

ESADE

Manuel Zafra



# El liderazgo en el ámbito público local

Cátedra Liderazgo**S** y Gobernanza Democrática

Sesión académica  
ESADE • Barcelona  
2 de marzo de 2010

## **El liderazgo en el ámbito público local**

Transcripción de la sesión académica realizada el día 2 de marzo de 2010 en ESADE Barcelona.

Manuel Zafra

Lugar de publicación: Barcelona

Edición: Cátedra LiderazgoS y Gobernanza Democrática

Año de edición: 2010

En el marco universitario mundial, con frecuencia se da un trato diferencial y específico al estudio de algunos temas que destacan por la importancia de su contenido o por su relevancia pública. En estos casos, una de las opciones preferentes y con mayor prestigio es la creación de una cátedra. Entendemos, pues, que se trata de una unidad académica de excelencia.

La Cátedra LiderazgoS y Gobernanza Democrática de ESADE se propone desarrollar un programa que promueva la profundización de los interrogantes que se plantean en torno de esta temática. La Cátedra tiene la vocación de promover un foro de diálogo permanente entre las organizaciones (empresas, administraciones, ONG) y los actores (empresarios, directivos, representantes políticos, sociales, cívicos, sindicales, etc.) que actualmente asumen, de forma responsable y comprometida, los retos y desafíos que comporta gobernar un mundo a la vez global y local. Asimismo, quiere asumir el reto de estudiar y promover formas innovadoras de liderazgo adecuadas a nuestros entornos complejos.

Son promotores de la Cátedra:



**ESADE**  
Business School

Executive Education



# EL LIDERAZGO EN EL ÁMBITO PÚBLICO LOCAL



### Francisco Longo

*Bona nit. Sigueu tots i totes benvinguts a aquesta sessió acadèmica de la Càtedra LideratgeS i Governança Democràtica, que compta avui amb la presència del professor Manuel Zafra. El títol de la sessió és “El liderazgo en el ámbito público local”.*

Tengo la satisfacción, la alegría personal, de que el coordinador de la Cátedra, mi buen amigo Àngel Castiñeira, me haya encargado la tarea de presentar al ponente de hoy. Es una satisfacción por partida doble. Lo es porque la personalidad de Manuel Zafra, como experto en los temas de los que va a tratar esta sesión, es bien conocida, y por tanto se trata de presentar a alguien muy relevante en el campo del que va a hablar y sobre el que espero vamos a tener la oportunidad de conversar con él; pero además por otro tema que

tiene que ver con la amistad personal de muchos años. Una amistad que se remonta yo creo a más de veinte años ya, porque el tiempo devora los días y los meses más allá de lo que somos capaces de darnos cuenta en lo cotidiano.

Yo conocí a Manuel Zafra, a Manolo, siendo él profesor de la Universidad de Granada, que es lo que ha sido durante muchos años, y antes de incorporarse al mundo de la gestión pública, en el que ha estado estos últimos tiempos. Desde el primer momento, la gente del Instituto hoy llamado de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE establecimos con él una sintonía que se ha manifestado en multitud de ocasiones, desde contactos, intercambios y en alguna publicación como un libro llamado *Pensar lo público* que algunos de vosotros me consta que conocéis, y que coeditamos con una serie de lecturas que en aquel momento eran seguramente lo más interesante en el campo de la gestión pública.

En un plano más personal, yo tendría que decir que tengo con Manolo una de las deudas mayores que se pueden tener con nadie, especialmente cuando hablamos de personas que nos dedicamos a trabajar en el campo del conocimiento. Esa deuda es la de haber leído gracias a él algunos libros fundamentales. Manolo es de esas personas que cuando le dice a uno “oye, valdría la pena que leyeras esto”, hay que hacerle caso a pies juntillas, porque son recomendaciones que valen literalmente su peso en oro. Gracias a él he leído libros como *Modelos de partido*, de Angelo Panebianco, o he leído y releído a Philip Selznick, uno de los precursores de la teoría del liderazgo; he leído a Bernard Manin, he leído a Giandomenico Magione, y a tantos otros.

En definitiva, Manuel Zafra, que ha sido siempre un lector de una voracidad extraordinaria, cuya erudición se manifiesta simplemente escuchándole, tiene además una virtud, y es la virtud de seleccionar adecuadamente sus recomendaciones. Vivimos tiempos en los que el recurso más valioso no es la información (información tenemos de todo tipo) sino la atención, es decir, seleccionar a qué debemos dedicar el escaso tiempo que tenemos para manejar la información que nos circunda. Bueno, pues en ese sentido contar con la amistad de Manolo ha sido para mí extremadamente valioso.

Quería hacer esta confesión, y hacerla en un momento también especialmente grato, porque últimamente él ha pasado por una peripecia personal que no ha favorecido el que estuviera aquí. La invitación desde la Cátedra, desde el equipo académico de la Cátedra, es antigua. Hoy finalmente se hace posible tenerle y para lo que efectivamente le habíamos pedido que viniera. Para hablar de liderazgo, para hablar de liderazgo en el ámbito público, y para centrarse y focalizarse en esa parte del ámbito público que le ha sido en los últimos años más familiar, que es el ámbito público local. Después de ocupar la Dirección General de Administración Local, en el Ministerio de Administraciones Públicas en Madrid, es ahora Director General

de Administración Local también, en la Junta de Andalucía. Previamente ocupó un cargo de responsabilidad directiva en la Diputación de Granada. Conoce por dentro los tres niveles de la administración y en concreto es uno de los grandes expertos del país en materia de gobiernos locales.

