

CÓMO SALVAR LAS DEMOCRACIAS LIBERALES



Victor Lapuente . Elena Costas
Adela Cortina. Manuel Hidalgo. Salvador Parrado.
Pablo Simón. Jose I. Torreblanca. Manuel Villoria





CÓMO SALVAR LAS DEMOCRACIAS LIBERALES

Dirección

Víctor Lapuente

Coordinación

Elena Costas

Equipo

Adela Cortina

Pablo Simón

Manuel Hidalgo

José Ignacio Torreblanca

Salvador Parrado

Manuel Villoria



EDITA: Círculo de Empresarios

Calle Marqués de Villamagna 3, 11º - 28001 Madrid - www.circulodeempresarios.org
© Todos los derechos reservados.

Diseño y Maquetación: www.v3comunicacion.es

ÍNDICE

Prólogo	9
<i>John de Zulueta, Presidente del Círculo de Empresarios</i>	
Los Autores del informe	12
Capítulo 1	
Introducción: Las Democracias Liberales en la Encrucijada	15
<i>Elena Costas y Víctor Lapuente</i>	
1.1. ¿Están en peligro las democracias liberales?	15
1.2. Una cuestión de confianza	23
1.3. Cómo salvar las democracias	28
1.4. El contenido de este informe: la defensa de unos mercados equitativos	32
Bibliografía	37
Capítulo 2	
Capitalismo o Cómo Morir de Éxito	41
<i>Manuel Hidalgo</i>	
2.1. Las fuerzas de la concentración	41
2.2. Competencia vs monopolio	46
2.3. A menor eficiencia de los mercados, mayor desigualdad	49
2.4. Concentración de mercados en Europa y España	54
2.5. ¿Qué solución es posible?	54
Bibliografía	57

Capítulo 3	
La gestión de lo ‘público’ por el sector privado y el valor social: ¿hay una contradicción de los términos?	59
<i>Salvador Parrado</i>	
3.1. Entre el capitalismo rentista y el estado rentista	59
3.2. El valor social vs el valor económico y político: sinergias y divergencias	63
3.3. Las promesas de la empresa privada gestionando lo público	66
3.4. La equidad del cuasi-mercado y las reticencias hacia el sector privado	68
3.5. La autoridad política y la rendición de cuentas	73
3.6. A modo de conclusión: valores, control y diálogo	77
Bibliografía	82
Capítulo 4	
Representatividad y rendición de cuentas en democracia	87
<i>Pablo Simón</i>	
4.1. ¿Ante un retroceso autoritario?	88
4.2. Los estabilizadores de la democracia	90
4.3. Los efectos de la Gran Recesión	91
4.4. Crisis de confianza y crisis de gobernanza	94
4.5. Cómo proteger mejor a las instituciones	96
Bibliografía	99
Capítulo 5	
Instituciones que fomenten la integridad empresarial, prevengan la corrupción y aporten infraestructura moral frente a las crisis sistémicas	103
<i>Manuel Villoria</i>	
5.1. La corrupción percibida y las respuestas institucionales generadas. Estado de la cuestión.	106
5.2. Los fundamentos éticos y estratégicos de este movimiento	113
5.3. Las obligaciones de transparencia	116
5.4. Corrupción entre privados.	122
5.5. Conclusiones	125
Bibliografía	127

Capítulo 6	
Democracia y redes sociales	131
<i>José Ignacio Torreblanca</i>	
6.1. Crisis de información	133
6.2. Piratear la democracia	137
6.3. La geopolítica de la desinformación	142
6.4. La responsabilidad de proteger	146
6.5. Conclusión	154
Bibliografía	155
Capítulo 7	
EPÍLOGO: el éthos democrático	167
<i>Adela Cortina</i>	
7.1. Tiempo de recesión	167
7.2. El camino a seguir	169
7.3. La forja del carácter	171
7.4. El éthos en política	172
7.5. El éthos en economía	176
Bibliografía	181

**WHAT
HAPPENED TO
DEMOCRACY?**

PRÓLOGO

John de Zulueta, Presidente del Círculo de Empresarios

“Democracy is the worst form of government, except for all the others”
(La democracia es el peor sistema de gobierno, con excepción de todos los demás). Winston Churchill

Hace ya cuarenta y tres años, cuando se fundó el Círculo de Empresarios, nuestra principal preocupación y objetivo se centraban en que las libertades económicas tenían que desarrollarse en paralelo a las libertades políticas. Entendieron nuestros fundadores que no podríamos disfrutar de la libertad en general si esa libertad política no se extendía a todos los órdenes de la vida pública. Después de todo este tiempo, más de cuatro décadas, pudiera parecer que la defensa de esas libertades es un asunto que hubiera que dar ya por superado. Pero la defensa de las libertades, tanto políticas como económicas, es una necesidad tan perentoria hoy como en aquel entonces. Por fortuna, hoy contamos con la protección que nos garantiza la pertenencia a la Unión Europea.

Las amenazas que hoy se ciernen sobre las democracias liberales nos obligan a ponernos especialmente en guardia para proteger esa preciada libertad. Cuando creímos haber sorteado la oleada de intervencionismo

público derivada de la crisis de 2008, la crisis del Covid-19, con sus secuelas de pobreza, desempleo y recesión, amenaza con convertirse en el caldo de cultivo idóneo para el fortalecimiento de actitudes demagógicas, intervencionistas y populistas que podrían comprometer nuestras libertades. De hecho, vamos por ese camino. Solo hay que leer las portadas de los periódicos cada mañana.

Hace dos años el Círculo llamaba la atención sobre la necesidad de una mejor calidad de nuestras instituciones, a través de un trabajo (*“La calidad de las instituciones en España”*) que encargamos al catedrático de Ciencia Política **Víctor Lapuente**. Este contó, para desarrollarlo, con una serie de expertos de su elección. Concluimos entonces que una mejora de la calidad de las instituciones, y la confianza de los ciudadanos en ellas, generaría a medio plazo una mejor posición competitiva de España, pues está claramente demostrado que el nivel de desarrollo y bienestar de los países corre parejo a la calidad de sus instituciones.

Nuestra preocupación ahora, sin embargo, va mucho más allá. No se centra sólo, como entonces, en la muy mejorable calidad de nuestras instituciones, sino en el fortalecimiento de la propia democracia. Y en especial, en la cada vez más clara y patente amenaza que para ésta suponen los movimientos populistas y autocráticos que se perfilan, no ya en el horizonte, sino a corto y medio plazo. La propia realidad de un Gobierno de coalición sin una hoja de ruta clara que cuestiona consensos básicos y puede desestabilizar los pilares de nuestro modelo de economía social de mercado, es una amenaza iliberal realmente preocupante. Genera además una incertidumbre que día a día perjudica nuestra imagen ante los inversores, tanto nacionales como internacionales, que reclaman garantías en términos de confianza y seguridad jurídica.

Por todas estas razones, el Grupo de Trabajo de Relaciones Institucionales del Círculo, que preside la integrante de su Junta Directiva **Carmen Matéo**, decidió dar continuidad a aquel primer trabajo encargando de nuevo al profesor **Víctor Lapuente**, en esta ocasión junto a la doctora en Economía **Elena Costas**, que invitase a un grupo de prestigiosos expertos, también de su elección y con plena independencia, a desentrañar desde dife-

rentes ángulos si efectivamente hay razones hoy en día para pensar que las democracias liberales están en riesgo y, de ser así, qué podemos hacer.

La iniciativa del libro “*Cómo salvar las democracias liberales*” se puso en marcha hace algo más de un año con la aspiración, como es norma y tradición en el Círculo, de contribuir al debate público sobre temas que preocupan a la sociedad española en su conjunto. Pero cuando sus autores ya tenían terminados los primeros borradores, el Covid-19 irrumpió entre nosotros. Tuvimos entonces que reelaborar nuestra primera aproximación al tema convencidos, sin embargo, de que las nuevas circunstancias generadas por el virus no hacían sino reforzar nuestro temor inicial: las democracias liberales, también nuestra todavía joven democracia, se encuentran en peligro. ¿Qué podemos hacer para protegerlas?

Tranquiliza saber que, en principio, podemos actuar en varios frentes. Así se desprende de los distintos trabajos que este libro recoge, todos ellos de prestigiosos profesores y catedráticos a quienes deseamos agradecer su participación. Si queremos proteger nuestras democracias liberales es preciso, entre otras cosas, contener el excesivo intervencionismo del Estado y que la iniciativa privada y la aportación de las empresas sean respetadas y tenidas en cuenta. Como se ha venido demostrando repetidamente con motivo de la crisis del coronavirus, de esta crisis no vamos a salir con más Estado sino con más espíritu emprendedor e iniciativa privada. Reforzada ésta, además, por una decidida apuesta por la colaboración público-privada, una suma de esfuerzos que tiene la virtud de multiplicar sus efectos beneficiosos para toda la sociedad.

No resulta exagerado afirmar, en resumen, que las democracias liberales se enfrentan actualmente a un serio ataque y que nuestras libertades políticas y económicas, en particular, se encuentran hoy también cuestionadas y comprometidas. El Círculo invita, con la lectura de estas páginas, a reflexionar sobre esta delicada situación para tratar de conjurar esa amenaza. Estamos aún a tiempo de evitar perder lo que tanto nos costó ganar en la Transición y de reformular el contrato social ya anticuado. Si no, el autoritarismo, con sus nuevas armas digitales, incluidas las “fake news”, no dejará de atentar contra nuestra democracia todavía liberal.

LOS AUTORES DEL INFORME

Víctor Lapuente (*Director*)

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford. Actualmente, es catedrático en la Universidad de Gotemburgo y profesor visitante en Esade. Su campo de investigación es la administración pública comparada y la calidad de gobierno. Es columnista de El País, colaborador de la Cadena SER y miembro del colectivo Piedras de Papel. Su libro más reciente es Organizando el Leviatán (Deusto).

Elena Costas (*Coordinadora*)

Doctora en Economía por la Universidad de Barcelona y Máster en Economía por el University College of London. Es socia fundadora de KSNET, empresa especializada en la transferencia de conocimiento académico y la evaluación de políticas públicas, y profesora en ESADE. Ha sido investigadora postdoctoral en el Departamento de Economía de la Universitat Autònoma de Barcelona y es editora de Politikon.

Adela Cortina

Catedrática de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia desde 1987, Directora de la Fundación ÉTNOR (“para la ética de los negocios y las organizaciones”), miembro de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Como becaria del DAAD y de la Alexander von Humboldt-Stiftung profundizó estudios en las Universidades de Múnich y Francfort, donde trabajó con Karl-Otto Apel y Jürgen Habermas, creadores de la ética del discurso, que introdujo en el mundo español e iberoamericano. Doctora honoris causa por distintas universidades españolas y extranjeras, recibió el Premio Internacional de Ensayo Jovellanos en 2007 y el Premio Nacional de Ensayo en 2014. Entre sus publicaciones cabe destacar Ética mínima (1986) y Aporofobia, el rechazo al pobre (2017).

Manuel Hidalgo

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Máster y Doctor en Economía por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y doctorado en Economía. Es profesor de economía Aplicada de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla desde 1998. Editor de Economía de Agenda Pública y colaborador de Vozpopuli. De febrero de 2019 a junio de 2020 fue secretario general de Economía del Gobierno andaluz.

Salvador Parrado

Licenciado y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, es profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Ha sido investigador/profesor visitante en la Universidad Carlos III y la Pompeu Fabra, además de en de varias universidades en Alemania, Rumanía y Perú.

Pablo Simón

Doctor en Ciencias Políticas por la Universitat Pompeu Fabra, ha sido investigador postdoctoral en la Universidad Libre de Bruselas. Actualmente es profesor en la Universidad Carlos III de Madrid, donde combina su trabajo con actividades divulgativas fuera de la academia. Sus investigaciones tratan la nacionalización de los sistemas de partidos, sistemas electorales, partidos políticos y descentralización política.

José Ignacio Torreblanca

Profesor Titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED y Doctor Miembro del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Es Investigador Principal y Director de la Oficina en Madrid del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (European Council on Foreign Relations, ECFR). Fue Jefe de Opinión y miembro del Consejo Editorial del diario El País y colabora ahora con el diario El Mundo.

Manuel Villoria

Licenciado en Derecho y en Filología, y Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Máster en Asuntos Públicos por la Indiana University. Ocupa una Cátedra de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Es Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Las opiniones expresadas en los trabajos recogidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan necesariamente la posición del Círculo de Empresarios.



Capítulo 1

Introducción: Las Democracias Liberales en la Encrucijada

Elena Costas y Víctor Lapuente

1.1. ¿Están en peligro las democracias liberales?

Antes de plantearnos cómo salvar las democracias liberales, debemos preguntarnos si están en peligro. Y, antes que todo eso, tenemos que definir qué entendemos por democracias liberales. A nuestro juicio, son las sociedades regidas por sistemas políticos de democracia representativa y economías de mercado. Es decir, comunidades que intentan preservar las libertades políticas y las económicas. Y, aunque a menudo surjan friccio-

nes estos dos tipos de libertades, la evidencia histórica señala una fuerte asociación entre la salud de una democracia y la salud de una economía de mercado. Aunque surjan experimentos ocasionales, algunos sostenidos en el tiempo como el de la China actual, a medio-largo plazo, es muy difícil mantener la libertad económica, sacrificando la libertad política, y viceversa.

De momento, pues, no existe una alternativa sólida al modelo de capitalismo democrático. Es cierto que China podría constituirlo, pero, según la mayoría de expertos, es prematuro considerar el modelo chino como una amenaza a las democracias liberales consolidadas. Por consiguiente, la respuesta a la pregunta de si están en peligro las democracias liberales debe ser, hoy por hoy, un no; pero, desde la crisis del coronavirus, ya no podemos hablar de un no rotundo. La crisis del coronavirus ha servido para acelerar tendencias autoritarias en todo el mundo. Dentro de la Unión Europea, los ejecutivos de países como Polonia, Eslovaquia o Hungría han concentrado poderes que restringen las libertades civiles y políticas. Y, de acuerdo tanto a *Freedom House* como al *V-DEM Institute*, Hungría ya no se puede considerar una auténtica democracia. O, lo que es lo mismo, la UE ya no es un club exclusivamente de democracias. ¿Servirá la crisis del coronavirus para facilitar el cumplimiento de la profecía de Vladímir Putin en 2019, diciendo que el modelo de democracia liberal estaba “obsoleto”? Esperemos que no, pero tengamos en cuenta que casi todas las democracias hemos sido sometidas a Estados de Alarma, Emergencia, o similares, y que, todos los estudios indican que, si bien la probabilidad de que una democracia caiga en un año dado es muy pequeña (un 4%), esa probabilidad aumenta un 75% (hasta un riesgo de aproximadamente 7% anual) si el ejecutivo del país ha declarado previamente un Estado de Alarma. No estamos ahí en la Europa Occidental en general ni en España en particular, y es importante subrayarlo, pero mejor ser conscientes de que el potencial peligro para las democracias contemporáneas está ahí: en la acumulación de excesivos poderes por parte del gobierno (y no en los cuarteles o en las revueltas callejeras).

Antes de la pandemia de la Covid-19, muchos observadores habían detectado que democracias liberales están en recesión, en retirada ante el ascenso de gobiernos autoritarios y/o populistas. Hasta las democracias más

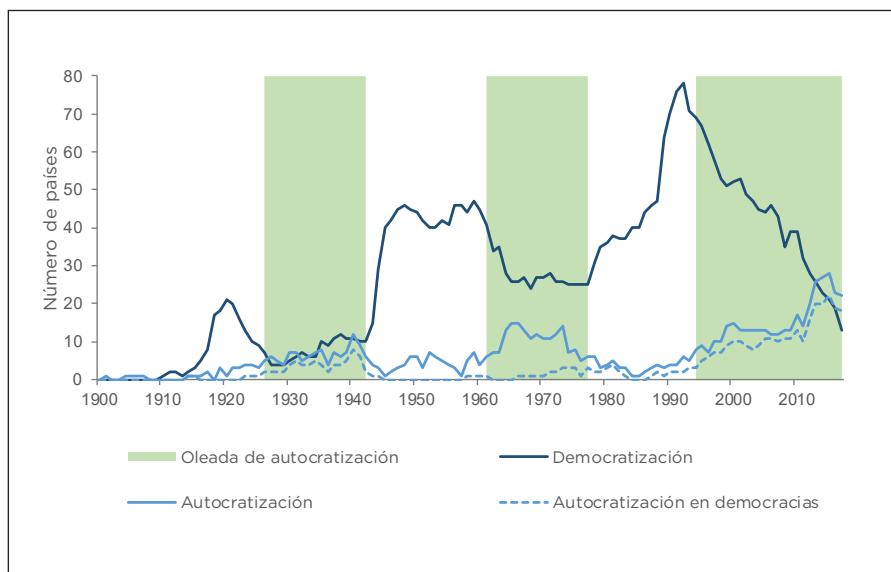
consolidadas del mundo, como las anglosajonas parecen estar sufriendo un retroceso. Para algunos, con la llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU, la primera democracia moderna se está convirtiendo en el tipo de estado autoritario, casi el mismo tipo de monarquía, contra el que la república norteamericana se fundó (Sullivan 2018). Y el fascismo, y las tendencias que llevan al fascismo, son hoy una amenaza mayor que en cualquier otro momento desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (Albright 2018). De Polonia y Hungría en el corazón de la Unión Europea a Filipinas, Turquía y Brasil, todo tipo de sociedades transitando o consolidando sistemas democráticos liberales parecen estar sufriendo tendencias autoritarias. Y éas son las amenazas desde la derecha nacionalistas, pero desde la izquierda también hay reveses al modelo de democracia capitalista, como el socialismo bolivariano en América Latina. En países que no han disfrutado de este modelo, las esperanzas de instaurar regímenes libres se han frustrado justo después de experimentar revoluciones democráticas, como ha ocurrido en Egipto, Myanmar o Zimbabwe. Por eso, para algunos, vivimos en una “Era de Autoritarismos” (Fisher 2019). Y es que, aunque nunca tantos países hayan sido democracias, tampoco hemos experimentado un momento histórico en el que tantos millones de ciudadanos estén sufriendo un deterioro de sus libertades como está ocurriendo en India o Turquía. En otros países altamente poblados, como China o Rusia, los regímenes autoritarios se han vuelto todavía más represivos.

Como mínimo, ya nadie está dispuesto a proclamar, siguiendo a Francis Fukuyama (1989), que estamos ante al Fin de la Historia, con el encumbramiento definitivo de las democracias capitalistas como destino inexorable de la humanidad. Ni el propio Fukuyama, quien, en sus trabajos más recientes (Fukuyama 2014), subraya la fragilidad intrínseca de los sistemas políticos y económicos competitivos. Los sistemas abiertos al mérito y a la capacidad padecen el acecho constante de aquellos que intentan mantenerse en el poder político y económico por medio del nepotismo y las corruptelas. Mantener las reglas del juego limpio, en el mercado político y en el económico, es difícil, porque los triunfadores tienen una tendencia natural a intentar perpetuarse, ellos y sus descendientes.

El crecimiento de los autoritarismos es un fenómeno global. Y no tan reciente. Expertos en el estudio de los sistemas políticos trazan el momento

inicial de la actual oleada de “autocratización” del mundo en 1994 (Lührmann y Staffan Lindberg 2019). Desde entonces y hasta ahora, no menos de 75 países en todo el mundo han adoptado pasos significativos hacia el autoritarismo. Unos 2,000 millones de ciudadanos viven en países que han sufrido retrocesos democráticos significativos en años recientes en los indicadores internacionales, como Turquía, India, Brasil y EEUU. Tal y como se aprecia en el gráfico 1.1, estamos viviendo la fase de “autocratización” más aguda desde principios del siglo XX –incluyendo el periodo de entreguerras–.

Gráfico 1.1. Olas de “democratización” y “autocratización” en el mundo.



Fuente: V-Dem Institute

Estas corrientes autoritarias han pasado relativamente desapercibidas, porque, a diferencia de lo que ocurría hasta finales del siglo XX, las democracias no suelen colapsar hoy día con estruendosos golpes militares, sino que lo suelen hacer poco a poco. Hugo Chávez en Venezuela, Recep Erdogan en Turquía o Victor Orban en Hungría no han desmantelado las instituciones democráticas – y puesto en jaque la libre competencia en sus economías, favoreciendo a intereses concretos cuando no oligárquicos – de la noche a la mañana. La degeneración democrática es proceso

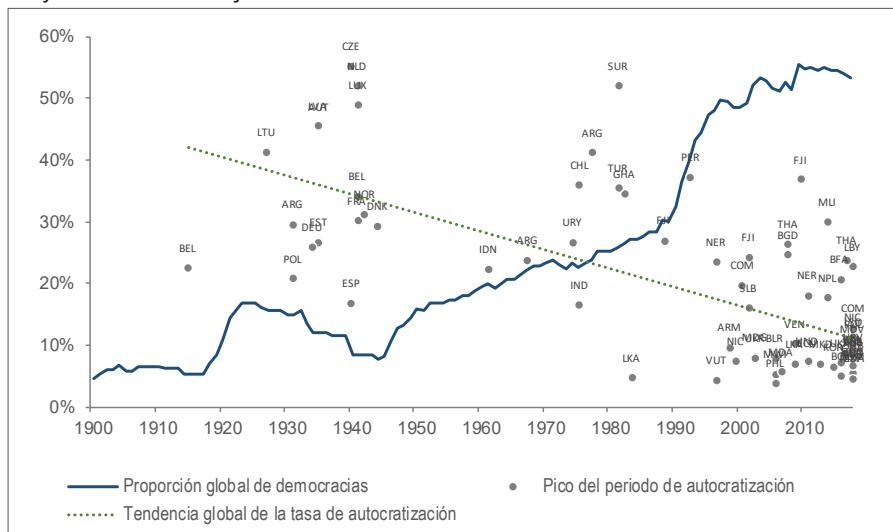
lento que, en muchos casos, se inicia con un respeto escrupuloso a los procedimientos legales, si bien no al espíritu de las leyes y a los principios de imparcialidad, tomando medidas que coaccionan, presionan, generan incertidumbre en agentes económicos y en otros actores políticos. Y, a partir de ahí, las derivas autoritarias van ganando velocidad y perdiendo escrúpulos, hasta llegar a la toma de todo tipo de medidas arbitrarias y a la colonización de todo tipo de instituciones públicas al servicio del partido en el gobierno. Los autócratas, en contraste con los ostentosos dictadores del pasado, han perfeccionado el sutil arte de la manipulación de las instituciones, transformándolas poco a poco en vehículos para sus intereses particulares. Las democracias mueren despacio (Levitsky y Ziblatt 2018).

Pero ¿cuántas democracias realmente mueren? Si, de nuevo, abrimos el foco, podemos ver (gráfico 1.2) que las democracias disfrutan en este siglo XXI de una posición mucho mejor que en cualquier otra centuria pasada. Más de la mitad de los países del mundo son democracias, cuando, históricamente, las democracias han representado un porcentaje ínfimo de los sistemas políticos. La democracia, tomada en perspectiva, sigue manteniéndose en máximos históricos.

Los más optimistas entienden que, en el peor de los casos, experimentamos un estancamiento en el proceso, casi inevitable, de expansión de los regímenes democráticos. Una ralentización comprensible tras el fuerte impulso a la democracia que el mundo vivió entre 1975 y 2005 (Treisman 2018), en especial en rincones del planeta con poca tradición democrática, como África, que ha visto como el número de democracias se han doblado en lo que llevamos del siglo. El enriquecimiento global ha favorecido las transiciones democráticas – las clases medias son el motor de los movimientos prodemocráticos – y, al mismo tiempo, las transiciones democráticas han mejorado la vida en el planeta, porque las democracias cuidan mejor de sus ciudadanos que las dictaduras – algo que podíamos sospechar desde hace tiempo, pero para lo cual no hemos contado con evidencia sólida hasta hace poco. Comparando a países que han transitado hacia la democracia desde 1970 con países similares que permanecieron autoritarios, la revista médica *The Lancet* calcula que la esperanza de vida a los 15 años es un 3% más alta en los países con 10

años de experiencia democrática (Epstein 2019). En total, el aumento de ciudadanos que viven en sistemas democráticos de 1994 a 2014 se ha calculado que ha evitado 16 millones de muertes prematuras por enfermedades cardiovasculares.

Gráfico 1.2. Porcentaje de democracias en el mundo.



Fuente: V-Dem Institute

Pero, aún así, estamos viviendo un deterioro de muchos indicadores de salud de las democracias. En primer lugar, ha caído la “calidad de la democracia”. Así, la proporción de países del mundo que consiguen la etiqueta de Plenamente Libres por parte de *Freedom House* (uno de los más prestigiosos evaluadores de los sistemas políticos), porque respetan escrupulosamente los derechos civiles, económicos y políticos de sus ciudadanos, ha descendido del 32% en 2005 a alrededor del 28% en la actualidad.

Al mismo tiempo, la hegemonía que las democracias ejercían sobre la economía mundial está desgastándose. Los regímenes autoritarios están ganando peso en la economía global. Mientras que en 1990 los países calificados como No Libres por *Freedom House* –es decir, aquellos realmente autoritarios– apenas representaban el 12% del PIB mundial, ahora alcanzan el 33%. Es decir, controlan más o menos la misma fracción de la economía

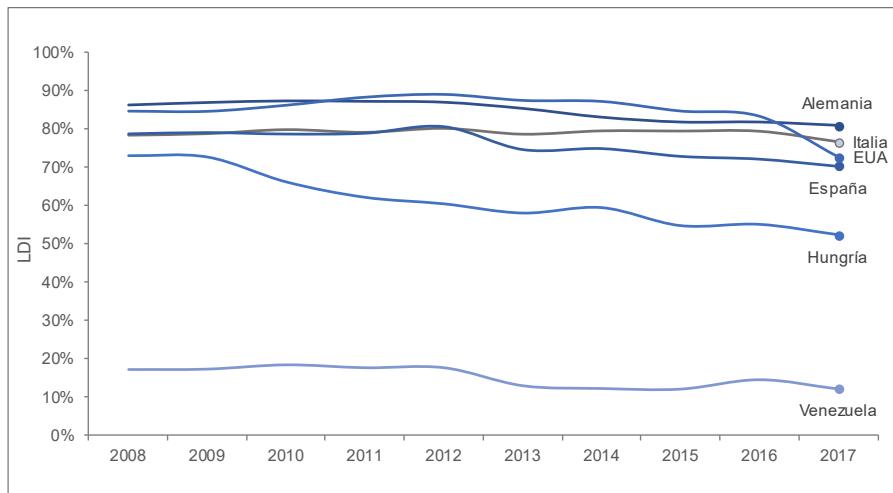
mundial que controlaban durante los años 30 del siglo pasado, en pleno apogeo de los totalitarismos fascistas y comunistas (Mounk y Foa 2018). En poco más de un lustro, el trozo del pastel de la economía global en manos de regímenes autoritarios, como China, Rusia o Arabia Saudí, entre muchos otros, superará al de las democracias liberales occidentales.

Y, si algo nos enseña la experiencia histórica es que, junto al dominio económico, viene el cultural. La Unión Soviética colapsó por su propia incapacidad económica, pero también porque la rica democracia americana pudo desplegar una producción cultural que transmitió unos valores en consonancia con los de las democracias liberales. Como irónicamente comentaba Larry Hagman, el famoso JR de la serie *Dallas*, la emisión de esta producción americana en Unión Soviética en los años 80 fue la responsable de la caída del comunismo, pues los ciudadanos de Rusia y el este de Europa contrastaron su situación de privación relativa con la vida de ensueño de los ricos tejanos.

Ahora, las autocracias no crean shows como *Dallas*. Pero pocos pondrían en duda su capacidad para reconducir, alterar y tergiversar el debate político, afectando a los resultados electorales, con toda suerte de instrumentos. Algunos legales, como la emisión de noticias mediante medios de comunicación de proyección global, como la catártica Al Jazeera, la china CCTV, o la rusa RT. Otros oscuros, como los intentos de influir las elecciones presidenciales en EEUU en 2016, la financiación de la ultraderecha francesa e italiana por parte de oligarcas ligados a regímenes autoritarios, o el apoyo de dictadores a la ultraizquierda europea.

España sigue perteneciendo al privilegiado grupo de democracias liberales, como vemos en gráfico 1.3, que recoge el *Liberal Democracy Index* elaborado por el *V-Dem Institute*. Este indicador recoge el respeto al principio liberal de democracia como protección de los derechos individuales y de las minorías, agregando aspectos como la prevalencia de las libertades civiles, el estado de derecho, pesos y contrapesos constitucionales, independencia judicial, así como la existencia de una competición electoral libre y justa, que disponga de mecanismos para evitar el fraude y para posibilitar un debate público, como un ambiente de libertad de expresión y unos medios de comunicación independientes.

Gráfico 1.3. Liberal Democracy Index.



Fuente: V-DEM dataset.

De forma similar al índice del *The Economist Intelligence Unit*, aunque no en una posición tan destacada, España aparece como una democracia plenamente liberal junto a otras democracias capitalistas con las que solemos compararnos, como Alemania, EEUU o Italia. Todos estos países estamos en una categoría completamente distinta a regímenes autoritarios, como Venezuela (y decenas de países más). A diferencia de Hungría (o Polonia, que tiene una trayectoria parecida), la crisis económica en España no ha desencadenado un deterioro significativo de la democracia. Sin embargo, de forma parecida a lo ocurrido en EEUU tras la llegada al poder de Trump en 2016, aunque de forma más lenta, la crisis ha dejado unas secuelas en la fábrica de nuestra democracia liberal. Y no se trata tanto de un debilitamiento de los aspectos formales. Nuestras elecciones siguen siendo escrupulosamente limpias y ajustadas a derecho. Si no más bien de las características informales, como un (ligero) deterioro del debate público. A pesar de que, de nuevo, no es un descenso pronunciado sino, de momento al menos, modesto, también hay que subrayar que los problemas no han surgido durante la fase de crisis económica (2008-2012), sino cuando la economía empezaba a levantar la cabeza en 2013. Y esto confirma una constante de las crisis políticas que no golpean en lo más duro de la crisis sino en la fase de recuperación cuando se extiende la percepción de que, mientras unos ciudadanos parecen estar saliendo de la crisis, otros todavía no ven la luz al fi-

nal del túnel. Desgraciadamente, algo similar, pero más acelerado incluso, puede suceder con la crisis sanitaria-económica de la Covid-19. Tal y como discute Manuel Hidalgo en el capítulo 2, esta particular crisis golpea de forma tan asimétrica –haciendo estragos en muchos sectores, y afectando menos en los trabajadores más tecnificados– que seguramente llevará aparejada un aumento fuerte de las desigualdades.

Las democracias ricas, como España, no corren peligro a corto plazo. Ninguna democracia con una renta per cápita anual superior a los 14,000 dólares ha colapsado. Tampoco si ha sobrevivido durante 65 años (y ya nos queda menos para llegar a ese umbral de seguridad). Pero, si bien los datos sobre la salud aparente de la democracia no son alarmantes, sí que son preocupantes los indicadores de apoyo ciudadano a nuestras instituciones.

1.2. Una cuestión de confianza

Por primera vez desde que tenemos datos, en todo Occidente se está consolidando una percepción potencialmente peligrosa para la democracia liberal: que las nuevas generaciones (de españoles, franceses o americanos) viven peor que la generación de sus padres. Ya esté basada en hechos reales o no, esta idea está detrás del creciente apoyo a movimientos nacional populistas en todas las democracias occidentales (Eatwell y Goodwin 2018). Como han documentado Mounk y Foa (2018), el apoyo a los sistemas democráticos decae entre las cohortes de ciudadanos más jóvenes. Mientras que dos de cada tres norteamericanos de más de 65 años creen que es absolutamente importante vivir en una democracia, sólo uno de cada tres menores de 35 años lo comparte. Algo similar ocurre a este lado del Atlántico, donde, por ejemplo, el número de franceses, italianos o alemanes a favor de una dictadura militar, aún siendo minoritario, se ha triplicado en las últimas dos décadas.

En general, el ambiente político se está enrareciendo. Lo vemos en España, con debates políticos que, crecientemente, violan las normas informales que, según los expertos, son los pilares fundamentales de la democracia, como el respeto al adversario, al que ya no se considera patriota, leal y bien intencionado, por muchas discrepancias políticas que se tenga con él. Aho-

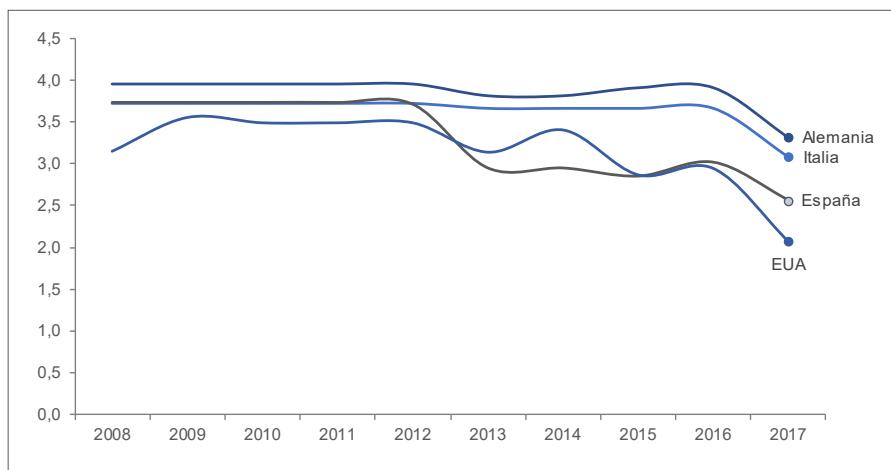
ra, lo descalificamos como moralmente inferior. Este fenómeno no conoce de ideologías. El deterioro de la discusión se extiende a izquierda y derecha del espectro político. Los dos debates televisados de la campaña de las elecciones generales de abril de 2019 fueron paradigmáticos de la degeneración de las normas de civilidad en la discusión política: interrupciones, insultos, medias verdades cuando no mentiras, incluso violaciones del espacio personal.

Desgraciadamente, no es una maldición ibérica, sino un fenómeno global. Con un epicentro en EEUU, pero que, como tantos otros inventos políticos, está desembarcando en Europa con furor. Aquí todavía no disponemos de datos sólidos, pero en EEUU los investigadores han documentado la creciente fractura social provocada por la polarización política. Los resultados son estremecedores. Mientras que, en 1960, tan sólo un 4% de votantes del partido Demócrata y un 5% de votantes republicanos mostraban su disgusto si sus hijos se casaban con un votante del partido contrario, ahora un 33%, y un 49% respectivamente, estarían bastante o muy molestos (Levitsky y Ziblatt 2018). Hoy en día, un 42% de americanos considera que los votantes del partido opuesto al suyo son “malvados”, y, hasta un 20% de demócratas y un 16% de republicanos creen que el país estaría mejor si muriera un número significativo de sus adversarios políticos (Kalmoe y Mason 2019). Siguiendo esta perversa lógica, hasta un 18% de demócratas y un 14% de republicanos entienden que algún grado de violencia estaría justificado si sus rivales políticos ganan las próximas elecciones presidenciales.

No tenemos datos comparables para España, pero todos apreciamos el deterioro del debate público en los últimos años. Y, en particular, se ha erosionado el clima de respeto mutuo entre los grandes partidos políticos, que fue la esencia de la Transición, y que, de acuerdo con los expertos, es un intangible esencial para evitar reveses autoritarios. Como apunta el gráfico 1.4, desde 2012 España ha experimentado una caída en el respeto a los contraargumentos de los rivales políticos en el debate público. Es posible que se acentuara por el comienzo del “procés” independentista en Cataluña o por la percepción de una recuperación económica desigual, pero, curiosamente, España es uno de los países que más siguen a EEUU en esta tendencia negativa. No sólo Alemania (y otros países de la Europa occidental) se encuentra por encima de España, sino incluso Italia, cuyo debate político es

considerado como particularmente venenoso, y donde han llegado al poder formaciones populistas como el Movimiento 5 Estrellas o la Liga.

Gráfico 1.4. Respeto a los contraargumentos de los adversarios políticos.



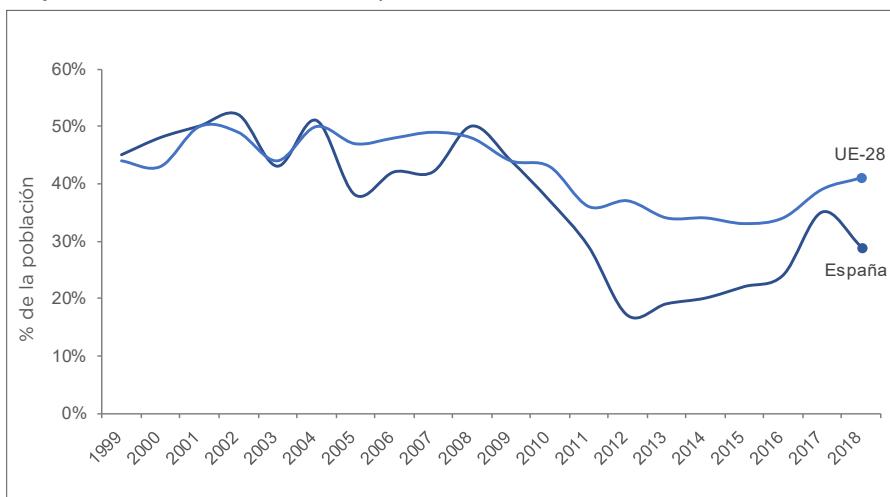
Fuente: V-DEM dataset.

La intuición nos llevaría a pensar que las actitudes de hostilidad hacia el adversario político se diluyen en los ciudadanos con mayor nivel educativo. Pero es exactamente al revés. Aquellos votantes con más estudios son los que se muestran más críticos con la ortodoxia de sus partidos. Y los que temen de forma más tribal a sus adversarios. Mientras que el 49% de republicanos y el 55% de demócratas expresan que el partido rival les produce miedo, esos porcentajes se elevan al 62 y el 70% respectivamente para aquellos votantes con estudios universitarios. Curiosamente, son las personas teóricamente más formadas las que tienen más tendencia a caer en espirales de polarización, lo cual conduce a las élites políticas –siempre más receptivas a las demandas de los ciudadanos con mayores recursos de movilización y cognitivos– a dar crecientes muestras de pureza ideológica y de lo que Lukianoff y Haidt (2018) llaman “señalización de virtud” –es decir, exaltar su lealtad absoluta a la causa de su partido y abjurar de cualquier compromiso con los rivales políticos–. Crecientemente, nos vamos separando en grupos de individuos basados, en palabras de Steven Pinker, en la condena moral de nuestros adversarios políticos (Edsall 2019).

De acuerdo con otro influyente psicólogo social, Jonathan Haidt, esta dinámica del “nosotros” contra “ellos” irá a más en los próximos años. En primer lugar, porque las redes sociales son cada día más efectivas a la hora de aislarnos en cámaras de resonancia donde estamos expuestos a mensajes repetitivos que confirman nuestros prejuicios sobre la maldad de nuestros oponentes políticos y la bondad de nuestras intenciones. Y, en segundo lugar, porque la confianza en las instituciones políticas continúa cayendo en todo Occidente. Los votantes del partido X cada día están más convencidos de que, o su partido toma el control de las instituciones lo antes posible, o bien el partido rival las utilizará a su favor de forma parcial.

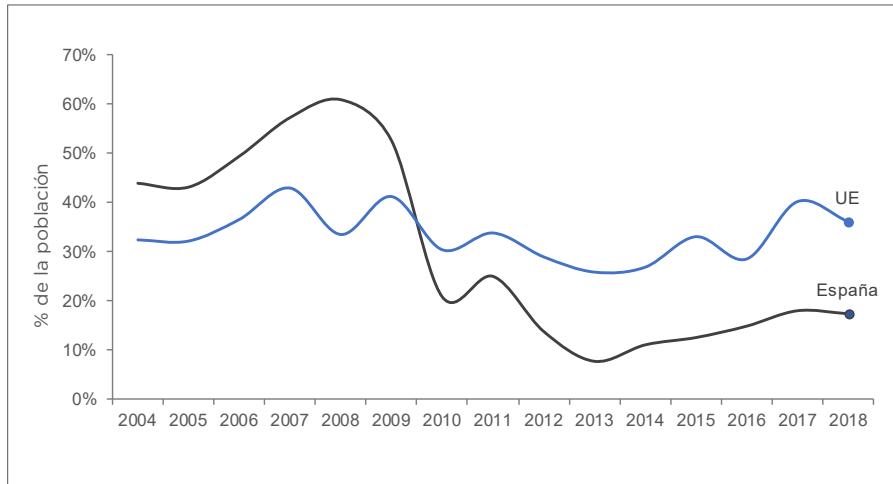
Los ciudadanos europeos hemos perdido confianza en las instituciones de la Unión Europea, aunque, de nuevo, no debemos dramatizar, porque, hasta cierto punto, sigue un patrón procíclico. Como vemos en el gráfico 1.5, la confianza en el Banco Central Europeo cayó estrepitosamente tras la crisis económica, pero se ha estado recuperando estos últimos años, incluso en un país tan castigado por la crisis como España. Y, como muestra el gráfico 1.6, mientras que la crisis económica debilitó la confianza de los europeos en sus gobiernos nacionales, hundió la confianza de los españoles. Hemos pasado de confiar en nuestro gobierno muy por encima de la media europea antes de la crisis a confiar muy por debajo de la media europea.

Gráfico 1.5. Confianza de los europeos en el BCE.



Fuente: Eurobarómetro

Gráfico 1.6. Confianza de los europeos su gobierno nacional.



Fuente: Eurobarómetro

Además, como apuntan los expertos (Hetherington y Rudolph 2015), tan importante, o más, que la caída media de la confianza institucional en una sociedad es la (creciente) variación entre grupos sociales dentro de esa sociedad. En particular, en Occidente está creciendo la brecha entre unos ciudadanos con niveles educativos más altos y trabajos más estables, que confían de forma mayoritaria en las instituciones públicas, y unos ciudadanos con menores niveles educativos y con trabajos más expuestos a la automatización, que desconfían cada día más de sus instituciones.

La confianza en las instituciones se verá afectada por la crisis del coronavirus. Para empezar, porque los países más golpeados en Europa, como España, Italia o Francia, son ya naciones con bajos niveles de confianza. Pero, además, en todo el mundo la crisis sanitaria ha cambiado las preferencias de los ciudadanos sobre el tipo de gobierno que queremos. Como muestran en un estudio experimental los polítólogos Francesc Amat, Andreu Arenas, Albert Falcó-Gimeno y Jordi Muñoz, las pandemias cambian a los ciudadanos de forma distinta a otras amenazas, como el cambio climático o el terrorismo. Frente a estas amenazas más “convencionales”, los ciudadanos no están tan dispuestos a sacrificar sus libertades y a transferir poderes especiales a un “líder fuerte”. Además, los ciudadanos confían más en organizaciones supranacionales, como la UE. Pero, frente a

una crisis que atañe a la salud, como la de la Covid-19, los ciudadanos estamos más dispuestos a entregar nuestros derechos y libertades a unos líderes fuertes, y nos decantamos por aumentar los poderes de los gobiernos nacionales, y no tanto los de la UE. Queremos un Leviatán más autoritario y más centralista. Pero, al mismo tiempo, también queremos un gobierno que tome las decisiones más en función de criterios técnicos que políticos. Es decir, el Leviatán también debe ser tecnocrático.

1.3. Cómo salvar las democracias

Durante décadas, hemos acumulado un importante volumen de publicaciones académicas sobre cómo apuntalar las democracias liberales. Y, de momento, nadie ha sido capaz de dar con una receta mágica, con un antídoto contra los reveses autoritarios. Sin embargo, la evidencia apunta a que son necesarias, aunque no suficientes, dos tipos de medidas: por un lado, reformas institucionales que extiendan la percepción (sí, la percepción importa más que la realidad “objetiva”, en caso de que ésta exista aquí) de que en el país es un terreno de juego igual para todos, políticos y ciudadanos, empresarios y consumidores. Y, por otro lado, además de cambios en las reglas formales, necesitamos la consagración de unas normales informales, de moral pública, como el respeto a los adversarios políticos y la autocontención en la acción pública; es decir, que los políticos al mando de nuestras instituciones se abstengan de adoptar medidas que, aún siendo legales, violen el espíritu de la ley y sean percibidas como una amenaza por distintos sectores o territorios.

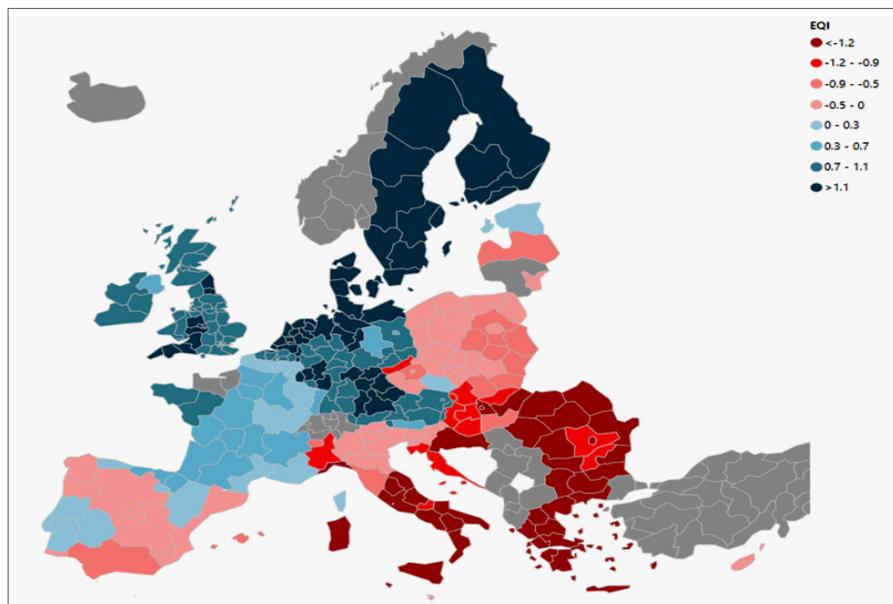
En cuanto a los factores institucionales, el factor que se ha encontrado como más decisivo para explicar la supervivencia de los régimes democráticos desde una perspectiva histórica es la existencia de una administración pública imparcial (Cornell y Lapuente 2014, 2019). Una democracia liberal, insertada en una economía de mercado, sólo puede sobrevivir si los ciudadanos que han apoyado a los partidos de la oposición entienden que sus intereses están mejor preservados en el sistema actual que contribuyendo a subvertirlo (Przeworski 1991). Esto no ocurrió en la España de la Segunda República, en el Brasil de la postguerra de la segunda guerra mundial o en el Chile de los años 70 (Alexander

2002). En estos países, largos sectores de la población percibieron que sus intereses, propiedades y propias vidas estarían mejor preservadas en un sistema autoritario. Y, más allá de conspiraciones militares, gran parte de la responsabilidad por el colapso de esas democracias recae en unas instituciones públicas que, en lugar de implementar las políticas públicas de forma imparcial, se dedicaron a favorecer a unos intereses concretos, incurriendo, o permitiendo, violaciones continuas del estado de derecho.

Hoy día estamos lejos de una situación similar. Pero, la imparcialidad de las instituciones dista mucho de ser ideal en gran parte de Europa, como podemos ver en el gráfico 1.7, que recoge un indicador de calidad de gobierno, desagregado a nivel regional, para los miembros de la Unión Europea (Annoni, Charron y Lapuente 2019). Está basado en percepciones subjetivas, pero es el único indicador comparado disponible y, de todos modos, de nuevo lo que importan son las percepciones. Los tonos azules señalan las regiones con calidad de gobierno por encima de la media europea, con los más intensos reservados a las regiones cuyos ciudadanos mejor valoran la imparcialidad de sus administraciones –como, por ejemplo, las de la mayoría de regiones de los países nórdicos u Holanda–. De forma simétrica, los tonos rojos más intensos son para aquellas regiones con peores valoraciones –situadas en la Europa excomunista, pero también en la Italia central y meridional, así como en Grecia– y los más suaves para aquellas regiones algo mejor situadas, pero por debajo de la media europea. Y en ese grupo es donde encontramos a la mayoría de nuestras comunidades autónomas. Sólo el País Vasco y Navarra, junto en esta ocasión a Cantabria, puntúan claramente por encima de la media, al nivel de las regiones de la Francia occidental que, no por casualidad, votaron mayoritariamente por Macron en las elecciones presidenciales de 2017. A nivel de la Administración General del Estado, tenemos también problemas endémicos de falta de imparcialidad. La reacción de tres de las cuatro asociaciones judiciales –y de una gran parte de la opinión pública y de la publicada– en junio de 2020 contra el Ministerio del Interior por su actuación en relación con el procedimiento judicial instruido sobre la conducta de los poderes públicos que autorizaron las concentraciones del 8 de marzo son un ejemplo reciente de esta inquietud.

Además, la percepción de imparcialidad de las instituciones públicas es el mejor antídoto contra los populismos. Lo muestra Mattias Agerberg (2017) en un estudio en el que estudia los dispares resultados electorales que los partidos populistas, de extrema derecha o extrema izquierda, obtienen en regiones europeas. El estudio concluye que, controlando por los factores tradicionalmente considerados clave para el voto a los partidos populistas como el desempleo o el nivel educativo, la percepción que los individuos tienen del grado de calidad de gobierno en su territorio es el principal determinante de su decisión de votar a opciones populistas. El estudio, basado en categorizaciones estándar entre los académicos y con datos anteriores a 2015, no incluía ningún partido español. Pero, dado el mediocre, en el mejor de los casos, grado de calidad de gobierno en muchas de nuestras regiones, no hay razón para pensar que España vaya a escapar a esta dinámica no sólo europea sino global: cuando percibes que tus instituciones públicas no tratan a todo el mundo por igual, empiezas a contemplar el voto a fuerzas antisistema. Desgraciadamente, es lo que hemos visto en España, de la forja del procés en Cataluña a la irrupción de populismos de toda índole y en todos los niveles de gobierno.

Gráfico 1.7. Mapa de (Percepciones de) Calidad de Gobierno en regiones europeas.



Fuente: European Quality of Government Index (EQI)

Por ello, para revertir el ascenso de fuerzas populistas en Europa que amenazan los pilares de nuestras democracias liberales, es imperativo que los partidos políticos constitucionales, junto a la sociedad civil y agentes económicos, pongan sobre la mesa una lista de reformas institucionales para la mejora de la calidad de gobierno. Unas reformas como las presentadas en este Informe.

Aún así, aunque estas reformas sean necesarias, no serán suficientes. Una democracia requiere que el comportamiento de los actores políticos no sólo obedezca a unas normas legales, sino también a unas normas informales, de naturaleza moral, no jurídica. En *Cómo Mueren las Democracias*, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt exponen dos normas que las élites partidistas deben seguir para evitar reveses autoritarios: la tolerancia mutua y la autocontención institucional.

En primer lugar, los líderes políticos tienen que tolerarse. Y esto es más fácil de decir que de hacer, porque, como insisten Levitsky y Daniel Ziblatt, a la práctica, esto implica que los políticos deben respetar a sus rivales, considerándolos tan patriotas, ajustados a la ley y decentes como ellos. Deben expresar sus desavenencias políticas, pero no pueden dudar de las buenas intenciones, y de la categoría moral, de sus oponentes. En segundo lugar, los políticos que llegan al poder deben evitar acciones que, aunque legales, sean excesivas e imprudentes. Los políticos deben autocontenerse, pues, si se exceden, pueden desatar animosidad entre sus rivales.

Estas dos son las virtudes que evitaron que la democracia americana, en momentos tan críticos como su fundación a finales del siglo XVIII, la guerra civil en el XIX o la Gran Depresión en el XX, resbalara por la pendiente autoritaria cuando tenía muchos números para hacerlo: unas circunstancias político-económicas durísimas y unos presidentes que gozaban de una enorme popularidad (Washington, Lincoln y FD Roosevelt) y que, por tanto, podrían haberse aferrado al poder. Y estas son las virtudes que permitieron a la devastada Alemania renacer de sus cenizas en 1945 y reconstruir una democracia liberal modélica basada en la competencia leal y respetuosa entre la democristiana CDU y el socialdemócrata SPD.

Y, a grandes rasgos, estas virtudes han permitido también los 40 años de democracia liberal que hemos recientemente cumplido en España. Nuestros partidos mayoritarios se han tolerado recíprocamente desde la Transición. Eso ocurrió durante la Segunda República, y eso es lo que la sepultó bajo los fusiles. Y los gobiernos han, por lo general, exhibido una actitud de contención institucional, sin poner en marcha medidas que, aunque legales, hayan provocado la alienación de sectores importantes de la ciudadanía.

Pero, en los últimos años, tanto el respeto mutuo como la autocontención parece que se están perdiendo en España. Las acusaciones de traición, deslealtad y felonía, así como el recurso a medidas excepcionales por parte del Ejecutivo, como los decretos leyes no auguran un futuro muy prometedor.

1.4. El contenido de este informe: la defensa de unos mercados equitativos

Salvar las democracias capitalistas no es fácil. Nadie dijo que lo fuera. Quienes sentaron las bases de la democracia liberal y la economía capitalista en los siglos XVI al XVIII, en los muelles de Amsterdam, Londres o Boston, lucharon contra férreos impulsos autoritarios. Los siglos XIX y XX vieron la expansión del modelo de democracia capitalista por todo el mundo, pero también el surgimiento de todo tipo de enemigos, de los regímenes más totalitarios de la historia a los populismos más variopintos. El siglo XXI tampoco está siendo fácil. Como señalan Daron Acemoglu y James Robinson, las actuales democracias capitalistas son como la “Reina Roja” de Alicia en el País de las Maravillas: necesitan correr mucho para permanecer en el mismo sitio, porque los enemigos de la libertad son muchos.

Este informe no puede pues ofrecer una receta para salvar las democracias liberales, pero sí unas pistas de cómo podemos conseguir que los ciudadanos vuelvan a sentirse identificados con sus principales instituciones. Hoy, no tenemos la amenaza de una vuelta al autoritarismo en política o a la autarquía en economía. Seguimos teniendo mercados relativamente efectivos tanto en el sector privado como en el público, pero ambos sufren

una crisis de legitimidad, una caída de la confianza que se extiende de los bancos a las administraciones públicas, pasando por las grandes tecnológicas y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Bajo la crisis de confianza, se esconde un problema de gobernanza: la percepción de abusos por parte de los dirigentes de los organismos públicos (como corrupción, malgasto, o nepotismo) y privados (como atropello de los derechos de los *shareholders* y *stakeholders*).

Tenemos un problema de rentismo. No es general, pero sí genera desconfianza. Economistas como Martin Wolf del *Financial Times* advierte sobre el capitalismo rentista que beneficia a empresas oligopólicas (por ejemplo, en el sector de las tecnológicas). Pero, desde la ciencia política, podríamos hablar también de los problemas derivados de un “estado rentista”, con, por ejemplo, trabajadores blindados a la competencia y percibiendo salarios, en algunos niveles, muy por encima del salario de mercado. Para salvar las democracias liberales, necesitamos revertir esa percepción de rentismo mediante el fomento de unos “mercados equitativos”. Es decir, que los mercados en la economía, y también en la política, sean competitivos, libres y justos. Es lo que se propone en los distintos capítulos de este informe.

Una nota importante: los capítulos tratan más del Qué, de las reformas necesarias, y no tanto del Cómo, de cómo se pueden llevar a cabo. En la mayoría de los casos, se exigen acuerdos entre las principales fuerzas políticas, unos pactos de Estado que, en estos momentos parecen alejados de las prioridades cortoplacistas de casi todos los partidos españoles. Es nuestro deber, como sociedad civil, interceder para posibilitar esos acuerdos.

En el capítulo 2, Manuel Hidalgo describe cómo conseguir un mercado equitativo en la economía y lo hace partiendo de una original comparación con la física: en muchos sectores las empresas se concentran parecido a cómo la materia se acumula en el espacio. Es el caso, por ejemplo, de las “superstars” tecnológicas, como Google o Facebook. Urge, por un lado, aplicar medidas que garanticen la libertad de entrada a los mercados, como apuntalar las autoridades de defensa de la competencia. Y, por otro, buscar un nuevo equilibrio en la distribución de los beneficios empresariales que, sin poner en peligro la rentabilidad de las empresas, ofrezca

un trato justo a unos trabajadores que han perdido poder de negociación con, por ejemplo, las nuevas plataformas digitales. Al mismo tiempo, se hace necesario actuar sobre las instituciones informales y, en particular, en el caso español, en nuestra tradicional visión relativamente negativa del emprendimiento. Hidalgo propone inocular una cultura emprendedora en España a través de la introducción de los valores del emprendimiento en la educación a cortas edades –tal y como sucede en otros países de nuestro entorno–.

En el capítulo 3, Salvador Parrado analiza las positivas interacciones que se pueden establecer entre empresas y administraciones creando cuasi-mercados equitativos en la prestación de servicios públicos, y los retos que ha supuesto la epidemia de la Covid-19, y la declaración del Estado de Alarma. La sana competencia puede evitar tanto el “capitalismo rentista” de un pequeño oligopolio de prestadores privados como el monopolio por parte de un “estado rentista”. Y uno de los obstáculos más importantes para conseguir este mercado equitativo de nuevo viene del mundo de los valores; en particular, de las reticencias de muchos políticos y líderes de opinión, a la hora de dejar en manos de operadores privados actividades que tradicionalmente han hecho las administraciones y que éstas siguen financiando. Los prejuicios contra la mal llamada “privatización” del Estado de bienestar, que en realidad es simplemente una externalización de los servicios, son un escollo precisamente para la sostenibilidad a largo plazo de las políticas sociales. Parrado nos recuerda que la evidencia empírica indica que las fórmulas híbridas no son una panacea y puede obviamente llevar a abusos, pero, precisamente por ello, deberían explorarse de forma más sistemática en España, creando, por ejemplo, una agencia pública que aúne los conocimientos acumulados y los facilite tanto a ministerios como a consejerías autonómicas. La crisis del coronavirus ha puesto de manifiesto que la capacidad del sistema sanitario privado para apoyar en la gestión de la crisis ha sido desigual en las Comunidades Autónomas, desde modelos de coordinación única público-privada (como Madrid) y hasta la infrautilización de la sanidad privada (Valencia).

En el capítulo 4, Pablo Simón discute los problemas de los sistemas democráticos contemporáneos, acentuados tras crisis económica y acelerados durante esta crisis del coronavirus. El caso más extremo dentro del con-

texto europeo es de Hungría, donde Viktor Orban gobierna por decreto con escasas restricciones legales y ha instaurado nuevos delitos, castigados con penas de cárcel, contra los periodistas que publiquen noticias supuestamente contra la salud pública y contra los ciudadanos que se resistan a las órdenes del gobierno para luchar contra la Covid-19., España está lejos de esta situación, pero es uno de los países cuyos ciudadanos están más insatisfechos con el funcionamiento de la democracia. Y Simón propone una batería de cinco tipos de medidas para proteger las instituciones democráticas de la crisis de confianza: primero, fomentar la eficiencia y eficacia en la provisión de bienes públicos, reforzando el papel de autoridades de evaluación de políticas públicas como la AIREF; segundo, aumentar la transparencia e integridad pública, mejorando la percepción de imparcialidad de nuestras administraciones públicas; tercero, reforzar a un parlamento cada vez más impotente frente a un crecientemente poderoso ejecutivo; cuarto, reforzar el Estado de Derecho buscando una mayor neutralidad en los criterios de promoción en la carrera judicial y dotando de mejores medios a nuestros juzgados; y, quinto, estas reformas institucionales no surtirán efecto si no inyectamos un compromiso moral en nuestras élites políticas y nuestra sociedad civil. Es decir, de nuevo los valores aparecen como la variable clave.

En el capítulo 5, Manuel Villoria nos devuelve la mirada al sector privado y, en particular, a las instituciones que promueven la integridad empresarial y prevengan la corrupción. Es una cuestión que se ha manifestado crudamente durante la crisis del coronavirus: ¿es posible seguir teniendo unas reglas éticas globales para las empresas cuando la compra de mascarillas, tests, respiradores y otro material sanitario se ha convertido en un espacio en el que “todo vale”? De nuevo, Villoria subraya la necesidad de actuar tanto en el ámbito de las reglas formales como de las informales. Las recientemente adoptadas nuevas normas fiscales, delitos, obligaciones contables y de transparencia, así como la introducción de la responsabilidad criminal de las empresas en el código penal y de reglas de *compliance* en nuestro sistema empresarial por sí solas son insuficientes. Podrían ser incluso contraproducentes, al generar una mastodóntica burocracia. Necesitamos actuar también sobre lo que Villoria denomina las “reglas de juego internas” de las organizaciones, las normas informales que sancionan las conductas consideradas moralmente inapropiadas.

En el capítulo 6, sobre pandemias e infodemias, José Ignacio Torreblanca analiza los problemas provocados por la desinformación en internet, particularmente agudos en crisis como la del coronavirus. La democracia exige un espacio público compartido de debate que está desapareciendo porque las redes sociales favorecen la desintermediación y dificultan la existencia de una prensa de calidad. Esto genera a su vez desconfianza en los ciudadanos. Los nuevos populismos han elegido las redes como su tecnología para auparse al poder, en algunos casos hackeando la democracia gracias a la extracción de datos personales, como ocurrió en el Brexit o el triunfo de Trump. Las autoridades han perdido una década sin regular plataformas y redes, que ejercen como medios sin estar regulados como ellos, y no pueden eludir su responsabilidad de proteger el espacio de debate público democrático. Pero la UE está empezando a imponer disciplina y esta tendencia podría acelerarse tras la pandemia del coronavirus.

En el capítulo 7, Adela Cortina concluye hablándonos de necesidad de la ética, entendida como *éthos*, o fuerza del carácter. Siempre ha sido importante, pero la pandemia del coronavirus ha incrementado su necesidad, dado el aumento de la pobreza, la precariedad laboral y la desigualdad que ya estamos empezando a percibir. Esta ética se desarrolla interiorizando buenos hábitos y debe desplegarse tanto en el ámbito político como en el económico. En el político, la ética debe reforzarse en tres niveles: primero, con el compromiso de los dirigentes de los partidos de proteger las instituciones básicas, lo que exige descartar el concepto de enemigo y reencontrarse con el de adversario. En segundo lugar, necesitamos una sociedad madura, cuya participación en los asuntos públicos vaya más allá del voto, o del “me gusta” / “no me gusta”, desterrando también la perniciosa distinción entre Nosotros y Ellos. Tercero, Cortina propone trabajar el valor de la “amistad cívica” y la idea de que España es un “proyecto común”. Por otra parte, en la ética también debe potenciarse en la esfera económica. En este sentido, Cortina sugiere, primero, cultivar las distintas motivaciones de la racionalidad económica. No sólo el autointérés al que se refería Adam Smith, sino también la simpatía, la capacidad de sufrir con otros poniéndose en su lugar – una virtud a la que también aludió el economista escocés, aunque lo olvidemos con frecuencia –. Segundo, Cortina nos alienta a incorporar las normas éticas, ya escritas para

la economía, en nuestra cotidianidad. Como, por ejemplo, el Pacto Mundial de Naciones Unidas, propulsado en 1999 por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, o los Principios Orientadores de “Proteger, respetar, remediar” de John Ruggie, aplicables tanto a la acción de los gobiernos como de las empresas. Porque, si queremos salvar a nuestras democracias liberales, necesitamos la concurrencia tanto de los unos como de las otras.

Bibliografía

- Agerberg, Mattias.** 2017. "Failed expectations: Quality of government and support for populist parties in Europe." *European Journal of Political Research* 56.3: 578-600.
- Alexander, Gerard.** 2002. "Institutionalized Uncertainty, the Rule of Law, and the Sources of Democratic Stability." *Comparative Political Studies* 35, no. 10: 1145–1170.
- Albright, Madeleine.** 2018. "Will We Stop Trump Before It's Too Late?", *The New York Times*, April 6th.
- Annoni, Paola; Nicholas Charron and Victor Lapuente.** 2019. "Measuring Quality of Government in EU regions across space and time" Papers in Regional Science. Forthcoming.
- Cornell, Agnes and Victor Lapuente.** 2014. "Meritocratic administration and democratic stability." *Democratization* 21.7: 1286-1304.
- Cornell, Agnes and Victor Lapuente.** 2019. "Bureaucracy and the collapse of democracy." Quality of Government Working Paper Series.

Eatwell, Roger and Matthew Goodwin. 2018. *National populism: The revolt against liberal democracy*. Penguin UK.

Edsall, Thomas. 2019. "No Hate Left Behind. Lethal partisanship is taking us into dangerous territory". *The New York Times*, March 13th.

Epstein, Helen. 2019. "Good news for democracy." *The Lancet*.

Fisher, Max. 2019. "Algeria Tests Path Toward Democracy in an Era of Authoritarianism", *The New York Times*, March 13th.

Fukuyama, Francis. 1989. "The end of history?." *The national interest* 16: 3-18.

Fukuyama, Francis. 2014. *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Macmillan.

Hetherington, Marc J., and Thomas J. Rudolph. 2015. *Why Washington won't work: Polarization, political trust, and the governing crisis*. University of Chicago Press.

Kalmoe, Nathan P., and Lilliana Mason. 2019. "Lethal Mass Partisanship: Prevalence, Correlates, & Electoral Contingencies.", working paper.

Lapuente, Victor, and Bo Rothstein. 2014. "Civil war Spain versus Swedish harmony: The quality of government factor." *Comparative Political Studies* 47.10: 1416-1441.

Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt. 2018. *How democracies die*. Crown.

Lukianoff, Greg, and Jonathan Haidt. 2018. *The coddling of the American mind: How good intentions and bad ideas are setting up a generation for failure*. Penguin.

Lührmann, Anna and Staffan I. Lindberg. 2019. "A third wave of autocratization is here: what is new about it?." *Democratization*, 1-19.

Przeworski, Adam. 1991. Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press.

Mounk, Yascha and Roberto S. Foa. 2018. End of the Democratic Century Autocracy's Global Ascendance. *Foreign Affairs*. May/June Issue.

Sullivan, Andrew. 2018. "Can Donald Trump Be Impeached?", *The New York Times*, March 12th.

Treisman, Daniel. 2018. "Is democracy really in danger?" *The Washington Post*, June 19th.

PARK PLACE
APARTMENTS



Clifford



downtown synagogue

Capítulo 2

Capitalismo o Cómo Morir de Éxito

Manuel Hidalgo

2.1. Las fuerzas de la concentración

Las fuerzas que operan en la economía muchas veces pueden explicarse utilizando a la física. Es de este modo como podemos, en no pocas ocasiones, hacer entender a los ajenos a esta ciencia cómo operan los mercados o las fuerzas que mueven las grandes variables o agregados macroeconómicos. No se está hablando en estas líneas de usar la física para explicar la economía, algo de lo que los economistas no son del todo ajenos. En realidad, y para entender lo que se quiere transmitir, la física ofrece numerosos ejemplos que, como metáforas, permiten entender el devenir de

los grandes agregados económicos. Uno de estos ejemplos, que suelo usar con profusión allí donde explico qué fuerzas del mercado pueden debilitar al propio capitalismo y hacerlo menos equitativo y menos justo, es muy visual.

En un documental que versaba sobre el origen del Universo conducido y explicado por el genial físico y mejor divulgador que fue Stephen Hawking, este mostraba de un modo muy pedagógico cómo durante miles de millones de años la fuerza de la gravedad moldeó el Universo, creando entre otras muchas otras cosas las galaxias. Así, partiendo del famoso Big Bang, tan solo unos centenares de millones de años después, la existencia de unas mínimas perturbaciones en la distribución de la materia que existían en el espacio creado después de la explosión dibujaron de forma caprichosa concentraciones de la misma. Esta distribución asimétrica de la materia obligó a esta a colapsar en forma de estrellas y galaxias. Según contaba el afamado físico ya ausente, lo único que fue necesario para esta singular concentración de la materia fue la gravedad y la mencionada distribución no homogénea de la misma en el espacio. Lo demás, vino solo.

Para explicar cómo esto fue posible, Hawking nos enseñaba una sala repleta de canicas distribuidas homogéneamente. Si las fuerzas de atracción entre todas esas canicas fueran proporcionales entre ellas, como de hecho lo es si las canicas estaban distribuidas en el espacio de forma ordenada y todas tuvieran el mismo tamaño, dichas fuerzas se compensarían entre ellas, cancelándose mientras toda la distribución quedaría estable y fija. Al tirar unas canicas de las otras con similitud de fuerzas y en direcciones contrarias, ninguna terminaría por atraer de forma clara a las demás y la figura permanecería inmóvil. Sin embargo, si la distribución de las canicas no hubiera sido homogénea, lo natural habría sido esperar que algunas canicas consiguieran atraer a las otras, de tal manera que, una vez se fueran concentrando cada vez más masa (cánicas) en un solo punto, estas terminarían por atraer aún más canicas, elevando la cantidad de materia que terminaría por estar concentrada en pocos puntos. Así fue, con un punto de partida asimétrico en cuanto a la distribución de las canicas, como el genial físico nos mostraba visualmente el modo en el que las galaxias fueron creadas. Simplemente porque cuando la materia se comenzó a concentrar en pocos soles y pocas galaxias (en realidad miles de millo-

nes), esta generó atracción al resto, regalándonos a su vez esas imágenes tan bellas que telescopios como el Hubble nos ha ofrecido durante años.

Pues bien, si queremos hacer una similitud, podemos afirmar que, en la constelación económica, en este caso dominada por empresas y no por materia o canicas, podemos afirmar que ocurre otro tanto. Cuando observamos los mercados, lo que encontramos son, dependiendo de algunas variables que comentaremos más adelante, un número limitado de empresas que compiten entre sí. Sin embargo, estas empresas, bien por la muerte de la gran mayoría o la absorción de unas por otras, terminan concentrándose, o colapsando si queremos usar el lenguaje de la física, en empresas o corporaciones cada vez mayores y por este mismo motivo, y esta es la consecuencia más importante, con más poder de mercado. Podemos argumentar de este modo, que una de las fuerzas que de forma natural operan en los mercados es la de involucionar hacia un sistema de concentración de poder económico que genera, además, asimetrías que trascienden a la mera economía y acceden a parcelas políticas y sociales. Los mercados así, al alejarse de los parámetros equitativos, pueden incluso contaminar otros elementos de la convivencia social, creando unas tensiones que puedan derivar, en consecuencia, en rupturas de un sistema derivado de décadas y siglos de experimentación dolorosa, pero que al menos nos había regalado un final más justo que los anteriormente conocidos.

Pero las fuerzas que determinan un posible camino hacia un nivel mayor o menor de concentración son meras cuestiones técnicas, desde el punto de vista económico, aunque claramente “contaminadas” por otras instituciones sociales y políticas formales e informales que las pueden reforzar y facilitar. Podemos destacar dos de ellas, aunque obviamente existen no pocas más: las economías de escala y las barreras de entrada. A estas, y a la luz de la nueva revolución tecnológica 4.0, se une una nueva fuerza que amplifica estas dos iniciales: las economías de red (1). Entre estas tres fuerzas es posible que los mercados colapsen en muy pocas empresas, todas ellas de gran tamaño lo que, como se verá más adelante, supone una

(1) No cabe duda, tal y como se ha experimentado en la primavera de 2020 y durante el confinamiento, que hay que sumar una derivada de las tres fuerzas anteriores: la brecha digital como causa de desigualdad. Como veremos, la concentración de mercados y la desigualdad laboral y salarial estarán íntimamente ligadas no solo a la concentración de las empresas, sino además por su vínculo al diferente acceso a las nuevas tecnologías por los trabajadores.

amenaza para la propia supervivencia de los mismos mercados como mecanismos eficientes de creación de valor y de distribución de la renta. Frente a ella, como se explicará, necesitamos construir y reforzar contrapesos legales e instituciones formales e informales para que, haciendo paralelismo con Daron Acemoglu y James Robinson en su libro de éxito “El Pasillo Estrecho”, podamos correr para evitar salir de dónde estamos (Acemoglu y Robinson, 2019). Pero antes de continuar, ¿qué son las economías de escala y las barreras de entrada? ¿Qué son las economías de red?

En primer lugar, las economías de escala es un concepto económico relativamente sencillo y de larga tradición en el análisis económico. Una determinada actividad productiva posee economías de escala cuando se observa que un aumento en una unidad de bien productivo, el coste medio de producción de dicha unidad es inferior al del anterior. Dicho en términos coloquiales, elevar el tamaño de la actividad productiva reduce el coste de producción medio y eleva por ello la ganancia o valor añadido de la empresa. En el caso de que lo aumentara, estaríamos ante lo que denominamos deseconomías de escala.

La capacidad de ganancia por aumento de tamaño no es infinita. Dicho en otras palabras, las economías de escala suelen dejar paso a las deseconomías, por lo que se asume que toda actividad productiva posee un tamaño óptimo de producción. La razón de esta inflexión es simple: la gestión de los recursos se puede hacer excesivamente cara cuando el tamaño de la empresa excede un límite, lo que hace inviable seguir explotando dicho tamaño como vía para ahorrar costes. Este nivel de producción óptimo depende de cada industria. Así, por ejemplo, una factoría de ensamblaje y acabado de aviones no podrá tener nunca el mismo tamaño óptimo que el de una empresa de envasado de tomates. Las economías de escala son diferentes, así pues, en función de la actividad productiva.

Lo relevante, como se verá, es que dependiendo de cuál es el tamaño que tiene la empresa, sus costes de producción serán mayores o menores. Si, como veremos, comparados con los competidores del mismo sector, una empresa ha alcanzado el nivel óptimo antes, esta podrá competir mejor contra el resto de empresas que o bien entraron más tarde o tuvieron más problema de acceder al tamaño óptimo. Para quien llegara antes a dicho

tamaño óptimo, poseerá una ventaja comparativa que le permitirá expulsar a estos del mercado si este fuera su objetivo.

Con la aparición de las nuevas tecnologías en esta revolución 4.0, es curioso observar que existen mercados donde parece no existir un óptimo de escala, o cuando menos no parece estar muy definido. Estos mercados son aquellos donde producir una unidad más prácticamente se hace a coste cero, por lo que el coste medio siempre será menor a medida que aumentamos la producción. En particular, muchas de las nuevas y grandes empresas tecnológicas podrían asimilarse a esta tipología. Volveremos sobre esto.

En segundo lugar, las barreras de entrada vienen normalmente establecidas por los costes necesarios que hay que asumir para iniciar una actividad productiva. Si para entrar en un determinado mercado los costes de inicio de actividad, los costes fijos tal y como se denominan en economía, son muy elevados, serán pocas las empresas que puedan entrar a competir en dicho mercado. Por el contrario, si los costes son bajos, muchas empresas podrán iniciar actividad sin esperar a tener un gran coste de retirada en el caso en el que dicha empresa no tenga la suerte de mantenerse en el mercado.

Las propias economías de escala pueden constituirse como una propia barrera, pues si el mercado está maduro, nuevos actores en dicho mercado tendrán complicado su establecimiento. No obstante, puede haber muchos tipos de barreras de entrada, y que por supuesto, en algunos casos pueden ser impuestas por regulaciones.

Por último, las economías de red son más propias de la nueva economía surgida a raíz de las grandes tecnológicas y en particular a las llamadas “Superstars”, como son Google, Facebook o las diversas plataformas de servicios como Uber o Cabify. Estas economías, excepcionalmente analizadas y estudiadas por parte de economistas como el nobel Jean Tirole, explicaría por qué algunas de estas empresas concentran cada vez más y más mercado a su alrededor.

Dichas economías son explicadas de un modo sencillo: todo el mundo quiere estar donde todo el mundo está. La razón del éxito de Google o

Facebook, solo por poner dos ejemplos de los más conocidos, es que los retornos personales y psicológicos de la pertenencia a los mismos se maximiza al elevarse la probabilidad de encontrar en la interactuación en dicha plataforma lo que se busca. El uso de dichas plataformas remunera a sus usuarios con experiencias, información, acceso a amistades o simplemente satisfacción de una curiosidad que va en aumento conforme más personas participan en ella. Otras plataformas como son las de provisión de servicios, también juegan con el tamaño y número de seguidores como cebo para captar más clientes. Así, las empresas que pretenden encontrar perfiles que satisfagan sus necesidades de producción acudirán a aquellas plataformas donde más probable sea encontrar dichos perfiles. Al contrario, y en el otro lado de la plataforma, los candidatos a desarrollar un trabajo serán mayores cuanto mayor sea a su vez el número de posibles trabajos que puedan llegar. Estas economías de red actúan así como un reclamo haciendo que el tamaño de dichas plataformas sea a su vez lo que incite a que cada vez más personas o empresas, dependiendo de qué plataformas estemos hablando.

La suma de estas economías, de escala y red, así como de las barreras de entrada que suelen crearse con ellas pueden determinar que sin el concurso de otras fuerzas los mercados tiendan a la concentración. Dicha posibilidad supone, como bien se sabe desde hace bastante tiempo, una amenaza no solo para el correcto funcionamiento de los mercados, sino para el propio funcionamiento del sistema de mercados o capitalista tal y como lo conocemos. La propia forma que adquieren los mercados es una consecuencia de estas economías y barreras que actúan. Particularmente, y relacionando esta reflexión con la economía actual, las economías de red pueden definir la propia existencia o no de competencia en los mercados y por lo tanto de la subsistencia o no de las razones que podrían justificar que el mercado es la mejor manera de asignar los recursos productivos y las rentas derivadas de ellos.

2.2. Competencia vs monopolio

Los manuales de economía, desde prácticamente los inicios de la disciplina, basan su análisis inicial en los llamados mercados de competencia

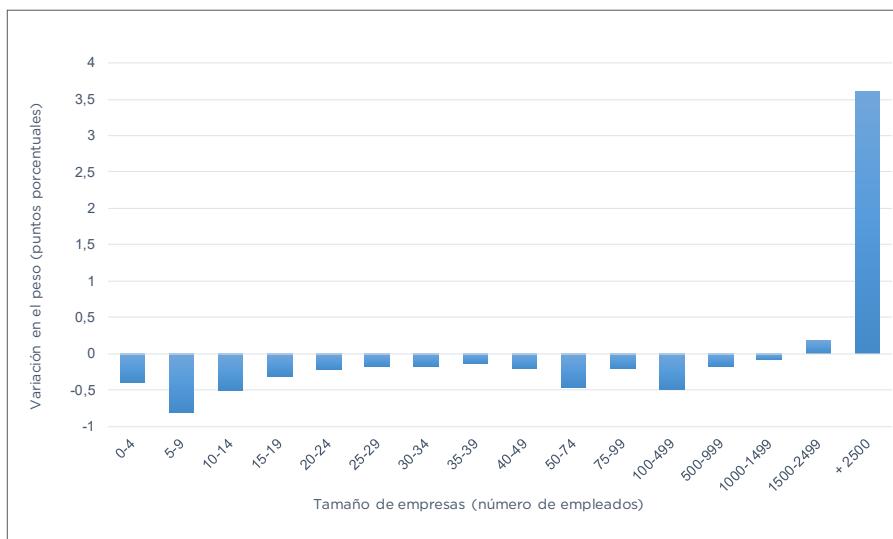
perfecta. Dichos mercados suponen solamente un artilugio teórico sin refrendo real. No existen tales mercados. En dichos hipotéticos mercados, multitud de empresas, por no decir infinitas, compiten en exacta igualdad de condiciones por los consumidores. Esto determina que ninguna de ellas pueda imponer condiciones al mercado. Su poder de mercado es nulo. Una ventaja de este hipotético mercado es que los precios a los que se pone en venta los productos son los más bajos posibles, consecuencia de la elevada competencia, lo que, por supuesto, beneficia a los consumidores, ya que les permite a estos elevar su bienestar al máximo posible. Si queremos, podríamos decir que estos mercados se acercarían a la panacea de unos mercados justos. Absolutamente todo factor en él sería remunerado por su estricta aportación, y la normalización de todos sus elementos obligaría a que esto fuera así. Es pues, la referencia utópica de la justicia en economía.