Con esto me callo ya. Te doy paso. Espero que haya tiempo después de tu intervención para un coloquio entre los participantes. Tenemos hasta las nueve. De manera que procuraremos administrar el tiempo de la manera más fructífera posible.

### Manuel Zafra

Disculpad, yo no tengo mucha familiaridad con la tecnología, y les pido disculpas por mi bisonñez. Quiero realmente agradecer el disponer de una oportunidad y de un auditorio como el que aquí se me ofrece, por la cualificación de las personas que aquí estáis para compartir unas reflexiones sobre el liderazgo en el ámbito público. Quiero agradecer a Paco sus amables palabras y ojalá esté a la altura de las expectativas que su presentación ha suscitado.

### 1. El concepto de liderazgo

Voy a intentar, primero, ubicar y hacer una reflexión muy breve sobre el concepto de liderazgo, que aunque pueda parecer muy tópico, creo que merece la pena, y lo voy a hacer de la mano de un pensador clásico como Maquiavelo. Puede resultar muy socorrida la invocación de Maquiavelo, pero yo creo que no tanto si uno lo mira desde un ángulo que no es el habitual.

Maquiavelo vierte toda su sagacidad política, su sabiduría y su reflexión en los primeros capítulos del primer libro sobre la primera década de Tito Livio. Dice: *“Lo importante de un príncipe no es que gobierne bien mientras viva, sino que cuando ya no esté su presencia ya no sea necesaria”*.

La advertencia de Maquiavelo es que no puede descansar el gobierno bajo las espaldas de una persona sola. Es muy precaria la política que depende de alguien cuya continuidad es incierta. Realmente, este capítulo, este libro, tiene que ser leído en relación con los pasajes donde él plantea cuáles son los trabajos que debe enfrentar la persona que quiere cambiar las cosas. Establecer cómo alguien puede iniciar un cambio, y una vez que se ha retirado a tiempo y lo ha hecho de manera discreta, puede ese cambio tener permanencia en el tiempo. El drama es que quien inicie el cambio se haga imprescindible, y el cambio acabe tan personificado e identificado con su función que cuando ya no esté haya que comenzar de nuevo.

Hay una expresión muy gráfica y muy dramática de Azaña que creo que da muy bien la idea cabal de lo que es este pensamiento. Azaña se lamentaba de que parece que cada generación de españoles tuviera que inventar el fuego abrasándose las manos. Si quienes nos han precedido no nos dejan un legado que estemos en condiciones de entregar a quien nos sucede, no aprenderemos nada. Esto significa que comenzar de nuevo es imposibilitar ese bagaje que es necesario para, en una expresión también muy bella, mirar el pasado con ojos de futuro. Creo que la advertencia de Maquiavelo es: cambiar es muy duro. Él lo escribe muy bien en el capítulo VI de *El Príncipe*. Lo dice con una expresión muy bonita, muy clásica: “*Quien quiera introducir nuevos estatutos ha de saber que aquellos a los que beneficie el cambio no te apoyarán, pero aquellos a los que perjudique el cambio se unirán para oponerse*”. Y esto es así. Pero por una cuestión no sólo de consejo a quien quiere ser príncipe, sino desde el punto de vista de la lógica de la acción colectiva, desde el punto de vista analítico. Quien resulta perjudicado por un cambio, efectivamente experimenta el cambio como coste concentrado, y eso sí suscita acción colectiva. Pero a quien beneficia un cambio, lo experimenta como beneficio difuso, y eso no genera acción colectiva. De tal manera que quien

quiera cambiar tiene que saber que durante un tiempo tiene que caminar en solitario. Y tiene que afrontar las dificultades de sentirse solo. Como dice Maquiavelo: “*los perjudicados por el cambio forman partido para combatirlo mientras que los beneficiados permanecerán cautelosos y, como mucho, dispensarán un distanciado apoyo. De ese momento de soledad y de virtual incompreensión, depende la suerte de la vida pública. El príncipe nuevo o el ciudadano virtuoso no claudican al corto plazo, aguantan las embestidas y consiguen mostrar al resto de la gente la conveniencia del nuevo rumbo. No lo harán sin coste y quizás no vean los buenos frutos de su obra, pero esta grandeza de espíritu distingue a quienes deciden sobreponer lo público a lo privado.*” O en palabras de Dreyfus, Spinosa y Flores:

“*...todo el que ha tenido una idea nueva, de cualquier tipo y en cualquier ámbito, sabe que deberá enfrentarse, primero, con los banalizadores, cuya reacción consistirá en afirmar que, bien mirada, la idea es antigua y ya ha sido probada. La gente tiende a ver el pensamiento nuevo en relación a la clase de ideas en que se encuadra y no en su contenido concreto y preciso. Este hábito provoca que las nuevas ideas sean encasilladas en marcos antiguos, permitiendo que se reproduzcan en relación con ella los viejos rechazos. Otro problema que suele afrontar toda nueva concepción proviene del éxito de la propia formulación del pensador. Si un pensamiento nuevo se formula cuidadosamente, parecerá obvio y esto será otro obstáculo, pues los banalizadores dirán que, si la idea es tan obvia, ya habrá sido considerada por alguien más, porque no tiene sentido que una verdad obvia tarde tanto tiempo en aparecer.*”

Realmente, yo creo que este es el momento crítico del liderazgo. Saber que cuando se presentan o se trata de introducir nuevos estatutos, quien resulte damnificado por la propuesta de cambio



se une para oponerse, eso es: genera acción colectiva, que todo aquello que provoca perjuicio o beneficio concentrados genera acción colectiva, pero que aquello a quienes se genera beneficios difusos, Maquiavelo lo advertía, “*sólo te prestarán un apoyo tibio*”. Claro, lo del apoyo tibio significa que evidentemente tendrás que caminar en solitario. Eso es, creo, la imagen que él pretende dar del Príncipe nuevo. Y además, lo cuenta con mucha ironía en el capítulo III de *El Príncipe*: “*Yo no me ocupo ni de los principados eclesiásticos ni de los principados hereditarios, porque ninguno tiene contenido político*”.