Sin embargo, los mercados de competencia perfecta no son reales. Es realmente difícil encontrar un solo mercado donde las características de los productos y empresas sean exactamente iguales de tal modo que la competencia sea total y las diferencias y desigualdades absoluta y objetivamente explicadas. Por el contrario, la mayoría de los mercados son de competencia imperfecta, y en muchos casos, oligopolios. Para esta tipología de mercado, las empresas acaparan un cierto poder de mercado. El modo en cómo lo hacen es mediante la captura de una parte de la demanda del producto que producen o comercian. Se podría también llamar rentismo, al capturarse esta renta mediante el uso de ventajas que solo introducen, a priori, aunque para esto habría que desarrollar un debate más extenso, ineficiencia al sistema. La creación de diferencias y características idiosincrásicas a la marca generan lazos de lealtad que les permiten disponer de una capacidad para atraer y mantener a parte de los consumidores. La consecuencia de esta “captura” es la posibilidad de mantener precios superiores a los existentes en mercado de competencia perfecta, lo que supone, además, la pérdida por parte de los consumidores de una parte de su “bienestar” a favor de la empresa. Por supuesto, en el caso más extremo nos encontramos los monopolios, casos en los que la “transferencia” del bienestar desde los consumidores a la empresa es la máxima. Así pues, a medida que nos vamos trasladando desde la competencia perfecta hacia el monopolio, los mercados se vuelven menos beneficiosos y justos para

el consumidor y sin embargo más favorecedores de la empresa. Por este y por otros razonamientos se ha creído siempre razonable imponer reglas que permitan e inciten la competencia en los mercados. Las instituciones sociales y la fuerza cívica pueden ejercer su influencia, pero en este caso necesitamos instituciones formales que hagan de contrapeso. Entre ellas, y por ejemplo, las leyes anti-trust de principios del siglo XX iban por este camino.

En este sentido, como se ha expuesto, existen fuerzas del mercado que puede favorecer la creación de monopolios privados, tal y como ha sucedido en algunas ocasiones en la historia con nombres muy relevantes del mismo modo que la gravedad compactó la materia. Lo que en estos momentos preocupa a no pocos economistas es que con la nueva revolución tecnológica se pueden estar amplificando las fuerzas que tengan como resultado final la aparición de nuevas corporaciones que terminen por acaparar buena parte de unos mercados cada vez más alejados de la competencia perfecta.

Gráfico 2.1. Variación del peso en el empleo total de las empresas norteamericanas por tamaño (1997 – 2014).



Fuente: U.S. Census Bureau, Statistics of U.S. Businesses y elaboración propia.

Los datos y las cifras nos llevan a pensar de este modo. Según numerosos indicadores, en las últimas décadas el proceso de concentración parece haberse acelerado de tal manera que gran parte del aumento del empleo se ha concentrado en las grandes empresas o corporaciones. Por poner un solo ejemplo, el gráfico que se muestra a continuación nos indica claramente qué implica esta tendencia. El gráfico 2.1. nos enseña la variación del peso en el empleo de las empresas de los Estados Unidos clasificadas por tamaño entre 1997 y 2014. En este caso es fácil comprobar que una imagen vale más que mil palabras ya que, durante dicho intervalo de años, el aumento del peso del empleo ha sido exclusivamente entre las empresas con un mayor número de trabajadores. Por el contrario, las pequeñas y medianas empresas son hoy menos importantes que hace 20 años.

Por otro lado, cada vez más, trabajos de investigación encuentran que los márgenes empresariales de las grandes corporaciones, y del sector productivo en general, en países como Estados Unidos y muchos otros no deja de crecer. Las razones para esta evolución son muy variadas, pero lo que sí parecen señalar gran parte de estos análisis es que una posible explicación es la concentración de los mercados, y en consecuencia el aumento de las rentas monopolísticas que fluyen hacia los cada vez menos actores productivos. Las consecuencias de esta concentración, por lo tanto, puede minar la propia razón de ser del mismo capitalismo.

2.3. A menor eficiencia de los mercados, mayor desigualdad

Por un lado, el aumento de las rentas en manos de las empresas y de las grandes corporaciones no ha dejado de aumentar en las últimas décadas. La caída del peso de las rentas salariales derivadas de esta tendencia provocaría por lo tanto un aumento de la desigualdad. Sobre esta cuestión han tratado muchos trabajos en los últimos años, entre los cuáles habría que destacar por ejemplo el inmenso trabajo de Thomas Piketty (2014). Las razones no solo deben buscarse en dicho aumento de la concentración. Por ejemplo, se han propuesto otras como el aumento de la amortización debido a la mayor rotación de un capital que queda obsoleto más rápidamente o por el incremento de las rentas inmobiliarias. Sin embargo,

la mayor concentración genera mayor desigualdad al provocar el aumento de las rentas acaparadas por las grandes corporaciones.

Sin embargo, existen otras explicaciones. Una mayor concentración productiva, con menos competencia, implica que el factor empresarial captura más renta, rentismo. Una de las consecuencias no triviales es que esta captura puede elevar la desigualdad a través de la polarización del mercado de trabajo. Así, unas mayores rentas les permiten pagar mayores salarios, en particular al empleo cualificado, lo que vincula de nuevo el proceso de concentración al cambio tecnológico (Holger et al., 2017). Estas fuerzas se refuerzan en un círculo virtuoso pues mayores salarios en estas empresas generan incentivos para atraer a las mismas a los más cualificados. Esto genera un aumento de su ventaja comparativa frente a competidores, concentrando más aún el mercado. Por ejemplo, existen trabajos que demuestran que, desde los años ochenta, gran parte del aumento de la desigualdad salarial proviene del aumento de las diferencias salariales entre empresas (Song et al., 2019).

Además, y como la crisis del coronavirus ha dejado patente, aquellos trabajadores de estas empresas más tecnificadas no solo pueden recibir mayores remuneraciones, sino que además tienen una mayor capacidad de sostener actividades basadas en tareas que pueden desarrollarse a partir de estas nuevas tecnologías. Los empleos más cualificados y absorbidos por las grandes corporaciones han demostrado una mayor resiliencia en la reciente crisis y, por ello, una mayor estabilidad de ingresos. Esto, sin duda, podrá alimentar aún más, en lo sucesivo, el aumento de la desigualdad.

Como se ha adelantado, no son pocos los trabajos que señalan que esta tendencia a la aglomeración proviene de las particulares características de los nuevos mercados que las grandes empresas tecnológicas han ayudado a crear. Estas grandes corporaciones disfrutan de unas economías de escala sin final, donde cualquier tamaño mayor es siempre mejor y nunca ineficiente. La existencia de costes marginales hundidos, casi nulos, incentivan y fomentan el aumento del tamaño de dichas grandes superstars, lo que les permite a su vez ganar constantemente ventaja comparativa. Por otro lado, la explotación de las comentadas economías de redes genera

unas enormes barreras de entrada para los nuevos competidores, ya que deben llegar a una masa crítica de usuario que les permita alcanzar un nivel mínimo de rentabilidad.

Pero no solo son estas economías de escala. Así, economistas como son David Autor, David Dorn Lawrence F. Katz, Christina Patterson y John Van Reenen ya demostraron en un trabajo de 2017 que no solo las externalidades de red o los costes marginales hundidos o las barreras de entrada pueden explicar la tendencia a la concentración corporativa observada en los últimos lustros (David et al., 2017). Además, el cambio tecnológico influye de otros modos a dicha concentración, como es, por ejemplo, elevando la sensibilidad de los consumidores y demandantes de los productos al precio de los bienes comercializados en la red. Esto permite un incremento de la información que llega al consumidor, lo que termina por favorecer a aquellas compañías que han alcanzado antes una más eficiente estructura de costes. Según estos autores, y aunque esta tendencia es paradigmática de las grandes corporaciones de la red, es en la economía real, la de bienes y servicios en el comercio tradicional, donde también operan las mismas fuerzas, extendiéndose la tendencia a la concentración en prácticamente todos los sectores.

Esta nueva tendencia a la concentración resulta alarmante pues sabemos desde hace mucho tiempo, y así parecen demostrar recientes trabajos, que las consecuencias son en general negativas para la economía y la sociedad como, por ejemplo, una mayor desigualdad. En este sentido, cobra una extrema importancia evitar la concentración regulando de tal modo que sea el estado quien favorezca la competencia. Pero los tiempos cambian como se ha visto. Las grandes corporaciones nacidas bajo la sombra de la nueva revolución industrial retan al tradicional análisis económico que evalúa y sugiere soluciones para evitar los monopolios. En el tradicional análisis económico de los monopolios, se justifica la intervención pública porque dicho análisis apunta, como hemos visto, a que los monopolios generan un perjuicio económico y de bienestar.

Sin embargo, en las actuales superstars, el argumento clásico parece quebrar. Por un lado, los costes marginales hundidos permiten a las grandes corporaciones ofrecer bajos precios en contraprestación a sus servicios.

Cuando los precios son bajos, el bienestar de los consumidores es elevado, lo contrario a lo que sucede con los monopolios clásicos. De este modo, no es sostenible el argumento de que los actuales monopolios surgidos del cambio tecnológico actual reducen el bienestar de los consumidores.

Pero no solo eso. Incluso las grandes corporaciones se pueden permitir subvencionar parte de los servicios que ofrecen a los consumidores, es decir, ceden gratuitamente el uso o consumo de sus productos con el objeto de obtener un beneficio por la venta de subproductos derivados de dicho uso, como es el de los datos que estos generan.

En tercer lugar, las grandes corporaciones resultantes de esta nueva etapa de concentración no suelen dejar de lado la innovación, algo que siempre se supuso de los monopolios. Todo sabemos que las grandes corporaciones actuales si algo realizan con profusión e interés es la de dedicar una buena parte de sus recursos a la innovación y al desarrollo de nuevos productos. El avance tecnológico que estas empresas fomentan está fuera de dudas, por lo que, de nuevo, es difícil argumentar por parte un coste global negativo para la sociedad.

Esta nueva realidad exige un nuevo análisis antimonopolio que no solo permita identificarlos sino proponer medidas para evitar un excesivo control de los mercados. Estas medidas deben estar muy justificadas.

En primer lugar, es necesario identificar cuáles son los verdaderos mercados donde estas empresas tienen poder. Así, por ejemplo, las diez grandes “superstars” de internet, absorbieron en la primera mitad de 2017 el 75% de todos los ingresos en publicidad. El carácter de plataforma de muchas de estas grandes corporaciones supone que cometamos el error de considerar a estas grandes empresas como corporaciones que ofrecen unos servicios que en realidad solo suponen el cebo para que los potenciales consumidores acudan a su producto. Pero en realidad, el negocio de Google o Facebook es realmente otro, por poner un ejemplo. En estos casos, es necesario reconocer que su mercado, su cliente, es otro, y es en este mercado “verdadero” donde se debe analizar el poder de mercado.

No podemos descartar otras plataformas para las cuales su negocio puede ser diferente, más alejado del modelo puro de plataforma, como son las redes sociales. Por ejemplo, Amazon, para la cual su negocio es el retail y sus clientes son los proveedores, o Uber, con la de los taxistas que aportando su vehículo hacen sus servicios bajo el paraguas de su aplicación. Por supuesto, no debemos olvidar a Deliveroo, cuyo principal cliente no es tanto el consumidor que obtiene el producto en su domicilio, sino el “rider” que es quien paga la cuota a la empresa.

Por último, y esto es lo más importante, en la actualidad y como consecuencia de la aparición de estas grandes corporaciones, desde la academia muchos economistas han tratado de ampliar el análisis de las consecuencias de los monopolios, en particular los recientes, a otros campos que tradicionalmente habían quedado relegados del análisis de las consecuencias de los mismos. En particular, son muy numerosos los trabajos que han incidido en las consecuencias laborales del aumento del poder de mercado.

En particular, lo que se empieza no tanto a conocer sino a poder medir es que las empresas que adquieren relevante poder de mercado se convierten no solo en monopolios sino también en grandes monopsonios laborales. Su capacidad para controlar la demanda de empleo en ciertos sectores es relevante.

De este modo, el mercado de trabajo también se vuelve asimétrico derivado de un desequilibrio en la capacidad de negociación por parte de quienes participan en él. Si a esto sumamos la pérdida de poder por parte de los sindicatos, derivado en gran parte de la transformación del mercado de trabajo que se deriva igualmente del nuevo cambio tecnológico, obtenemos una combinación que limita una distribución simétrica de las ganancias del mercado. Esto se convierte, de hecho, en una de las mayores amenazas para el capitalismo actual, la polarización laboral y de ingresos, en parte derivado de un incremento del poder de mercado por parte de las actuales grandes corporaciones.

En resumen, las tendencias actuales a la concentración de actividades mucho más intensas en sectores tecnológicamente avanzados pueden debili-

tar los propios fundamentos del capitalismo. El sentimiento de pertenecer a un sistema productivo que nos deja de lado puede ser cada vez mayor y, asociado a una crisis económica como la experimentada recientemente, puede derivar, como se ha visto, en una expansión de las propuestas populistas que traten de ganar el apoyo de los excluidos.

2.4. Concentración de mercados en Europa y España.

¿Podemos observar estas predicciones en mercados tan cercanos como son los de España y Europa? Recientemente algunos trabajos tratan de evaluar si esto es así. A nivel europeo, y tomando como referencia un trabajo reciente de la Comisión Europea, lo que se observa es que no existe de momento una tensión tan intensa como la encontrada hasta la fecha en otros países, en particular los Estados Unidos (Cavalleri et al., 2018). Por un lado, ni se observa un incremento en los márgenes empresariales que puedan motivar un discurso a favor de la concentración ni existe una clara evidencia que demuestre que ha decaído el dinamismo empresarial, es decir, que las barreras de entrada se hayan endurecido por razones explicadas en este documento. Las razones argumentadas por el estudio es que una posible explicación es de hecho la construcción del mercado único, que ha permitido, a diferencia de los Estados Unidos, este impulso a la dinamización de los mercados, así como iniciativas legislativas como puede ser la Directiva de Servicios de 2006.

En este sentido, y concretando para España, los resultados indican una tendencia similar a la encontrada para Europa. Así, trabajos como los de Valletti et al (2017) evidencian una escasa concentración de las actividades y, en general, un escaso aumento del margen empresarial (Valletti et al., 2017).

2.5. ¿Qué solución es posible?

Aunque pudiera resultar paradójico, la opción más evidente es la competencia y la evidencia para la cuál se expone solo una muestra en los párrafos anteriores así lo puede certificar. La competencia no es una opción,

debe ser una imposición. Es por ello que hay que apoyarse en aquellas instituciones formales que desde hace ya décadas tratan de evitar el abuso de poder en los mercados de las grandes corporaciones.

Como la experiencia europea nos podría enseñar, un modo evidente de mejorar el funcionamiento de los mercados, así como de evitar que el propio capitalismo siente las bases de un sistema menos justo, más concentrado y, por extensión, tendente a erosionar las relaciones económicas y sociales que armonizan la convivencia es, precisamente, la aplicación de medidas que aseguren la competencia y la libertad de entrada a los mercados.

Hay que asegurar que las empresas compitan en igualdad de oportunidades entre ellas, en cierto modo eliminando las barreras de entrada que dificultan el acceso de nuevas firmas al mercado. Por ejemplo, las agencias de defensa de la competencia son primordiales en este asunto. La vigilancia y la ejecución de acciones son fundamentales. Por otro lado, debemos evitar que los estados apoyen este tipo de concentración, minimizando la probabilidad de que estas grandes corporaciones se conviertan en instrumentos para captar rentas.

Para ello, son fundamentales los contrapesos que se pueden crear en las instituciones políticas formales. Pero para ello es necesario, además, crear una cultura de la competencia en las mentes de legisladores. Sin esto, sin la verdadera idea de que más competencia genera mayor justicia en los mercados y menores asimetrías, no será posible luchar contra la concentración. Para esto último, las instituciones formales no serán suficiente, ya que necesitaremos apuntalar las informales, las nacidas del colectivo.

En este sentido, y no solo como ejemplo, sino como derivada fundamental de todo lo anterior, es necesario comprender las consecuencias laborales asegurando un verdadero papel negociador a los trabajadores. Concretamente, la intensa externalización de las tareas desde las empresas hasta los individuos erosiona la capacidad de los sindicatos para negociar. Esto, al reducir el contrapeso que estas organizaciones de defensa de los trabajadores aplicaban en las negociaciones, debilita su poder negociador frente a unas corporaciones que cada vez pueden resultar más poderosas.

En ese sentido debe buscarse de nuevo un equilibrio que permita por un lado reequilibrar la distribución de las ganancias empresariales, sin minar, desde luego, la rentabilidad de las mismas, pero garantizando en todo momento un trato justo en las relaciones laborales. Para ello es necesaria una revisión de las instituciones laborales y la creación de una nueva adaptada a los nuevos tiempos.

Por último, para mantener la dinámica de creación de empresas es necesario no solo reducir la intensidad de las barreras de entrada que se crean tanto desde el mercado como desde la regulación. Por ello es necesario incentivar el emprendimiento mediante la aplicación de medidas que mejoren el ecosistema económico y social que lo facilita. Así, entre estas medidas podemos destacar la educación en emprendimiento incluso a muy cortas edades, así como la formación en gestión de empresas entre aquellos que dan el paso. Se sabe que gran parte de la mortandad de las nuevas empresas creadas viene explicada por la falta de preparación entre los nuevos empresarios.

Por otro lado, y como se ha adelantado, es necesario inocular esta cultura emprendedora, apuntalar estas instituciones informales y si es posible, mediante la importación de capital humano. Así, no solo es necesaria la captación de capital físico, inversiones, sino además de captar el know-how y la cultura recibiendo a las personas que con estas inversiones llegan. Así, facilitar su establecimiento, ofreciendo además una red de capital social, como es la dotación suficiente de una oferta educativa, cultural y económica para su establecimiento.

En definitiva, el mejor garante de la competencia es el propio estado y sus instituciones. Como siempre ha sido, la garantía de un buen mercado eficiente, justo y redistributivo es que es que haya una buena regulación económica y una buena cultura de la competencia.

Bibliografía

Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2019): *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Editorial Deusto, 2019.

Cavalleri, Maria Chiara; Alice Eliet; Peter McAdam; Filippos Petroulakis; Ana Soares; e Isabel Vansteenkiste (2018): "Concentration, market power and dynamism in the euro area". *Discussion Papers, Working Paper Series*.

David, H., Dorn, D., Katz, L. F., Patterson, C., and Van Reenen, J. (2017). *The fall of the labor share and the rise of superstar firms.*, NBER WP Nº 23396.

Holger M. Mueller, Paige P. Ouimet and Elena Simintzi. (2017): "Wage Inequality and Firm Growth," *American Economic Review*, vol 107(5), pages 379-383.

Piketty, Thomas. (2014): *El capital en el siglo XXI*. Editorial:Fondo de Cultura Económica.

Song, Jae; Price, David J.; Guvenen, Fatih; Bloom, Nicholas; and von Wachter, Till. (2019): "Firming Up Inequality" *The Quarterly Journal of Economics*, vol 134(1), pages 1-50.

Valletti, T., G. Koltay, S. Lorincz and H. Zenger (2017), "Concentration trends in Europe", presentation, December 2017, https://ecp.crai.com/wp-content/uploads/2017/12/VallettiConcentration_Trends_TV_CRA-002.pdf



Capítulo 3

La gestión de lo ‘público’ por el sector privado y el valor social: ¿hay una contradicción de los términos?

Salvador Parrado ⁽²⁾

3.1. Entre el capitalismo rentista y el estado rentista

Las empresas privadas prestan servicios públicos prácticamente en casi cada sector gubernamental, aunque con diferente intensidad según los países. Las diversas fórmulas incluyen los “cheques” (vouchers) para que los usuarios elijan el proveedor del servicio, el pago de acciones en función de que se consigan impactos sociales (*social impact bonds*), la contratación de servicios auxiliares como la limpieza de edificios, los servicios

(2) Muchas de las reflexiones de este texto provienen del proyecto de investigación realizado con Anne-Marie Reynaers (Universidad Autónoma de Madrid) y financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad: referencia CSO2016-77493-P Valores públicos, profesionales y partenariados público-privados en el sector de la salud.

de restauración, o la seguridad, las concesiones para construir y operar grandes infraestructuras (autopistas, hospitales, centros de detención, depuradoras o plantas de gestión de residuos sólidos), o simplemente la autorización para que operadores privados presten servicios tutelados bajo reglamentación administrativa como la educación, el sector farmacéutico, la sanidad, las instituciones penitenciarias, o los centros de la tercera edad. Partiendo de esta realidad imbricada, este capítulo analiza las cuestiones referidas a la gestión privada de lo público en las fórmulas concesionales, que están experimentando una expansión creciente en el mundo.

Muchas de estas concesiones coexisten con otros operadores en una situación de cuasi-mercado en algunos sectores. Tal como se expone en la introducción de este libro, el mercado tiene el potencial de apoyar el crecimiento, pero se debe estar alerta pues hay riesgos de que la equidad se vea socavada. Se habla de cuasi-mercado en estas fórmulas porque hay competencia y elección, aunque de forma limitada. Por una parte, se espera que la competencia entre operadores privados permita a la Administración seleccionar la oferta que prometa mayor valor social con el menor coste económico a la hora de construir la infraestructura y operar el servicio. Sin embargo, una vez que un operador privado gana la concesión, es prácticamente imposible someter de nuevo a la competencia el objeto de la concesión en un plazo de 20 a 30 años por término medio. Por otra parte, una vez que se ha concedido la infraestructura, no es inusual que el consorcio que opera el servicio compita por atraer clientes, como pacientes (en las concesiones hospitalarias) o conductores (en el caso de autopistas alternativas a las redes viarias existentes). Por tanto, la elección es posible, tanto de operador privado (por parte de la Administración) como de proveedor de servicios (por parte del usuario).

En esta situación de cuasi-mercado, diversos elementos pueden minar el principio de equidad. Por ejemplo, la elección puede tener diferentes consecuencias en los operadores públicos y privados que compiten por clientes. Normalmente, el contrato concesional estipula que el canon a pagar aumenta con nuevos usuarios; sin embargo, el operador público no siempre se beneficia de la atracción de nuevos usuarios como más pacientes en los hospitales públicos o conductores adicionales por las vías públicas. Además, esta elección no es ilimitada ni toda la población tiene acceso a

ella. Por ejemplo, para algunos pacientes no sería factible elegir un hospital concesionado lejos del domicilio. En estas condiciones de partida, el cuasi-mercado no es equitativo para todos los actores pues la autoridad sanciona y premia al operador privado, pero suele no alterar el sistema de incentivos para el operador público.

El cuasi-mercado también presenta claroscuros en el contexto que la pandemia causada por la Covid-19 está propiciando en la sanidad y la economía. La crisis ha dejado entrever que la autoridad no ha regulado el cuasi-mercado para adaptarse a situaciones que implican la declaración del estado de alarma con restricción de los derechos y las libertades de los ciudadanos. En el caso español, los proveedores de la sanidad privada son subsumidos y puestos a disposición de la autoridad al igual que los hospitalares públicos para afrontar la pandemia. Este es un primer paso regulatorio que no parece haber sido suficiente según la evidencia anecdótica en el momento de redactar estas líneas.

El objeto de este capítulo no abarca a toda la sanidad privada sino solamente a aquellos proveedores que prestan servicios sanitarios bajo la autoridad de forma concertada o mediante concesión. Los problemas mencionados a continuación afectan a la implicación de la crisis de los proveedores privados mediante fórmula de seguro privado como aquellos prestados bajo el paraguas de lo público.

En general, el mercado nacional e internacional de productos sanitarios ha funcionado bien bajo el prisma del valor económico, pero deficientemente en la generación de valor social, como ha demostrado la competencia por conseguir Equipos de Protección Individual (EPIs) para el personal sanitario, ventiladores, mascarillas, guantes y demás productos de protección para la población. Una intervención ad hoc del gobierno en el mercado nacional parece haber limitado las consecuencias de este mercado global en el que algunos países como China tienen un control elevado sobre la producción y exportación de estos productos.

Para el futuro, la autoridad regulatoria necesita precisar mejor cómo debe actuar el cuasi-mercado de la salud en aquellas comunidades autónomas donde existe para afrontar crisis sanitarias que no entienden de fronteras

políticas. Según lo observado, hay varios aspectos que no han funcionado adecuadamente, o al menos no ha habido información transparente al respecto. Primero, la capacidad del sistema sanitario privado para apoyar en la gestión de la crisis ha sido desigual en las Comunidades Autónomas desde modelos de coordinación única público-privada (Madrid) y ocupación plena de Unidades de Cuidados Intensivos hasta la infrautilización de la sanidad privada (Valencia) (*Gaceta Médica*³). Respetando el marco competencial autonómico, las crisis nacionales pueden requerir mayor uniformidad y unidad de mando, en particular por lo que se refiere a cómo debe responder el operador privado. Segundo, los operadores privados alegan que el mecanismo de financiación no ha funcionado por haber perdido los pacientes “regulares” de tiempos “normales” y no recibir suficiente compensación para hacer frente a la expansión del gasto ocasionado por la pandemia. Tercero, en un contexto de desprotección casi generalizada de la seguridad del personal sanitario, no parece haber un plan de contingencia operativo a nivel de hospital, de región sanitaria y de comunidad autónoma que obligue a los distintos actores (incluidos a los privados) a establecer condiciones mínimas de preparación para crisis de este tipo. Los principios de la meta-regulación y la regulación basada en el riesgo tienen mucho que aportar en esta área.

Tanto en tiempos normales como en situaciones de crisis sistémicas, algunas de las cuestiones suscitadas por esta situación de cuasi-mercado y la participación del sector privado en la gestión de lo público son controvertidas. La controversia vertebradora del texto es cómo conseguir el valor social para los usuarios y la comunidad frente a actores que intentan maximizar el valor económico (derivando en un capitalismo ‘rentista’) y el valor político (acerándose al Estado ‘rentista’), a veces, a costa de este valor social. En el próximo apartado se definen estos valores y las condiciones de equilibrio entre ellos, sin que se proponga necesariamente que los tres valores deben mantenerse en el mismo nivel, sino que sus equilibrios dependen del contexto institucional en el que se practiquen. La participación de los entes privados en lo ‘público’ parece ineludible por las limitaciones de las organizaciones públicas y deseable por las promesas de

(3) <https://gacetamedica.com/politica/sanidad-privada-atiente-a-19-por-ciento-afectados-coronavirus-espana/>

la empresa privada, como se expone en el segundo apartado. No obstante, estas promesas no parecen convencer a muchos políticos, empleados públicos, usuarios o contribuyentes. Las reticencias presentadas en el tercer apartado pueden vincularse al riesgo moral de que se maximice el valor económico o el político a costa del valor social. Como antídoto a estas reticencias hay riesgos reputacionales si el valor social no se consigue y esto puede importar cada vez más en este mundo de responsabilidad interrelacionada.

La consecución de un equilibrio, siempre dependiente del contexto, entre el valor económico, el social y el político depende de cómo se regulen y apliquen los contratos. Por definición, los contratos parecen destinados a regular la desconfianza; su aplicación podría cultivar la confianza si los operadores privados y públicos entienden la naturaleza duradera de su relación. Parece que la desconfianza domina y, en España, cómo se apunta en el apartado cuarto, la imposición unilateral del contrato por parte de la Administración contratante se basa en la desconfianza hacia el contratista. Además, este apartado resume aspectos nucleares sobre la interacción de la Administración y el contratista para equilibrar el valor social, el económico y el político. Se analiza cómo se hace el seguimiento del contrato, cómo se responde de él, cuál es la transparencia de la información contractual y con qué facilidad se introducen modificaciones adaptadas a una sociedad cambiante.

3.2. El valor social vs el valor económico y político: sinergias y divergencias

En la literatura académica se ofrecen varias versiones de las diferencias y las similitudes entre organizaciones públicas y privadas. Algunos autores las consideran radicalmente diferentes; otros priman las similitudes sobre las diferencias y hay quienes asumen una gradación de lo “público”, manifestada en torno a quién es el propietario, a si domina la autoridad política o la económica del mercado en las relaciones con estas organizaciones y a cómo se financian (mediante asignaciones presupuestarias públicas o cualquier fórmula vinculada a la actividad o los resultados alcanzados) (Bozeman y Schneider 1994). En las fórmulas concesionales, objeto de

este capítulo, la propiedad, el sometimiento a la autoridad política y la económica y la financiación se combinan de maneras diversas. No obstante, la autoridad política suele imponer cláusulas contractuales en las que la lógica del mercado queda supeditada al valor social pretendido.

Una fórmula público-privada de prestación de servicios genera una combinación de valor social, político y económico que es susceptible de ser apropiado por uno o varios de los intereses afectados. El valor generado por una fórmula colaborativa se refiere a la suma de todos los beneficios que se obtienen en esta interacción independientemente de quien se apropia de este valor: la empresa, el usuario, los ciudadanos, los políticos o la organización pública (Kivleniece and Quelin 2012). Lo relevante es que el valor que aportan las partes no se generaría si éstas actuaran de forma independiente.

El valor social es capturado directamente por los usuarios del servicio y sus efectos también por la comunidad. Este valor se refiere a los beneficios que obtienen directa o indirectamente como consecuencia de la prestación de un servicio. Por ejemplo, el valor social en el ámbito de la sanidad se vincularía a la eficacia clínica de los tratamientos, al coste del servicio para el erario público, a la mejora de la salud y de la calidad de vida de los pacientes, así como de las personas de su entorno. El valor social, por tanto, constituye la suma de los resultados directos e indirectos de la provisión de servicios y políticas en estas fórmulas híbridas.

Para conseguir el valor social, el valor político y el económico generados pueden ser sinérgicos y colaborativos o divergentes y movidos por motivos egoístas. La autoridad política puede capturar valor político derivado de la consecución de valor social. Uno de los mayores valores políticos es la reelección. Para ello, la autoridad política debería determinar los fines públicos a conseguir: la equidad, la eficacia, la libertad y la justicia distributiva aplicable, por ejemplo, y un coste del servicio que lo haga sostenible. También le corresponde definir los resultados relevantes para la comunidad, rendir cuentas sobre los éxitos y los fracasos e introducir cambios en la gestión que respondan a un valor social superior. El valor político, en definitiva, supone que la responsabilidad pública de la autoridad se vea realizada a través de la acción privada. Pero el valor político también

puede derivar en apropiación egoísta, favoreciendo ventajas individuales mediante prácticas corruptas de los promotores de fórmulas híbridas, o rescindiendo los contratos para ganar réditos electorales cortoplacistas o propiciando cambios de la regulación o del contrato que perjudiquen las estrategias a largo plazo de los operadores privados sin la debida compensación. Esto haría derivar a las autoridades hacia un Estado rentista, limitando la existencia de un cuasi-mercado libre y competitivo.

En la situación de pandemia de la Covid-19, la declaración del estado de alarma y la situación excepcional que se crea puede derivar en actuaciones de Estado rentista, que pueden ir en detrimento del valor social. Las autoridades autonómicas podrían, por ejemplo, establecer fórmulas de implicación del sector privado que puede ir en detrimento del valor social (p.e. coste excesivo para el erario) si no existen marcos reguladores genéricos que limiten estas prácticas potenciales.

El valor económico se asocia a las rentas apropiadas por la empresa participante en estas fórmulas híbridas. La expansión de estas fórmulas a otras áreas gubernamentales o zonas geográficas favorece el aumento de la apropiación de valor económico. En sentido positivo, si la consecución del valor económico no merma la obtención de valor para la comunidad, esta compatibilización permite un uso eficiente de recursos que probablemente el sector público no podría conseguir. De forma negativa se consideraría todo incremento de valor económico que perjudique la obtención de un bien social. Las reticencias planteadas a que el sector privado gestione lo público se basa en el miedo a que maximice su beneficio y minimice el valor social, por ejemplo, reduciendo la calidad de la prestación del servicio, o detrayendo recursos públicos que podrían redundar en los usuarios y en la comunidad por otras vías. En esta situación, el capitalismo rentista minaría los principios de un cuasi-mercado equitativo.

Este valor económico generado puede verse afectado por situaciones de pandemia como la de la Covid-19 en ausencia de marcos regulatorios adecuados. La crisis ha mostrado diferentes actuaciones de los operadores privados con su personal como consecuencia de la disminución de la actividad asistencial regular al mismo tiempo que en el ámbito público se

contrataba a destajo personal sanitario. Independientemente de la expli-cación lógica y ajustada a diversos principios del valor económico en el primer caso y social en el segundo, esta cuestión requiere de unas reglas detalladas para futuros sucesos.

El equilibrio entre valor social, político y económico es inestable en el largo plazo porque los factores exógenos tecnológicos, económicos, sociales y medioambientales inciden de manera relevante en los resultados a conseguir. Adicionalmente, la sociedad cambia sus preferencias y sus necesidades, que se expresan en demandas concretas de servicios, pero también en el voto a opciones políticas concretas. Finalmente, las crisis de ámbito nacional que desborda el sector sanitario e impacta de forma re-levante en la economía tensiona también este equilibrio. En este entorno fluido, la heterogeneidad y la mutación de las demandas impactan en los operadores privados y en cómo pueden capturar valor económico sin des-cuidar el valor social. Lo mismo ocurre con los políticos responsables de estas fórmulas híbridas, quienes se encuentran con cláusulas contractua-les de diseño rígidas y tienen que responder ante nuevas necesidades. En este contexto de equilibrio fluido y mutante debe entenderse qué promete la empresa privada cuando gestiona lo público y qué actitud responsable adopta la autoridad política.

3.3. Las promesas de la empresa privada gestionando lo público

Las ventajas para el sector público de la participación de la iniciativa pri-vada en estas fórmulas contractuales proceden de argumentos variados: ahorro económico y eficiencia de gestión, capacidad de innovación y fle-xibilidad en la gestión de recursos humanos.

La generación y captura de valor económico afecta al operador privado y al ente público responsable, redundando indirectamente en la comuni-dad. El ente privado se apropia de las rentas, y la comunidad se beneficia de las eficiencias alcanzadas y la reducción de costes, lo que permite que se presten más servicios por recursos empleados o incluso que se ofrezcan servicios nuevos o de mayor calidad. Diversos argumentos apoyan la ge-

neración de eficiencias. Uno de ellos es la economía de escala de alcanzar un número de servicios, de la que dispone la sanidad pública, que permita la reducción del coste unitario. La economía de escala aumenta si un consorcio de empresas puede ofrecer el mismo servicio a distintas unidades de gobierno. Un segundo argumento aduce que el sector privado complementa o incluso reemplaza al Estado en la prestación del servicio gracias a que financia inicialmente la infraestructura, se endeuda y asume los riesgos financieros iniciales en el caso de las concesiones. Estos recursos son recuperados a lo largo de la vida del contrato con el pago del canon mensual. Esta forma de financiación es atractiva para el sector público porque tiene un menor impacto en las cuentas públicas, ya que no desembolsa recursos para financiar la infraestructura y estos no cuentan ni como gasto ni como deuda pública. Sin embargo, esto es engañoso porque estos contratos comprometen los recursos públicos por un largo período de tiempo. Finalmente, salvo que haya barreras regulatorias o de otro tipo que ralentizan la construcción de la infraestructura, el sector privado está incentivado para construir rápidamente los hospitales, las autopistas, los puentes y las prisiones concesionadas porque no cobran el canon del Estado hasta que funcionen.

Las fórmulas público-privadas ofrecen el gancho de la innovación privada (Grimsey y Lewis 2005). En largo plazo contractual, el consorcio privado espera un retorno de la inversión (Hodge y Greve 2007). Para ello, la innovación en tecnologías, en formas de optimizar los procesos productivos de servicios o en modos de tratar al cliente puede propiciar la reducción de costes, la obtención de eficiencias y, con ello, la maximización de beneficios económicos y para los usuarios que reciben el servicio. Las fórmulas innovadoras pueden ofrecer mejores resultados a menor coste, con lo que el operador privado tiene incentivos en introducir innovación.

Finalmente, una mayor flexibilidad de gestión de los recursos humanos de la empresa privada es otra ventaja de estas fórmulas. El personal estatutario, los funcionarios y los contratados públicos en las democracias occidentales suelen ser seleccionados en procesos competitivos empleando criterios objetivos de méritos y similares criterios, ahora inexistentes, son necesarios para despedir o sancionar a los empleados públicos que sean ‘improductivos’. Adicionalmente, la estructura del presupuesto público y

la rigidez de la gestión de personal público dificultan hacer nuevas contrataciones o establecer turnos flexibles cuando hay picos de actividad o se podría usar más eficientemente las infraestructuras y los equipamientos (por ejemplo, utilizando las salas quirúrgicas en dos o tres turnos o ampliar las contrataciones en una especialidad médica como consecuencia de una epidemia o la irrupción masiva de una enfermedad). La gestión de la pandemia ha mostrado, no obstante, la posibilidad de las contrataciones extraordinarias de personal en el ámbito público, ahora bien, sin seguir los protocolos y los baremos de méritos establecidos para tiempos normales.

Estas rigideces impiden adaptarse a las necesidades de los usuarios, cada vez más diversas. La flexibilidad de la contratación y la movilidad de los recursos humanos en el ámbito privado son atractivas pues la Administración contratante no tiene que preocuparse de cuántos recursos humanos se necesitan, sino de que los resultados esperados se consigan. De esta forma, las Administraciones también evitan los conflictos derivados de las relaciones laborales y no tienen que tratar con las consecuencias de sus potenciales inefficiencias. Sin embargo, el aspecto negativo de esta flexibilidad de la contratación de recursos en el sector privado para la rendición de cuentas de la Administración es la facilidad con la que se puede despedir personal permanente o temporalmente. Durante la pandemia, se han producido expedientes de regulación temporal de empleo (ERTEs) en proveedores privados al mismo tiempo que las carencias de personal sanitario eran palpables en el sistema. Se desconoce el detalle de estos expedientes, así como la transferibilidad de los recursos hacia donde se necesitaban. No obstante, en un contexto donde la relación público-privada se ve cuestionada por razones ideológicas, la transparencia necesita ser mejorada.

Las investigaciones sobre el éxito o el fracaso de las promesas de estas fórmulas híbridas no son concluyentes. Hay ejemplos exitosos, pero también fracasos sonados (Witz et al. 2015), pues no existe una exploración sistemática y comparada de qué mecanismos funcionan y en qué contextos. A veces, el fracaso no se debe tanto a la estructura de gobernanza empleada ni a la fórmula financiera elegida sino a factores exógenos como la crisis económica, que puede impactar severamente en los servicios presta-

dos, o a un marco regulatorio general que no permite un funcionamiento adecuado de los mercados mixtos tanto en para los proveedores privados como los públicos. En cualquier caso, las promesas de ventajas y beneficios que aportan la iniciativa privada no parecen convencer a todos por igual⁴ y diversos actores expresan reticencias a estas fórmulas híbridas tal como se expone en el siguiente apartado.

3.4. La equidad del cuasi-mercado y las reticencias hacia el sector privado

Varios argumentos y varios grupos (usuarios, políticos, profesionales y operadores privados) cuestionan la consecución armónica del valor económico, el político y el social que las fórmulas público-privadas aspiran a conseguir. Principalmente preocupa que se maximice el valor político o el económico a costa del valor social. Las reticencias son muy parecidas en muchos contextos, pero existen diferencias entre países.

La opinión de los usuarios sobre en qué sectores puede participar la iniciativa privada cambia de un país a otro y parece depender de cuál es la tradición en ese país y cómo se ha gestionado un servicio determinado. Por ejemplo, en el Reino Unido hay cierto relajo respecto a las empresas privadas gestionando el agua, pero los británicos son reticentes a los peajes en las autovías (lo contrario pasa en Australia) (*The Economist* 22 Abril 2017). En España, de acuerdo con el CIS, los usuarios manifiestan que las organizaciones públicas gestionan mejor lo ‘público’. La percepción sobre la gestión de lo ‘público’ por la empresa privada ha empeorado ligeramente entre 2010 y 2017. El porcentaje de los que consideran que el sector privado lo puede hacer mejor desciende de 20,3% a 13,9% en el período, mientras que aumentan los que consideran que lo puede hacer peor, del 31,8% al 50,8% en el mismo tiempo (véase la Tabla 3.1.).

(4) Un reciente informe de la Generalitat Valenciana concluyó que las listas de espera eran más cortas en la sanidad privada y el coste del servicio alrededor de un 20% inferior (Sindicatura de Comptes de Valencia, 2019, p. 257). En un mismo sentido se expresa el informe de IDIS de 2019 <https://www.fundacionidis.com/informes/analisis-de-situacion-de-la-sanidad-privada/sanidad-privada-aportando-valor-analisis-de-situacion-2019>

Tabla 3.1. Respecto al centro que ha contactado Vd. recientemente de una Administración pública en los últimos doce meses, ¿cree Vd. que este servicio funcionaría mejor o peor si se encargara de prestarlo una empresa privada? (en porcentaje)

	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mejor	20,3	16,8	15,9	13,5	12,1	15,9	13,9
Igual (no se lee)	22,7	14,8	14,1	14,4	14,8	18,3	15,2
Peor	31,8	42,5	47,2	52	52,6	45,5	50,8
NS/NC	25,2	26	22,8	20,1	20,6	20,3	20,2
Total	100	100	100	100	100	100	100
Tamaño muestral	1.655	1.801	1.893	1.902	1.995	1.927	2.562
Estudio del CIS	2.840	2.950	2.986	3.030	3.102	3.143	3.181

Fuente: Estudio CIS.

Sin embargo, hay evidencias en sentido contrario. A través de MUFACE (2018), MUGEJU (2018) e ISFAS (2018) teniendo los funcionarios y los miembros de las fuerzas armadas la opción de obtener servicios integrales de salud del sistema público o del privado, el 84% eligen estas mutualidades, con un ahorro para el erario público del 30% por cada uno (IDIS 2019).

La tendencia detectada se aprecia también en la elección de un centro sanitario (véase la Tabla 3.2.). Hay cierto declive a partir de 2004, y sobre todo a partir del pico alcanzado entre 2009 y 2010. Los ciudadanos prefieren cada vez menos un centro privado para la atención primaria, la especializada, una hospitalización o ser atendido en urgencias.

Tabla 3.2. Proporción de ciudadanos en España que, si pudieran elegir, acudirían a un centro sanitario privado para...

	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Atención primaria ⁽¹⁾	32,9	34,5	32,3	31,0	31,3	29,8	28,6	29,1	26,5	25,5	25,6	25,0	25,7	26,5
Atención especializada ⁽²⁾	42,6	45,6	42,7	43,6	45,2	42,9	41,6	40,4	38,5	36,9	37,3	35,3	36,7	36,3
Hospitalización	30,2	33,0	31,6	33,4	34,1	33,7	32,3	32,0	30,0	29,5	30,0	25,4	26,4	26,3
Atención urgente	27,7	30,5	29,6	31,2	32,9	33,0	31,7	32,2	62,9	30,1	31,2	27,1	28,2	29,3

(1) Consultas de medicina de familia y pediatría

(2) Consultas de especialistas, salvo dentistas y odontólogos

Fuente: Barómetro Sanitario.

https://www.mscbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/BarometroSanitario/home_BS.htm.

Conocer las causas del declive en las preferencias requeriría una indagación detallada que estas encuestas no permiten. Esta tendencia puede estar relacionada con la hipótesis de la ‘ocultación de la calidad’ (Domberger y Jensen 1997) o el sacrificio del valor social a favor del valor económico o un rendimiento inferior del operador privado.

Existen dos argumentos contrapuestos por lo que respecta a la ‘ocultación de la calidad’. Hace años algunos manifestaban que las empresas privadas perseguían el beneficio financiero a expensas de la calidad como constataban en la privatización, y la externalización de servicios públicos (Ascher 1987, Box 1999). Proponían que las empresas privadas se centraban en apropiar valor económico en vez de mejorar la calidad, que es difícil de medir en cualquier caso (Holmstrom y Milgrom 1991; King y Pitchford 1998). Otros autores han manifestado que la privatización no ha supuesto una merma de la calidad en las empresas de agua, las compañías eléctricas o los hospitales (Domberger, et al. 1995, Galiani et al. 2005). Por tanto, la ‘ocultación de la calidad’ parece un argumento plausible en fórmulas no híbridas como las señaladas.

Este argumento puede tener otros matices en fórmulas híbridas de largo plazo. Por ejemplo, nuestro estudio sobre los hospitales de la Comunidad de Madrid (Parrado y Reynaers 2018) muestra que los usuarios perciben más calidad de los hospitales privados y las concesiones clínicas (estado de la habitación y tratamiento por el personal sanitario) que en los hospitales públicos. Respecto de la calidad percibida por las cuestiones no clínicas, los operadores privados de los hospitales madrileños tienen interés en atraer pacientes. La atracción de pacientes de otras zonas permite un aumento del canon que paga la Administración. Una fuga de pacientes propios hacia otros hospitales causaría perjuicios económicos. Estos incentivos de la elección, sin embargo, no funcionan para los hospitales públicos, pues no se benefician de una mayor elección y no pierden recursos si se les elige menos. En términos de eficacia clínica o calidad en el tratamiento de la patología por la que un paciente acudió al hospital, no hay diferencias significativas entre ambos tipos de hospitales. El análisis de por qué esto es así escapa del propósito de estas líneas, pero en un mundo donde los usuarios votan, comentan y recomiendan todo servicio que reciben, la reputación, la atracción de clientes y la necesidad de mantener estándares

aceptables puede hacer que los operadores privados no estén interesados en una merma de la calidad, sino en todo lo contrario.

A los ciudadanos les preocupa cuando el sector privado no puede conseguir los beneficios esperados e incluso entra en bancarrota (por ejemplo, cuando pocos vehículos usan la carretera) y el Estado tiene que rescatar la infraestructura y su operación, como ha ocurrido con las autopistas radiales de entrada a Madrid, que han tenido que ser rescatadas o el controvertido caso del hospital de Alzira que fue concesionado en 1999 y que después de varias vicisitudes por problemas en el diseño del contrato inicial, y en parte por razones ideológicas, es de nuevo gestionado por la Consejería de Sanidad de la Comunidad Valenciana. En este caso, el riesgo y ventura corrido en su momento por el operador privado tiene el colchón de seguridad proporcionado por el Estado. Además, en determinadas circunstancias, el Estado no puede interrumpir la prestación de servicios públicos específicos por lo que una gestión inadecuada o un cálculo deficiente de los riesgos también ponen en riesgo el valor social. Cuando esto ocurre, y hay ejemplos recientes de ello en España, no es de extrañar que los contribuyentes sean reticentes a respaldar proyectos cuya finalidad es poco clara y un modelo de negocio arriesgado para el valor social.

El riesgo de que un proyecto a largo plazo de este tipo no materialice el valor social también depende de cómo funciona la lógica política coroplacista. Los políticos consideran que estas fórmulas les restan poder incluso aunque realmente la capacidad de influencia se incrementa con la expansión de servicios que se pueden gestionar de forma privada. Temen perder poder porque los contratos, normalmente a largo plazo, superan el ciclo electoral. Los políticos recién elegidos comprueban que no pueden renegociar fácilmente las cláusulas del contrato para satisfacer las demandas de sus votantes, algunos de los cuales pueden incluso pedir que se rescinda el contrato concesional o de gestión de servicios. A veces, después de unas elecciones, el compromiso adquirido previamente con un contratista ya seleccionado se cancela con lo que se aborta el valor social esperado, así como las expectativas de captura de valor económico del operador privado con el impacto consecuente en los puestos de trabajo que iban a ser creados y la confianza del ente privado en la palabra de la autoridad política. Esta actitud de los políticos es común en muchos paí-

ses (The Economist 22 abril 2017; Van den Hurk et al. 2016), con lo que los operadores privados son reticentes a entrar en aventuras contractuales cuyos términos no son respetados ni siquiera en democracias muy consolidadas. Ello genera una desconfianza mutua entre el sector público y el privado.

Incluso los políticos responsables de la negociación del contrato temen perder cierto control sobre la operación del servicio pues los estándares y las metas a conseguir son desplegadas por técnicos y expertos. Estos resultados y su compensación económica reflejan cierto grado de sofisticación, que se pone de manifiesto en la fórmula financiera estipulada para el pago. Sin embargo, los políticos no contemplan que algunos servicios simplemente no se prestarían sin la iniciativa privada.

Los empleados públicos temen la pérdida de la estabilidad del empleo. Aducen, además, que el operador privado puede reducir la cantidad de personal necesaria o establecer turnos de trabajo más exigentes que los del sector público en aras del valor económico que pretende capturar. Y todo ello sin compensación salarial suficiente. En España hemos tenido ilustraciones de estas argumentaciones en el movimiento de la marea blanca y de la marea verde que se pronunciaban, entre otras cosas, respecto de la introducción del sector privado en la gestión de la sanidad y la educación. En este caso, preocupa que la calidad de vida de los empleados públicos puede verse afectada por el impacto de la búsqueda del valor económico. Pero también ha habido casos en España donde el consorcio privado tenía que asumir el personal que prestaba el servicio anteriormente con el operador público.

El operador privado es también reticente a su participación en estas fórmulas y comparte preocupación con otros agentes respecto a cómo se alinean las perspectivas financieras de todos los actores involucrados. Si el agente privado no captura el valor económico, no invertirá. En ese caso, el exceso de riesgo para el tesoro público debilita la posibilidad de alcance de valor social, perjudica el capital político que los buenos resultados pueden traer y asusta a los responsables políticos. Los economistas y los políticos mantienen diversas visiones acerca de cómo se deben financiar finalmente los servicios prestados: completamente mediante el subsidio

público (pagos por disponibilidad del servicio y peajes en la sombra, por ejemplo) o mediante la transferencia de un coste total o parcial al usuario (peajes, tasas y fórmulas financieras similares). La expectativa de que todo el riesgo financiero sea asumido por el sector privado no parece razonable, en particular, cuando las barreras regulatorias impiden a veces que la infraestructura se construya en los plazos establecidos y requeridos para que haya retorno de la inversión o cuando la Administración dificulta la introducción de modificaciones contractuales para aumentar las eficiencias.

En general en España, se carece de modelos consolidados sobre cómo mejor alinear las perspectivas financieras de todos los agentes. Existe poco conocimiento acumulado de cómo funcionan los incentivos para todos los involucrados. En otros países, una agencia pública gestiona este conocimiento a favor de ministerios y consejerías a partir de la praxis y de la investigación. Además, la agencia ayuda a establecer los principios regulatorios aplicables a diversos sectores, a calcular las fórmulas financieras para aunar intereses diversos y a apoyar al sector público en el diseño y gestión de estas fórmulas contractuales en aras de alinear el valor social, económico y político. Esta agencia sería muy útil para el sistema español y tendría un encaje en el sistema autonómico.

3.5. La autoridad política y la rendición de cuentas

La gobernanza de las interacciones entre las partes contratantes depende de cómo se negocie, aplique y modifique el contrato. Un contrato no puede prever todas las contingencias posibles en el largo plazo. Si la Administración lo impone unilateralmente de forma sin apenas negociación (solamente en la fase de consulta), aumentan los retos del diseño del contrato, como ocurre en España. El contrato estipulado unilateralmente puede ofrecer el efecto ilusorio de que la Administración tiene un contrato y al contratista bajo control para todo su periodo de 10 a 30 años. La evolución de las necesidades de la población, el cambio tecnológico y la aparición de crisis como la actual pandemia convierten a esta sensación de control en espejismo. Si además se desconfía de la parte contratante como sospechosa de favorecer el valor económico a costa del valor social, la relación contractual difícilmente puede derivar en colaboración.

El contrato sirve para determinar cómo la Administración rinde cuentas de la consecución del valor social deseado. En este apartado, se resumen algunos resultados de relevancia obtenidos en estudios comparados de fórmulas público-privadas en varios sectores de los Países Bajos y España (Parrado y Reynaers 2017, 2018, 2019; Reynaers y Parrado 2017).

La autoridad política necesita que la información fluya entre los operadores privados que prestan servicios públicos y los centros gestores para rendir del valor social aportado por la concesión. Esta información debe ser contrastable, fiable y sometida al escrutinio público (Cucciniello, Porumescu and Grimmelikhuijsen 2017). Aplicado a las fórmulas público-privadas, los ciudadanos deberían poder conocer las cláusulas jurídicas, financieras, técnicas y operativas del proyecto, así como los resultados alcanzados.

La transparencia es crucial para minimizar el riesgo de asimetría de información, que se produce cuando una de las partes, normalmente el operador privado, tiene mejor información porque conoce de primera mano los asuntos que gestiona (Boyer 2016). Para contrarrestar esta asimetría, la publicación de datos relevantes sobre el rendimiento de las concesiones es vital. Esto suele conseguirse gracias a un alto escrutinio de las concesiones mediante instrumentos de seguimiento, auditorías (normalmente pagadas por ellas) e inspecciones. Sin embargo, la transparencia sufre como consecuencia de la fórmula matemática aplicada para el pago del canon.

La fórmula y los parámetros empleados son difíciles de comprender y poco transparentes. En 2019, un informe auditor realizado por una cámara regional de cuentas sobre un hospital privado prestando asistencia clínica pública fue filtrado a la prensa antes de que fuera remitido a la consejería que custodia el contrato para que manifestara sus alegaciones. El informe final y el inicial mostraban un vacío vinculado a la financiación del operador privado. La oposición y los ciudadanos han tenido dificultades en conseguir la información completa. Al margen de los detalles, se constata que la transparencia es una asignatura pendiente para que los ciudadanos no se vuelvan cínicos respecto a la aportación de la empresa privada a la gestión de lo público. Esta reticencia ha sido manifestada de nuevo en la gestión del Covid-19 dado que la transparencia sobre cuántos

pacientes tratan los operadores privados y cuánto se paga por ellos es limitada. En estos casos, el riesgo moral oportunista puede estar vinculado al valor político, al económico o a ambos.

La transparencia es un requisito para la rendición de cuentas, que denota una relación en la que los actores presentes en la cadena de producción de valor social sienten la obligación de explicar y de justificar su conducta por sus efectos reputacionales (Busuioc y Lodge 2016). La Administración debería dar cuenta de si se alcanzan los resultados pretendidos en los servicios prestados por entidades privadas, pero también por las públicas: ¿se curan los enfermos?, ¿están las calles limpias?, ¿circulan los vehículos por la autopista con seguridad y sin imprevistos?

Además de información adecuada, la Administración precisa de habilidades para entender si se consigue lo estipulado en el contrato y si se paga en consonancia. En general, en la Administración se carece de los conocimientos para diseñar y aplicar la fórmula de financiación y se tiene que recurrir a asesores externos. La falta de conocimiento especializado en el seno del sector público es un problema general que se detecta no sólo en España sino en otros países (Van den Hurk et al. 2015). En España, a diferencia de otros países, no hay un ente estatal o autonómico que acumule habilidades y experiencia sobre cómo realizar estas contrataciones complejas.

Además, los equipos humanos de la Administración que establecen las cláusulas técnicas y administrativas, los que supervisan la construcción de la infraestructura y quienes hacen un seguimiento de la prestación del servicio suelen ser diferentes. La falta de continuidad de las personas que gestionan diversas partes del contrato limita la rendición de cuentas de la Administración.

El valor social sobre el que debe rendir cuentas la Administración son los resultados alcanzados con el contrato. Los contratos deberían contener estándares de resultados, que requieren que se cumplan requisitos de calidad del servicio (satisfacción del usuario con el servicio), de eficacia (solucionar el problema de salud por el que un paciente fue al hospital) o del impacto que la prestación del servicio ocasiona (mejora de la calidad

de vida del paciente y sus familias). Uno de los mayores inconvenientes de estos estándares es la dificultad de medirlos en algunos casos (Parrado y Reynaers 2019).

El seguimiento de resultados se hace a través de mecanismos de información periódica recopilada por el operador o por terceros a favor de la Administración. Según la información recopilada, se pueden conocer los fallos incurridos, que tienen impacto en el precio a pagar al agente privado. Idealmente, la información objetiva y difícilmente manipulable en contenido o en la forma de recopilarla constituirían la base para un seguimiento aceptado por las partes. Estas condiciones no suelen darse en la realidad y puede haber disputas que derivan en procesos judiciales u “ocultación” de información.

El seguimiento regular de la prestación del servicio se suele complementar con auditorías (normalmente pagadas por el concesionario, pero encargadas por la Administración) e inspecciones. La prensa ha recogido en varias ocasiones acusaciones del escaso control que se exige a los operadores privados de hospitales y autopistas en España. Pero nuestro trabajo empírico demuestra que estos operadores están mucho más fiscalizados que sus contrapartes públicas. Un gerente de una concesión clínica nos contaba irónicamente que cada vez que abría una puerta se encontraba con un auditor.

Finalmente, el contrato prevé una gradación de sanciones en función del incumplimiento. En España, existe una tendencia a estipular en el contrato sanciones severas y automáticas para limitar el riesgo moral (i.e. comportamiento oportunista) del contratista. Tener ‘un palo grande’ parece ser una buena estrategia con el fin de fomentar el cumplimiento de las empresas en general, pero este tipo de multas no se pueden aplicar automáticamente si no se quiere hacer peligrar la prestación del servicio en algunos casos. Las sanciones más severas pueden incluso cuestionar la viabilidad económica del consorcio privado. Al mismo tiempo, el enfoque sancionador que combina la persuasión con la disuasión puede tener ventajas en relaciones a largo plazo siempre que se genere confianza entre las partes y se considere que la consecución del valor social no es sólo un resultado de relevancia, sino que tiene réditos reputacionales.

Existen indudablemente riesgos a que el seguimiento de la actividad contractual no detecte que el operador privado maximiza el valor económico en detrimento del valor social o que simplemente no se consiga el valor social esperado como consecuencia de una definición deficiente del contrato. No obstante, cabría preguntarse si los controles a los que se somete el operador privado son los mismos que los impuestos a operadores públicos cuando prestan servicios similares. Éste no parece ser el caso. Además, también deberíamos preguntarnos si la Administración tiene la cualificación instalada con recursos humanos capaces de hacer este seguimiento o precisan de expertos externos. Quizá el problema no es tanto de los mecanismos de seguimiento sino de quién los hace. Ambos aspectos requieren de mayor atención pues el seguimiento de la actividad contractual es clave para poder responder ante la sociedad de que se consiguen los resultados esperados, tal como se expone a continuación.

3.6. A modo de conclusión: valores, control y diálogo

El fin último del servicio público es la producción de valor social a la comunidad de usuarios y ciudadanos a un coste razonable. Por ello, la función fundamental del operador privado es contribuir a su consecución. Sin embargo, cualquier fórmula híbrida público-privada debe también propiciar la generación de valor político y económico. El valor político ofrece a sus responsables la posibilidad de responder a las necesidades cambiantes de la sociedad y el electorado. Son los políticos los que interpretan el cómo de ese valor social en última instancia. El valor económico permite a la empresa conseguir eficiencias destinadas a ofrecer un servicio a un menor coste y capturar los beneficios generados, sin los que no entraña a participar en la fórmula público-privada. Por tanto, además de valor social, una fórmula en la que participe el sector privado para gestionar lo ‘público’ precisa de un equilibrio de lo social, lo político y lo económico.

Estas fórmulas se plasman en contratos de larga duración y sus promotores en España intentan configurar todo el detalle necesario para regular las relaciones de las partes contratantes a lo largo de la vida del contrato. El detalle y la dificultad en modificar el contrato obstaculiza en ocasiones la innovación y la consecución de mayores eficiencias o mejores re-

sultados. El detalle tiende a primar lo que debe hacer el ente privado y no lo que consigue. Además, se limitan las posibilidades de renegociar el contrato porque ello puede alterar el precio que se pagó inicialmente favoreciendo al licitante que pujó a la baja. Estas reticencias impiden renegociaciones legítimas en aras del valor social o para alinear mejor la consecución de valor social, económico y político.

El contrato debería estipular qué se debe conseguir, cómo controlar si se cumple/incumple el contrato, cómo dar cuentas de lo conseguido con una información transparente y cómo poder responder a las necesidades sociales, tecnológicas, económicas y medioambientales cambiantes con la adecuación del contrato.

La pandemia causada por el Covid-19 está poniendo a prueba estas relaciones contractuales desde un ámbito macro, más que particular y micro de relaciones entre centros de salud (hospitales y atención primaria) y la Administración. Con la posibilidad de que la pandemia se extienda en el tiempo y sea seguida de otras pandemias, el contexto regulatorio debería introducir algunos cambios que afecten a operadores públicos y privados de la salud pública. En primer lugar, el Estado, las comunidades autónomas y los hospitales necesitan adoptar los principios de la regulación basada en el riesgo, es decir, una regulación donde los planes de contingencia se basen en la probabilidad de que un riesgo sanitario se materialice y el impacto que puede tener. Ahora ya se tiene información más fiable para desarrollar esos planes. No se debe esperar a declarar el estado de alarma para que operadores privados y públicos reaccionen. En segundo lugar, los mecanismos financieros de pago por servicios deben estar establecidos de tal forma que prevean las contingencias derivadas de la pandemia. Además, se deben establecer mecanismos transparentes que permitan rendir cuentas sobre quién hace qué y cuánto cuesta.

Las interacciones entre los distintos actores de las fórmulas público-privadas constituyen el núcleo de la gobernanza pública de los equilibrios entre el valor económico, el social y el político. Más que establecer *a priori* si esta gobernanza debería seguir los cánones estrictos de la relación contractual, dirigista e impuesta desde arriba o los principios de la gobernanza negociada y flexible donde las partes se reconocen capacida-

des mutuas, se debería encontrar las fórmulas que permitan alinear los incentivos relevantes para las partes del contrato.

Los beneficiarios del servicio público, los contribuyentes, los responsables políticos y los operadores públicos y privados necesitan arbitrar unos incentivos a modo de prestaciones y pagos que hagan viables sus fines últimos. Para ello existen dos retos relevantes: la determinación de los resultados a conseguir a modo de productos directos e impactos indirectos de la actividad pública y el precio a pagar en cada momento. La fijación de resultados relevantes para la población y el valor social encuentra numerosos retos de medición, de establecimiento de mecanismos de causa-efecto entre procedimientos aplicados y resultados conseguidos y de atribución de los efectos a la acción pública. La fórmula financiera del precio debe incorporar el coste de los servicios, el retorno de la inversión del operador y los riesgos derivados de contingencias no previstas, como el impacto de la actual pandemia. Para ambos retos se precisan de competencias y habilidades tanto en el sector privado como en el público. En general, el sector público carece del conocimiento especializado y suficiente para abordar con solvencia estos contratos en todos los ámbitos de gobierno.

El conocimiento y cierto control mutuo con mecanismos de gobernanza acordados por las partes son necesarios para limitar el riesgo moral del oportunismo empujados por aumentar el valor político a costa de los demás o por maximizar el valor económico a costa del valor social. Hasta ahora, el contrato se basa en la regulación de las interacciones mediante la desconfianza. Sin embargo, quizá haya que explorar fórmulas de costes reputacionales que afecten a todas las partes implicadas. La reputación y la responsabilidad social corporativa pueden minimizar las derivas oportunistas, aunque no se pueda confiar ciega e ingenuamente en las oportunidades que el coste reputacional brinda. En el sector público, la reputación de políticos y empleados públicos también ha cobrado relevancia en algunas agencias y en ciertos países. Para mejorar la relevancia de la reputación, como un incentivo adicional a los económicos y los sancionadores, es necesario que se mejore el diseño institucional y la arquitectura de las interacciones público-privadas. Algunas experiencias innovadoras existentes pueden darnos las claves para ello; falta mayor voluntad política y ganas de seguir experimentando.

En definitiva, no hay contradicción en los términos cuando el sector privado gestiona lo ‘público’. La responsabilidad por conseguir el valor social se mantiene y políticos y empleados públicos deben dar cuenta de que se alcanzan los fines y los resultados perseguidos. La imbricación público-privada en la gestión de lo público no puede disolverse fácilmente en una sociedad compleja que requiere soluciones de diversa naturaleza. Aún queda por encontrar el mejor encaje del valor social, económico y político para distintas situaciones con beneficios razonables para las partes interesadas.

Finalmente, el mercado potencia el crecimiento económico y permite en este caso prestar servicios que de otra forma el sector público no podría abordar gracias a que el operador privado adelanta los recursos necesarios para financiar las infraestructuras y recibe un canon que paga de forma conjunta esta financiación y la prestación del servicio. De esta forma, el sector público no se endeuda y puede respetar los límites impuestos a su capacidad de endeudamiento. Las fórmulas concesionales introducen un quasi-mercado donde la competencia y la elección se pueden ejercer, aunque de forma limitada. Sin embargo, hay elementos que minan la consecución de un mercado que apoye el progreso sin menoscabar la equidad.

En el ámbito de quasi-mercado, hay al menos dos argumentos que pueden minar la equidad. Si sólo los operadores privados se benefician de la competencia y los públicos tienen que asumir los costes de más clientes sin beneficios cuando lo hacen bien, las reglas del quasi-mercado se están aplicando de forma desigual. Adicionalmente, se acusa al operador privado que cuando compite se centra en los casos “fáciles” o beneficiosos, como pacientes que tienen patologías fácilmente detectables y tratables y desincentiva la atención de los pacientes más difíciles. Esta acusación debería demostrarse y no es lo que hemos encontrado Anne-Marie Reynaers y yo en varias decenas de entrevistas con directivos de ambos tipos de hospitales de la Comunidad de Madrid.

En estos casos, el operador privado puede aprovechar de su capacidad de ofrecer incentivos a su personal para atraer estos casos, engrosar su cuenta de resultados e ir en detrimento de los operadores públicos que no pueden elegir fácilmente. No parece que sea un problema del operador

privado y de su comportamiento sino del sistema de incentivos diseñado por las autoridades regionales y por las características generales del sistema. Derivar los cuidados sanitarios de patologías relativamente controladas a quienes pueden responder mejor con métodos de ‘producción en masa’ y concentrar una combinación de distintas patologías en lo público, con fuertes incentivos hacia la investigación, puede ser un modelo por explorar. También se podrían generar fórmulas de cuasi-mercado más equitativas para todos. Lo importante es mostrar con transparencia los resultados a conseguir y cómo se logran estos resultados.

Bibliografía

- Boyer, E. J. (2016). Identifying a knowledge management approach for public-private partnerships. *Public Performance & Management Review*, 40(1), 158-180.
- Busuioc, E. M., & Lodge, M. (2016). The reputational basis of public accountability. *Governance*, 29(2), 247-263.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.
- Domberger, S. y P. Jensen. (1997). “Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects.” *Oxford Review of Economic Policy* 13(4) 67-78.
- Hodge, G., Greve, C., & Boardman, A. (2017). Public-private partnerships: The way they were and what they can become. *Australian Journal of Public Administration*, 76(3), 273-282.

IDIS (2019) Sanidad privada, aportando valor. Análisis de situación 2019. <https://www.fundacionidis.com/informes/analisis-de-situacion-de-la-sanidad-privada/sanidad-privada-aportando-valor-analisis-de-situacion-2019>

Kivleniece, I., & Quelin, B. V. (2012). Creating and capturing value in public-private ties: A private actor's perspective. *Academy of Management Review*, 37(2), 272-299.

Merritt, C. C., Malatesta, D., Carboni, J. L., Wright, J. E., & Kennedy, S. S. (2020). What is Public? Big Questions Emerging from the Clash of Legal and Policy Paradigms. Perspectives on Public Management and Governance, <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa009>

MUFACE (2018) Memoria anual. https://www.muface.es/muface_Home/muface/transparencia/informacion-institucional-organizativa-planificacion/memoria.html

ISFAS (2018) Memoria anual. https://www.defensa.gob.es/isfas/Galerias/ficheros/Memoria/MEMORIA_2018.pdf

MUJEJU (2018) Memoria anual. <http://www.mugeju.es/sites/default/files/archivos/memoria/Memoria2018.pdf>

Parrado, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Tirant lo Blanch.

Parrado, S., & Reynaers, A. M. (2018). Agents never become stewards: explaining the lack of innovation in public–private partnerships. International Review of Administrative Sciences, 0020852318785024.

Parrado, S., & Reynaers, A. M. (2017). Valores públicos y sector privado, ¿una cuestión de control o de confianza?. Madrid, INAP.

Parrado, S. y A. Reynaers (2018) Trade-offs between efficiency, effectiveness and quality in service delivery. Paper presentado en la 114th Conferencia de la American Political Science Association, Boston

Parrado, S. y A. Reynaers (2018a) Hospital Care in three Modalities: Do Differences in Publicness explain Differences in Performance?, Paper presentado en la Conferencia del Public Management Research Conference en Singapore.

Parrado, S. y A. Reynaers (2019) Private-Public Partnerships: Procedural- Over Results-Driven Accountability, International Review of Administrative Sciences (Aceptado para su publicación).

Reynaers, A. M., & Parrado, S. (2017). Responsive regulation in public-private partnerships: Between deterrence and persuasion. *Regulation & Governance*, 11(3), 269-281.

Roumboutsos, A. y S. Saussier (2014). “Public-Private Partnerships and Investments in Innovation: the Influence of the Contractual Arrangement.” *Construction Management and Economics* 32(4) 349-361.

Sindicatura de Comptes de Valencia (2017) Auditoría operativa de la concesión de la asistencia sanitaria integral del Departamento de Salud de Manises. Valencia.

The Economist (22 Abril 2017) How and when to use private money in infrastructure projects

Van den Hurk, M., Brogaard, L., Lember, V., Helby Petersen, O., & Witz, P. (2016). National varieties of Public–Private Partnerships (PPPs): A comparative analysis of PPP-supporting units in 19 European countries. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(1), 1-20.

Witz, P., Leviäkangas, P., Łukasiewicz, A., & Szekeres, K. (2015). Implementation of transport infrastructure PPPs in the Czech Republic, Finland, Poland and Slovakia-a comparative analysis on national contexts. *International Journal of Management and Network Economics*, 3(3), 220.



Capítulo 4

Representatividad y rendición de cuentas en democracia

Pablo Simón

La idea de que la democracia es la forma deseable de gobierno en nuestras sociedades es algo más reciente de lo que parece. Sólo desde 1974, cuando la Revolución de los Claveles de Portugal inicia la conocida como “Tercera Ola de la Democratización” (Huntington, 1991) comienza la gran etapa de optimismo democrático. La expansión de sistemas liberal democráticos en el Mediterráneo, América Latina, Asia Oriental y Europa del Este desde los 80, tras la caída de la Unión Soviética, parecía que iba a hacer a este sistema de gobierno el hegemónico en el mundo. Modelos basados en garantías de derechos individuales y colectivos, en elecciones libres y competitivas que hacen que los gobiernos sean representativos de la ciudadanía y que esta les pueda hacer rendir cuentas.

Sin embargo, hoy los términos del debate distan de ser tan complacientes. La situación actual de países como Rusia, Turquía, Hungría o Polonia ha alentado una visión bastante más pesimista sobre el devenir de la democracia. Más aún, se ha empezado a hablar de modelos de “democracia iliberal” (Zakaria, 2007). Es decir, de regímenes políticos híbridos, también conocidos como autoritarismos electorales (Schedler, 2009), en los que se produce un progresivo deterioro de los contrapesos institucionales al ejecutivo y que constituyen formas “blandas” de gobiernos autoritarios. Modelos en los que los hombres fuertes a cargo del país van ganando cada vez más poderes erosionando los estándares democráticos. Además, *shocks*

externos como crisis económicas o incluso la pandemia del coronavirus es empleada como excusa para reforzar esta tendencia.

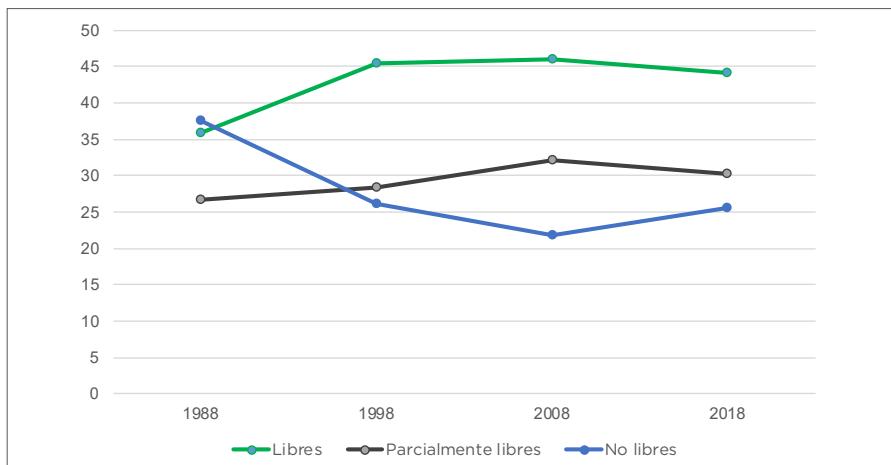
La preocupación por la sostenibilidad de la democracia no es ni mucho menos nueva. Cómo y por qué se estabilizan las democracias ha sido muy estudiado en lo que toca a las instituciones, las prácticas o las actitudes políticas (Diamond, 1999). Sin embargo, si algo ha renovado el interés en estas cuestiones ha sido el auge de partidos de los nuevos partidos populistas, los cuales ganan cada vez más importancia en entornos y países tradicionalmente considerados como estables y consolidados (Norris e Inglehart, 2019). Un escenario incluso en el considerado club de democracias consolidadas de la Unión Europea y que, aunque no suponga un retroceso autoritario, sí puede traer una erosión en la calidad democrática.

En este capítulo me centraré en explorar estas dinámicas de crisis de gobernanza y ver cómo se conecta con el propio funcionamiento de la democracia. En la sección siguiente se presenta evidencia descriptiva sobre estas dinámicas. En la sección dos desarrollaré los prerrequisitos económicos, institucionales y de agentes que facilitan la estabilidad democrática. En el siguiente apartado se desarrolla el impacto que ha tenido la recesión económica desde 2008 para establecer los cauces de debilitamiento de la calidad institucional de la democracia antes de tratar cómo establecer contrafuertes democráticos.

4.1. ¿Ante un retroceso autoritario?

Un primer elemento clave es documentar si se está produciendo una regresión autoritaria en el conjunto del mundo ¿Estamos asistiendo ante una erosión de los sistemas democráticos o es sólo un efecto llevado por algunos casos llamativos? Si se toma el indicador de *Freedom House* sobre libertades civiles y políticas, se constata una ligera evolución negativa de los últimos 13 años (ver gráfico 4.1.). Mientras que el periodo del gran optimismo democrático fue palpable entre 1988 y 1998, momento de apertura democrática de una treintena de países, el último periodo esto se revierte. Al respecto se pueden identificar dos tendencias.

Gráfico 4.1. Evolución de la democracia por países.



Fuente: Freedom House.

La primera es la de profundización autoritaria en países como Venezuela, Corea del Norte, Siria o Zimbabue. Entre los elementos de retroceso señalados como más significativos se encuentran: la creciente opacidad de las elecciones, la supresión de limitaciones de mandatos en el ejecutivo, la reducción y ataque a la libertad de prensa, el recurso a las redes sociales e internet para políticas intrusivas en privacidad y, por último, la restricción en derechos de los derechos de inmigrantes y de refugiados.

Uno de los estados que más está avanzando en ese sentido es China, la cual está exportando todo un modelo de censura y vigilancia a través de la red, la expansión por tanto de un modelo totalitario de carácter digital gracias a la reducción en los costes de la vigilancia pública. Una tendencia, además, que puede acusarse desde que el líder del partido comunista Xi Jinping ha acabado con la limitación de dos mandatos en su presidencia, personalizando más el autoritarismo en aquel país. Por lo tanto, hay cierto sostén a la idea de que los últimos años la democracia “iliberl” ha ganado cada vez más países en paralelo a una degradación de la calidad de las más establecidas.

Ahora bien, cómo apunta el informe sobre el Estado de la Democracia en 2019⁵, también ha habido reducciones de derechos y un notable impacto

(5) Democracy in Retreat: Freedom in the World 2019. Freedom House. Link: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/democracy-in-retreat>

de la corrupción en países como Estados Unidos o Brasil, aunque siga considerándoseles democracias plenas. Un deterioro, por lo tanto, de su calidad democrática. España es un país que corre riesgo de entrar en esta segunda dinámica, por lo tanto, es necesario atender tanto a sus precondiciones como a sus mecanismos de gobernanza.

4.2. Los estabilizadores de la democracia

¿Qué factores hacen más estable una democracia? Uno de los que más atención ha atraído es el desarrollo económico y social. La conocida como teoría de la modernización justamente discute la conexión entre crecimiento económico y el establecimiento de un sistema democrático (Lipset, 1959; Boix, 2011). De acuerdo con el consenso clásico, es necesario un mínimo de desarrollo económico para asegurar que no se produzcan retrocesos autoritarios (Przeworski y Limongi, 1997). Incluso se habla del umbral promedio de la estabilidad en los 2.618 \$ per cápita. Ahora bien, también es importante la inclusión económica de todos los segmentos sociales, la cual trae consigo su inclusión política, de ahí que unos niveles de desigualdad importantes se hayan señalado como un potencial desestabilizador político (Kapstein y Converse, 2008).

Un segundo conjunto de factores claves son los de diseño institucional. Entre estos, uno de los más discutidos es si un régimen presidencial podría dificultar la consolidación democrática al darse un potencial choque de legitimidades cuando hay presidentes y legislativos de diferentes partidos. Sin embargo, esta discusión se ha ido diluyendo ya que estudios recientes apuntan que es más importante el legado de tener militares en política que ser presidencial o parlamentario (Cheibub, 2007). Además, el cuestionamiento de este argumento tiene sentido porque los casos más recientes de retroceso autoritario no se han dado más en unos sistemas que en otros, así que el foco se ha girado hacia los límites reales que tiene el poder.

Para el mantenimiento del sistema democrático es importante la existencia de un sistema judicial independiente, partidos de la oposición fuertes y mecanismos formales e informales que restrinjan el poder. Por tanto, cuando el ejecutivo tiene limitaciones importantes (al margen de que sea presidencial

o parlamentario) los retrocesos autoritarios son menos probables (Kapstein y Converse, 2008). Esto hace que la tradicional lógica del *checks and balances* esté perfectamente vigente. Cuando el diseño institucional de un país busca compartir el poder entre más grupos e instituciones hay más contrapesos democráticos (Lijphart, 2012). La descentralización política, tribunales de justicia y bancos centrales independientes, sistemas bicamerales o gobiernos de coalición pueden facilitar ese tipo de contrapesos.

En el mismo sentido opera la limitación del poder político en el control de las administraciones públicas (Dählstrom y Lapuente, 2017). Esto es así por una doble razón. De un lado, porque limita la extensión de la corrupción, un elemento que suele asociarse con el empobrecimiento de la calidad democrática en los países. Del otro lado, porque ayuda a establecer contrapesos democráticos dentro del propio Estado para limitar prácticas arbitrarias desde el ejecutivo con nombramientos discrecionales que generen prácticas de patronazgo o clientelismo.

Finalmente, un último aspecto es en qué medida los propios agentes del sistema están institucionalizados, es decir, que haya pautas de competición estables y partidos previsibles dentro del sistema político (Mainwaring y Torcal, 2006). Cuando ante un *shock* (como una crisis económica) los partidos tradicionales no tienen capacidad de reacción al ser percibidos como equivalentes en sus propuestas políticas o no incorporan las nuevas demandas al sistema, pueden surgir más partidos, algunos de los cuales podrían cuestionar el *statu quo* democrático (Morgan, 2011).

Por lo tanto, en síntesis, el desarrollo económico, niveles bajos de desigualdad, diseños institucionales que limiten el poder ejecutivo, burocracias profesionales y sistemas de partidos estables suelen asociarse a democracias de más calidad y con mejor gobernanza.

4.3. Los efectos de la Gran Recesión

Las crisis económicas suelen traducirse en cambios políticos. Por ejemplo, se señala que las recesiones suelen acompañarse de un castigo a los partidos que están en el gobierno. Algo, por cierto, que denota un sano funcionamiento del sistema democrático. Si cuando la economía empeora

los votantes castigan al gobierno y eligen a otros partidos, esto implica que están ejerciendo rendición de cuentas.

Sin embargo, ¿puede el deterioro económico además acompañarse también de una pérdida de legitimidad para la democracia? Según la literatura clásica las crisis económicas coyunturales no tienen impacto en ella (Easton, 1975). La idea es que la democracia tiene una legitimidad difusa y los ciudadanos saben distinguir el valor intrínseco de vivir en democracia al margen de cuales sean sus resultados. Por lo tanto, según esta tesis, el consenso en torno a la democracia como sistema es tan profundo que blindaría a las democracias frente a coyunturas económicas adversas. En una crisis saldrían derrotados los gobiernos y se disputaría su eficacia, cierto, pero no las reglas de juego democráticas.