La verdad es que en los principados hereditarios, la persona que es nombrada a dedo para suceder a alguien suele tener un estigma político que no es fácil sanar con el paso del tiempo. El principado nuevo es quien gana, quien gana en la medida en que es capaz de introducir nuevos estatutos,

pero sabiendo que tiene que afrontar estos cambios, y que tiene que llevarse estos trabajos. Por eso cuando él identifica alguno de los nombres que considera que son principados nuevos, lo hace por ejemplo en la figura de Moisés. Moisés es alguien que hace una travesía en el desierto, y que señala la Tierra Prometida, pero no toma posesión de ella, porque realmente lo importante es haber hecho este esfuerzo de introducir nuevos estatutos, haber caminado en solitario, haber afrontado todas las dificultades que significa no contar con el apoyo de nadie y tener sin embargo el apoyo de alguien bien organizado, y que en un momento determinado ese principado tiene que hacerse superfluo. La figura de Moisés, emblemáticamente, es una iconografía muy bien traída, porque no llega a la Tierra Prometida. Esa creo que es la clave de bóveda del liderazgo: haber iniciado un cambio, y en un momento determinado saber retirarse para que lo que se ha iniciado, y que tiene suficiente



consistencia, esté en condiciones de caminar por sí solo. Esta es, a mi juicio, la situación más dura, la más difícil y en la que realmente se pone de manifiesto el liderazgo como una teoría normativa. Normalmente siempre hemos visto el liderazgo como el carisma, las condiciones excepcionales de alguien que consigue seguimiento, que consigue adhesión, plebiscitario. Pero realmente, el liderazgo que es capaz de contribuir a la democracia, a que la gente afronte sus problemas, es quien consigue hacerse superfluo en algún momento.

Después de haber hecho un trabajo tan duro... disculpad la egolatría de que os cuente de lo que uno ha hecho, porque es de lo que menos mal puede hablar. Yo trabajé en la Diputación de Granada poco tiempo, porque me fui a Madrid a la Dirección General. Pero cuando llegué a la Diputación iba como cargo de confianza, sin saber muy bien todavía lo que haría, no era seguro aquello, aunque no

viene a cuento decir cuál era realmente la razón por la que allí llegué. Pero recuerdo que cuando estaba esperando a que el Presidente me diera el nombramiento como cargo de confianza para pedir los servicios especiales en la universidad, me encontré una persona que había enfrente, en una estancia muy pequeña y me dijo: “oye, ¿tú quién eres?”. Y yo le dije: “me va a nombrar el presidente cargo de confianza, voy a ser director de un plan estratégico, ¿y tú?”. Y él: “Yo soy un alcalde que vengo a ver si me da dinero el presidente para un camión de recoger residuos...”. Y yo pensé: “la Diputación debe ser cualquier institución menos una que se dedique a que en plan pedigüeno vengán a solicitar los alcaldes una merced que el presidente les quiera dar”. Empecé a darle vueltas y realmente, mirando por cierto la Diputación de Barcelona, aquellos eran retos que merecía la pena afrontar. Por tanto, quien quiere cambiar nuevos estatutos tiene, di-

gámoslo así, licencia para hacer una exploración platónica del mundo de las ideas. Alguien que quiere cambiar tiene licencia para mirar la realidad de manera ideal. Si no hay proyecto, nadie echará a andar. No se puede movilizar a la gente sin proyecto. Creo que hay que mirar “*qué es lo que a mí me gustaría que fuera*”. Por ejemplo, en este caso, cuando yo estaba en la Diputación: “*¿qué papel debería tener?*”. Entonces hay que mirarlo, hay que hacer una exploración al mundo platónico de las ideas.

El problema es que, siguiendo con la iconografía platónica, hay que volver a la caverna. Claro, cuando uno vuelve de haber visto a las ideas en su esencia, cegadoras, y luego vuelve a la caverna, uno tiene que medir con melancolía la distancia que hay entre la realidad y el deseo y aguantar la tensión. Esto son los trabajos realmente duros que exige el liderazgo.

Digámoslo en términos más coloquiales y con menos jerga filosófica. El liderazgo es haber soñado con un caballo y haber conseguido un camello. O dicho en términos más politológicos: sólo quien piensa en lo imposible consigue lo posible. Esto lo decía Max Weber en *La política como vocación*. Nosotros estamos obligados a pensar en lo imposible. Si alguien no piensa lo imposible, nunca conseguirá lo posible. Esto exige una tensión extraordinaria. Sólo quien aguante la tensión de haber soñado con lo imposible aun sabiendo que va a conseguir lo posible, está en condiciones de desempeñar responsabilidades públicas. Si no, es mejor que piense en otro tema, o que se aparte de esto. Porque no lo conseguirá. No lo conseguirá o no ejercerá el perfil para aguantar.

Disculpad, no es erudición bibliográfica, es que es un tema muy bonito y muy interesante. Acaso quien lo haya escrito de manera literariamente más lograda sea Claudio Magris en el libro *Utopía y desencanto*. En realidad, esto de la política es la tensión que hay entre pensar utópicamente y des-

encantarse cuando uno ve la realidad, pero es que necesariamente es así. Sólo podrá transformarse algo o cambiarse algo si estamos en condiciones de planteárnoslo con una ambición considerable y darnos a esa ambición.