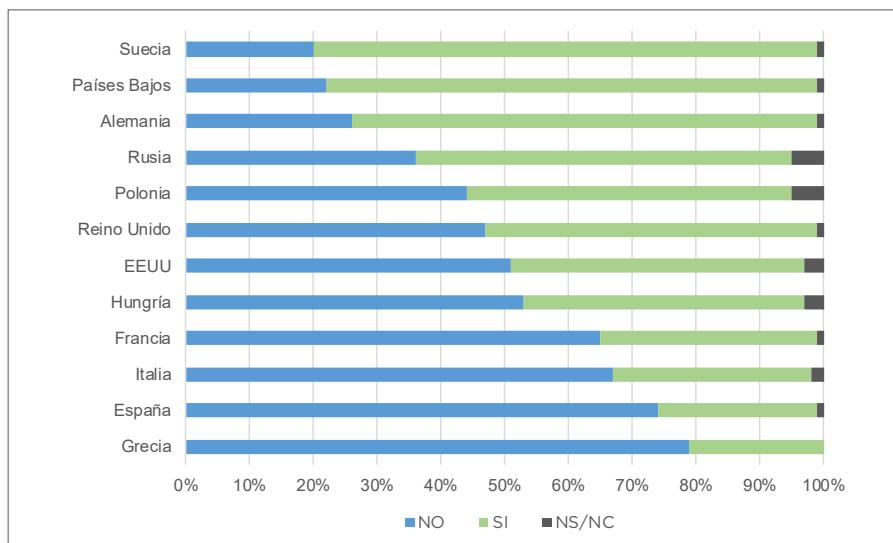
Sin embargo, recientemente, autores han empezado a cuestionar esta idea argumentando que la dimensión de eficacia del sistema es más importante de lo que parece (Magalhaes, 2014). La idea de eficacia de la democracia se refiere a la percepción de la calidad de los servicios públicos, del sector público y su independencia de presiones políticas, la calidad en la formulación de políticas y su ejecución o el grado de compromiso de los gobiernos con las mismas (Kaufmann et al, 2011). Pues bien, lo que la evidencia más reciente señala es que estos fallos en “eficacia” de las democracias sí que pueden socavar sus bases de apoyo. Por lo tanto, lo importante es no sólo considerar el crecimiento económico coyuntural sino también la buena gobernanza del sistema.

La Gran Recesión, en ese sentido, ha supuesto un reto importante para muchos países, incluido los de la Unión Europea. Tras el estancamiento de la economía comunitaria en 2008, toda la zona euro entró en recesión y, pese a que para el año 2011 se recuperaron los niveles de PIB per cápita anteriores a la crisis, ésta tuvo un impacto especialmente severo en Grecia, Italia, Portugal y España, donde sus cicatrices aún se notan. Por ejemplo, en el caso de España el pinchazo de la burbuja inmobiliaria y el disfuncional funcionamiento de su mercado de trabajo generó un enorme incremento del desempleo. La peculiaridad de la crisis española, que trajo una importante desigualdad de ingresos, no tanto de riqueza, deterioró notablemente cómo los españoles percibían a sus instituciones.

Además, la crisis en algunos países trajo consigo también la intervención económica por parte de organizaciones supranacionales. Lo que se ha estudiado al respecto señala que en aquellos casos en los cuales se produjo una intervención económica por parte de la *Troika* (grupo de decisión formado por la Comisión Europea conjuntamente con el BCE y el FMI) a un determinado país, se resintió en mayor medida el apoyo democrático (Armingeon y Gunthmann, 2014). Por tanto, los fallos de eficacia que llevaron a las intervenciones y su crítica posterior ha sido un refuerzo a esa insatisfacción.

Pese a estos factores, se podría plantear que esta insatisfacción democrática es coyuntural. Es decir, que, una vez superada la crisis, se reestableciera el crédito del sistema. Sin embargo, esto dista con mucho de ser así. En el gráfico 4.2. se puede ver el nivel de satisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento democrático nacional en el año 2017, momento para el cual ya el crecimiento económico se había recuperado:

Gráfico 4.2. ¿Está usted satisfecho con la democracia?



Fuente: Global Attitudes Survey, primavera 2017.

Como se constata, estos niveles de insatisfacción con la democracia siguen siendo muy elevados en países como Grecia, España, Italia o Fran-

cia, lo mismo que ocurre en Europa del Este o Estados Unidos. Ninguno de estos países presentaba antes de la pandemia del coronavirus tasas de crecimiento negativas y, sin embargo, el malestar con el funcionamiento del sistema político es profundo. La satisfacción es mayor en aquellos países con mayor calidad institucional, así que se puede intuir que ambas dimensiones no son independientes. O, si se prefiere, que todavía existen cicatrices que generan efectos en términos de calidad institucional. Esta dimensión, de hecho, es muy relevante, porque determina la satisfacción con la democracia. Si este último elemento, la crisis de confianza ciudadana, no es atendida, abre la ventana para un mayor deterioro político e institucional e, incluso, para el retroceso de la democracia.

4.4. Crisis de confianza y crisis de gobernanza

Con frecuencia se hace mención de que el voto a los partidos que socavan el sistema democrático tiene una base “emocional” o, si se prefiere, que nace de una ansiedad cultural ante los cambios en curso (Norris e Inglehart, 2019). Por ejemplo, existe una creciente literatura que liga el auge de los partidos extremistas con una contra-reacción frente a los valores predominantes dentro de la sociedad, el cosmopolitismo y la globalización, impulsados por las élites socioculturales. Sólo algunos autores han empezado a apuntar que la inseguridad económica también puede tener un impacto destacado explicando esta dinámica (Fernández-Albertos, 2018). Es más que probable que ambos factores estén entrelazados.

Sin embargo, tal vez la idea más provocativa de todas sea la que plantea la racionalidad detrás de votar a partidos contrarios al sistema, la cual vendría llevada por la calidad institucional del país y la preferencia por políticas redistributivas de la población (Acemoglu et al, 2013). La idea es relativamente intuitiva. Un líder político “populista” puede postularse proponiendo políticas que causen perjuicio a las élites más ricas y defendiendo establecer programas de reparto de la renta, al margen de que los lleve a efecto o no. Sin embargo, para que llegue al poder es necesario una condición: una baja calidad institucional del país. En contextos en los que las instituciones democráticas están poco desarrolladas o existe una importante captura del poder económico por parte del político, puede haber

razones para que los votantes consideren que los políticos del *establishment* tienen una agenda oculta o son corruptos y sobornables. Es decir, un estado rentista, unas instituciones ineficaces o percibidas como poco equitativas son un abono necesario.

Desde esta óptica, puede ser racional optar por partidos *antiestablishment*. La deficiencia institucional que permite la extensión de la corrupción espollea sus apoyos, en especial si las preferencias de redistribución económica están muy polarizadas en la sociedad (lo que se puede maximizar en contextos de crisis económica). Este argumento se puede conectar fácilmente con la idea del *chovinismo del Estado de Bienestar* (Schumacher y Kersbergen, 2016). Según esta idea, especialmente empleada por los partidos populistas radicales, se insiste en que se deben restringir las ayudas públicas y del sistema de bienestar tan sólo a los considerados como ciudadanos nativos/nacionales. Una dimensión que permite ligar justamente la dimensión material con la identitaria.

Además, estos líderes lo tienen fácil para justificar sus políticas de supresión de contrapesos democráticos (tribunales de justicia, medios de comunicación independientes, ONGs...). En el momento estos contrapoderes son percibidos como deficientes, no se los valora un requisito democrático sino como un impedimento al mandato de los ejecutivos. Es más, está relativamente documentado que la existencia de una sociedad civil vigorosa permite establecer redes de confianza y de capital social que levantan diques contra cualquier medida de retroceso autoritario (Newton, 2001). Sin embargo, cuando la polarización política de los votantes es mayor y se solapa con fallos de eficacia del sistema, hay menos resistencia entre la opinión pública para el desmantelamiento de los contrapesos.

Esto hace necesario, por lo tanto, hablar tanto de los propios partidos y líderes políticos. La literatura reciente señala dos elementos importantes, aunque informales, en el funcionamiento democrático (Levitsky y Ziblatt, 2018). De un lado, el reconocimiento del pluralismo social como un elemento constitutivo del sistema democrático. Del otro, la autocontención desde el poder, es decir, el compromiso de que no se revertirá desde el mismo el funcionamiento básico de las reglas de juego. Sin embargo, parece indudable que estos principios están en cuestión. Cada vez hay más

actores y candidatos proclamados que niegan la legitimidad de sus oponentes, cuestionan el funcionamiento democrático, indican su voluntad de restringir derechos o libertades (especialmente medios de comunicación) y hasta toleran o alientan la violencia. La pregunta, entonces, es qué hacer para cerrarles el paso.

4.5. Cómo proteger mejor a las instituciones

A partir del análisis anterior, existe una serie de medidas concretas que pueden proponerse para mejorar la calidad institucional y proteger el desempeño democrático de un país:

1. Es importante fomentar la eficiencia y la eficacia en la provisión de bienes públicos. Después de todo, los elementos materiales son importantes para que haya unos niveles mínimos de apoyo al sistema democrático (Lipset, 1959; Boix, 2011). Eso debe hacerse tanto desde la óptica privada como la pública.

De un lado, hace falta medidas que introduzcan competencia en mercados y hagan más baratos y accesibles los productos – sin introducir barreras que distorsionen la competencia. Esto se debería hacer dando más poderes y atribuciones a organismos independientes de control de la competencia para asegurar que no existen sectores que se ven privilegiados o que pueden hacer captura regulatoria. En suma, mercados accesibles y equitativos que reduzcan el rentismo.

Del otro lado, es importante que se evalúe mejor la eficacia de las políticas públicas. Agencias como la AEVAL, orientadas a la evaluación y seguimiento de las políticas públicas, hoy no operativa, deberían tener un papel más importante. Igual que la AIReF ha ganado peso por su trabajo, todo lo que sirva para mejorar el ajuste entre medios públicos y fines sociales, mecanismos que garanticen un mínimo de bienestar, debería fomentarse.

2. Hay que mejorar las políticas de transparencia e integridad. Las crisis económicas, y más cuando son profundas, pueden supo-

ner una amenaza para la legitimidad “instrumental” hacia el sistema (Armingeon y Gunthmann, 2014). En un contexto de crisis económica es importante en qué medida existe una percepción de “justicia” en los ajustes sociales para evitar generar una impresión de precariedad en el electorado que justifique moverse a posiciones más extremas (Fernández-Albertos, 2018).

Para ello es necesario mejorar la independencia de la administración pública en España. Se trata de una reforma siempre aplazada pero que es fundamental para asegurar que las instituciones funcionen y sean percibidas como transparentes y justas, reduciendo también la incidencia de la corrupción (Dählstrom y Lapuente, 2017). Reducir las pasarelas entre políticos y funcionarios, reducir el número de escalafones de la administración nombrados por políticos y una ley de protección de denunciantes son fundamentales en este sentido.

3. Establecer un nuevo equilibrio entre rendición de cuentas. Aunque cabalgando el principio democrático de la representación, los líderes políticos que erosionan la democracia suelen desmantelar los contrapesos a su poder, el polo liberal que los limita. Por eso los límites al poder discrecional de los ejecutivos (Kapstein y Converse, 2008) son un buen mecanismo. Es necesario combinar en este sentido dos principios.

De un lado, la necesidad de dotar de más medios técnicos y humanos al Parlamento, una mejor fiscalización y control a los ejecutivos. Esto también es importante por lo que toca al papel del Congreso en la Unión Europea y en los mecanismos de codecisión. Del otro lado, que las decisiones sean lo más participadas posibles. Para ello es necesario apostar por foros que permitan a los agentes del tercer sector implicarse en las tomas de decisiones. Facilitar los requie de las iniciativas legislativas populares (y dar asesoría técnica para su redacción) o el registro voluntario de lobbies en las cámaras legislativas son pasos a dar en ese sentido. Una vez más, el Parlamento Europeo es un modelo a imitar en términos de buenas prácticas.

4. Refuerzo del Estado de Derecho: En esta lógica de mejorar el control político el papel que juega un sistema judicial independiente y

bien dotado es fundamental. Desde luego, lo es para asegurar tanto la buena vida social, económica como política. La Red de Consejos Judiciales de la UE (2017) ha publicado un estudio que habla sobre la necesidad de mejorar en dos aspectos: la neutralidad en la asignación de los casos y en los criterios de promoción en la carrera. Por lo tanto, tiene sentido plantear una doble reforma para la mejora del funcionamiento de nuestro sistema judicial. De un lado, apostar por mejorar el funcionamiento de la promoción interna de los jueces y, del otro, de dotarlos de mejores medios físicos y humanos, compromiso siempre dejado de lado por sucesivos gobiernos. Es perfectamente compatible con lo anterior que el Estado promueva, particularmente en estos momentos, la solución extrajudicial de conflictos para no colapsar el sistema judicial que, por muchos medios humanos y económicos que reciba, será incapaz de absorber todas las demandas adicionales originadas la crisis sanitaria y por las medidas adoptadas por los poderes públicos para hacerle frente. Debe subrayarse la conveniencia de fomentar la mediación y de la conciliación privada, con la intervención de terceros cualificados que merezcan la confianza de los justiciables, se hallen, o no, inscritos en registros públicos.

5. Finalmente, es importante introducir la dimensión ético-política. La creciente polarización en nuestras sociedades implica que cada vez más actores nieguen el pluralismo social como un elemento constitutivo del sistema democrático y rechacen auto-contenerse desde el poder si lo obtienen, no usándolo contra sus rivales (Levistky y Ziblatt, 2018). Por lo tanto, no sólo es necesario hablar de instituciones y funcionamiento del sistema, sino también del consenso informal compartido entre los actores que fije el umbral de lo aceptable en política (Newton, 2001). Es importante que haya un compromiso firme tanto de partidos como de sociedad civil para apuntalar nuestro sistema democrático.

Ello implica pasar por un compromiso moral en favor de la transparencia, la eficiencia en las políticas públicas y el respeto al pluralismo, al discrepante, y al estado de derecho. Algo fundamental para la continuidad de una democracia de calidad es el compromiso de cuidarla y, sin un pacto social y un horizonte compartido, eso es imposible.

Bibliografía

- Acemoglu, D., Egorov, G., & Sonin, K.** (2013). A political theory of populism. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 771-805.
- Armingeon, K., & Guthmann, K.** (2014). Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007–2011. *European Journal of Political Research*, 53(3).
- Boix, C.** (2011). Democracy, development, and the international system. *American Political Science Review*, 105(4), 809-828.
- Cheibub, J. A.** (2007). *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge University Press.
- Dahlström, C., & Lapuente, V.** (2017). Organizing leviathan: *Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
- Diamond, L.** (1999). Developing democracy: *Toward consolidation*. JHU Press.
- Easton, D.** (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British journal of political science*, 5(4), 435-457.423-442.

Fernández-Albertos, J. (2018). *Antisistema: Desigualdad económica y precariado político*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Kapstein, E. B., & Converse, N. (2008). Why democracies fail. *Journal of democracy*, 19(4), 57-68.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Broadway Books.

Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American political science review*, 53(1), 69-105.

Lijphart, A. (2012). Patterns of democracy: *Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220-246.

Mainwaring, S., & Torcal, M. (2006). Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization. *Handbook of party politics*, 11(6), 204-227.

Magalhães, P. C. (2014). Government effectiveness and support for democracy. *European Journal of Political Research*, 53(1), 77-97.

- Morgan, J.** (2011). *Bankrupt representation and party system collapse*. Penn State Press.
- Newton, K.** (2001). Trust, social capital, civil society, and democracy. *International Political Science Review*, 22(2), 201-214.
- Norris, P., & Inglehart, R.** (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge University Press.
- Samuel, H.** (1991). The Third Wave. *Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman. University of Oklahoma Press.
- Schedler, A.** (2009). Electoral authoritarianism. *The SAGE handbook of comparative politics*, 381-94.
- Schumacher, G., y Van Kersbergen, K.** (2016). “Do mainstream parties adapt to the welfare chauvinism of populist parties?”. *Party Politics*, vol. 22, nº 3, pp. 300-312.
- Przeworski, A., & Limongi, F.** (1997). Modernization: Theories and facts. *World politics*, 49(2), 155-183.
- Zakaria, F.** (2007). The future of freedom: *illiberal democracy at home and abroad (Revised Edition)*. WW Norton & company.



Capítulo 5

Instituciones que fomenten la integridad empresarial, prevengan la corrupción y aporten infraestructura moral frente a las crisis sistémicas

Manuel Villoria

Así como en el libro anterior nos centramos en las instituciones de transparencia propias del sector público, en esta ocasión vamos a analizar las instituciones que fomentan la transparencia y previenen la corrupción en las empresas y vamos, además, a tratar de aportar datos empíricos sobre cómo los empresarios españoles perciben el problema y cómo asumen sus obligaciones en esta materia. Todo ello en un momento en que se necesita más que nunca compromiso cívico para afrontar juntos la pandemia provocada por el SARS-CoV-2.

La corrupción, en general, ha tardado en ser considerada como una variable relevante a la hora de explicarse el éxito o fracaso de los países, pero es cierto que, a partir de la caída del Muro de Berlín y, con ello, del fin de la guerra fría ha ido incorporándose a la agenda de los

organismos financieros internacionales y hoy en día es una de las áreas de mayor investigación y preocupación por parte de dichas organizaciones. No obstante, la preocupación por analizar el lado privado de la corrupción es más reciente aún y habría que considerar la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de 1997, como el pistoletazo de salida para el desarrollo de toda una revolución internacional en este ámbito. Las razones de fondo de este cambio de criterio tienen que ver, en gran medida, con problemas de competencia internacional en mercados caracterizados por la existencia de riquezas naturales y alta corrupción, con la asimetría de regulaciones entre Europa y Estados Unidos, con los daños enormes que los sobornos en estas transacciones internacionales producen en las economías emergentes y con la propia generación de inflación incontrolada en los precios de los recursos naturales.

Mientras EE.UU. ya disponía de la *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) desde 1977, algunos países en Europa incluso admitían la deducción de impuestos por los pagos que se hubieran tenido que hacer a funcionarios de terceros países de cara a la obtención de contratos. Además, la proliferación de empresas y el aumento de competencias en mercados de recursos naturales generaba que los sobornos fueran cada vez más altos y los precios también. Los daños a la economía mundial y a los países donde las élites extractivas se enriquecían, gracias a su control de las decisiones sobre concesiones y contratos, llevaron a una necesidad de respuesta, y la respuesta fue la Convención de la OCDE antes mencionada. La tipificación del delito de cohecho a servidores públicos extranjeros (con el mismo castigo que el cohecho a funcionarios nacionales), la prohibición de deducciones fiscales por actividades directas o indirectas de este tipo, la prohibición de los pagos de facilitación, la apertura de canales de denuncias de estas prácticas, el mayor rigor contable, la introducción de la responsabilidad penal de las empresas y la generación de marcos internos de integridad para evitar la corrupción son medidas que se expanden a partir de esta convención y que poco a poco se han ido integrando en nuestra legislación y en la práctica empresarial. Otra cosa es cuánto esfuerzo se ha puesto en detectar e investigar casos concretos de corrupción. Desde la ratificación de la Convención, en España se han investigado únicamente seis casos, con una sola sentencia condenatoria hasta 2018. Los escri-

tos de acusación de las diferentes piezas separadas del caso DEFEX (una empresa pública, por cierto), parece que nos anticipan nuevas condenas pronto.

La pandemia actual, sus riesgos morales y sus negativos efectos económicos presentes y futuros nos reabre un debate que había quedado en segundo plano recientemente. En una economía globalizada y altamente interconectada ¿es posible seguir sin tener unas reglas éticas globales para las empresas? Vemos cómo en las democracias occidentales, con mayor o menor rigor, se generan normas jurídicas y éticas que tratan de controlar la corrupción y fomentar un comportamiento íntegro en las empresas. Pero mientras, muchas economías emergentes siguen permitiendo e, incluso, fomentando el comportamiento desleal de sus empresas. En ese contexto, la honestidad se hace muy costosa incluso para empresas europeas altamente reguladas. La compra de mascarillas, test antivirus e, incluso, respiradores se ha convertido en un espacio en el que “el todo vale” ha permeado el sistema y generado enormes daños a la lucha contra la pandemia, causando muertes innecesarias. En estos momentos de crisis, con restricciones y carencias de bienes sanitarios esenciales, cierres de fronteras, retrasos en los procedimientos judiciales y reforzamiento de los poderes gubernamentales, la conexión de mafias locales e internacionales con funcionarios corruptos y empresarios sin escrúpulos se incentiva ante lo promisorio de la ganancia y la debilidad de los controles, el resultado está siendo el incremento en la producción de actos corruptos y fraudulentos⁶. Cuando finalice la pandemia y se conozcan todos los abusos, los efectos sobre la confianza en las instituciones de nuestras democracias liberales serán demoledores, sobre todo donde los instrumentos de control no hayan existido o hayan sido ineficaces y figuras políticas relevantes estén implicadas.

A partir de aquí, este capítulo procederá a sistematizar el estado de la cuestión en cuanto a la gravedad del problema y a las medidas adoptadas para fortalecer la institucionalidad en la lucha contra la corrupción en el seno de las empresas en España. Toda esta nueva institucionalidad vinculada a la promoción de la integridad en el mundo empresarial tiene unas bases

(6) <https://www.occrp.org/en/coronavirus/>

normativas que serán expuestas sumariamente en el apartado segundo del texto. La preocupación por una competencia justa y un respeto a las reglas del juego que permitan la máxima generación de riqueza para las naciones están detrás de todo este nuevo conjunto de normas y prácticas que hoy en día florecen, como veremos en la tercera parte. A partir de estas reflexiones se procederá en la cuarta parte a analizar la normativa de transparencia y sus efectos sobre el sector privado. De forma sucinta se verán sus relaciones con la legislación de protección de datos, su conexión con la normativa de subvenciones y con la de contratación pública. Se acompañará este análisis de algunos datos empíricos. La última parte del capítulo incidirá en las obligaciones que se derivan de la nueva normativa penal en la lucha contra la corrupción y se presentarán ejemplos de las tensiones que generan con determinadas prácticas hasta hace poco consideradas como legales. Esta parte incluye datos de la encuesta más amplia hecha a empresarios hasta ahora sobre su percepción de la corrupción entre particulares. Finalmente, se concluirá con algunas sugerencias de mejora del marco institucional formal e informal en este ámbito, de cara a construir mejores diques contra las prácticas corruptas y fortalecer nuestra capacidad de respuesta ante situaciones de crisis sistémica como la que vivimos.

5.1. La corrupción percibida y las respuestas institucionales generadas. Estado de la cuestión.

Para empezar, partimos de unos datos nacionales bastante preocupantes sobre la percepción de los empresarios cuando se les pregunta por los niveles de corrupción en el sector público. Los datos no son tan preocupantes cuando se les interroga por la corrupción entre privados, aunque también se detectan áreas importantes de riesgo. Más allá de los datos sociotrópicos de la percepción de corrupción, lo cierto es que, como veremos, desde las instituciones públicas y desde el propio empresariado se han desarrollado múltiples instituciones formales e informales para afrontar el problema de la corrupción y, más aún, para promover una integridad fundada en el respeto a las normas de justa competencia.

Veamos primeramente los datos sobre corrupción pública tomados de dos encuestas europeas, por una parte, los Eurobarómetros especiales 457

de 2017 y 470 de 2019, y por otra, nuestra propia encuesta desarrollada en el marco del proyecto europeo Private Corruption Barometer⁷ (PCB) durante 2018. Como veremos (Tabla 5.1.), los resultados son bastante semejantes, aunque no se ha entrevistado a empresarios de los mismos sectores. Lo importante es que en conjunto sí recogen los principales sectores de actividad de las empresas españolas (Industria, construcción, comercio, hostelería y servicios en PCB; energía, salud, ingeniería y electrónica, telecomunicaciones, construcción, finanzas y banca en el Eurobarómetro) y en su conjunto incorporan 1.200 entrevistas (600 en PCB y 300+300 en los Eurobarómetros especiales).

Tabla 5.1. La percepción de corrupción por los empresarios en España.

Pregunta	PCB	Pregunta	Eurobarómetro 457	Eurobarómetro 470
Los políticos toman decisiones a cambio de dinero o favores para ellos o sus familias / amigos	Muy a menudo y con frecuencia 84,5%	Favoritismo y corrupción obstaculizan competencia empresarial	Muy a menudo y con frecuencia 81% (Media europea 74%)	Muy a menudo y con frecuencia 83% (Media europea 71%)
Frecuencia de clientelismo: el uso del poder (público o privado) favoreciendo a amigos y / o miembros de una red política	Muy a menudo y con frecuencia 87,2%	¿Cuáles son las prácticas corruptas más comunes? Favorecer a familiares y amigos en los negocios y en el ámbito público	Más extendida 41% en los negocios (Media europea 47%) 55% en el sector público (Media europea 44%)	Más extendida 38% en los negocios (Media europea 45%) 54% en el ámbito público (Media europea 42%)

(7) ISF Police 2014 Action Grants (HOME\2014\ISFP\AG\EFCE\7222) \ 28 months (01.01.2016 - 30.04.2018)

Tabla 5.1. La percepción de corrupción por los empresarios en España (cont.).

Pregunta	PCB	Pregunta	Eurobarómetro 457	Eurobarómetro 470
¿Qué tipo de crímenes consideras más común en España? Corrupción	Muy a menudo y con frecuencia 87,7%	¿Está generalizada la corrupción en España?	Muy o bastante extendida 93% (Media europea 67%)	Muy o bastante extendida 88% (Media europea 63%)
¿Cuál de los siguientes factores considera un gran obstáculo para la entrada / desarrollo de la empresa en el mercado? Corrupción	Muy a menudo y con frecuencia 45,2	Considera que lo siguiente es un problema o no para su empresa al hacer negocios en España: Corrupción	Total: un problema 44% (Media europea 37%)	Total: un problema 50% (Media europea 37%)
Las redes de élites políticas y económicas se favorecen mutuamente mediante regulaciones sesgadas y el intercambio de recursos	Muy a menudo o a menudo 89,2%	Las conexiones demasiado cercanas entre el negocio y la política generan corrupción en España	Total: de acuerdo 89% (Media europea 79%)	Total: de acuerdo 89% (Media europea 78%)
		La forma más sencilla de tener éxito en los negocios es con sobornos y conexiones	Total: de acuerdo 76% (Media europea 60%)	Total: de acuerdo 75% (Media europea 59%)
		La única forma de tener éxito en los negocios es mediante conexiones políticas	Total: de acuerdo 55% (Media europea 42%)	Total: de acuerdo 57% (Media europea 40%)

Fuente: PCB-2018 y Eurobarómetros especiales 457 y 470.

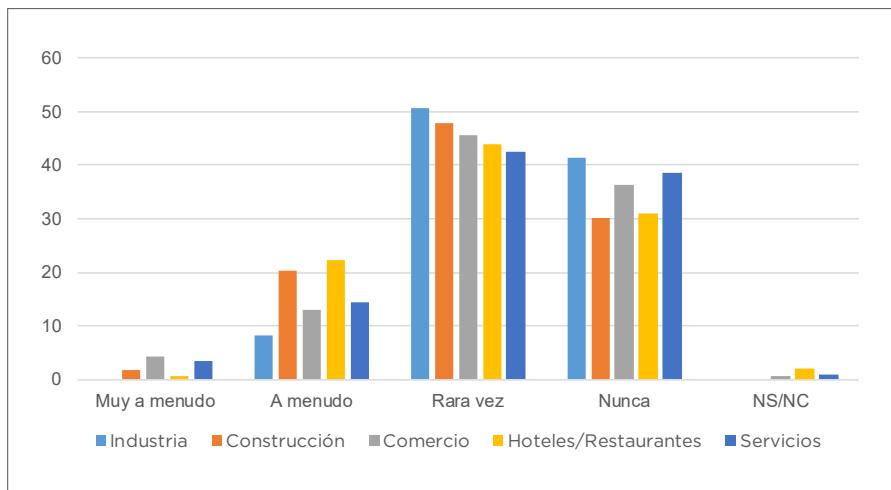
Estos datos no muy optimistas deben ser matizados con otro conjunto de datos. El primero es el de cuántos de estos empresarios o directivos han tenido realmente relación con el sector público para hablar desde la experiencia. Las encuestas nos desvelan que apenas entre el 31% y el 40% de los que respondieron ha tenido en realidad trato con el sector público. El resto expresa la misma opinión que el conjunto de la ciudadanía española preguntada en otras encuestas, siendo su opinión probablemente más la expresión de un eco colectivo o de un estado de ánimo que de una real experiencia. Un eco fruto, en gran medida, de la lentitud de la justicia y de la continua información mediática sobre ciertos casos de corrupción que parecen no acabar de cerrarse nunca. En cualquier caso, según el último Eurobarómetro especial de 2019, del 31 % que tuvo relación con el sector público el 43% reconoce que la corrupción le ha evitado obtener un contrato público (en 2017 era el 30%). Una subida espectacular que, aun controlados los márgenes de error, es preocupante. Y en total, el 10% reconoce que le han pedido un soborno para obtener un permiso o un servicio, especialmente permisos de construcción y para la apertura de negocios. En 2017 sólo un 1% reconocía tal tipo de solicitudes. Todo ello nos tiene que llevar a reconocer que la corrupción en España es un problema que no está controlado aún y que podría estar afectando a las empresas que tratan con el sector público de forma preocupante.

En cuanto a la corrupción entre privados, ante la pregunta: “En las actividades de su empresa, ¿con qué frecuencia actores externos (como clientes, proveedores, intermediarios, etc.) muestran disponibilidad de ofrecer “algo” a cambio de un trato preferencial? Los resultados del PCB nos indican que el 17.6% de los empresarios y directivos admite que se da con frecuencia ese fenómeno (aunque el 36.1% afirma que no ocurre nunca). Considerando los sectores de negocio (ver Gráfico 5.1.) los datos de frecuencia (muy a menudo y a menudo) por sector son: Construcción (22.0%), Hoteles/Rest. (22.9%), Servicios (17.9%), Comercio (17.4%) e Industria (8.1%).

En cuanto a la pregunta: ¿Cómo valora el riesgo de corrupción entre particulares en el sector de negocio de su empresa? Los resultados son que un 49.5% percibe riesgo bajo de corrupción; y un 40.7% percibe un riesgo alto o moderado. Pero las diferencias por sectores son importantes. Así, llega a un 68.1% en la construcción, y es de un 41.6% en Hotel/Rest., un

39.6% en servicios, un 29% en comercio y un 28.1% en la industria. Ciertamente, en este riesgo de corrupción se incluye no sólo el soborno, sino también los robos y malversaciones que puedan desarrollar empleados de la empresa atentando contra sus deberes profesionales.

Gráfico 5.1. Frecuencia de ofertas para favorecer trato preferencial



Fuente: PCB.

Las consecuencias de todo este conjunto de percepciones y experiencias, unidas a las presiones internacionales y los convenios firmados, han sido nuevas normas fiscales, nuevos delitos, nuevas obligaciones contables y de transparencia, la introducción de la responsabilidad criminal de las empresas en el código penal y, derivado de ello, el desarrollo de las reglas de *compliance* en nuestro sistema empresarial (ver tabla 5.2). Un conjunto de normas que, si no se estructura adecuadamente, no hace más que expandirse y que puede generar una burocracia no precisamente beneficiosa para la eficiencia del sistema.

Tabla 5.2. Normas (nacionales) que promueven la integridad y combaten la corrupción de las empresas.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Sobre todo son esenciales las modificaciones realizadas por Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que reconoce por primera vez en nuestro Derecho la responsabilidad penal de las personas jurídicas; y por la Ley Orgánica 1/2015, que entró en vigor el 1 de julio de dicho año. Últimamente también es reseñable la última reforma del Código por Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero.

Importante añadir a ello la Circular 1/2016 de la Fiscalía General del Estado, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015.

Según la norma, las empresas podrán ser penalmente condenadas como autoras de un delito en dos supuestos:

- (i) Cuando alguno de sus administradores o representantes haya cometido un delito por cuenta y en provecho de la persona jurídica, o
- (ii) Cuando el delito por cuenta y en provecho de la persona jurídica haya sido cometido no por un administrador o representante, sino por uno o varios de sus empleados, siempre y cuando el hecho punible haya sido posible por no haber ejercido la persona jurídica el debido control sobre su personal y actividad.

No obstante ello, las empresas podrán ser eximidas de responsabilidad cuando con anterioridad a la comisión del delito hayan adoptado y ejecutado eficazmente un modelo de organización y gestión que resulte adecuado para prevenir delitos de la naturaleza del que fue cometido o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión.

Los sistemas de debido control que deben establecer las empresas para prevenir el delito (art. 31 bis CP) serían:

1. Establecimiento por el órgano de administración de un modelo de organización y gestión que incluya las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos.
2. Creación de un órgano con poderes autónomos de iniciativa y control para la supervisión del funcionamiento y del cumplimiento del modelo de prevención implantado.
3. Identificación –due diligence– de las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos.
4. Implantación de protocolos o procedimientos que concreten el proceso de formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquéllos.

5. Puesta en funcionamiento de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos.

6. Obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención –canales de whistleblowing–.

7. Establecimiento de un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo.

8. Verificación periódica del modelo y de su eventual modificación cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones, o cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios.

Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas.

Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo, así como su Reglamento correspondiente.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores.

Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas

Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad.

Orden JUS/319/2018, de 21 de marzo, por la que se aprueban los nuevos modelos para la presentación en el Registro Mercantil de las cuentas anuales de los sujetos obligados a su publicación: Están sujetas a la obligación de identificar al titular real todas las personas jurídicas domiciliadas en España que depositan cuentas exceptuando las sociedades que coticen en un mercado regulado en virtud del artículo 3.6 a) i) de la directiva y el artículo 9.4 de la Ley 10/2010, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

Directiva de ejecución (UE) 2015/2392 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2015, relativa al Reglamento (UE) núm. 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (sobre abuso de mercado) en lo que respecta a la comunicación de posibles infracciones o infracciones reales de dicho Reglamento a las autoridades competentes.

Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2004.

Convención de la OCDE para combatir el cohecho a servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales

Fuente: Bacigalupo y Martínez 2017 y elaboración propia.

A todo ello se añadirían como soft law o como criterios de buenas prácticas, por ejemplo: El Código de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas de la CNMV de febrero de 2015; las normas UNE-ISO 26000, UNE-ISO 37001, UNE-ISO 19600 y UNE 19601; las Recomendaciones del Global Reporting Initiative (GRI) e International Integrated Reporting Council (IIRC). Con todo este conjunto de normas es evidente que la institucionalidad formal parece suficientemente desarrollada.

5.2. Los fundamentos éticos y estratégicos de este movimiento

Es difícil entender el comportamiento empresarial en economías de mercado sin asumir el egoísmo como el motor esencial del actuar de los actores económicos. Desde esta visión antropológica, la búsqueda del bienestar personal y la huida del dolor explican en gran medida la naturaleza humana. Ahora bien, la búsqueda individualizada y cortoplacista del interés propio, sin considerar sus efectos sobre los demás y sin respetar unas reglas de convivencia no puede generar sino sufrimiento generalizado. Ya Tocqueville hablaba del egoísmo bien entendido y Bentham de la búsqueda del mayor bien para el mayor número como regla de comportamiento moral. Llevadas estas reflexiones a la esfera de la ética de los negocios,

podríamos decir que quienes dirigen una empresa deberían, de alguna manera, entender que su principio de actuación debería ser la búsqueda del mayor bien para el mayor número, pero no midiendo en cada acto los perjudicados y beneficiados, sino siguiendo aquellas reglas que, de acuerdo al aprendizaje histórico y la calidad de los resultados, producen más bien al mayor número (Mill, 1863: 35-37). Es decir, deberían asumir que el respeto a las reglas del juego del libre mercado, esencialmente la competencia leal, produce mayor bien a la sociedad que la ruptura de las reglas y la generalización del juego sucio; en suma, que salvo que las reglas básicas del mercado –esencialmente la competencia justa– entren en conflicto entre ellas, es mejor seguir las normas sin apenas cálculo de consecuencias que poner en la balanza el respeto a las normas frente al beneficio inmediato.

Por otra parte, cualquiera que trabaje en una organización sabe que ingresar en ella implica situarse en un entorno que no sólo produce incentivos y desincentivos, sino que también aporta sentido, de ahí que normalmente se tienda a seguir las reglas del juego internas de la respectiva organización (De Graff et al. 2010; Arellano, 2017). Si las reglas internas no sancionan conductas corruptas y se asume una cierta impunidad, al final se produce un fenómeno de normalización que puede tener consecuencias funestas. Esta normalización se produce a través de tres procesos que se refuerzan mutuamente (Ashforth y Anand, 2003). En primer lugar, a través de la institucionalización, en la que una decisión corrupta se adopta en un momento y queda inserta en las estructuras y procesos y a partir de ahí se rutiniza. Segundo, mediante la racionalización, en la que ideas al servicio de los corruptos se desarrollan para justificar e, incluso, apoyar la corrupción (Zyglidopoulos & Fleming). Tercero, mediante la socialización, a través de la cual se induce a ver la corrupción como normal e, incluso, deseable a los recién llegados (Milgram, 2005).

Para evitar que se produzca este proceso de deslizamiento es importante introducir medidas que reduzcan riesgos en las organizaciones. De acuerdo con la literatura criminológica (Wikström, 2004, 2006), la toma de decisiones individual frente a los dilemas morales es el resultado de la interacción entre las características individuales, por una parte, y rasgos esenciales del espacio donde se toma la decisión por parte del suje-

to. En cuanto a las características individuales, o factores internos clave, nos encontraríamos los valores morales de la persona, las emociones del momento, la impulsividad o la habilidad para diferir la gratificación. En cuanto al espacio, sería aquella parte del entorno (todo lo que es externo al individuo) a la que el individuo está expuesto directamente y frente a la que reacciona (Wikström 2004: 18). El espacio difiere en función de hasta qué punto “crea oportunidad, causa fricción y proporciona control” (Wikström 2004: 19-20). Dicho todo esto, parece claro que una estrategia de *compliance* bien diseñada puede reducir oportunidades de toma de decisiones no éticas (por ejemplo, estableciendo la rotación de funciones en el área de contratación), también puede reducir fricciones dentro de la organización (por ejemplo, desarrollando políticas de personal equitativas y fomentando un liderazgo ejemplar por valores) y, finalmente, puede incrementar la posibilidad de que las conductas inapropiadas sean detectadas y sancionadas con los sistemas de control correspondientes. La suma de instrumentos, procesos y órganos que reducen oportunidades y fricciones y refuerzan los controles dará lugar a que las conductas no éticas se reduzcan en la organización.

Para terminar, y retomando el utilitarismo de la regla del inicio, es preciso recordar que si el mercado se desentiende de la sociedad en la que habita genera consecuencias indeseables para esta que, al final, obligarán a la intervención pública para salvar al propio mercado (Polanyi, 2002). Para evitar estas tensiones destructivas, habría que entender el mercado como parte del sistema social y, por ello, como un actor clave en el desarrollo de valor social y de políticas económicas que, en lo esencial, sirvan al bienestar colectivo (Porter y Kramer, 2011). Los mercados socialmente insertos se componen de stakeholders y confrontan retos sociales fundamentales, de ahí la necesidad de la implicación compartida en la definición de los problemas, el diseño y la persecución de objetivos y la evaluación conjunta de productos e impactos (Meyer, 2018: 16). Como nos señalaba un líder empresarial, una dirección ética requiere evitar el cortoplacismo y buscar una alineación de los intereses de todos los stakeholders a largo plazo. Todo ello nos lleva a definir, como bien a proteger por las instituciones jurídicas, la defensa de una competición leal y equitativa; una competición en la cual procesos transparentes basados exclusivamente en criterios de mercado (calidad, precio, innovación, servicio) aseguran que los

contratos se dan al mejor postor, que la competencia no es destruida por la colusión y que las empresas honestas no actúan con desventaja. Conseguir mercados competitivos no puede ser consecuencia de más y más normas y sanciones, sino que requiere también de un desarrollo moral y la consolidación de prácticas y rutinas que favorezcan el emprendimiento.

5.3. Las obligaciones de transparencia

Las obligaciones de transparencia empresarial son numerosas y surgen de diversas normas. En este texto nos vamos a centrar en las que se derivan de la Ley Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG). Esta norma sólo afecta, en sus obligaciones de publicidad activa, de acuerdo con el artículo 3-b, a las empresas privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas por una cuantía superior a 100.000 € o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 €. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 4, “las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 (todas las administraciones públicas y sus entes instrumentales) a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título”. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato. En este segundo caso -artículo 4- lo que deben hacer las empresas es responder a requerimientos de información que hagan las administraciones para que estas últimas puedan cumplir sus obligaciones de respuesta a una solicitud fundada en el derecho de acceso o para que puedan cumplir con sus obligaciones de publicidad activa. Por ello, podemos afirmar que ninguna empresa privada tiene la obligación de atender directamente peticiones de acceso a la información requeridas por ciudadanos/as.

Hoy en día no existe un catálogo de empresas afectadas pero se presume que el volumen es elevado, sobre todo si nos basamos en el número de

subvenciones que anualmente adjudican los poderes públicos (en torno a 50.000) y las cuantías que se adjudican (ver tabla 5.3).

Tabla 5.3. Importe total de subvenciones (en millones)				
Administración	2016	2017	2018	Total
Estatal	3.455,10	3.230,22	2.856,81	9.542,13 €
CCAA, C. y M.	8.830,06	10.867,912	8.297,59	27.995,56 €
Local	2.419,20	1.935,07	1.496,03	5.850,30 €
Otros	8,14	26,62	21,90	56,65 €
Total general	14.712,51	16.059,82	12.672,32	43.444,65 €

Fuente: Base de Datos Nacional de Subvenciones (www.infosubvenciones.es).

De acuerdo con el proyecto de Reglamento de la LTAIBG, actualmente sometido a consulta previa, los umbrales para conocer si la empresa está obligada a los deberes de publicidad activa deben considerarse la totalidad de las ayudas y subvenciones públicas concedidas en el año natural con independencia de la cuantía de cada una y de la Administración que lo haya concedido. Ahora bien, centrándonos en estas empresas obligadas por el artículo 3-b a la publicidad activa ¿qué implica esto? Pues, siguiendo la ley, deberán publicar información de tipo institucional, organizativa, jurídica y de planificación, así como información económica, presupuestaria y estadística (arts. 6 y art. 8). Y también deben publicar la información sobre contratos, convenios y subvenciones, pero sólo cuando se trate de acuerdos celebrados con alguna entidad de la administración pública (Ver tabla 5.4).

Tabla 5.4. Obligaciones de Publicidad activa de las empresas afectadas por la LTAIBG	
Tipo de información	¿Qué información deben publicar?
Información relativa a funciones que desarrollan	Una relación de las actividades que desempeña la empresa en arreglo a lo que se indica en su objeto social o estatutos.
Normativa que les sea de aplicación	Toda la legislación aplicable a la actividad que desarrolla la empresa, así como también la normativa (estatal y en su caso autonómica) que origina la obligación de publicidad activa aquí descrita.

Estructura organizativa, organigrama, información de	Estructura organizativa (organigrama) Nombre, cargo de los responsables (directivos) con información de su perfil profesional y/o curricular
Contratos (si los hay)	Todos los contratos suscritos con una administración Pública, con indicación de su objeto, duración, importe de licitación y adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, así como las modificaciones del contrato.
Convenios y encomiendas de gestión (si los hay)	Todos los convenios suscritos con una administración pública, y las encomiendas de gestión en donde la entidad privada haya sido implicada en la delegación de alguna actividad.
Subvenciones y ayudas públicas	Las subvenciones y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y administraciones públicas concedentes.
Presupuestos	Información económico-presupuestaria que permita reflejar adecuadamente el destino dado a los fondos públicos recibidos.
Cuentas Anuales	Las cuentas anuales de la entidad.
Retribuciones anuales e indemnizaciones	Las retribuciones percibidas anualmente por los directivos de la entidad privada y de los miembros del Consejo de Dirección, las indemnizaciones percibidas en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

Fuente: Cruz-Rubio, 2018 y elaboración propia.

No obstante, las empresas tienen que superar otro obstáculo para ser plenamente transparentes en este ámbito: las legislaciones autonómicas. En España ahora mismo, en desarrollo de la Ley estatal existen ya 16 leyes autonómicas y algunas de ellas han generado umbrales y obligaciones específicas y, sobre todo, un sistema de sanciones que la ley estatal no tiene (en la ley estatal el incumplimiento no conlleva sanción para las empresas, salvo la reputacional). Pero, por ejemplo, Andalucía establece infracciones graves y muy graves que podrán conllevar como sanción accesoria el reintegro total o parcial de la subvención concedida o, en su caso, la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido, además de la multa correspondiente que podría llegar en infracciones muy graves a los 400.000 euros⁸.

(8) Para mayor detalle se puede consultar de Cruz-Rubio, C. (2019) Ley de Transparencia y Grandes Empresas en España, Segundo informe. Ed. Transparencia Internacional España. Madrid

En todo caso, el cumplimiento de la ley estatal no es por el momento muy elevado. Desde Transparencia Internacional se ha evaluado la transparencia de las principales empresas privadas españolas obligadas por la Ley 19/2013 en dos ediciones. En concreto, de las 132 empresas cotizadas se entiende que las obligadas, de acuerdo a la Ley, son 43. El estudio se centra en la publicidad activa y no analiza las obligaciones asociadas al suministro de información por parte de las empresas a las Administraciones públicas, en el caso de que estas la soliciten. De acuerdo al informe (Cruz-Rubio, 2018): “Los principales hallazgos son que, para 2018, del conjunto de 132 empresas españolas cotizadas seleccionadas (aquellas dentro del llamado mercado continuo), se identificaron como sujetos obligados al 32,6 % del total (porcentaje muy semejante al de años anteriores), y que dichas empresas reiteran su incumplimiento asociado a esta norma, pues aun siendo identificadas como sujetos obligados, no han tomado medidas claras para atender estas obligaciones de publicidad activa”. Así pues (siguiendo los resultados del informe):

- a) En la práctica totalidad de la información específicamente requerida por la Ley 19/2013 (contratos, convenios, encomiendas de gestión, presupuestos, etc.) persiste un incumplimiento generalizado de las obligaciones de transparencia.
- b) Solo 2 grandes empresas cotizadas (las mismas que en el primer informe) cumplen de manera significativa, aunque no a cabalidad, con sus obligaciones de publicidad activa.

Otro de los temas importantes que se derivan de las obligaciones de transparencia establecidas en la LTAIBG es la tensión que puedan generar con la normativa de protección de datos y los derechos de propiedad intelectual, industrial o intereses comerciales. En materia de protección de datos es importante destacar la aprobación del Reglamento Europeo (UE) 2016/679 (directamente aplicable) (REPD) y la nueva Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD). El objetivo de estas normas es hacer frente a los retos de la posición dominante de algunas grandes compañías tecnológicas y su uso de datos personales de forma opaca y no ética, así como a los riesgos que las nuevas tecnologías generan en cuanto

al tratamiento y uso de los datos (de ahí el registro de actividades de tratamiento, el incremento de las medidas de seguridad dirigidas a proteger los derechos fundamentales de las personas que sean titulares de esos datos, así como la obligación de realizar análisis de riesgos y, en su caso, evaluaciones de impacto) (Jiménez Asensio, 2018, p. 26).

Dicho esto, en su relación con las obligaciones de la ley de transparencia no podemos olvidar que el derecho a la protección de datos de carácter personal se ha reconocido como derecho fundamental, con todo lo que este reconocimiento conlleva, mientras que el derecho de acceso a la información está considerado como derecho subjetivo vinculado al artículo 105 b) CE, de ahí que exista una cierta primacía del primero sobre el segundo. En todo caso, la relación entre ambos derechos y su ponderación ya se considera en el propio Reglamento y en la Ley. En concreto, para verificar si “el acceso debe limitarse por aplicación de la protección de datos de carácter personal, la norma que debe aplicarse es la Ley de transparencia y no, directamente, la normativa de protección de datos (Rams, 2019, p. 81). En suma, la ponderación debe realizarse en base al artículo 15 LTBG⁹ y, en su defecto, a lo establecido por el REPD y por la propia LOPDGDD. Para las empresas, considerando las obligaciones que se desprenden de la LTAIBG, no parece que pueda haber graves tensiones ni riesgos en este ámbito.

Sin embargo, sí puede haber conflictos con la Ley de Defensa de la Competencia, que prevé que en cualquier momento del procedimiento se podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, se mantengan secretos los da-

(9) Artículo 15. Protección de datos personales. 1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaras la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley. 2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada,

tos o documentos que se consideren confidenciales (art. 43). En concreto, el artículo 133 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público establece que, “sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública... los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta”; aunque matiza más adelante que “el deber de confidencialidad del órgano de contratación así como de sus servicios dependientes no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario...”. Finalmente, el Registro de Contratos facilita el acceso público a los datos que no tengan el carácter de confidenciales y que no hayan sido previamente publicados de modo telemático y a través de Internet.

En todo caso, la obligación de transparencia de las empresas no se reduce a lo dispuesto en dicha norma, sino que probablemente su volumen mayor está vinculado a sus deberes de reporting (ver Bacigalupo y Martínez, 2017). Desde dicho marco es fundamental, para las grandes empresas, conocer y aplicar la Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, traspuesta por la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, y la Ley de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad. En dicha directiva se amplía el contenido exigido en el informe anual de gobierno corporativo que deben publicar las sociedades de capital (con un número medio de empleados superior

en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
 - b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.
 - c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.
 - d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.
4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.
5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

a 500 y tengan la consideración de entidades de interés público), en aras de mejorar la transparencia. La nueva obligación para estas sociedades consiste en incluir un estado de información no financiera consolidado que incorpore: 1. La divulgación de las «políticas de diversidad de competencias y puntos de vista» que apliquen a su órgano de administración respecto a cuestiones como la edad, el sexo, la discapacidad, o la formación y experiencia profesional. 2. La divulgación de información no financiera o relacionada con la responsabilidad social corporativa que contenga información relativa, por lo menos, a cuestiones medioambientales y sociales, así como relativas al personal, al respeto de los derechos humanos y a la lucha contra la corrupción y el soborno. A partir de enero de 2022 todas las sociedades con más de 250 trabajadores y que tengan la consideración de entidades de interés público estarán también obligadas por esta norma. La aplicación de esta ley, por las exigencias de transparencia que demanda, sí podrían, en determinadas circunstancias crear algún conflicto con la normativa de protección de datos o de propiedad intelectual; lo esencial en tales supuestos es asegurar que la anonimización de datos personales se realiza con rigor y se evitan situaciones de riesgo, así como que se protege la confidencialidad de los datos protegidos por la propiedad intelectual o el interés comercial.

5.4. Corrupción entre privados.

El último apartado de este capítulo tocará brevemente un concepto bastante complejo: la corrupción entre privados. El concepto de corrupción pública es ya de por sí muy debatible y necesita aún hoy de amplia clarificación (ver Rothstein y Varraich, 2017), pero más difícil de definir es aún la corrupción entre privados. Así, si se entiende por corrupción “el abuso del poder fiduciariamente concedido para beneficio privado directo o indirecto”¹⁰, esto puede ser en el sector privado explotación laboral, pero no estrictamente corrupción, por ejemplo, cuando un directivo obliga a sus empleados a trabajar más horas de las contratadas bajo la amenaza de despido. Tampoco está claro qué es “abuso de poder” en una empresa y, desde luego, el “beneficio privado” no puede ser considerado algo negativo en el mercado. La definición que ha sido más usada hasta hace poco ha sido la siguiente: la

(10)<https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

corrupción entre privados se produce cuando un gestor o un empleado de la empresa ejerce un cierto poder o influencia en el desarrollo de sus tareas o responsabilidades y abusa del margen de discrecionalidad que se le otorga para beneficiarse personalmente o beneficiar a otros, dañando directa o indirectamente los intereses de su empresa e incumpliendo con sus deberes profesionales (Argandoña, 2003: 255). Pero esta definición choca con la normativa europea (Council Framework Decision 2003/568/JHA) y con el propio Código Penal español, pues admitiría como actos no corruptos una gran parte de los sobornos que se hicieran por el bien de la empresa, por ejemplo: 1. La entrega de regalo o dinero a cambio de un contrato presente o futuro para beneficiar a la organización, en el marco del cumplimiento de sus objetivos por parte del que soborna. 2. La aceptación/exigencia de un regalo o dinero a cambio de otorgar un contrato sin perjudicar a la organización o con su autorización. Más aún, dicha definición deja fuera cualquier actividad de cohecho entre privados realizada por los dueños de la empresa. Algo que, hoy en día, en base a la consideración del empresario como cooperador necesario o de la responsabilidad penal de la empresa sería fácilmente perseguible por la vía penal.

De ahí la necesidad de generar un concepto que tenga claro que el bien jurídico protegido es la competencia leal y justa entre las partes, sin que factores como el beneficio de la empresa o el incumplimiento de deberes profesionales deba afectar a la consideración del acto como antijurídico. En suma, que en las relaciones entre organizaciones se debe considerar que es corrupción tanto el uso como el abuso de la autoridad cuando, como consecuencia de actividades contrarias a la justa competencia, se produzca beneficio o ventaja personal y/o corporativa. Así está concebido el delito, hoy en día, en el derecho español (artículo 286 bis), yendo incluso más allá de lo que la norma europea propone.

Pues bien, comprobada empíricamente qué idea de corrupción entre privados tienen nuestros empresarios los datos del PCB confirman que la mayoría tiene claro que la corrupción incluye también actos que benefician a la empresa. Así, cuando a los empresarios/directivos se les pregunta su opinión sobre la “posibilidad de hacer favores, con resultado de beneficio personal, para ayudar a alguien a hacer trato que *no es bueno* para su empresa”, los resultados son:

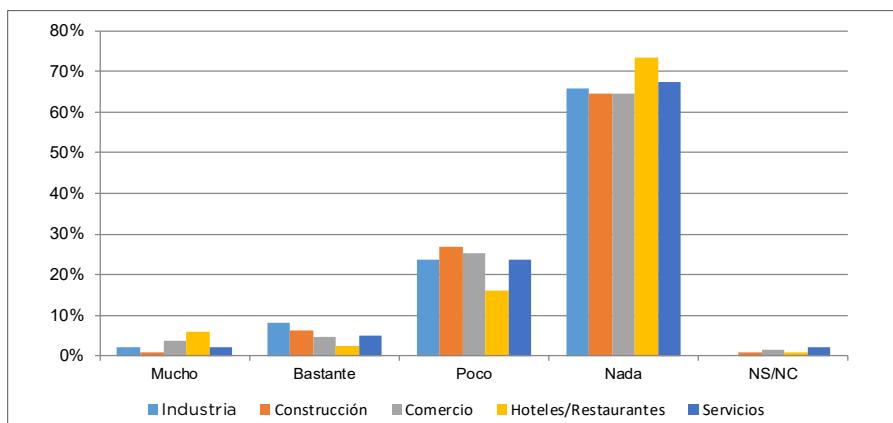
No lo aceptaría si supone la ruptura de leyes/códigos	Media 11.2% (Construcción:15.4%; Comercio: 14.7%; Hotel/Rest.: 6.4%)
Aceptaría en el caso de que fuera un amigo/familiar	Media 0.3%
No lo aceptaría, no apruebo comportamientos similares	Media 88.4% (Industria: 92%; Hotel/Rest.: 92.7%)

¿Y si el trato es bueno para su empresa?

No lo aceptaría si supone la ruptura de leyes/códigos	Media 26.4% (Hotel/Rest.: 22,1%)
Aceptaría en el caso de que fuera un amigo/familiar	Media 2,7%
No lo aceptaría, no apruebo comportamientos similares	Media 65.4%
Aceptaría. Todo el mundo lo hace	Media 4,5%. (Hotel/Rest.: 8.6%; Construcción: 7.6%)

Como se ve, apenas un 7% aceptaría sobornar cuando es bueno para la empresa. La inmensa mayoría de nuestros empresarios y directivos rechazan ese tipo de prácticas, entre otras cosas porque entienden que no es útil para la empresa; como se puede ver en el gráfico 5.2 la inmensa mayoría considera que la corrupción privada no ayuda nada o ayuda poco a los resultados de su empresa (sobre todo si se considera el medio o largo plazo).

Gráfico 5.2. ¿Ayuda la corrupción entre privados a su empresa?



Fuente: PCB.

5.5. Conclusiones

Hemos tratado de demostrar en el texto que el desarrollo de instituciones formales para fomentar la transparencia e integridad en las empresas ha sido extenso. Este desarrollo ha tenido, sobre todo a partir de la última década, una potencia y expansión inusitada. Ello no quiere decir que todas las empresas hayan asumido sus obligaciones (morales o jurídicas) y generado un marco de cumplimiento exhaustivo. Entre otros factores, porque las pequeñas y medianas empresas no tienen aún capacidades para poder instalar todo el marco legal y organizativo que el sistema demanda y además no han recibido la ayuda necesaria para ello. En todo caso, la institucionalidad formal debe convertirse en prácticas cotidianas. No basta con cumplimientos formales, sino que es necesario ir más allá e incorporar a la cultura organizacional esta obligación de promover la integridad y evitar todo tipo de corrupción. Cuando la inmensa mayoría crea que los demás cumplen con su parte y respetan las leyes y, sobre todo, las normas morales subyacentes, los incentivos para actuar de forma corrupta serán muy reducidos, por el propio control social y por la confianza en el buen comportamiento ajeno. Más aún, cuando la cultura empresarial asume esta obligación de crear valor social y socializa en ella a sus empleados las normas son hasta redundantes. Ello nos lleva a una primera conclusión. Es preciso informar y formar más en valores a los directivos y dirigentes empresariales, para que estos transmitan hacia dentro de su propia organización estos imperativos morales asumidos. Las instituciones informales son tan importantes como las formales, la consolidación de prácticas y rutinas que respetan escrupulosamente la justa competencia y que se insertan en la cultura de la organización es el factor clave para el éxito final.

No podríamos terminar este capítulo sin otras dos reflexiones finales. La primera es que nos sorprende la capacidad del sector público para generar normas que incentivan la integridad en las empresas cuando para sí mismo mantiene una parquedad de obligaciones sorprendente. La generación de marcos de integridad en las organizaciones públicas es un deber institucional que ni existe en las normas ni en las prácticas del sector público español. Ni siquiera las grandes empresas públicas pueden dar ejemplo en esta materia. Peor aún es que una parte de las normas existentes se incumplen por el propio sector público sin ninguna consecuencia.

La segunda tiene que ver con el avance normativo pro-integridad en el nivel autonómico y local. La generación de una enorme cantidad de normas, procedimientos y órganos de prevención de la corrupción no es siempre positiva si estas normas no se homologan, integran y simplifican en su nivel territorial; más aún, creemos que todo este enorme volumen de obligaciones debería sistematizarse y homologarse en todo el territorio nacional. Sobre todo para empresas que trabajen en diferentes comunidades autónomas este conjunto de obligaciones diversas y, a veces, contradictorias es un reto de gestión innecesario. Las diferencias de obligaciones entre matriz y filiales, y entre estas mismas, derivadas de todo ello no es precisamente positivo para la seguridad jurídica y la atracción de inversiones. En algún momento se debería buscar la coordinación y la cooperación para facilitar a nuestras empresas el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas en este ámbito.

Bibliografía

Arellano, D. (2017) “Corruption as an organizational process: Understanding the logic of the denormalization of corruption”. *Contaduría y Administración* 62 (2017) 827–842

Argandoña, A. (2003) Private to private corruption. *Journal of Business Ethics* 47: 253-267.

Ashforth, B. E., & Anand, V. (2003) The normalization of corruption in organizations. *Research in Organizational Behavior*, 25: 1–52.

Bacigalupo, S. y Martínez, D. (2017) *Guía práctica de autodiagnóstico y reporting en cumplimiento normativo, buen gobierno corporativo y prevención de la corrupción*. Transparencia Internacional España, Madrid.

Cruz-Rubio, C. (2018) Ley de Transparencia y grandes empresas en España (segundo informe). Transparencia Internacional España. Madrid.

De Graaf, G., Wagenaar, P., & Hoenderboom, M. (2010). Constructing corruption. In G. de Graaf, P. von Maravic, & P. Wagener (Eds.), *The good cause. Theoretical perspectives on corruption* (pp. 98–114). Opladen & Farnham Hills: Barbara Budrich Pub.

Jiménez Asensio, R. (2018) La aplicación del Reglamento (UE) de Protección de Datos en la Administración Pública: especial referencia a los entes locales. IVAP, Oñati.

Meyer, H. (2018) *Creating Shared Value (CSV). Operationalising CSV Beyond The Firm*. CBR Paper, March 2018, Cambridge: University of Cambridge.

Milgram, S. (2005) *Obedience to authority*. Nueva York: Prentice & Martin.

Mill, John Stuart (1863) *Utilitarianism* (1 ed.). London: Parker, Son & Bourn, West Strand. Retrieved 6 April 2018. via Google Books

Polanyi, K. (2002) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

Porter, M. & Kramer, M. (2011) Creating Shared Value. Harvard Business Review, 89, pp. 62–77.

Rams, L. (2019) La normativa estatal y autonómica sobre transparencia en España: valoración de conjunto. Anuario de Transparencia Local 2018. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

Rothstein, B. y Varrach, A. (2017) *Making Sense of Corruption*. Cambridge University Press, Cambridge.

Wikström, P.O. (2004) Crime as alternative: Towards a cross-level situational action theory of crime causation. In McCord, J. (Ed.), *Beyond empiricism: Institutions and intentions in the study of crime. Advances in Criminological Theory*, 13, 1-37.

Wikström, P.O. (2006) Individuals, settings and acts of crime. Situational mechanisms and the explanation of crime. In Wikström, P.O. & Sampson, R. (Eds.). *The explanation of crime: Context, mechanisms and development*. Cambridge: Cambridge University Press, 61-107.

Zyglidopoulos, S., & Fleming, P. (2008) Ethical distance in corrupt firms: How do innocent bystanders become guilty perpetrators? *Journal of Business Ethics*, 78(172.), 4–5. <http://dx.doi.org/10.1007/s10551-007-9378-4>.



Capítulo 6

Democracia y redes sociales

José Ignacio Torreblanca

En paralelo a la pandemia de la Covid-19, el Secretario General de la Organización Mundial de la Salud ha alertado sobre la existencia de una “infodemia”, esto es, de la preocupante propagación de bulos, noticias falsas y desinformación relacionadas con este letal virus (Ghebreyesus 2020). En un mundo donde cientos de millones de personas han vivido la pandemia pendientes de recibir información vital en sus dispositivos móviles, la falta de acceso a una información fiable y contrastada se ha convertido, con razón, en un objeto adicional de preocupación para las autoridades sanitarias, tanto nacionales como internacionales. Algunos estudios han concluido que el volumen de información falsa que circula por las redes sociales durante esta crisis es similar al volumen de información legítima (Rosenberg y Howard 2020).

La OMS no ha sido la única institución en alertar del problema. El Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad, Josep Borrell, ha sido tajante a la hora de caracterizar la gravedad del problema: “la desinformación”, ha dicho, “mata” (Borrell 2020). No se trata de una afirmación superficial o impresionista, sino basada en la evidencia empírica recopilada por la unidad del Servicio de Acción Exterior Europeo (SEAE) específicamente encargada de vigilar el problema de la desinformación. Precisamente en su último informe de finales de abril de 2020, esta unidad alertó sobre hasta qué punto la proliferación de desinformación en las redes sociales constituía una amenaza tanto para la salud como para la seguridad pública, poniendo el énfasis en los medios oficiales rusos o controlados por el gobierno ruso como fuente principal a la que atribuir la creación y difusión de estos contenidos y campañas de desinformación (East Stratcom 2020).

La infodemia que hemos vivido durante esta crisis sanitaria global no es un fenómeno puntual, sino un elemento estructural de una crisis de información anterior que ahora se ha manifestado en toda su crudeza y con plena visibilidad. Por eso, aunque sea un tópico decir que toda crisis ofrece una oportunidad, esta crisis sí que puede generar el espacio político necesario para avanzar en una lucha contra la desinformación que viene de atrás, es enormemente compleja y requiere acciones en múltiples frentes. El derecho a una información veraz y, en paralelo, la responsabilidad de los operadores de las redes sociales y plataformas digitales, deben sin duda ser un elemento central de esa carta de derechos digitales que cada vez suscita más consenso (Berners-Lee 2014; Giddens 2018; Telefónica 2018).

Este trabajo tiene como objetivo discutir el problema de la desinformación, especialmente en lo relativo a las características del ecosistema digital que erosionan la confianza de la ciudadanía en la veracidad de la información y de esa manera contribuyen a socavar la democracia y sus instituciones. Todo ello con el objetivo de facilitar la discusión sobre las opciones regulatorias que los legisladores deberían considerar en aras de la protección del interés general y la reconstrucción de un espacio público y mediático compatible con los principios y valores democráticos que presiden e inspiran el espacio político europeo.

6.1. Crisis de información

Es sabido que la democracia representativa experimenta una profunda crisis. *Freedom House* (2019) y otras organizaciones relevantes han constatado, en paralelo al auge del populismo y el autoritarismo, el preocupante retroceso de la democracia en el ámbito global, una tendencia que se manifiesta por decimotercer año consecutivo y que por tanto no es coyuntural, sino estructural. Las facetas de esta crisis democrática son múltiples y no pueden ser tratadas de forma sistemática aquí. Es importante señalar, no obstante, su íntima conexión con el cambio tecnológico facilitado por la revolución digital. Dicha transformación afecta de forma muy profunda y duradera a un elemento fundamental de la democracia: el funcionamiento del espacio público y, dentro de él, el papel de los medios de comunicación en cuanto intermediarios entre la ciudadanía y el poder político.

La democracia es imposible sin un espacio público compartido. En ese espacio hay, por un lado, hechos y, por otro, opiniones. La información establece los hechos y la deliberación permite intercambiar argumentos sobre el valor e interpretación de esos hechos. En ese espacio público, los llamados “hechos alternativos”, un sinónimo burdo, pero peligroso, de la mentira, se contraponen a los “hechos brutos”. Por eso se dice que los ciudadanos tienen derecho a tener sus propias opiniones, pero no sus propios hechos. Sin hechos no hay posibilidad de debate, no se puede establecer la verdad y no hay posibilidad de democracia (Arendt 2017 [1967]).

En una democracia a pequeña escala, como la griega, el espacio público (el ágora) puede ser presencial y estar regido por la comunicación directa. Pero en una democracia a gran escala, eso es imposible. Por su escala y complejidad, las democracias contemporáneas solo pueden ser democracias indirectas, o representativas, de ahí que la crisis de representación que sufren sea tan importante y central a la crisis democrática. La democracia liberal, con sus pesos y contrapesos, la separación de poderes y el llamado “imperio de la ley” (*rule of law*) no puede ser asamblearia. De hecho, la democracia directa nunca ha garantizado un espacio público deliberativo de calidad, ni siquiera, como el propio Sócrates pudo atestiguar, en la propia Grecia. Al contrario, al igual que las asambleas tendían ya en tiempos de los griegos a la irracionalidad y eran fácilmente manipulables por de-

magogos, los experimentos contemporáneos con fórmulas de democracia directa no han salido generalmente mejor librados (piénsese, por ejemplo, en el referéndum del Brexit).

Como constatamos diariamente, el ágora digital de hoy se parece mucho a esas caóticas asambleas, griegas o contemporáneas, donde la emoción se impone con facilidad a la razón y la opinión más radical desplaza a la más moderada. Y se asemeja poco a los parlamentos democráticos, que con el tiempo han desarrollado numerosos mecanismos institucionales destinados a garantizar una cierta estabilidad de la legislación: elecciones cada cuatro años, disciplina de voto, umbrales de decisión súper-mayoritarios o las mociones de censura constructiva, entre otros.

Aquí también, como en tantos otros ámbitos, aunque en un inicio se albergara la esperanza de que la revolución digital fuera a facilitar el paso a una democracia directa más cercana y auténtica, ese sueño utópico se ha desvelado falso, e incluso peligroso. La democracia digital es tecnológicamente posible, pero no deseable. La democracia requiere, y va a seguir requiriendo, intermediarios (los representantes políticos) y, a la vez, medios de comunicación, que son cruciales para que los ciudadanos puedan conocer de forma veraz lo que hacen sus representantes y así poder controlarlos de forma eficaz. Sin intermediarios fiables los ciudadanos no pueden conocer los hechos, establecer la verdad y, por tanto, controlar a sus gobernantes.

El problema es que el cambio tecnológico, tal y como ha tenido lugar en las dos últimas décadas, altera el ecosistema que permite la existencia de la democracia representativa. Primero, porque debilita a los intermediarios tradicionales, los partidos políticos, permitiendo a los ciudadanos coordinarse más eficazmente para plantear fórmulas de participación y representación política alternativas. Esto, que en principio debería ser bienvenido por cuanto permite a los ciudadanos romper el oligopolio que ejercen los partidos tradicionales, acaba probándose problemático pues los nuevos partidos o modalidades de participación que surgen, sean plataformas cívicas o comunidades virtuales, suelen recaer en los mismos vicios contra los que predicaban y terminan convirtiéndose en partidos plebiscitarios dominados por hiperliderazgos caudillistas sin pluralidad

interna. Todo ello debido al mismo fenómeno que experimentaron los griegos: la desintermediación no traslada la soberanía de los intermediarios a las bases sino a una minoría aún más reducida y difícil de controlar. Así, las grandes plataformas tecnológicas, tras desintermediar a los medios tradicionales, se han convertido en monopolios cerrados que abusan de su posición dominante e impiden y bloquean el progreso de otras compañías (Lanier 2018, López-Blanco 2019; Soros 2019).

El impacto de la desintermediación digital no acaba en el debilitamiento de la representación política, sino que alcanza de forma muy potente a los medios de comunicación, cuyo modelo de negocio se debilita imposibilitando la financiación del periodismo de calidad. Lo hace, fundamentalmente, mediante la desviación de audiencias y consiguientes ingresos publicitarios hacia las plataformas digitales y redes sociales. La Comisión Europea ha estimado que solo entre 2010 y 2014, la pérdida de ingresos de los editores de noticias en papel fue de 13.450 millones de euros (European Commission 2018). Unas cifras que no deberían sorprender pues Facebook cuenta con 2.200 millones de usuarios, Youtube, con 2.000 millones, Whatsapp 1.600 e Instagram 1.000 millones, mientras que Google y Facebook concentran hoy el 75% del gasto publicitario mundial, estimado en 20.000 millones de dólares (Ingram 2017).

Como en el caso de los partidos políticos, la crisis de los medios de comunicación tradicionales no representaría un problema si, como se contemplaba al inicio de esta revolución, sus sustitutos digitales pudieran no solo reemplazarlos en el cumplimiento de esa función de intermediación, sino incluso mejorarla, permitiendo así superar los numerosos errores cometidos por sus antecesores analógicos. El problema es que los nuevos intermediarios, las plataformas tecnológicas y las redes sociales, en gran parte por su propia naturaleza y modelo de negocio, pero también por una regulación inadecuada, no ofrecen una re-intermediación que compense la desintermediación que provocan y, por tanto, carecen de las cualidades necesarias para generar un espacio público democrático alternativo al que destruyen.

Prueba de esta erosión de la confianza ciudadana, el Instituto Gallup (2019) constató que entre 2003 y 2016, el porcentaje de estadounidenses

que decía confiar en los medios de comunicación cayó del 54 al 32%. La mayoría de los entrevistados identificaron las inexactitudes y los sesgos como los factores principales que explicaban su pérdida de confianza en los medios, hasta el punto de situarlos entre los últimos lugares de los indicadores de confianza en las instituciones democráticas (Ingram 2018).

En el ámbito europeo, las cosas no son muy distintas: según datos del Eurobarómetro (2018), un 68% de los europeos dice haber estado expuesto una o más veces a la semana a información falsa o distorsionadora de la realidad. Significativamente, mientras un 53% de los europeos dice confiar todavía en la prensa, solo un 24% dice confiar en la información que le llega vía redes sociales y plataformas de mensajería. El resultado, preocupante, es que un 82% de los encuestados afirma que las noticias falsas y la desinformación representan un problema para la democracia.

De acuerdo con el barómetro sobre la confianza elaborado por Edelman, que incluye 26 países, el problema tendría un alcance global: puestos a ordenar su grado de confianza en cuatro instituciones clave: gobiernos, empresas, ONGs y medios de comunicación, éstos serían la institución peor valorada de las cuatro, disfrutando de la confianza de sólo un 47% de los encuestados; con solo un preocupante 36% de confianza en España (Edelman Trust Barometer 2019).

El deterioro de esa confianza ha llevado a la London School of Economics a identificar “cinco grandes males” en la actitud de la ciudadanía británica hacia la esfera pública y, como consecuencia, afirmar la existencia de una “crisis sistémica de información que requiere respuestas institucionales coordinadas a largo plazo”. Estos cinco elementos son: la confusión, que llevaría a los ciudadanos a mostrarse inseguros sobre qué es verdad y en qué creer; el cinismo, que les lleva a perder la confianza, incluso en fuentes autorizadas; la fragmentación de la ciudadanía en nichos informativos donde se dan realidades y narrativas paralelas; la irresponsabilidad, visible en la proliferación de organizaciones que operan tanto fuera de los códigos éticos tradicionales como del control y la responsabilidad por sus acciones; y, por último, la apatía, manifestada en una desafección creciente de la ciudadanía hacia lo público y la pérdida de fe en la democracia y sus instituciones (Livingstone 2019).

6.2. Piratear la democracia

La desinformación es anterior a la era digital, como lo son los problemas de la democracia. Cada oleada de populismo y crisis democrática ha estado asociada a una crisis informativa y a una tecnología de comunicación que ha hecho posible la difusión de las ideas de estos movimientos. La prensa, a la que hoy alabamos y por cuya desaparición tememos, jugó un papel importantísimo en la movilización de las primeras oleadas de populismo que sacudieron las democracias europeas a finales del siglo XIX y comienzos del XX. También fue fundamental a la hora de instigar en las poblaciones europeas el nacionalismo que llevó a la Gran Guerra. Como muestran todavía hoy los tabloides británicos, la prensa sensacionalista nunca necesitó herramientas digitales para vender su amarillismo a la ciudadanía. Y lo mismo puede decirse de la radio, hoy considerada un medio reputado, pero que ha sido el compañero imprescindible de todos los totalitarismos, desde los años 30 hasta el más reciente genocidio ruandés. E incluso el libro y la imprenta, sagrados hoy como formas altas de comunicación y cultura han tenido históricamente un papel muy problemático como instrumentos difusores de falsedades, ideologías del odio y desinformación. Recuérdese cómo la mayor operación de propaganda antisemita, la articulada en torno a los falsos Protocolos de los Sabios de Sión, que pretendían demostrar la existencia de una conspiración judía de corte mundial, fue preparada, impresa y difundida por la policía política zarista. Así que, para ser honestos, la relación entre política y tecnologías de la comunicación ha sido siempre compleja. En ese sentido, aunque la revolución digital no ofrece algo nuevo (la posibilidad de manipular a la opinión pública), sí que ofrece algo novedoso y distinto (la posibilidad de hacerlo de manera mucho más rápida y eficaz).

Hay una serie de problemas endógenos a las redes sociales y plataformas digitales que las convierten en muy problemáticas desde el punto de vista de la democracia. La desintermediación, ya mencionada, es una de ellas. También es importante el modelo de negocio, basado en la llamada “economía de la atención”, que gira en torno a la necesidad de mantener a los usuarios en las plataformas el máximo tiempo posible con el fin de exponerlos al mayor número de anuncios posibles y recabar el máximo de datos sobre su comportamiento. La monetización de la atención requiere

primar las emociones y los hechos más polémicos o llamativos; en el caso de la política esto supone amplificar los mensajes negativos o de confrontación que ahondan la polarización y generan tráfico (Goldhaber 1997; Gómez de Ágreda 2019).

Otro elemento es la opacidad. Los algoritmos que deciden qué tiene precedencia y qué ven primero o en más ocasiones los usuarios de plataformas y redes sociales son opacos. Eso significa que los usuarios que quieren aparecer en posiciones destacadas de los buscadores o plataformas tienen incentivos para intentar forzar a su favor el sistema de posicionamiento que usan las compañías (los algoritmos). La mayoría de las veces esto se hace de forma legítima, esto es, pagando a las compañías para lograr un mejor posicionamiento, otras intentando entender cómo funcionan los motores de búsqueda para optimizar sus publicaciones y así salir mejor posicionados; otras generando tráfico de forma artificial y fraudulenta (Ghosh y Scott 2018; Simpson y Conner 2020).

Un tercer factor problemático inherente al ecosistema digital es la inexistencia de filtros adecuados y controles, pues las redes están pensadas para facilitar el acceso, no para restringirlo, lo que facilita que la información falsa pase por legítima. A su vez, los sistemas de publicidad automática de las plataformas permiten y estimulan la creación de sitios web que aparentan ser medios de comunicación legítimos pero que funcionan como repositorios y blanqueadores de información fraudulenta. Esos medios simulan ser empresas periodísticas, pero en realidad son agentes al servicio de determinadas causas y actores políticos cuyo principal cometido es blanquear información falsa (Meleshevich y Schafer 2018). Normalmente se establecen y presentan como medios locales, ya que son ellos, por su proximidad, en los que los ciudadanos desprevenidos más tienden a confiar, y generan tráfico sobre la base de noticias legítimas (el tiempo, los deportes, los sucesos, o la información local), lo que les permite captar ingresos de publicidad. Sobre esos contenidos añaden posteriormente diferentes capas de desinformación, por ejemplo, de carácter xenófobo o conspiratorio (Yin et al 2018).

A la difusión y redifusión de mensajes, verdaderos o falsos, que hacen las redes sociales sobre la base de sus algoritmos, se añade la presencia de ter-

ceros actores, que con instrumentos avanzados (cuentas falsas, bots) son capaces de crear o amplificar conversaciones, falseando la imagen y percepción que otros usuarios tienen sobre lo que realmente está ocurriendo y se está diciendo en el ágora digital. Por ejemplo, un estudio de Alto Analytics (2019) mostró, tras examinar un total de 25 millones de movimientos en las redes sociales (combinando Facebook, Twitter, Youtube, Instagram y otras comunidades digitales), que un 0,05% de los usuarios, que mostraba comportamientos anormales que sugerían automatización en la difusión y redifusión del contenido, era responsables de al menos el 10% del total de contenido de carácter político generado durante la campaña de las elecciones europeas españolas de mayo de 2019. Estudios parecidos de la misma compañía han detectado patrones similares de comportamiento anormal en fenómenos como la elección de Jair Bolsonaro en Brasil, la protesta de los chalecos amarillos en Francia, o los movimientos antivacunas, entre otros.

Las investigaciones sobre el referéndum del Brexit en junio de 2016, junto con las elecciones estadounidenses de noviembre de ese mismo año que llevaron a Trump al poder, nos han permitido entender mejor cómo determinados actores malintencionados han podido explotar algunas de esas características de las redes sociales con el fin de intentar manipular los sentimientos los votantes y, potencialmente, orientar su voto. Las investigaciones del FBI, la Fiscalía y los expertos independientes han arrojado evidencia sólida y abundante sobre la profundidad y extensión de esa injerencia. La operación Lakhta, coordinada desde la Internet Research Agency, una inmensa granja de trolls situada en San Petersburgo, publicó unos 10 millones de tuits falsos, 116.205 entradas falsas en Instagram, 1.107 videos en Youtube y 61.483 posts en Facebook, logrando una audiencia combinada de 126 millones de personas en EE.UU. Esa inmensa actividad digital no solo fue importante en términos cuantitativos sino desde el punto de vista cualitativo, pues estuvo diseñada y orientada con patrones muy precisos de segmentación de los mensajes por comunidades: la campaña estimulaba a los votantes de derecha a salir a votar mediante anuncios falsos en los que organizaciones de musulmanes inventadas en San Petersburgo pero que fingían tener base en EE.UU llamaban al voto por Hillary (“Muslims for Hillary”). En otros casos, la influencia estaba dirigida a reforzar los sentimientos de orgullo y pertenencia de la

comunidad afroamericana (@blacklivesmatter) para de esa manera desmovilizar su voto y lograr que no apoyaran a Hillary Clinton (SCSI 2018; US vs Elena Aleekseevna Khusyaynova 2018).

Los instrumentos de microsegmentación y desinformación utilizados por el Kremlin convergieron con los empleados por la campaña de Trump, dirigida por Steve Bannon, financiada por Robert Mercer (que también había impulsado el Brexit) y diseñada por la empresa Cambridge Analytica, dirigida por Alexander Nix, que reunía a los mejores expertos en técnicas psicométricas, esto es diseñadas para entender las emociones de los votantes y cómo manipularlas eficazmente. Una de esas técnicas, denominada OCEAN, empleaba cinco conceptos: apertura a la experiencia, concienciación, extroversión, aceptabilidad y neurosis (*openness to experience, conscientiousness, extraversion, agreeableness, and neuroticism*) para así construir perfiles de personalidad.

Esas investigaciones se trasladaban posteriormente al plano experimental, donde vía grupos de discusión con grupos de votantes potenciales se intentaba entender cómo funcionaban e instigaban emociones políticas negativas. SCL, la empresa de Cambridge Analytica dedicada a las campañas electorales presumía ante sus clientes de que había logrado perfilar a 240 millones de americanos, disponiendo de entre cuatro y cinco mil datos sobre cada uno de ellos (Confessore y Hakim 2017; Wylie 2019).