El liderazgo no es una actividad que provenga del conocimiento experto, del análisis... el liderazgo es algo que viene de esto que se llama el sentido de la realidad. De alguien que tiene una percepción de la realidad que no es *episteme*, que no es conocimiento. Que es un sentimiento de cercanía, de familiaridad con un entorno, que es quien puede realmente estar en condiciones de proponer algún cambio. Yo no creo que las estrategias, los cambios, provengan de tener conocimiento experto. Proviene de un conocimiento de la realidad, o mejor, de tener un *sentido* de la realidad. No quiero confundir los términos porque no es *episteme*.

El conocimiento experto es útil y necesario, yo diría imprescindible, para aplicar las decisiones que previamente se han tomado, pero no para tomar decisiones. Yo creo que esto es una cuestión que no acaba acaso de sacársele las consecuencias necesarias desde el punto de vista de las iniciativas públicas. Creo que la política es una actividad, un ámbito que no es ocupable ni por el conocimiento experto, ni por la épica, ni por el derecho ni por la paciencia, y es una actividad que tiene que ser reivindicada.

Desgraciadamente, lo que nos precede es un contexto que no ha favorecido la sustantividad de la política. Alguna vez lo he comentado. Las dos grandes filosofías políticas del s.XX no han pensado la política como una actividad autónoma. El liberalismo ha creído que si toda oferta crea su propia demanda, y si a mí me sobra lo que a otro le falta, el mercado nos acerca y cualquier intervención del estado afecta de manera perjudicial. Que es la forma en que la mano invisible de Adam Smith teorizó las relaciones humanas. Para qué queremos el estado si los precios son suficientes indi-

cadores de lo que a mí me falta y a ti te sobra. Pero es que con la misma analogía filosófica, Marx dijo que en algún momento el gobierno de los hombres sería sustituido por la administración de las cosas, y además en clave romana vio la dictadura del proletariado como un régimen transitorio que algún día desaparecería. O sea, nadie se ha planteado filosóficamente, o muy poca gente se ha planteado desde ese punto de vista la sustantividad de la política.

En cambio, alguien como Maquiavelo, y por eso yo recurro a él, reflexionó sobre un hecho muy sencillo, y es que la política es que alguien quiere oprimir y alguien no quiere ser oprimido. Y esto yo creo que es lo que hizo por ejemplo que un marxista como Gramsci pudiera tener cierta continuidad en el tiempo y pueda ser recuperado desde algún punto de vista. Yo creo que hay que pensar la política justamente como lo que nos permite cambiar. La política no está sujeta a conocimiento experto. Si fuera así, si los problemas políticos tuvieran respuestas técnicas, pues nos gobernarían ingenieros, o catedráticos de derecho administrativo, o gente que tiene conocimientos analíticos. Esto, al menos en la experiencia que yo he vivido, es muy negativo. En España cuando hay un problema se crea una comisión de expertos. Y se empieza siempre a mi juicio la casa por el tejado. Cuando llegué a la comunidad autónoma de Andalucía me dieron un proyecto de ley ya hecho. El encargo que yo llevaba era dirigir una ley de régimen local, autonómica, como desarrollo del Estatuto de nueva generación. Pues ya había una ley ahí. Se la habían encargado a una cátedra de Derecho Administrativo. Yo creo que eso es empezar la casa por el tejado.

Lo diré aquí de forma crítica, pero creo es así. Creo, por ejemplo, que el tema de la articulación territorial del estado se ha empezado haciendo no una reflexión seria sobre adónde queremos ir políticamente, para después al servicio de ese proyecto político, poner el conocimiento experto, en este caso el derecho, sino que se ha hecho lo contrario. Se ha dicho cómo se deben reformar

los estatutos, y después se ha tratado de justificar políticamente. Yo creo que esto no ha generado más que problemas. Uno tiene que tener claro hacia dónde quiere ir, y eso es una cuestión de calidad en la representación política. Esto que decía Maquiavelo: *¿cómo podemos introducir nuevos estatutos, a quién beneficia, a quién perjudica, qué queremos hacer con esto?* Esto es una decisión política absolutamente insustituible. Esto es lo que se necesita, la calidad de la representación política. Lo mismo acontece con la función directiva o de la dirección pública profesional. Yo creo que eso tiene muy poca viabilidad si no hay calidad en la representación política. Al final, alguien tiene que firmar un acuerdo de gestión con un directivo público profesional para pedirle responsabilidades, o para señalarle qué objetivos, o para seleccionarlo, inevitablemente. Si no hay representación política de calidad... yo creo que esto hay que pensarlo de otra manera, incentivar vocaciones políticas que sean mucho más consistentes; es absolutamente necesario.