La facilidad con la que se pudo presentar información distorsionada o manipular las emociones e influir en la intención de voto de millones de estadounidenses no se originó solo en la falta de escrúpulos de algunas empresas o empresarios sino en la sencillez con la que estas empresas pudieron, gracias a su colaboración con Facebook, apropiarse de los datos personales de 87 millones de estadounidenses para usarlos con fines políticos fraudulentos. De esa manera lograron una información valiosísima sobre los votantes de la que carecía el resto de los operadores de campañas políticas y empresas de sondeos de opinión, lo que permitió fijar los recursos y los mensajes de su campaña en 13,5 millones de potenciales votantes en diecisésis estados clave del Medio Oeste americano que las empresas tradicionales hasta entonces habían ignorado por falta de datos y perfiles precisos (Persily 2017).

Se ha estimado que el impacto combinado de estas actuaciones hizo que un 25% de los estadounidenses estuviera expuesto a algún tipo de noticia falsa durante los momentos álgidos de la campaña electoral (octubre-noviembre de 2016) pero con una incidencia muy significativa entre los votantes conservadores: 6 de cada 10 visitas a estos repositorios de información falsa se concentraron en el 10% de los votantes más conservadores (Guess et al 2018). Además, las personas más mayores fueron las más vulnerables: los mayores de 65 años fueron cinco veces más proclives a compartir noticias falsas que las personas entre 18 y 25 años (Barberá 2018; Howard et al 2019).

Aunque compañías como Facebook han negado repetidamente ofrecer a sus clientes productos basados en la información sobre los estados emocionales de sus usuarios, hay suficiente evidencia de que sí que lo han hecho (Levin 2017). De forma más grave, Facebook no solo habría recogido información emocional, sino experimentado sobre cómo crear o manipular esas emociones (García-Martínez 2017). El objetivo último de todas estas investigaciones, comerciales en su origen, era ofrecer a los anunciantes la posibilidad de alcanzar a sus potenciales consumidores con una precisión nunca conocida, incluso de forma predictiva, es decir, ser capaces de predecir por la actividad de los consumidores en las redes sociales de predecir en qué momento un consumidor estaba planeando o predisposto a la compra de un artículo de consumo (Biddle 2018).

En el ámbito político, Facebook también ha experimentado, exitosamente, con técnicas para elevar la participación electoral basadas en la presión social del entorno más cercano al votante: en las elecciones al Congreso del 2010 logró la movilización de 340.000 votantes adicionales en un experimento que involucró a 61 millones de usuarios (Bond et al 2012; Corbyn 2012). También ha investigado sobre cómo influir en las opiniones políticas y el voto de las personas que usan su plataforma en función del orden de presentación y secuencia de presentación de la información sobre un candidato o partido o de acuerdo con teorías sobre el “contagio emocional” (Kramer et al 2014).

Como ha advertido Soshana Zuboff (2020), durante años los usuarios pensaban que estaban usando Google como buscador cuando la realidad

era que Google era el instrumento para buscar en ellos. Por tanto, solo se trató de trasladar las investigaciones que las propias plataformas ya hacían sobre las predisposiciones emocionales de sus usuarios del plano del consumo al político (Christl 2017). Dado el inmenso volumen de información personal recopilada por las plataformas sin conocimiento de los usuarios y con fines de mercadotecnia y publicitarios, solo era cuestión de tiempo que esa información fuera utilizada con fines electorales. Como ha señalado Emma Briant (2018), los avances en las técnicas de propaganda que combinan la extracción ilegal de datos personales con el empleo de herramientas de inteligencia artificial y los conocimientos derivados de la neurología y la psicología van muy por delante de nuestro conocimiento y, en consecuencia, de nuestra capacidad de regulación.

6.3. La geopolítica de la desinformación

Aunque importante, la interferencia electoral representa solo una pequeña parte del problema de la desinformación: su alcance y profundidad lo han convertido en un problema global de primer orden. La organización Freedom of the Net (2019) identifica hasta 30 gobiernos que producen y difunden contenidos con el fin de distorsionar la información que circula en Internet, señalando con especial énfasis a Rusia, China, Irán y Arabia Saudí.

Como hemos visto durante la crisis del Covid-19, la información se ha convertido en otro campo adicional de fricción geopolítica entre los regímenes autoritarios y las democracias liberales. En el caso ruso, mediante el incremento de acciones destinadas a sembrar la confusión y la desconfianza en científicos y políticos. Y en el caso chino, mediante una estrategia destinada a tapar el daño que el origen y ocultación inicial del virus ha hecho a su imagen internacional (Cardenal 2020). Esa estrategia ha tenido dos elementos de acción: uno positivo o amable, consistente en utilizar las redes sociales para amplificar la imagen de la generosidad china y el correspondiente agradecimiento; otra, más agresiva, cuyo objetivo es sembrar informaciones que refuerzen la teoría de que el virus pudo no originarse en China o ataque a aquellos que critican a China. Valga como muestra de esta primera estrategia el estudio de Formiche.net sobre

los 47.821 tuits de la Embajada china en Roma que en febrero de este año mostraban las fotografías de aviones con material médico chino para colaborar en la crisis del Covid-19: el estudio concluyó que el 46,3% de esos Tuits, bajo la etiqueta China con Italia (#forzaCinaeItalia), mostraban patrones de comportamiento automatizados y por tanto buscaban crear de forma artificial la apariencia de una solidaridad espontánea entre China y Italia (Alkemy Lab 2020).

Que tanto Moscú como Beijing sean los actores que de forma más sistemática empleen la desinformación no es casual ni se circumscribe a la cuestión del Covid-19: en realidad lo hacen de forma estratégica. Ello obedece a dos razones. Primero, para los regímenes autoritarios, el control de la información representa una necesidad existencial: al igual que las democracias no pueden sobrevivir sin medios de comunicación libres y ciudadanos informados, las dictaduras no pueden convivir con la libertad de información sin entrar en crisis. Por tanto, aunque no las necesitaran para sostenerse internacionalmente, seguiría siendo esencial disponer y practicar dichas estrategias de propaganda y desinformación hacia dentro, lo que les hace disponer de experiencia y repertorios de actuación en esa materia (Sanovich 2017).

Segundo, si como es el caso, esos regímenes viven, además, en un entorno geopolítico hostil, la información exterior es esencial de dos formas distintas: una primera pasiva, en tanto en cuanto necesitan bloquear o filtrar el acceso de sus ciudadanos a información veraz proveniente del exterior; una segunda, proactiva u ofensiva, que consiste en debilitar a sus enemigos. Esta última estrategia, consistente en la diseminación de información falsa o malintencionada que disminuya la confianza del enemigo en sí mismo y, por tanto, su voluntad y capacidad de confrontación, es la que ha dominado el panorama geopolítico de las relaciones entre Rusia y Occidente en la última década. De acuerdo con el Parlamento Europeo, las estrategias de “guerra informativa” operan en un doble frente: uno, el de la ciberseguridad, donde el objetivo es dañar las infraestructuras informativas del oponente; y dos, el psicológico, donde lo que se busca es influir sobre la población del enemigo y/o sus dirigentes para que tomen decisiones favorables a los intereses del oponente (European Parliament Research Service 2015).

En el caso de Rusia, la consistencia y perseverancia de sus estrategias de desinformación tiene que ver, paradójicamente, con su debilidad. Desde su llegada al poder en el año 2000, el objetivo de Putin ha sido, empleando el marco mental de Trump, “hacer grande a Rusia otra vez”. Sin embargo, pese a sus ingentes recursos naturales y la disponibilidad de unas importantes fuerzas armadas, incluyendo armas nucleares, los dirigentes rusos son conscientes que el poder de Occidente es muy superior en el plano económico y, también, en el militar, pues incluso en tiempos de bonanza su PIB es inferior al de Francia y su gasto militar es una fracción del estadounidense y europeo.

Con todo, como la disolución de la URSS y del Pacto de Varsovia mostraron en su momento y las llamadas “revoluciones de colores” en las fronteras de Rusia han demostrado, mucho más amenazante que el poder militar de Occidente es el atractivo de su modelo de vida para los ciudadanos de su país. Este factor, que Joseph Nye (2005) ha descrito como “poder blando”, se refiere al atractivo e influencia que las sociedades abiertas, prósperas y libres ejercen sobre las que no lo son. En el caso de Rusia, la extensión hasta sus fronteras del número de estados libres y democráticos que han buscado su garantía de seguridad en la Alianza Atlántica, y no en Moscú, ha sido interpretado en Moscú con una amenaza a la supervivencia del modelo político de Putin. De la secesión de Kosovo, un peligroso precedente para un país federal con importantes minorías musulmanas, a la revolución naranja en Ucrania, un país que las élites nacionalistas rusas consideran indisolublemente unido a Rusia, pasando por las protestas en favor de la democracia en Rusia en diciembre de 2010, que Putin siempre ha considerado instigadas por EEUU, el régimen ruso ha tenido claro que su supervivencia pasaba por debilitar el atractivo del modelo de vida occidental, tanto ante sus propios ciudadanos como ante los propios ciudadanos occidentales. Ello ha impulsado una estrategia de reforzamiento de la verticalidad del poder dentro de Rusia, atemorizando o presionando duramente a la disidencia pero, sobre todo, imponiendo un férreo control a los medios de comunicación, especialmente la televisión. Y, en paralelo, una estrategia exterior destinada a promover la desconfianza de los occidentales en sus instituciones democráticas y, especialmente, apoyar informativamente a las fuerzas anti-sistema que en cada país, desde el Frente Nacional en Francia a Alternativa para Alemania o La Liga en Italia más

posibilidades tenían de llevar al poder partidos populistas anti-europeos que debilitaran tanto la cohesión intra-europea como el vínculo transatlántico (Milosevich 2017).

Es en este contexto en el que nacen y operan los medios estatales rusos (*Sputnik* o *Russia Today*) destinados a audiencias extranjeras. Como señaló en 2005 el Secretario de Defensa estadounidense, el General Mattis (2005), la aplastante superioridad militar de EE. UU fuerza a sus enemigos a renunciar a la guerra convencional y les obliga, a cambio, a buscar nichos de confrontación irregular en los que la combinación de tecnología y otras tácticas oportunistas les permita adquirir ventaja. Una estrategia confirmada por los estrategas rusos en sus numerosas manifestaciones sobre la guerra híbrida y sus actuaciones en el exterior, de Crimea a Salisbury (Ng y Rumer 2019). También por los responsables de los medios estatales rusos, como Margarita Simonyan, directora general de *Russia Today*, que en 2013 confesó en una entrevista que en “tiempos de paz un canal internacional no sería necesario, pero en tiempos de guerra puede ser crucial” (Resinger y Golts, 2014; Rutenberg 2017). Desde entonces, sea la idea de que la Unión Europea no tiene futuro, que la extrema derecha se extiende por toda Europa, alentar los movimientos xenófobos, las campañas contra George Soros, las mentiras sobre el derribo del MH-17 sobre territorio ucraniano o las vacunas, esos medios estatales han explotado todas las debilidades que han encontrado, incluyendo la secesión de Cataluña (Alandete 2018; Polyakova et al 2017).

La desinformación no sólo debilita a las democracias, sino que, en paralelo, refuerza a los regímenes autoritarios. Estos no solo han conseguido domeñar las redes sociales en el frente internacional para desacreditar a las democracias ante sus ciudadanos y los suyos propios, sino en casa con el fin de reforzar sus regímenes de maneras hasta ahora impensables. Los, antaño, medios de comunicación masivos y herramientas de propaganda totalitaria se han convertido hoy en medios de vigilancia masivos gracias a la combinación de herramientas de inteligencia artificial que permiten recopilar y explotar datos para perfilar políticamente a sus ciudadanos y así poder controlarlos más estrechamente. En el caso chino, el uso de esas técnicas, combinadas con el reconocimiento facial, ha degenerado en una tecnopesadilla autoritaria de proporciones increíbles y puesto al régimen

chino en condición de alcanzar el sueño de todo régimen autoritario: el ser capaz no sólo de detectar a los disidentes antes de que se organicen sino de, utilizando herramientas de inteligencia artificial, predecir quiénes pueden ser potencialmente serlo (Human Rights Watch 2019; Soros 2019).

Internet nació de un sueño utópico de liberación global y conocimiento universal. Pero la realidad hoy es que de los 3.800 millones de personas que tiene acceso a Internet, el 71% vive en países donde pueden ser multados o encarcelados por expresar sus opiniones políticas o sentimientos religiosos en Internet y el 56% en países donde las autoridades bloquean contenidos por razones ideológicas. De hecho, solo el 20% de los usuarios de Internet viven en países considerados libres y solo el 7% de los países que celebran elecciones competitivas están libres de injerencias electorales (Freedom on the Net 2019).

Los propietarios de Cambridge Analytica afirmaban ante sus clientes de que sus técnicos solo necesitaban 70 “me gusta” de un usuario de Facebook para saber de esa persona más que sus amigos, 150 para saber más que sus padres y 300 para saber más que su pareja. Por encima de ese número, presumían, ya sabían más de esa persona que la propia persona (Illing 2018). Una afirmación destinada a probar el potencial comercial de sus aplicaciones, que permitían prometer a una compañía de teléfonos o una compañía de seguros que podrían predecir cuándo un usuario iba a pedir una portabilidad o darse de baja, pero que en un contexto como el chino adquiere un significado muy amenazador desde el punto de vista de los derechos humanos y la posibilidad del cambio político. Y pone de relieve hasta qué punto el uso malicioso del ecosistema digital está íntimamente ligado a las propias características de ese ecosistema.

6.4. La responsabilidad de proteger

Un ejemplo del utopismo bienintencionado que presidió los comienzos de la revolución digital lo encontramos en la Declaración de Independencia del Ciberespacio que John Perry Barlow formuló en 1996: “Estamos creando un mundo en el que todo el mundo podrá participar sin privile-

gios ni prejuicios creados por las razas, el poder económico, militar o el lugar de nacimiento, un mundo donde todo el mundo podrá expresar sus creencias, sean las que sean, sin miedo a ser coaccionado o silenciado” (Persily 2019).

Declaraciones como esa reflejan bien el espíritu que dominó la regulación de Internet en su primera época. Ese mismo año, en 1996, se promulgaba la Ley de Decencia en las Comunicaciones estadounidense, una ley que hoy prácticamente todos los observadores sitúan en el origen de los problemas de responsabilidad de las plataformas y redes sociales en cuanto a los contenidos que publican. En el artículo 230, apartado C.1, el Congreso estadounidense estableció que “ningún proveedor o usuario de un servicio informático interactivo será tratado como el editor o altavoz de ninguna información proporcionada por otro proveedor de contenido de información”. De esa manera, proporcionaba inmunidad a las compañías tecnológicas, pero también a los autores de bitácoras o cualquier otro tipo de páginas, frente a los contenidos que terceros usuarios publicaran en ellas y que eventualmente los tribunales pudieran considerar difamatorios u ofensivos. Dicha Ley proporcionó la cobertura legal a los usuarios de Youtube, Vimeo, Facebook o Twitter para colgar sus contenidos en esas plataformas sin tener la obligación de visionar previamente sus contenidos ni autorizarlos para su publicación. Su objetivo fue preservar la libertad de expresión, pues la revisión se consideraba una forma de censura, y permitir el crecimiento e innovación en el sector, algo que sin duda logró. En la práctica, sin embargo, convirtió a las plataformas tecnológicas en “tablones de anuncios” exentos, salvo en un muy pequeño número de casos, de la responsabilidad por sus contenidos.

Una de las principales críticas que se formulan hoy a dicha Ley es que ignora que esas compañías siempre fueron mucho más que repositorios neutrales donde los usuarios albergaban sus contenidos: en la práctica han sido y son agentes activos que ordenan, jerarquizan y redifunden esos contenidos con el fin de monetizarlos con la venta de publicidad, lo que en la práctica les convierte en editores de esos contenidos. Los medios de comunicación surgieron con el propósito de servir a ese propósito de trasladar información veraz, y fueron regulados de acuerdo con ese fin para garantizar que así lo hicieran y sancionar a los que faltaran a ese deber.

Las redes sociales, por el contrario, no nacieron para informar, un trabajo que requiere editores, jerarquía, barreras de acceso, regulación, control y tribunales ante los que llevar a los medios para obligarles a rectificar, sino para que las personas compartieran horizontalmente de forma masiva e inmediata sus experiencias vitales. La paradoja es que, al igual que ocurrió en el caso de otras plataformas digitales, como Uber, no fueron reguladas en su inicio ni por el servicio que en realidad prestaban (transportar pasajeros) ni por la legislación del sector de aquello que las empresas sosténían que eran (plataformas de comunicación), quedando en una especie de limbo alegal en el que en gran parte siguen todavía hoy.

Del pensamiento utópico bienintencionado que estuvo en el origen de las redes sociales, que, en una especie de ágora ateniense global, afirmaba la creación de nuevos espacios de libertad y democracia colectiva basados en la comunicación directa entre los ciudadanos, hemos pasado a una visión mucho más pesimista acerca de la compatibilidad de la democracia y las redes sociales. No cabe extrañarse de que una vez puesto al descubierto el entramado económico y comercial que sostiene la gratuitidad de estas empresas, por no hablar de su permeabilidad a la captura por agentes y potencias extranjeras, los discursos sobre el ágora global, el nacimiento de una conciencia global y lo que Zuckerberg ha denominado como el “quinto estado” hayan perdido todo su atractivo (Thornhill 2020). Si la actuación maliciosa de los estados autoritarios es posible en gran parte debido al fracaso de las democracias a la hora de lograr regular adecuadamente las redes sociales (Freedom of the Net 2019). Es necesaria, sostienen los expertos, una aproximación regulatoria enteramente nueva al problema, una basada, en la “responsabilidad” (*duty of care*) de las plataformas (Perrin 2020).

Ese tipo de regulación es algo que la Unión Europea está en condiciones de hacer de forma exitosa, incluso de liderar globalmente. Las diferencias entre las culturas regulatorias de EE.UU y la UE son patentes. La Comisión Europea ha intervenido exitosamente en el marco de la privacidad con una regulación, el Reglamento General de Protección de Datos (BOE 2016), que ha supuesto un antes y un después para las grandes compañías tecnológicas, que se han visto obligadas a adoptar estándares de privacidad mucho más elevados de los que deben observar en EEUU. También en otros campos, como los derechos de autor, la inteligencia artificial, la

protección de la infancia, el derecho al olvido o la desinformación, la UE ha dado muestras de una evidente capacidad de convertirse en un regulador y creador de estándares de alcance global, lo que ha llevado a algunos a caracterizarla como una “superpotencia regulatoria” (Bradford 2020).

Hasta la fecha, el gobierno y el Congreso de EE.UU han demostrado poca capacidad o interés en enfrentarse a su industria tecnológica, que contribuye sustancialmente a su poder global y bienestar económico; también a la financiación de las campañas electorales. Por su parte, China busca recrear a escala local su propio Silicon Valley para explotar al máximo la capacidad de esas tecnologías de ejercer control social y así sostener el régimen autoritario liderado por el PCCh mediante una asfixiante capa de tecnología digital. Sí que hemos visto, sin embargo, cómo en los últimos tiempos las investigaciones y sanciones de las autoridades de competencia europeas sobre los abusos de posición dominante o prácticas irregulares de esas grandes compañías han comenzado a abrir una grieta en el sistema legal estadounidense, empoderando a los activistas cuyas tesis regulatorias están más cercanas a las posiciones de Europa (Burnell 2018).

Respecto a China, aunque la UE ha observado con gran frustración cómo la nueva gran muralla digital china queda más allá del alcance regulatorio europeo, también de las compañías tecnológicas europeas, excluidas o discriminadas en el mercado chino, hemos visto el despertar de una nueva conciencia en Europa sobre la necesidad de asegurarse de que las empresas chinas que operan en territorio europeo cumplen con los estándares europeos en términos de protección de datos y, también, de posicionamiento en cuanto a infraestructuras críticas. Aquí también el Covid-19 ha supuesto un nuevo despertar al poner de manifiesto de qué manera las aplicaciones móviles imprescindibles para lograr una salida ordenada y exitosa de la pandemia puede representar una nueva vuelta de tuerca en la capacidad de los estados (China) o las empresas (EEUU) de ahondar aún más en la privacidad de las personas (Ghosh 2020; Simpson 2020).

En el campo concreto de la desinformación, la Comisión Europea ha decidido considerarla una amenaza para la democracia, las políticas públicas, la seguridad de los ciudadanos, la salud pública y el medio ambiente y, en consecuencia, tomar cartas en el asunto. La Comunicación de la Co-

misión sobre la cuestión, aprobada en abril de 2018, bajo el título “La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo”, define la desinformación como “información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población, y que puede causar un perjuicio público”. La desinformación, sostiene la Comisión, “erosiona la confianza en las instituciones y en los medios de comunicación digitales y tradicionales y perjudica a nuestras democracias obstaculizando la capacidad de los ciudadanos de tomar decisiones informadas, respalda ideas y actividades radicales y extremistas y menoscaba la libertad de expresión” (European Commission 2018).

El enfoque de la Comisión parte de que la desinformación no es un producto accidental o una consecuencia no-intencionada de la libertad de expresión en las redes sociales. Tan responsables son los que la crean como los que colaboran en su difusión. Entre los primeros, la Comisión señala “una serie de agentes nacionales y de otros países que utilizan campañas masivas de desinformación para sembrar la desconfianza y crear tensiones sociales, lo que puede tener consecuencias graves para nuestra seguridad”, pudiendo formar parte, además, de “amenazas híbridas para la seguridad interna, incluidos los procesos electorales, en especial si se combinan con ciberataques”. Entre los segundos se encuentran, “las redes sociales, los servicios de intercambio de vídeos y los motores de búsqueda, que tienen un papel clave en la difusión y la amplificación de la desinformación en línea” pues no solo “no han tomado medidas proporcionadas al respecto o han abordado el reto que suponen la desinformación y el uso manipulador de las infraestructuras de las plataformas”, sino que tampoco han despejado las sospechas de que los datos personales de millones de usuarios estén suficientemente protegidos contra el uso no autorizado por parte de terceros con fines electorales por parte de terceros.

De ahí que la Comisión, acertadamente, considere que el problema va mucho más allá de las noticias falsas. De hecho, en la medida que desvía la atención del problema principal y lo minimiza, la insistencia en las noticias falsas puede ser contraproducente. Ciertamente, la verificación de noticias es un elemento importante en cualquier tipo de estrategia contra la desinformación, pero no puede ser el único ni será eficaz si ignora que

el problema no son solo las noticias falsas, sino los medios de comunicación falsos, los usuarios falsos y, sobre todo, que el problema no se origina en el hecho de que los políticos falten a la verdad, sino en que la sociedad deje de creer en la posibilidad de la verdad. Con razón, los problemas y polémicas surgidos en torno a las empresas de verificación como Newtral or Maldita, muchas de ellas financiadas por plataformas como Facebook, han puesto de manifiesto los límites de la estrategia de verificación. Como hemos visto, verificar que una manifestación de Trump es falsa requiere a continuación, como ha hecho Twitter recientemente, el coraje de etiquetar esa afirmación como falsa, malintencionada o retirarla por glorificadora de la violencia.

La traducción en cifras de este desafío es muy reveladora. Tras intensas negociaciones de la Comisión Europea con las compañías tecnológicas, estas se han visto forzadas adoptar un código de conducta que les obliga a controlar los perfiles y cuentas falsos e informar periódicamente sobre sus acciones. Los resultados son muy ilustrativos y ponen de manifiesto que la magnitud del problema es aún mayor de lo que se pensaba. Solo en los dos primeros meses de escrutinio activo de las actividades de su propia plataforma, Facebook identificó 600.000 anuncios fraudulentos o inadecuados. Por su parte, Google reveló que entre septiembre de 2018 y agosto de 2019 había adoptado 314.288 acciones contra anuncios publicados en su propia plataforma. Microsoft también facilitó datos sorprendentes, al informar de que había retirado 900 millones de anuncios. En cuanto a los perfiles fraudulentos y cuentas falsas, Facebook, que no proporciona información sobre el número total de cuentas, sólo estadísticas sobre usuarios, afirma que desactivó 2.190 millones de cuentas falsas en el primer trimestre de 2019, identificando al menos 7.606 cuentas a las que atribuyó “acciones coordinadas de desinformación”. Twitter, por su parte, dio de baja 126 millones cuentas y Youtube hizo lo mismo con 10 millones de canales, a los que atribuyó contenido fraudulento o inapropiado. La magnitud de estos datos revela hasta dónde había llegado el problema de la laxitud y falta de control de unas compañías escasa o inadecuadamente reguladas (European Commission 2019).

La Comisión acierta, por tanto, cuando plantea que luchar contra la desinformación requiere, además del fomento de la educación y de la alfabe-

tización mediática, un ecosistema más transparente y responsable pues solo así los ciudadanos recuperarán la confianza en. Como señala Persily (2018), las actuaciones deben abarcar una panoplia amplia de medidas: borrar, relegar, revelar, retrasar, diluir, desviar, disuadir y educar. Internacionalmente, la política exterior.

Además de la Comisión Europea, muchos estados europeos han adoptado o están pensando en adoptar medidas contra la desinformación. Pero luchar contra la desinformación no es fácil. Como en tantos otros ámbitos regulatorios, señalar aquello que se debe evitar es más fácil que diseñar un catálogo de actuaciones que elimine el problema de forma radical, máxime cuando, como se ha dicho, el problema es el ecosistema en sí. El gobierno alemán, por ejemplo, ha optado por una estrategia consistente en multar a las plataformas de Internet que no erradiquen contenido denunciado y verificado como falso o discursos de odio. Francia, por el contrario, ha preferido centrarse en el control judicial de los contenidos de las plataformas (Colomina 2019).

En el trasfondo de las desavenencias entre EE.UU y la UE, que sin duda son empresariales y geopolíticas, subyacen al tiempo diferencias importantes en las culturas políticas y legales. La Primera Enmienda de la Constitución estadounidense restringe de forma mucho más taxativa la posibilidad de limitar la libertad de expresión de lo que se establece en las legislaciones europeas, donde la regulación sobre los discursos del odio permite un mayor rango de medidas y actuaciones legales contra plataformas y usuarios (García Morales 2020). En el caso europeo, hemos visto incluso una sentencia del Tribunal de Justicia de la UE en la que se sostiene que la propaganda política en caso de conflicto bélico no está avalada por la libertad de expresión, convalidando así las restricciones impuestas a la agencia oficial de noticias rusa para informar en el territorio de la UE sobre el conflicto ucraniano (Hanley 2020).

En un extremo está en juego la confianza de los ciudadanos en la democracia e, incluso, la propia democracia. En otro, la libertad de expresión, cuyos límites deben ser tan reducidos como claros. En medio, las compañías tecnológicas, enfrentadas a una nueva conciencia ciudadana y a legisladores que han perdido la inocencia tecnológica y que avanzan hacia

una regulación que ellas ven tanto como una amenaza a su negocio como preocupante desde el punto de vista de la seguridad jurídica. La vida de las plataformas, antaño cómoda y dominada por el crecimiento continuo de ingresos y usuarios, está presidida hoy por la preocupación acerca de la sostenibilidad de su negocio. Como señaló uno de los representantes de una de las grandes compañías del sector en el seminario celebrado por el European Council on Foreign Relations en Londres, las plataformas no se ven capaces, ni siquiera tras contratar a miles de personas para controlar lo que publican sus usuarios, de asegurar que los contenidos que permanecen en sus muros cumplen con la legislación (Hobbs 2019). Y no les falta razón, porque si en un mismo país, como ocurre en España, dos tribunales pueden dictaminar de forma completamente distinta en dos casos similares sobre el contenido de expresiones vertidas en la red, imaginemos el desafío que eso supone cuando la red es global y lo que en EE.UU. un juez puede considerar amparado por la libertad de expresión en Alemania constituye un delito tipificado como discursos de odio.

Un problema adicional que plantea la regulación es el de eficacia. Toda medida de control o prohibición fuerza una adaptación del oponente: lo que es cierto para los que diseñan aviones de combate que vuelen por debajo de los radares lo es también para los autores de la desinformación. La regulación y limitación de los contenidos visibles en Facebook y Twitter ya ha tenido la consecuencia no-intencionada de incentivar la migración de muchos contenidos tóxicos a redes como Whatsapp, donde la difusión puede ser igual o incluso más viral pero su detección y control mucho más difícil, o a plataformas cerradas alternativas, como es el caso de gab.ai, la plataforma de la extrema derecha estadounidense (muy popular en la elección brasileña), donde se predica que no hay censura sino libertad de expresión total para subir contenidos que en realidad son de puro odio. Como ponen de manifiesto los increíbles avances en la producción de videos falsos (deep fakes), la tecnología siempre va a ir por delante del regulador, máxime en el ámbito de lo ilícito, lo que supone que los gobiernos pueden fácilmente acabar en el peor de los mundos: sacrificando la libertad sin alcanzar la seguridad. Pero ese es el mundo que tienen que transitar: por incómodo, difícil y plagado de contradicciones que sea, siempre será mucho mejor que la disonancia entre la seguridad de unos de estar viviendo en una utopía de conexión global en libertad y la certeza

de otros de estar atrapados en una pesadilla tecnológica distópica. Como demuestran muchas de las iniciativas adoptadas por las compañías para una mejor regulación del sector en el ámbito global y una recuperación de la confianza, ese camino ya se ha comenzado a recorrer (Paris Call 2019; Zuckerberg 2019).

Por ultimo, no podemos desconocer que, junto a los problemas de oferta de desinformación, también hay problemas de demanda, que van desde el ámbito de las predisposiciones psicológicas y cognitivas de las personas a recibir y difundir este tipo de información a las que tiene que ver con falta de cultura política o informativa y que, por tanto, también requieren intervenciones educativas que, en una democracia, son, por necesidad, difíciles (Jackson 2018; Jeangéne et al 2018).

6.5. Conclusión

La desinformación supone una amenaza a la democracia. Pero como ocurre con casi todas las amenazas que sufren las democracias, las respuestas a éstas siempre se verán limitadas en su alcance y eficacia por la necesidad de, en su derecho a la legítima defensa, no dañarse a sí mismas ni sus valores más de lo que lo hacen sus enemigos. En la lucha contra la desinformación, las democracias operan con una mano atada a la espalda, casi las dos. Porque la disputa por la verdad forma parte de la discusión democrática, blindar la verdad no es posible ni deseable: es directamente contraproducente e incompatible con la democracia (Arias Maldonado 2017). Las democracias, se ha dicho, han de temer tanto los poderes propios como los extraños (Innerarity y Colomina 2020). Las limitaciones a la libertad de expresión, aunque justificadas, siempre serán, por necesidad, imperfectas e incompletas.

Los dilemas son evidentes: depositar en manos de los gobiernos la censura de los contenidos en manos de las compañías tecnológicas es tan mala idea como dejarla en manos de las propias compañías. A su vez, la ausencia de límites no solo puede dañar al espacio público democrático y hacerlo permeable a la desinformación, tanto de agentes locales como de agentes extranjeros, erosionando la confianza de la ciudadanía en sus ins-

tuciones y valores, sino que puede dañar a personas y derechos concretos de forma sustancial. La Unión Europea y los Estados se ven, por tanto, ante la necesidad de actuar de forma diferenciada en los diferentes planos. En el plano internacional, deben actuar con firmeza contra los actores que utilizan la desinformación como un arma de combate para debilitar a las democracias, liderando, a la vez, una respuesta regulatoria global basada en los principios y valores universales que sostienen la democracia representativa, los derechos humanos y un orden liberal multilateral basado en reglas muy beneficioso para Europa. En el plano doméstico, por el contrario, a la vez que protegen a los usuarios de los daños en red más graves y evidentes que violen sus derechos fundamentales, su aproximación debe ser constructiva y cuidadosa para lograr, mediante una triple alianza entre gobiernos, empresas y ciudadanos basada en el diálogo y la experimentación, construir y sostener un espacio público de calidad y unos medios de comunicación que aporten hechos comprobados al debate público en lugar de polarización y debilitamiento de las instituciones democráticas.

Bibliografía

Alandete, David (2018). *Fake News: la nueva arma de destrucción masiva*. Editorial Deusto.

Alkemy Lab (2020). “Data Intelligence. Comunicazione Cinese in Italia”. Ricerca realizzata dal Lab R&D di Alkemy per Formiche. <https://formiche.net/files/2017/07/Social-Data-Intelligence-Comunicazione-cinese-ricerca-per-Formiche-1.pdf> [Última consulta 21/05/20].

Alto Analytics (2019). “Spain: Digital Public Debate Ahead of EU Parliamentary Elections”. https://www.alto-analytics.com/en_US/spaindigital-public-debate-ahead-of-eu-parliamentary-elections/ [Última consulta 21/05/20]

Arendt, Hannah (2017 [1967]). Verdad y mentira en la política. Editorial Página Indómita.

Arias Maldonado, Manuel (2017). "Informe sobre ciegos: genealogía de la posverdad." En Jordi Ibáñez, *La era de la posverdad*: Editorial Criterios.

Barberá, Pablo (2018). "Explaining the spread of misinformation on social media: Evidence from the 2016 US presidential election". *Symposium: Fake News and the Politics of Misinformation*. APSA. <http://pablobarbera.com/static/barbera-CP-note.pdf> [Última consulta 21/05/20]

Biddle, Sam (2018). "Facebook uses artificial intelligence to predict your future actions for advertisers, says confidential document." The Intercept. <https://theintercept.com/2018/04/13/facebook-advertising-data-artificial-intelligence-ai/> [Última consulta 21/05/20]

Berners-Lee, Tim (2014). "Necesitamos una Carta Magna para Internet". *El País* 28 de mayo. https://elpais.com/elpais/2014/05/14/opinion/1400069758_586516.html [Última consulta 21/05/20]

Bond, Robert; Fariss, C; Jones, J; Kramer A; Marlow C; Settle, J; Fowler H. (2012). "A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization." *Nature*, Letter Vol. 489, September 2012, págs. 295-298 <https://www.nature.com/articles/nature11421> [Última consulta 21/05/20]

Boletín Oficial del Estado (2016). "Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

Bradford, Anu (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford University Press, USA

Briant, Emma L. (2018) "Three Explanatory Essays Giving Context and Analysis to Submitted Evidence." <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/culture-media-and-sport/Dr-Emma-Briant-Explanatory-Essays.pdf> [Última consulta 21/05/20]

Borrell, Josep (2020). Comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo el 30 de mayo de 2020, citado en Jennifer Baker, "Europe's disinformation epidemic: Who's checking the facts?". Heinrich Böll Stiftung, 6 de mayo de 2020, <https://eu.boell.org/en/2020/05/06/disinfo-reaches-epidemic-proportions-and-needs-serious-eu-response>. [Última consulta 21/05/20]

Burnell, Frances G. (2018). "Making America First in the Digital Economy: the Case for Engaging Europe". The Atlantic Council.

Cardenal, Juan Pablo (2020) "Propaganda china para un escenario post Covid-19". Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina.

Colomina, Carme (2019). "La desinformación de nueva generación." *Anuario Internacional CIDOB*: págs. 61-66.

Confessore, Nicholas; y Danny Hakim (2017). "Data firm says 'secret sauce' aided Trump; many scoff." The New York Times. <https://www.nytimes.com/2017/03/06/us/politics/cambridge-analytica.html> [Última consulta 21/05/20]

Corbyn, Zoe. (2012). "Facebook experiment boosts US voter turnout". *Nature*, News and Comment No. 12. ay <https://www.nature.com/news/facebook-experiment-boosts-us-voter-turnout-1.11401> [Última consulta 21/05/20]

Christl, Wolfie; Katharina, Kopp; y Riechert, Patrick Urs (2017). "Corporate surveillance in everyday life." *Cracked Labs*: 6.

East Stratcom Task Force (2020). “EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation around the Covid-19 Pandemic”. Updated 2-22 April). <https://euvdisinfo.eu/eeas-special-report-update-2-22-april/> [Última consulta 21/05/20]

Edelman Trust Barometer (2019). “19th Annual Edelman Trust Barometer Global Report”, Online Survey in 27 markets, 33.000 respondents, fieldwork October-November 2018 https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-02/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf [Última consulta 21/05/20]

Eurobarometer (2018) “Report: Fake news and disinformation online”, Flash Eurobarometer 464, *European Commission*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2d79b85a-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1> [Última consulta 21/05/20]

European Commission (2018) “Tackling online disinformation: a European Approach”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN> [Última consulta 21/05/20]

European Commission (2019) “Code of practice on disinformation first annual reports – October 2019” Shaping Europe’s digital future. European Commission.

European Parliament Research Service (2015) “Understanding propaganda and disinformation”, EPRS. [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/ATAG/2015/571332/EPRIATA\(2015\)571332_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/ATAG/2015/571332/EPRIATA(2015)571332_EN.pdf) [Última consulta 21/05/20]

Freedom of the Net (2019) “The Crisis of Social Media” *Freedom House*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2019-11/11042019_Report_FH_FOTN_2019_final_Public_Download.pdf [Última consulta 21/05/20]

Freedom House (2019) “Freedom in the world 2019: Democracy in retreat” *Freedom House*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/democracy-retreat> [Consultado 20/05/20] (Freedom House 2019).

Gallup, and Knight Foundation (2018) “Indicators of news media trust”, survey. *Knight Foundation*. <https://knightfoundation.org/reports/indicators-of-news-media-trust/> [Última consulta 21/05/20]

Garcia-Martinez, Antonio. (2017). “I’m an ex-Facebook exec: don’t believe what they tell you about ads”. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/technology/2017/may/02/facebook-executive-advertising-data-comment> [Última consulta 21/05/20]

Ghebreyesus, Tedros Adhanom. (2020). Discurso pronunciado en la Conferencia de Seguridad de Múnich el 15 de febrero de 2020, recogido en World Health Organization, “Coronavirus disease 2019 (Covid-1)”, Situation Report - 85, p.2. https://www.who.int/docs/default-source/coronavirus/situation-reports/20200415-sitrep-86-Covid-19.pdf?sfvrsn=c615ea20_4 [Última consulta 21/05/20]

Giddens, Anthony. (2018). “Una Carta Magna para la era digital”, La Vanguardia <https://www.lavanguardia.com/vida/20180506/443286426188/una-carta-magna-para-la-era-digital.html> [Consultado 20/05/20]

Ghosh, Dipayan, & Ben Scott (2018). "The Technologies Behind Precision Propaganda on the Internet." http://medienorge.uib.no/files/Eksterne_pub/digital-deceit-final-update1.pdf [Última consulta 21/05/20]

Ghosh, Dipayan; Abecassis, Adrien; & Loveridge, Jack (2020). “Privacy and the Pandemic: Time for a Digital Bill of Rights” *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/04/20/coronavirus-pandemic-privacy-digital-rights-democracy/> [Última consulta 21/05/20]

Goldhaber, Michael H. (1997) "The attention economy and the net." *First Monday*, Volume 2, Number 4 - 7 April 1997. <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/download/519/440> [Última consulta 21/05/20]

Gómez De Ágreda, Ángel (2019). "Mundo Orwell: Manual de supervisión para un mundo hiperconectado". *Editorial Ariel*.

Guess, Andrew; Lyons, Benjamin; Montgomery, Jacob M.; Nyhan, Brendan; & Reifler, Jason (2018). "Fake news, Facebook ads, and misperceptions: Assessing information quality in the 2018 US midterm election campaign." *Hanover: Dartmouth College*. <https://www.dartmouth.edu/~nyhan/fake-news-2018.pdf> [Última consulta 21/05/20]

Hanley, Monika (2020). "Salvaguardar el espacio informativo: las políticas de la UE y Ucrania ante la desinformación" *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, 124. P.74

Hobbs, Carla (2019). "Can regulation save the Internet?: The view from London". European Council on Foreign Relations. https://www.ecfr.eu/article/commentary_can_regulation_save_the_internet_the_view_from_london [Última consulta 21/05/20]

Howard, Philip; N., Ganesh, B.; Liotsiou, D.; Kelly, J.; & François, C. (2019). "The IRA, social media and political polarization in the United States, 2012-2018."