El tema es que quien ha introducido esos nuevos estatutos, quien ha puesto en circulación una nueva idea, quien ha sido capaz de conseguir que todo este conocimiento experto esté al servicio de este proyecto político, en algún momento tiene que hacerse prescindible. Os comentaba esto, y os comentaba lo de Granada, porque yo me di cuenta que en algún momento si la gente de Granada no hacía esto por sí mismo, yo siempre tendría el estigma, me dolía mucho pero era así, de que era alguien nombrado con confianza política por el Presidente, pero que no suscitaba ningún tipo de confianza. Para que un proyecto impecablemente articulado, impecablemente formulado, esté en condiciones de arraigar, es necesario que la gente lo sienta como propio. Yo eso lo tenía claro. Dije: *“en algún momento tengo que conseguir que esto sea asumido como propio por la propia institución”*. Yo creo que ese momento crítico afortunadamente tuvo lugar. Cuando yo entendí que el proyecto tenía una coherencia estupenda,



que era un proyecto valioso que merecía la pena... no hay nada que lleve desde lo impecable de una estrategia aisladamente pensada a que sea operativamente viable. Para eso es necesario que haya un trabajo que yo no podía hacer porque yo no era una persona de allí. Yo me ocupé de que gente respetada en la provincia, gente que inspiraba crédito en las personas, hiciera propio ese proyecto. Y efectivamente, lo que durante mucho tiempo había sido un decreto de subvención del Presidente de la Diputación, se convirtió en un convenio marco por el que la provincia abrió un listado de prioridades municipales, y la relación municipio-provincia cambió radicalmente.

Eso era introducir nuevos estatutos. Yo lo pasé regular. Aquello me costaba muchísimo trabajo. Me costaba muchísimo trabajo conseguir que no se dieran subvenciones de manera más o menos penumbrosa, que la gente entendiera que un al-

calde no era un pedigüeño ni alguien que iba con una cierta regularidad... Pero sí desde luego yo hubiera pretendido, además de pensar el proyecto, ejecutarlo, creo que habría fracasado estrepitosamente. Yo creo que el problema está en que no es fácil disociar pensamiento y acción. El pensamiento que no está preparado para la acción, acaba siendo solamente la visita al mundo platónico de las ideas. La vuelta a la caverna para que esas ideas se hagan operativamente viables es lo que hace efectivamente superfluo o prescindible un liderazgo.

Esto que Maquiavelo también advertía: un príncipe se hace bueno si en un momento determinado su presencia ya no es necesaria y el cambio tiene vida propia. Creo que este es el ejercicio que se debe hacer desde el punto de vista de considerar el liderazgo como una propuesta normativa de cambio. ¿Cómo se hace esto? Hombre, pues evidentemente es muy difícil dar recetas para que



alguien se convierta en líder. Este tipo de literatura es una literatura muy frívola que se presta a la ligereza. *“Oiga, siga usted en poco tiempo una recetas con las que podrá hacerse con su compañero...”*, no, eso no es así. El liderazgo es, evidentemente, una determinación, no todo el mundo tiene capacidad para hacerlo, no todo el mundo está en condiciones, por la razón que sea. No es fácil dar máximas para poderlas seguir. Maquiavelo es consejero de príncipes, pero sabe de esto. Recuerdo una conversación de Bobbio con Violi, dice: *“La emergencia de una élite es un misterio”*. Y es verdad. En el año 1947 había una conversación en torno a la República. Aquella gente, De Gasperi, Togliati, tanta gente que fue capaz de hacer un pacto de estado para salir del fascismo y sin embargo hoy, la réplica que esa nostalgia manriqueña... ¿cuál es la réplica?, Berlusconi, la gente deshauciada del partido de d’Alema... es que no es fácil.

¿Cómo emerge, pues, una élite? Esto también lo hemos comentado. Yo creo que es absolutamente necesario pensar lo que quizás hasta ahora no le hayamos dado demasiadas vueltas: el elemento aristocrático de la representación política y de la democracia. Sin excelencia en la calidad, sin gente que esté en condiciones de asumir en solitario los costos de la acción colectiva... porque esa es la definición del liderazgo: asumir en solitario los costos de la acción colectiva. Tratar lo que decía Olson: *“¿quién limpia un río que todo el mundo contamina?”* ¿Quién tiene incentivos para hacer eso? Alguien que da el primer paso y lo da en solitario, y procura con su perseverancia, con su ejemplo, con sus creencias, con la tolerancia hacia el fracaso, seguir adelante hasta que efectivamente está en condiciones de abrir un camino que antes estaba cerrado. Yo creo que eso es necesario pensarlo, y ponerlo en valor. La dimensión cualitativa y aristocrática de la dimensión políti-

ca. Hasta no hace demasiado tiempo, siempre he leído la representación en los estudios como una suerte de segunda opción, ante la dificultad para la democracia directa, y no es así. No es así. Tenemos la obligación de leer la democracia en sentido positivo y como la mejor manera de gobernar. Un amigo común, Daniel Innerarity, hace en el libro *Un nuevo espacio común* una reflexión interesante sobre la representación no como algo subsidiario, sino como algo absolutamente necesario. En una sociedad compleja, la articulación de la diversidad solamente es posible si alguien está en condiciones de promover esta capacidad para articular lo diverso.

Veamos otra manera política, otro razonamiento político para explicar esto. Es muy sencillo. El liderazgo en política es conseguir que las reivindicaciones específicas y a corto plazo se ponderen con el interés general y a largo plazo. Realmente la gente normalmente se mueve por intereses muy específicos y a corto plazo, y la política es conseguir que eso esté ponderado... esto lo decía un autor al que yo le dediqué mucho tiempo e incluso escribí un libro sobre él, Alexis de Tocqueville: que haya el *"interés propio bien entendido"*. El liderazgo es conseguir que la gente no renuncie a sus intereses propios, pero los pondere con visión. Esto, este ejercicio de deliberación pública, de promover esos espacios públicos del liderazgo, lo contaba muy bien Hannah Arendt siguiendo la filosofía de Kant. Decía: esto en realidad es la mentalidad ampliada, el pensamiento extensivo y el anticipado diálogo con los demás. Políticamente, nadie habla consigo mismo: nadie establece un monólogo sin establecer antes un diálogo anticipado con los demás. Este es el ejercicio del liderazgo pedagógico: conseguir que la gente no espere que otro resuelva un problema, sino que sea capaz de preguntar, o que sea capaz de imprimir esa sensación de crisis para que la gente entienda que los problemas políticos no se resuelven como si fueran problemas técnicos. Que nadie espere que un problema político te lo vaya a resolver alguien. Un

problema político es necesario que alguien lo ponga de manifiesto, y que la gente asuma que si no se mueve, no se puede remediar. Hannah Arendt lo dice en otro ensayo, *Qué es la autoridad*, dice: *"autoridad es menos que una orden y más que un consejo"*. La etimología de *autoritas* viene de *augere*, que significa aumentar, cuando el juego es de suma positiva. Realmente, menos que una orden y más que un consejo es conseguir que la gente lo haga por sí misma.