Human Rights Watch (2019). "China's Algorithms of Repression: Reverse Engineering a Xinjiang Police Mass Surveillance App". <https://www.hrw.org/report/2019/05/01/chinas-algorithms-repression/reverse-engineering-xinjiang-police-mass-surveillance> [Última consulta 21/05/20]

Illing, Sean (2018). "Cambridge Analytica, the shady data firm that might be a key Trump-Russia link, explained." *Vox*. <https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/10/16/15657512/mueller-fbi-cambridge-analytica-trump-russia>. [Última consulta 21/05/20]

Ingram, Mathew (2017). “How Google and Facebook Have Taken Over the Digital Ad Industry”, *Fortune*. <https://fortune.com/2017/01/04/google-facebook-ad-industry/> [Última consulta 21/05/20].

Ingram, Mathew (2018). “Most Americans say they have lost trust in the media”, *Columbia Journalism Review*. https://www.cjr.org/the_media_today/trust-in-media-down.php [Última consulta 21/05/20]

Innerarity, Daniel, & Colomina, Carme (2020) “Introducción: desinformación y poder, la crisis de los intermediarios” *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 124.

Jackson, Dean (2018). “Issue brief: The “Demands Side” of the disinformation crisis” *International Forum for Democratic Studies*. <https://www.ned.org/issue-brief-the-demand-side-of-the-disinformation-crisis/> [Última consulta 21/05/20]

Jeangène, Jean-Baptiste; Escoria, Alexandre; Guillaume, Marine; & Herrera, Janaina (2018) “Information Manipulation: A Challenge for Our Democracies”, report by the Policy Planning Staff (CAPS) of the Ministry for Europe and Foreign Affairs and the Institute for Strategic Research (IRSEM) of the Ministry for the Armed Forces, Paris, August.

Kramer, Adam; Guillory, Jaimie & Hancock, Jeffrey (2014). “Experimental evidence of massive-scale emotional contagion through social networks”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, June 17, Vol. 111. No. 24.

Lanier, Jason (2018) *Diez razones para borrar las redes sociales*. Editorial Debate.

Levin, Sam (2017). “Facebook told advertisers it can identify teens feeling ‘insecure’ and ‘worthless’”. *The Guardian* <https://www.theguardian.com/technology/2017/may/01/facebook-advertising-data-insecure-teens> [Última consulta 21/05/20]

López-Blanco, Carlos (2019). “Wotan, la sociedad abierta y sus nuevos enemigos”. Letras Libres, noviembre. <https://www.letraslibres.com/autor/carlo Lopez-blanco> [Última consulta 21/05/20]

Livingstone, Sonia (2018) Tackling the Information Crisis: A Policy Framework for Media System Resilience. L. S. E. Truth, Trust and Technology Commission. London: *London School of Economics and Political Science*. <http://www.lse.ac.uk/media-and-communications/assets/documents/research/T3-Report-Tackling-the-Information-Crisis.pdf> [Última consulta 21/05/20]

Mattis, James N. (2005) “Future warfare: the rise of hybrid wars”. Proceedings of the U.S Naval Institute. Nov. 2005, Vol. 131/11/1,123. <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2005/november/future-warfare-rise-hybrid-wars> [Última consulta 21/05/20]

Meleshevich, Kirill & Schafer, Bret (2018). “Online information Laundering: The Role of Social Media”. Alliance for Securing Democracy, Policy Brief. No. 002.

Milosevich, Mira (2017). “El poder de la influencia rusa: la desinformación”. Análisis del Real Instituto Elcano. 20 de enero de 2017.

Ng, Nicole, & Rumer, Eugene (2019). "The West Fears Russia's Hybrid Warfare. They're Missing the Bigger Picture", Carnegie Endowment for International Peace.

Nye, Joseph (2005) Soft Power: *The means To Success in World Politics.* Public Affairs.

Paris Call (2019). "Paris Call for Trust and Security in Cyberspace". <https://pariscall.international/en/>

Perrin, William (2020). "Implementing a duty of care for social media platforms" Renewing Democracy in the Digital Age. *Bergruen Institute.*

Persily, Nathaniel (2017). "The 2016 US Election: Can democracy survive the internet?" *Journal of democracy* 28.2: 63-76. <https://muse.jhu.edu/article/653377/pdf> [Última consulta 21/05/20]

Persily, Nathaniel (2019). "The Internet's challenge to democracy: Framing the problem and assessing reforms." *Kofi Annan Foundation.*

Polyakova, Alina; Kounalis, Markos; Klapsis, Antonis; Germania, Sergio; Iacoboni, Jacobo, Borja Lasheras, Borja; de Pedro, Nicolás (2017)." The Kremlin's Trojan Horses: Russian Influence in Greece, Italy and Spain". Atlantic Council Eurasia Center.

Reisinger, Heidi, & Golts, Alexander (2014). "Russia's hybrid warfare." *Research Paper, NATO Defense College*, 105.

Rosenberger, Laura & Howard, Philip (2020) "Memo: Disinformation and the Covid Crisis". *Global Progress.*

Rutenberg, Jim (2017). "RT, Sputnik and Russia's new theory of war." *The New York Times.* <https://www.nytimes.com/2017/09/13/magazine/rt-sputnik-and-russias-new-theory-of-war.html> [Última consulta 21/05/20]

Sanovich, Seregy (2017). “Computation Propaganda in Russia: The Origins of Digital Misinformation”. Computational Propaganda Research Project, Working Paper No. 2017.3.

SCSI (2018). “An assessment of the Internet Research Agency’s U.S.-directed activities in 2015-2017 based on platform-provided data” SCSI Research Summary December 1, 2018 <https://disinformationreport.blob.core.windows.net/disinformation-report/NewKnowledge-Disinformation-Report-Slides.pdf> [Última consulta 21/05/20]

Simpson, Erin & Conner, Adam (2020) “Digital Contact Tracing to Contain the Coronavirus”. Center for American Progress.

Soros, George (2018). Remarks delivered at the World Economic Forum. <https://www.georgesoros.com/2018/01/25/remarks-delivered-at-the-world-economic-forum/> [Última consulta 21/05/20]

Soros, George (2019) Remarks delivered at the World Economic Forum. <https://www.georgesoros.com/2019/01/24/remarks-delivered-at-the-world-economic-forum-2/> [Última consulta 21/05/20]

Telefonica (2018) “Manifiesto para un Nuevo Pacto Digital: Una digitalización centrada en las personas”. *Telefonica*. https://www.telefonica.com/manifiesto-digital/assets/manifiesto_por_un_nuevo_pacto_digital.pdf [Consultado 20/05/20]

Thornhill, John (2020) “Facebook and the Fifth Estate must do more to fight misinformation.” *Financial Times* <https://www.ft.com/content/f1e8f098-6770-11ea-800d-da70cff6e4d3> [Última consulta 21/05/20]

US vs Elena Alekseevna Khusyaynova (2018). Criminal Complaint. US District Court, Alexandria, Virginia. Case 1:18-MJ-464.

Wylie, Christopher (2019) “Mindf*ck: Cambridge Analytica and the Plot to Break America”, *Random House Publishing Group*.

Yin, Leon; Roscher, Franziska; Bonneau, Nagler, Tucker, Joshua (2018). “Your Friendly Neighborhood Troll: The Internet Research Agency’s Use of Local and Fake News in the 2016 US Presidential Campaign”. SPaPP Data Report 2018:01.

Zuboff, Shoshana (2020). "You Are Now Remotely Controlled,." *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/01/24/opinion/sunday/surveillance-capitalism.html> [Última consulta 21/05/20]

Zuckerberg, Mark (2019). “The Internet needs new rules: let’s start in these four areas”. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/opinions/mark-zuckerberg-the-internet-needs-new-rules-lets-start-in-these-four-areas/2019/03/29/9e6f0504-521a-11e9-a3f7-78b7525a8d5f_story.html [Última consulta 21/05/20]



Capítulo 7

Epílogo: el êthos democrático

Adela Cortina

7.1. Tiempo de recesión

La democracia liberal vive un tiempo de recesión desde el cambio de siglo, que ha venido a enfriar el entusiasmo creciente que fue despertando tras la II Guerra Mundial, y muy especialmente en los setenta del siglo XX, la época de la Tercera Ola de la Democratización de la que hablaba Huntington, en la que afortunadamente España se inscribió. El descenso posterior en la calidad de la democracia de países tradicionalmente democráticos, el surgimiento de democracias iliberales y de regímenes claramente autoritarios, el olvido de sus obligaciones sociales por parte de algunas de las democracias consolidadas, el éxito de partidos claramente aporófobos, que cierran filas frente a los extranjeros sin recursos, la escisión que practican en el seno del pueblo partidos populistas, cuando la democracia debe ser el gobierno del pueblo en su conjunto, han suscitado una justificada preocupación por la salud de la democracia. La pandemia del coro-

navirus ha aumentado esta preocupación, porque la crisis socioeconómica que se ha unido a la sanitaria acrecentará la pobreza, la precariedad y las desigualdades radicales, injustas en sí mismas e incompatibles con la democracia. Si no se gestiona el descontento buscando cohesión social y no polarización el debilitamiento de la democracia será inevitable.

Cuándo se empezó a frenar el movimiento ascendente es asunto sobre el que no existe acuerdo, pero lo cierto es que la de-consolidación de la democracia, como la denominan algunos autores (Foa & Mounk, 2017), es una mala noticia porque sigue siendo el régimen más perfecto por múltiples razones; entre ellas, porque, superadas las legitimaciones de la obligación política tradicional y carismática, la legal es la más razonable y precisamente en la forma democrática, en que los destinatarios de las leyes (el pueblo) tienen que ser de alguna manera sus autores. Es decir, a través de representantes elegidos por el pueblo o de forma directa.

Si se trata de una crisis de legitimidad o más bien de desafección por parte de la ciudadanía ante la actuación de las instituciones y los políticos es asunto que debe estudiarse en cada país, practicando una “política clínica”, atenta a los distintos contextos de acción. Porque en ocasiones la muy justificada preocupación de autores estadounidenses por las insólitas actuaciones de Donald Trump ha contagiado a los intelectuales de otros países, cuyos problemas en realidad es preciso analizar caso por caso.

Ciertamente, a lo largo de los capítulos de este informe han ido saliendo a la luz causas de esa recesión y propuestas concretas para potenciar la vida democrática, especialmente en España; unas propuestas que, a mi juicio, pueden ser sumamente fecundas si se llevan a la práctica. Y una de las sugerencias que queda abierta expresamente en cada una de las contribuciones es la necesidad, no sólo de reformar las instituciones, sino también de fomentar los valores éticos en los países democráticos, las normas de civildad, en la política, en la economía, en las instituciones y en los medios de comunicación, que son las esferas de la vida compartida sometidas a examen fundamentalmente en este informe. Un comportamiento ético en estos ámbitos es imprescindible para que la democracia funcione. Con esta reiterada propuesta de reforzar el capital ético de las sociedades democráticas, vuelve otra vez a la escena la sugerencia que hacía Daniel

Bell en los años setenta del siglo pasado, precisamente para superar las crisis de las sociedades del capitalismo tardío. Más relevancia tiene aun si cabe en el mundo de la revolución 4.0 y en la conformación que cobra el capitalismo en un mundo global.

7.2. El camino a seguir

En efecto, en su bien conocido libro sobre Las contradicciones culturales del capitalismo, proponía Bell un doble camino para superar las contradicciones que, a mi juicio, sigue siendo de interés en la segunda década del siglo XXI. Según Bell, cabe distinguir en la sociedad tres ámbitos, la estructura tecnoeconómica, regida por el principio de eficiencia, el orden político democrático, orientado por el principio de igualdad, y la cultura, dirigida en aquel tiempo por el principio de autogratificación. Estos principios siguen diferentes ritmos de cambio y pueden llegar a discordancias entre sí, que serían las responsables de las contradicciones en las sociedades del capitalismo tardío. Entre otras razones, por una que hoy en día puede seguir teniendo peso: porque en el inicio del desarrollo del capitalismo el impulso económico fue controlado por la ética protestante, pero cuando esa ética desapareció, se quebró el vínculo entre la economía capitalista, la política democrática y la cultura, y perdió fuerza el sentido de la civitas, la disposición a sacrificarse por el bien público (Bell, 1977, 33-37). Cuando esa disposición, la civilidad, es indispensable para el buen funcionamiento del conjunto. Un sistema económico no es nunca sólo un sistema económico, viene arropado por una cultura (Koslowski, 1986).

Para recuperar el vínculo de civilidad Bell proponía dos caminos: una religión civil o un hogar público, en el sentido de lo que Rawls había intentado diseñar en su Teoría de la Justicia (Bell, 1977, 27-40). Estos dos caminos seguirían hoy valiendo para recuperar la necesaria civilidad, el vínculo imprescindible entre las tres dimensiones sociales, pero siempre que se modularan de un modo diferente.

No podría tratarse ya de una religión civil, impropia de sociedades pluralistas, sea en la línea de Maquiavelo y Rousseau, sea en la de una religión

trascendente; aunque justamente eso es lo que están tratando de hacer los nacionalismos. Pero sí debería tratarse de la ética cívica propia de sociedades democráticas: del *éthos* democrático, que debería expresarse en la política, la economía, la comunicación y en las distintas esferas de la vida social. Un *éthos* de las personas, pero también de las organizaciones y de las distintas instituciones. Sin una eticidad democrática es imposible que funcionen bien las instituciones y las organizaciones.

Y en lo que hace al hogar público, en la versión rawlsiana, debería tomar claramente –a mi juicio- la forma de un Estado social y democrático de Derecho. Porque la noción de democracia se ha ido cargando históricamente de contenidos y, para que pueda prosperar, la política ha de ocuparse de proteger las libertades civiles y políticas de la ciudadanía frente a cualquier iliberalismo, autocracia o totalitarismo, pero también debe atender a las exigencias económicas, sociales y culturales, cuando proceden de expectativas legítimas. Entre otras razones, porque la libertad es uno de los valores democráticos, pero también lo es la igualdad. No en vano la reducción de las desigualdades es una de las propuestas que ha seguido lanzando el Foro de Davos y uno de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, por mucho que, como dicen los críticos, estas declaraciones rara vez se concreten en realizaciones.

Se trataría, pues, de potenciar una democracia liberal-social, que cumple con sus obligaciones y reduce la desafección de la ciudadanía, no con medidas demagógicas y populistas, no movilizando las emociones del pueblo, no acudiendo sólo a los caladeros de votos, sino cumpliendo su parte en el pacto social.

Intentar tener en cuenta estos dos lados, estrechamente conectados entre sí, la ética cívica y los derechos de primera y segunda generación, fue parte sustantiva del éxito inicial de la democracia española hasta la llegada de la crisis de 2007 (Pendás, 2018). El núcleo de la ética cívica venía constituido por los valores de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia o respeto y diálogo, sumamente atractivos para una generación que por fin formaba parte de Europa, animada por esa movilidad psíquica de la que hablaba Lerner, por la que los hijos vivían de hecho mejor que los padres, por un aumento de las libertades y por una reducción de las desigualda-

des, posible por el acceso a la educación universitaria y a una atención sanitaria cuya calidad venía de antiguo.

¿Qué significaba esa ética cívica, que se recogía en manuales escolares con el rótulo “La vida moral y la reflexión ética” y pretendía vivirse en la calle? ¿Qué significaba esa “moral pensada” que quería convertirse en “moral vivida”, por decirlo como José Luis Aranguren?

7.3. La forja del carácter

Como siempre que hablamos de ética o moral, nos referimos en principio a la forja del *éthos*, a la forja del carácter, de ese conjunto de predisposiciones a actuar en un sentido u otro, de ese conjunto de hábitos adquiridos por repetición de elecciones y que predisponen a hacer en el futuro buenas o malas elecciones (Aranguren, 1994, 171-180; Cortina, 2013, 29-48). Porque la vida humana es quehacer y el quehacer ético es quehacerse, hacerse a sí mismo al ir prefiriendo en las situaciones concretas desde unos valores u otros, como bien decía Ortega. De ahí que la neutralidad no exista, sino que siempre vivimos valorando, optando por unas metas u otras.

A los hábitos dirigidos a elegir bien se llamaba en el mundo griego “*aretai*”, excelencias del carácter, porque no se alcanzan las metas con mediocres, sino con gentes excelentes. En el mundo latino se les conoce como virtudes y son esenciales para conseguir una vida buena, personal y social. Teniendo en cuenta que personas, organizaciones o instituciones no tienen más remedio que forjarse un carácter, lo inteligente es cultivar un carácter que ayude a conseguir buenas metas, personales y compartidas.

Forman parte entonces del juego de la ética la relevancia de proponerse una buena meta, la sabiduría de cultivar las excelencias que permiten alcanzarla, la necesidad de ir encarnando aquellos valores positivos que acondicionan esa esfera social, haciéndola habitable, y las normas morales (no sólo legales) a las que es preciso atenerse. Puesto que en este informe se ha ido tratando de actitudes personales, pero sobre todo, del conjunto de la actividad política, la económica y la mediática, es de la ética que convendría potenciar en ellas de la que nos vamos a ocupar en este epílogo.

7.4. El *éthos* en política

En lo que hace a la actividad política, cuya meta es obviamente el bien común, un buen punto de partida es la excelente propuesta de Levitsky y Ziblatt (2018), que también recuerda en estas páginas Víctor Lapuente, e ir bastante más allá de ella. Según Levitsky y Ziblatt, las democracias cuentan con reglas escritas, con normas legales, como las constituciones, pero funcionan mejor y son más duraderas en los países en los que están reforzadas con reglas del juego no escritas, con códigos de conducta que la comunidad acepta y respeta y son reforzadas por sus miembros. Igual que el oxígeno y el agua clara, su importancia se revela en cuanto faltan. Dos reglas serían fundamentales a juicio de nuestros autores: la tolerancia mutua, que consiste en aceptar que los oponentes tienen igual derecho a competir, que son decentes y patriotas; y el autodominio, la idea de que los políticos han de restringirse al desarrollar sus prerrogativas institucionales, han de practicar el autocontrol paciente, la moderación y la tolerancia; la convicción de que no se deben realizar acciones que, aunque sean legales, ponen en peligro el sistema (Levitsky y Ziblatt, 2018, 101-108).

Levitsky y Ziblatt dan tal relevancia a la necesidad de estas normas no legales, de las que podríamos decir por nuestra cuenta y riesgo que son morales, que pertenecen al *éthos* de la actividad política estadounidense, que llegan a afirmar lo siguiente: la lección de este libro es que cuando la democracia americana ha funcionado lo ha hecho sobre dos normas, que se dan por aseguradas: tolerancia mutua y autorestricción institucional. No están escritas en la Constitución Americana, pero sin ellas nuestros contrapesos no hubieran funcionado como se espera de ellos. El genio de la primera generación de líderes políticos de América consistió en que, además de diseñar muy buenas instituciones, establecieron gradualmente y con dificultades un conjunto de creencias y prácticas compartidas que ayudaron a hacer que esas instituciones funcionaran (Levitsky y Ziblatt, 2018, 212 y 213).

Y, ciertamente, llevan razón. Una sociedad abierta, más aun en un mundo global, no puede legislar todas las conductas necesarias para alcanzar las metas propias de cada una de sus actividades, no sólo porque es físicamente imposible, no sólo porque sería una sociedad encorsetada, sino

sobre todo porque la inteligencia humana consiste precisamente en actuar atendiendo a lo conveniente en las situaciones concretas. No es una inteligencia especial, computarizada, sino una inteligencia general que aplica las orientaciones a cada situación. Pero, eso sí, teniendo en cuenta los usos y los hábitos de cada actividad, en este caso, de la actividad política, lo que en ella se valora, lo que la comunidad espera de sus representantes, lo que aplaude o lo que rechaza.

Pero conviene aclarar, para evitar una confusión en la que incurren los autores mencionados, que lo esencial en este punto no es tanto que se trate de normas no escritas, sino que se trata de normas morales. Porque las normas morales pueden recogerse en códigos éticos o en Ethical Guidelines, y así viene sucediendo por fortuna de forma creciente. Lo esencial es que no se pueden imponer desde la coacción legal, sino que están sujetas a dos “jueces”: a la auto-obligación y a la aceptación de la comunidad. La auto-obligación es de algún modo ese “fondo insobornable” del que hablaba Ortega y que forma parte de la conciencia personal, una clave indiscutible del mundo moral (Kant, 1989, 275; Ortega, 2004, 718; Conill, 2019). Y en lo que hace a la capacidad coactiva de la comunidad, es indiscutible, entre otras razones, porque “nos las arreglamos mejor con nuestra mala conciencia que con nuestra mala reputación” (Nietzsche, 1999, par 52, pg. 416).

En la bien conocida película de Rob Reiner, “Algunos hombres buenos”, que inteligentemente en Iberoamérica llevó por título “Una cuestión de honor”, la clave de la trama consiste en unos códigos no legales, unos llamados “códigos rojos”, que en este caso no están escritos y que conoce perfectamente el cuerpo de marines. Nadie está dispuesto a incumplirlos por no caer en deshonor dentro del grupo. Los protagonistas cometan un asesinato, claramente ilegal, con tal de no sufrir el desprecio de los compañeros. Los códigos rojos forman parte de un êthos claramente antidemocrático, porque exigen incluso acabar con una vida humana en determinados casos, lo cual es a todas luces ilegal e inmoral.

¿Cómo no percibirse de la necesidad de cultivar un êthos democrático, por su propio valor y para que la democracia funcione? A mi juicio, para fortalecer la vida política desde una ética democrática es preciso trabajar en tres niveles al menos.

1) El compromiso de quienes ingresan en los partidos políticos de proteger las instituciones básicas del Estado de Derecho a toda costa y de entender la competición por el voto de la ciudadanía siguiendo el consejo de Michel Ignatieff: “Para que las democracias funcionen los políticos tienen que respetar la diferencia entre un enemigo y un adversario. Un adversario es alguien al que quieras derrotar. Un enemigo es alguien al que tienes que destruir” (Ignatieff, 2013). Por desgracia, cada vez más la política de enemigos, la “politics as warfare”, está sustituyendo a la política de adversarios, y tienen mucha parte de culpa en ello los populismos de uno u otro signo.

Por suerte, en España la guerra entre los partidos políticos no ha trascendido a la vida social y no se ha producido una fractura más que en algunas regiones, pero la pugna diaria entre partidos que son incapaces de ganar votos haciendo propuestas razonables para el bien común y cifran su éxito en desacreditar a sus rivales va tejiendo una imagen negativa de la cosa pública. En el mundo del marketing económico está prohibido tratar de vender el propio producto desacreditando a los contrarios, en la política diaria es, por desgracia, el método habitual.

Claro que frente a este modo de actuar caben dos recursos: la vergüenza pública y el más efectivo de todos, el voto que apoya las buenas actuaciones y rechaza las degradantes. Pero para que estos recursos funcionen es necesario el éthos democrático de una ciudadanía madura.

2) Una ciudadanía madura. En realidad, la ciudadanía es la clave de una democracia, aunque en los medios de comunicación sólo aparezcan los personajes ligados a partidos políticos. Y es la clave, no sólo por su capacidad de movilización, sino porque el voto es la forma más creíble de expresar el “me gusta”/ “no me gusta” en la vida política. Es verdad que las razones para votar en un sentido u otro son múltiples, pero realmente resulta descorazonador que gran parte de la ciudadanía, de unos colores u otros, continúe votando a los políticos mendaces, incompetentes, agresivos, violentos. Es descorazonador que la destrucción sistemática del adversario genere votos, que las pruebas palmarias de que un partido ha difundido bulos o de que algunos políticos han mentido abiertamente no merezcan ningún castigo en las urnas. Es un hecho comprobado que las

mentiras no perjudicaron a Trump y lo mismo sucede en la mayor parte de países, incluida España. Hay una toma de partido a priori por parte de los ciudadanos que resta importancia a las mentiras de los propios y no a las de los oponentes. El esquema simplista “nosotros/ellos” resulta sumamente rentable para conseguir los votos de una ciudadanía entregada a priori.

Sin duda la vida pública es muy compleja y reducir la complejidad desde un esquema simplista, poniendo entre paréntesis lo que incomoda, resulta muy útil para vivir con tranquilidad. Pero si los ciudadanos eligen unas opciones u otras desde estos esquemas simplistas y no les importa descubrir que sus políticos mienten, denigran injustamente o practican el nepotismo, que son incompetentes y también corruptos, entonces no hacen sino reforzar los hábitos antidemocráticos. Por eso, la clave más profunda para salvar las democracias liberal-sociales reside, no tanto en “criar ciudadanos”, utilizando la expresión de Mounk (2018, 251), como en cultivar una ciudadanía lúcida, madura, con capacidad de discernimiento, con sentido de la justicia y la com-pasión. ¿Por qué va a preferir un ciudadano interesarse por el bien común y no por el egoísta, si no valora la dignidad propia y ajena?

La educación es siempre la apuesta más segura a medio y largo plazo, que es el tiempo humano. Pero no sólo la educación formal, sino la que se practica desde todas las instancias con capacidad de influencia. Y en esto los personajes políticos, tan visibles, tienen una enorme responsabilidad.

3) Amistad cívica y proyecto común. España, afortunadamente, sigue siendo una democracia plena y en ella no se proponen explícitamente regímenes políticos alternativos. Pero existe un problema de desafección, y en este punto damos con dos elementos, cercanos entre sí, pero distintos: legitimidad de un orden político y de sus instituciones y la afección o desafección de la ciudadanía hacia el funcionamiento concreto de las instituciones. Dado que la legitimidad objetiva no basta para que la democracia funcione, es necesario construir credibilidad, generar confianza y capital social, crear amistad cívica.

En efecto, en su libro Republicanismo recordaba Philip Pettit una lúcida frase del Dr. Johnson: “En mala situación se halla un país sólo goberna-

do por leyes, porque ocurren mil cosas no contempladas por las leyes” (Boswell, 1979, 274, en Pettit, 1999, 313). Convencido de la necesidad de la civilidad, considera Pettit que son tres los mecanismos de control social: la mano invisible de la economía, la mano visible del Estado y la mano intangible de la virtud cívica, capaz de generar lo que Aristóteles llamaba amistad cívica (Pettit, 1999, 328-337). La amistad cívica requiere una empresa común en la que el pueblo en su conjunto se implique. Por eso podríamos decir que los discursos políticos empeñados en abrir un abismo entre “nosotros” y “ellos” imposibilitan la democracia, que es el gobierno del pueblo.

Evidentemente, en el pueblo existe una heterogeneidad de intereses, por eso es indispensable la deliberación pública y que los intereses legítimos se vean representados, pero tiene que haber al menos un proyecto común capaz de generar amistad cívica, en caso contrario, no hay dêmos. Y aunque autores en la línea de Laclau consideran que el pueblo no existe y hay que construirlo mediante un relato, sigue siendo cierto que los relatos han de ser verdaderos para que la democracia funcione adecuadamente (Lakoff, 2007,147).

En el caso de España, una tarea común consiste en defender las libertades y los derechos en el conjunto de un proyecto europeo, ligado a Iberoamérica y abierto al mundo. Frente al capitalismo estadounidense de corte neoliberal, capaz de producir riqueza, pero con inequidad, frente al capitalismo comunista chino, que se desentiende de los derechos humanos, España, en el seno de la Unión Europea e Iberoamérica debe seguir apostando en serio por la economía social de mercado, por el crecimiento con equidad, que era –y es- la clave de la justicia y de la cohesión social.

7.5. El éthos en economía

Ciertamente, las creencias y prácticas compartidas son fundamentales para mantener una democracia vigorosa, pero también para potenciar una actividad económica dirigida a las metas que le son propias: superar la escasez, acabar con la pobreza y ayudar a crear buenas sociedades.

En efecto, en un espléndido texto colectivo, editado por Antón Costas, se aconsejaba contar con la economía, pero ir más allá de ella, para encontrar salidas a las crisis de 2008 (Costas, 2010). “Ahora no se discute sólo de política –decía Costas-, sino de conductas, valores, virtudes e instituciones que son básicas para el buen funcionamiento del mercado” (12). Junto a las explicaciones de los economistas sobre los “fallos” del mercado y la regulación se había producido una crisis de ética de los negocios y de cultura corporativa irresponsable, que importaba analizar. Y así era y sigue siendo.

Como bien dice Amartya Sen, a Smith cabe el mérito de reconocer tres puntos principales en el análisis de la influencia de la ética en la vida empresarial: 1) La necesidad de mantener un planteamiento ético amplio, que incluye diversas motivaciones, no sólo el amor propio, sino también la simpatía, la generosidad y el espíritu cívico. 2) El reconocimiento de que los valores éticos no sólo valen por sí mismos, no sólo tienen un valor intrínseco, sino también un valor funcional para el conjunto de la sociedad. Sin ellos no funciona la economía. Son –como diría Domingo García-Marzá- “recursos morales” (2004, 45-58). 3) En la práctica económica cotidiana tienen un gran peso las tradiciones sociales y las normas éticas establecidas en una sociedad (Sen, 2003, 41 y 42).

De ahí que –a mi juicio- para salvar la democracia liberal-social sea aconsejable fortalecer el ethos de la actividad económica desde punto como los siguientes (Cortina, 2017, 141-148).

1) Cultivar las distintas motivaciones de la racionalidad económica. Sin duda el autointérés es uno de los motores insustituibles en el mundo económico, como recuerda el célebre texto de Smith sobre el carnicero, el cervecero o el panadero, pero no es la única motivación de la racionalidad económica, sino que también lo son la simpatía, la capacidad de sufrir con otros poniéndose en su lugar, que denota “nuestra compaňía en el sentimiento ante cualquier pasión” (Smith, 1997, 52), y el compromiso, que rompe el vínculo estrecho entre el bienestar individual y la elección de la acción, como ocurre, por ejemplo, a quien trata de eliminar la pobreza de otros, aunque no sufra empáticamente por ella. El compromiso no supone una identificación con la persona a través de la empatía, sino que es la conciencia de su dignidad la que exige respeto.

2) Incorporar las normas éticas, ya escritas para la economía, en el quehacer cotidiano. Afortunadamente en el nivel local y global se han venido proponiendo normas éticas, dirigidas a configurar buenas prácticas, como normas escritas, pero no legales.

Es el caso del Pacto Mundial de Naciones Unidas, que propuso en 1999, en el Foro Económico de Davos, el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan. Quienes se adhirieran voluntariamente al pacto debían respetar un conjunto de nueve derechos humanos, laborales y medioambientales, a los que se añadió más tarde un compromiso frente a la corrupción. Kofi Annan invitó a las empresas a sumarse al pacto con las siguientes palabras: "Elijamos unir el poder de los mercados con la autoridad de los ideales universales. Elijamos reconciliar las fuerzas creadoras de la empresa privada con las necesidades de los menos aventajados y con las exigencias de las generaciones futuras". En este camino se han venido situando los Principios Orientadores de John Ruggie "Proteger, respetar, remediar", que proponen la acción conjunta de gobiernos y empresas en la tarea de defender los derechos humanos. Los gobiernos deben proteger los derechos humanos, pero las empresas, están obligadas a respetarlos y remediar las intervenciones injustas. E incluso, yendo aún más allá, deberían hacer lo posible por ayudar a cambiar legislaciones deficientes, valiéndose de su influencia y convirtiéndose en agentes de justicia (Ruggie, 2013).

En esta línea de normas éticas explícitas se sitúan también los diecisiete Objetivos del Desarrollo Sostenible, que invitan a las empresas a convertirse en ciudadanas locales y globales a través de sus 169 metas. Se proponen como exigencias de justicia y a la vez como oportunidades de negocio, de forma que la innovación social y medioambiental vale por sí misma y por su rentabilidad económica. Entre estas metas destacan la obligación de erradicar la pobreza, de reducir las desigualdades, que son indeseables por sí mismas y por la pobreza que generan, cuidar el medio ambiente y crear alianzas entre los poderes públicos y privados desde las buenas prácticas. Reducir las desigualdades es de primera necesidad para consolidar las democracias, porque la democracia exige una cierta igualdad. En caso contrario, los ciudadanos pierden la fe en un sistema que los trata injustamente y un alto nivel de desigualdad frena el crecimiento

económico. Se trata, pues, de una cuestión de equidad, de crecimiento y de justicia social.

También normas éticas escritas son las que se contienen en las propuestas de que las empresas asuman su Responsabilidad Social, tratando de atender a los intereses legítimos de todos los afectados por ellas. Estas normas constituyen una excelente herramienta de gestión, una buena medida de prudencia y una ineludible exigencia de justicia. Y permiten medir el progreso de una economía ética.

3) Promover el pluralismo de los modelos de empresa. Una economía pluralista pone las condiciones para que puedan actuar empresas mercantiles, pero también entidades económicas que, sin perseguir ganancias, son capaces de generar valor añadido y, por tanto, riqueza. Junto a las empresas convencionales, que se caracterizan por buscar la rentabilidad como tarea prioritaria, es preciso potenciar aquellas actividades, que no buscan ante todo la rentabilidad, sino satisfacer necesidades sociales y evitar la exclusión. Son, en palabras de José Ángel Moreno, “semillas de economía alternativa”, nuevos modelos de empresa, de consumo e inversión, en los que la actividad económica es instrumental. Se proponen construir un mundo nuevo, también desde la actividad económica. Si intentáramos caracterizar estas empresas diríamos que toman como objetivo preferente el empoderamiento de las personas, priorizan la cooperación frente a la competencia, asumen un modelo democrático en la toma de decisiones, cuidan del medio ambiente, ponen en primer término la generación de empleo y tratan de orientar éticamente su actividad (Moreno, 2014, 294). Entre estas empresas cuentan las de economía social, pero también las empresas sociales o solidarias de emprendedurismo social, la Economía del Bien Común, la economía colaborativa, los sistemas de producción e intercambio de dinero social, y las finanzas alternativas, que apuestan por la inversión social. La economía social y solidaria está generando ya una gran cantidad de empleos y de riqueza material, y es un lugar de encuentro entre el sector social y el económico (García-Delgado, Triguero y Jiménez, 2014).

De todo esto se sigue que consolidar la democracia liberal exige apuntalarla como democracia liberal-social en el marco de una economía dis-

puesta a asumir, entre otras cosas, las normas éticas ya publicadas y aceptadas por la mayor parte de los países como las más prudentes y justas para hacer que la economía funcione.

6. El Cuarto Poder venía ejercido por los medios tradicionales de comunicación hasta el despliegue de la revolución digital, como bien se ha dicho en este informe, y en realidad podía considerársele el Primer Poder, dada la construcción mediática de la realidad. Con todas sus limitaciones, como en todo lo humano, se configuró una ética, un carácter de la profesión mediática que podía inspirar confianza. Buscaba esa ética aumentar la libertad de la ciudadanía, ofreciendo informaciones contrastadas, opiniones razonables e interpretaciones plausibles, distinguiendo entre información y opinión, comunicando los hechos relevantes para el público, haciendo posible la libre expresión de los profesionales y de la ciudadanía y entreteniendo a poder ser de una forma digna. Se trataba de cultivar una opinión pública razonante, que es un lema de la Ilustración, construyendo pueblo, y no simplemente masa (Cortina, 2018, 2019).

El despliegue de la revolución digital trajo nuevos protagonistas a ese mundo mediático que es el nuestro, porque cualquier persona puede producir información, publicar su opinión, consumir información de manera instantánea, barata, gratuita, seleccionar a qué personajes influyentes y prescriptores quiere seguir, en qué comunidad se inscribe y nace el periodismo ciudadano. Parece, pues, que el mundo de las redes sociales posibilita una mayor democratización, una consolidación de las democracias y un descenso del autoritarismo.

Y sin duda, bien utilizadas, las redes sociales son un excelente canal para la libre expresión de la ciudadanía, han permitido el acceso a noticias de países totalitarios y herméticos, aumentan la información, la expresión de las opiniones y el entretenimiento. Pero experiencias deplorables como las que se relatan en este informe, especialmente en el mundo de la comunicación política, han suscitado críticas que ponen en cuarentena el presunto carácter democratizador de las redes sociales, hasta el punto de que se plantea la pregunta “¿puede la democracia sobrevivir a internet?” (Persily, 2017). Además, la vigilancia que llevan a cabo las empresas por razones económicas puede llevar al control autoritario (Deibert, 2019).

Parece, pues, que los medios sociales, que nacieron con la promesa de fortalecer la democracia, dado su funcionamiento, pueden ayudar a socavarla. ¿Qué hacer?

A mi juicio, construir y consolidar la democracia exige tomar cuatro medidas al menos desde la ética.

1) Fomentar un periodismo profesional, competente y riguroso, de modo que se pueda pedir responsabilidades tanto a los profesionales como a las empresas mediáticas. Un periodismo que no se base en el “me gusta”/ “no me gusta”, sino en el propósito de potenciar una sociedad informada y abierta.

2) Cultivar la poliarquía de los medios de comunicación de modo que la ciudadanía pueda elegir entre ofertas cuya adscripción ideológica se conozca, dado que la neutralidad es imposible.

3) Trabajar en la defensa de los derechos digitales de las personas a través de regulaciones nacionales e internacionales, como la Agenda de la Ciudadanía Digital Europea y su réplica española, pero a sabiendas de que la regulación nunca basta.

4) Educar a la ciudadanía para el mundo de la comunicación, de modo que sea lúcida y responsable. La construcción del sujeto con capacidad de discernir es siempre clave, también a la hora de construir una comunicación fiable, imprescindible para consolidar una democracia liberal-social.

Bibliografía

Aranguren, José Luis L. (1994). *Ética. Obras Completas*, 2. Trotta, Madrid, 159-502.

Arias, Xosé Carlos y Costas, Antón. (2016). *La nueva piel del capitalismo*. Galaxia Gutenberg, Barcelona.

Bell, Daniel. (1977). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Alianza, Madrid.

Conill, Jesús. (2019). *Intimidad corporal y persona humana*. Tecnos, Madrid.

Cortina, Adela. (2013). *¿Para qué sirve realmente la ética?* Paidós, Barcelona.

Cortina, Adela. (2017). *Aporofobia. El rechazo al pobre*, Paidós, Barcelona.

Cortina, Adela. (2018). “Periodismo imprescindible”, en El País, 29-I-2018.

Cortina, Adela. (2019). “Ética y comunicación política”, *Letra Internacional*, nº 128, 33-36.

Costas, Antón (coord.). (2010). La crisis de 2008. *De la economía a la política y más allá*. Mediterráneo Económico. Fundación Cajamar.

Ronald J. Deibert, (2019) “Three Painful Truths About Social Media”, *Journal of Democracy*, vol. 30, Number 1, 25-36.

Foa, Roberto Stefan & Mounk, Yascha (2017): “The Signs of Deconsolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 28, N. 2, 5-15.

García-Delgado, José Luis, Triguero, Ángela y Jiménez, Juan Carlos. (2014). “El emprendedor social como punto de encuentro entre el tercer sector y la sociedad civil”, *Mediterráneo Económico*, nº 26, 275-290.

García-Marzá, Domingo. (2004). *Ética empresarial*. Trotta, Madrid.

Ignatieff, Michel. (2013). “Enemies versus Adversaries”, *The New York Times*, 16 de octubre.

Kant. Immanuel. (1989). *La Metafísica de las Costumbres*, Tecnos, Madrid.

Koslowski, Peter. (1986). *Ethik des Kapitalismus*, Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante*. Ed. Complutense, Madrid.

Levitsky, Steven & Ziblatt, Daniel. (2018). *How Democracies Die*. Viking, Penguin Random House, New York.

Moreno, José Ángel. (2014). “Semillas de economía alternativa”, *Mediterráneo Económico*, nº 26, 291-307.

Mounk, Yascha. (2018). *El pueblo contra la democracia*. Paidós, Barcelona.

Nietzsche, Friedrich. (1999). *Die fröhliche Wissenschaft, en Kritische Studien Ausgabe*. Herausgegeben von Giorgio Colli und Mazzino Montinari, Bd. III, De Gruyter, Berlin.

Ortega, José. (2004). *Obras Completas*, Taurus, Madrid, Tomo I.

Pendás, Benigno (dir.), González, Esther y Rubio, Rafael (coords.). (2018). *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y Perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Persily, Nathaniel. (2017). “Can democracy survive the internet?”. *Journal of Democracy*, 28, N. 2, 63-76.

Pettit, Philip. (1999). *Republicanismo*, Paidós, Barcelona.

Ravallion, Martin. (2016). *The Economics of Poverty. History. Measurement and Policy*, Oxford University Pres.

Sen, Amartya. (2003). “Ética de la empresa y desarrollo económico”, en Cortina, Adela (ed.). *Construir confianza. Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*. Trotta, Madrid, 39-53.

Smith, Adam. (1997). *La teoría de los sentimientos morales*. Alianza, Madrid.

Zamagni, Stefano. (2014). “El reto de la responsabilidad civil de la empresa”, *Mediterráneo Económico*, 26, 209-225.