Que la gente afronte el problema, que no espere que alguien le vaya a resolver el problema, porque eso solamente sería susceptible de problemas técnicos. Que alguien efectivamente puede resolver un problema. Pero los problemas políticos no tienen respuestas técnicas. Por eso esas imágenes platónicas del pastor, del tejedor que tiene animales o un sujeto pasivo, ¿no es así? Realmente en política el objeto nunca es pasivo, es siempre otras personas y por tanto se necesita otro tipo de relación.

Yo creo que aquí está el problema. ¿Dónde, cómo podemos conseguir la gente que tiene esta mentalidad, que tiene esta disposición a asumir en solitario los costos de la acción colectiva, a estimular el pensamiento ampliado, la mentalidad extensiva en la gente? ¿Cómo surgen estas gentes inclinadas a sacrificar el interés propio en favor del bien de la ciudad? ¿Por qué alguien soporta en solitario los costes de la acción colectiva? Maquiavelo no responde, lo fía a la fortuna, algunas ciudades tienen la ventura de hallar entre sus habitantes alguien dotado de esa voluntad de servicio. Esas son las condiciones del liderazgo y no es fácil que surja gente con la suficiente frecuencia y cantidad como para que efectivamente la representación política sea de una calidad que nos resulte aceptable. Pero yo, de verdad, no veo... yo diría como Bobbio: que a lo mejor es un misterio la emergencia de una élite, de un liderazgo político en esas condiciones. Pero creo que es absolutamente necesario. Y creo que en el fondo no hay mucha diferencia al menos

conceptual entre la dirección pública profesional en el ámbito público y la propia representación política a la hora de impulsar las decisiones políticas. Aquí se comparte la misma inquietud, la misma preocupación, y desde luego, y aquí termino esta primera parte más conceptual, yo creo que deberíamos pensar seriamente y descartar un prejuicio y es que la representación es de menor cuantía y de menor intensidad política.

### 2.El liderazgo en el ámbito local

Hay que tratar de establecer un diseño organizativo que estimule vocaciones políticas de calidad. Que acudan a la política gentes que estén en condiciones de introducir nuevos estatutos, y que tengan además la sensatez de, en un momento determinado, dejar que tenga vida propia a lo que han dado inicio. Eso creo que es la clave del liderazgo, asumir esa tensión de haber fantaseado y después haber visto la realidad, y haber medido o apreciado con melancolía la distancia de la realidad y el deseo, haber aguantado. No hay nada peor que, al menos yo que ahora me muevo en este ámbito, hacer una ley de régimen local y hacerla en una cátedra de Derecho Administrativo. Es tan sencillo hacerlo en la soledad de un despacho de universidad; te sale una ley estupenda, todo cuadra, no tiene ningún problema, se puede hacer consulta de legislación comparada; pero la cuestión es que después quien está al frente de un gobierno local se vea representado en esto.

Os contaré alguna anécdota. Cuando estábamos en la Comisión Nacional de Administración Local en Madrid, todos planteamos que no se llamara Pleno, que se llamara Asamblea, que funciona en pleno y en comisiones, y que además el alcalde no presidiera la asamblea. No por nada, sino porque lo que hay que hacer es diseñar democráticamente los órganos locales, y desde luego no tiene mucha coherencia democrática que quien está siendo controlado resulta que preside el órgano que lo

controla, y quita la palabra, y la da. Por unanimidad de todos los alcaldes y según lo que decían irónicamente en Chile, *“las izquierdas y las derechas unidas jamás serán vencidas”*, aquello no prosperó.

Le di muchísimas vueltas, porque me pareció que era una idea interesante. No tiene ningún sentido que la política local (y con esto empezaré a decir algo sobre el liderazgo en el ámbito local) sea la tensión que se produce entre un órgano colegiado que se llama Pleno y un órgano unipersonal que se llama alcalde. Que yo sepa, la democracia es la relación entre mayoría y minoría. Y que quien ha ganado pueda gobernar, y que quien ha perdido pueda controlar a quien ha ganado. A ese diseño institucional, hoy por hoy le queda un recorrido importante. Recuerdo que salí de la Comisión Nacional de Administración Local pensando que todavía... pero merece la pena, merece la pena. Lo contrario es salir de allí, irme a la mesa de la universidad y escribir unas diatribas contra aquello porque creo que no saldrá nunca. Eso es muy sencillo. Cuando uno se aparta y vuelve cegado del mundo aquel de las ideas es muy difícil; os podría contar más desilusiones sobre este tema pero hay que aguantar, hay que aguantar la tensión entre la utopía y el desencanto o entre la realidad y el deseo.

Este planteamiento, reconozco que un poco deshilvanado pero espero que suficientemente gráfico, es el de la idea central, la de que un cambio se independice de la persona que lo impulsa y tome vida propia. Ese es el indicador de un liderazgo efectivo, y de un liderazgo que evidentemente ha conseguido esa mentalidad ampliada.

¿Qué pasa a nivel local desde el punto de vista de la política? Yo creo que hay un terreno muy poco propicio para la emergencia de liderazgos locales, muy poco propicio; al menos, en lo que yo haya visto. Por las propias reglas del juego; no sé, lamentó que al final del día haya dicho tantas veces esto, pero cada vez estoy más convencido, y no sé si esto es mitad escéptico mitad cínico. El derecho



es derecho procesal. El derecho es arbitrariedad reglada. Es muy difícil formular cuestiones sobre el derecho como cuestiones de fondo: ¿qué es más justo? ¿qué no es más justo? Eso es muy difícil. En cambio, establecer procedimientos me parece clave. Procedimientos que hagan que la gente pueda comportarse de la mejor manera. Creo que la condición humana es a veces grandiosa y a veces todo lo contrario. Lo decía esta mañana maliciosamente un compañero querido que ahora no está, Manolo Villoria: esto no se arregla con ética ni con derecho penal. La política, aunque sea una obviedad, exige respuestas políticas. Lo que hay que pensar son reglas del juego que incentiven, que estimulen, que propicien, que abonen comportamientos positivos.

Por eso comentaba lo del diseño institucional, empezando por la propia Constitución. El artículo 140 de la Constitución dice que el gobierno y la

administración corresponden al alcalde y los concejales. El gobierno sí, pero la administración no. A nivel local, esto lo he vivido muchas veces, un concejal es portavoz de sus funcionarios. ¿Eso no lo habéis vivido? Un concejal que acaba haciéndose eco de lo que le han dicho sus funcionarios. Recuerdo un día que viene una diputada con la que yo tenía una buena relación, y me dice *“oye, tengo un problema, porque un trabajador, que es laboral, de un consorcio...”*, y digo *“y tú qué haces metida en eso. Si tú eres la persona que representas, por cierto, la zona más deprimida de Granada”*. Granada es una provincia que si sólo se contara el área urbana y la costa, por renta per capita estaríamos me parece que el 17. Cuando se meten los montes orientales y la Alpujarra estamos la tercera por la cola. Pues ella era diputada de la zona más deprimida y más menesterosa de la provincia de Granada, y una buena parte de su tiempo lo dedicaba a ver exactamente si el traba-

jador del consorcio era laboral o era funcionario. Una cosa terrible. Y sin embargo, este es el problema. Los políticos locales, la gente que está en política local, acaba con una propensión a querer resolver problemas técnicos en cuatro años, que está condenado absolutamente al fracaso.

Una vez me invitaron a Castilla la Mancha, para hablar a concejales de la oposición. Me precedió en el uso de la palabra el Director General de Urbanismo y dio literalmente una clase de Derecho Administrativo a los concejales. Y pensé *“¿esta criatura creará que en cuatro años una persona recién llegada a la política podrá rivalizar técnicamente sobre sí el suelo es clasificable, sobre la ejecución o disciplina urbanística, con quien está en la jefatura del servicio, que lleva veinte años...?”*, eso no tiene ningún sentido. En lo local se incentiva el concejal que quiere ser experto en poco tiempo. Eso no tiene ningunas posibilidades de dimensionar correctamente ese factor de dirección política. Vosotros sabéis por ejemplo, y eso es un tema al que le dimos vueltas cuando yo estaba en Madrid: el artículo 66 de Ley de Régimen Local dice que si un concejal vota en contra en un acuerdo de Pleno, eso le legitima para irse a los tribunales. Eso es poco menos que decir que el acuerdo de Pleno es procesalmente un paso obligado prelitigioso para acudir a los tribunales. Es lo lógico, decir *“yo esto lo hago”*.

Pero en realidad ¿qué pasa? ¿Por qué está tan judicializada la política local? Por una razón muy sencilla. Políticamente, la relación es entre mayoría y minoría, pero entre el juego hay una equiparación procesal de partes. Los concejales están mucho más preocupados por conocer muy bien el derecho, que en realidad para buscar alternativas, que es para lo que están los concejales. Un día me decía la gente de Izquierda Unida: *“es que si tú vacías de contenido el Pleno...”*. Dije *“no pierdas de vista una cuestión. Cuando una minoría gana una votación, eso no es un síntoma de vitalidad democrática, sino de anomalía institucional”*.

No perdamos de vista esto. Se ha constituido un ayuntamiento, y quien quedó en minoría gana. Es un problema de que la mayoría que apoya al gobierno se ha fastidiado, pero no es un síntoma ni una expresión de vitalidad democrática. ¿Qué sentido tiene que una mesa de contrataciones esté presidida por un político? Yo recuerdo cuando iba a ver al jefe del servicio de contrataciones de la Diputación de Granada, estaban los diputados de Izquierda Unida, los de no sé qué... en la mesa de contratación. Yo les decía *“oye, ¿aquí no se trata de adjudicar a la oferta más ventajosa? ¿La legitimidad del sufragio universal da criterio para poder distinguir entre la oferta más ventajosa?”*.

Yo creo que con el diseño institucional del gobierno local estamos incentivando muy poco liderazgo político. Hay muy pocas condiciones para la dirección política en los gobiernos locales. ¿Por qué se ha de legitimar a un concejal que vota en contra para que pueda ir a los tribunales? El Pleno no es más que un paso más en el trámite procesal para acabar ante el juez, porque claro, lo que no se gana por mayoría es posible que se gane por una interpretación penal. Esto resulta extraordinariamente pernicioso para todos. Para el juez, que tendrá que sentenciar. Esto es, como vosotros podéis comprender, lo que le va a pasar al Tribunal Constitucional, que tendrá que sentenciar con criterios jurídicos el acuerdo político que no ha habido en los partidos de ámbito estatal. ¿Para qué nos vamos a engañar? Y esto es muy grave. Porque es muy difícil buscar criterios jurídicos para darle respuesta a un pacto político que no fue.

Pues esto ocurre a diario en los niveles locales. Creo que es necesario pensar en otra clave. Claro, no es fácil, no es fácil encontrar esa división adecuada, y mucho menos a nivel local, por la cercanía... pero yo creo que resulta absolutamente necesario.

Hay otro tema que quería comentaros a propósito de las condiciones que se conjuran para que no haya liderazgo local, para que no haya capacidad

para introducir nuevos estatutos: una buena parte del dinero que llega a los municipios llega en forma de subvención o llega como una transferencia condicionada. El municipio tiene que gastarse el dinero en lo que otro nivel de gobierno ha dicho. Esta mujer por la que yo también siento devoción intelectual, por cierto mal avenida intelectualmente con Isaiah Berlin pero con un planteamiento de filosofía política muy interesante, Hannah Arendt, de la que antes hablaba, decía: *“siempre que se disocia pensamiento y acción, se resiente la libertad”*. Pues nosotros estamos habitualmente acostumbrados a ver qué piensa la comunidad autónoma y ejecutan los municipios. Quien dice en lo que se tiene que gastar el dinero es quien piensa. Esto incentiva o propicia un municipalismo atento a la inmediatez, al corto plazo, de tal manera que cuando se hace una convocatoria de subvenciones, el municipio acaba ordenando sus prioridades no en función de su necesidad sino de la línea de subvención que ha abierto el otro nivel de gobierno.

Vosotros creéis que en un Pleno, o en un equipo de gobierno, se piensa demasiado cuando se dice *“qué política vamos a hacer aquí”*? No, lo que se hace es mirar la subvenciones que hay convocadas, y esto es terrible. En Andalucía, por un euro incondicionado (y eso que en Andalucía hay fondos de inmigración, en Valencia no hay, en muchas comunidades autónomas no hay) hay diez subvencionados. Diez. A esto me refiero yo con las reglas del juego. Claro, un día, en una reunión un poco tensa le decía yo a la gente: una subvención es una técnica de fomento de los poderes públicos con los particulares, pero no entre los poderes públicos. Tú no puedes sujetar a concurrencia competitiva el dinero que le llega a un municipio para que ejerza sus competencias. No tiene sentido alguno. A eso me refiero con las reglas del juego, que propician una dirección política de muy baja calidad. ¿Quién va a introducir nuevos estatutos?

Me decía un alcalde de la Alpujarra: *“los miércoles voy a Granada”*... claro, ir desde Ugíjar

hasta Granada es como ir a Rusia. Son 170 km de vericuetos. Pero el hombre me decía: *“bueno, yo ese día lo reservo, me voy por todas las delegaciones de la consejería, y por todas las áreas de la diputación. Un día me dan para la Feria de moros y cristianos, otro día para la de...”*.

Todo lo que decíamos antes de introducir nuevos estatutos, de asumir en solitario los costos de la acción colectiva, eso está fuera de lugar. Y probablemente eso sea la vida cotidiana de los municipios españoles. Esto, quien se plantee la calidad de la política y la calidad de la representación política en la vida local, tiene que darle una vuelta. Tiene que darle una vuelta y establecer una institucionalidad que diga: *“a usted le corresponde este dinero por estos criterios”*. Y vuelve otra vez a lo de siempre: no hay nada peor que encargarle a una cátedra de Hacienda Pública que haga una fórmula polinómica... esto es un error, eso no sirve para nada. Sentémonos, y veamos cuáles son los criterios por los que tiene que llegarle el dinero al municipio. Y luego le decimos a los catedráticos de hacienda pública que nos hagan la fórmula polinómica.

Pero en fin, esto uno ya lo ha vivido a todos los niveles. Un día a nivel autonómico, otro a nivel local... ¿pero hemos perdido el sentido de la medida? Creo que tenemos que ser consecuentes.

Recuerdo cuando estábamos viendo luego lo de la concertación, se lo contaba a los compañeros antes de entrar aquí y no me resisto a contaroslo a vosotros porque creo que tiene su gracia. Cuando habíamos hilvanado el discurso y aquello era presentable en público: *“vamos a sustituir el decreto de subvenciones del Presidente de la diputación por un convenio marco donde hay paridad institucional. Obviamente una subvención es un criterio jerárquico, asimétrico”*. Pues una persona, por cierto ahí respetada como funcionario, me dijo *“hombre, si tú le preguntas a un alcalde, el alcalde te dice lo que quiere”*.

*Pero nosotros aquí en la Diputación hemos hecho un plan estratégico y sabemos lo que necesitamos*". Yo no había escuchado una definición de despotismo ilustrado como esa nunca. Me dijeron que lo acabábamos en veinte minutos y estuvimos allí cuatro horas dándole vueltas a aquello.

Me fui caminando a casa y me acordaba de Isaiah Berlin, que decía *"en todo pensamiento totalitario hay siempre alojada la idea de que la gente está dominada por un yo inferior que sabe lo que quiere a corto plazo, y de un yo superior, que es quien sabe sus necesidades a largo plazo"*. Esto era lo mismo que decía Lenin. Vosotros os acordáis de aquello de la vanguardia del proletariado. Los más jóvenes tal vez no, pero los mayores quizás sí. Decía: *"si a los trabajadores se les deja la espontaneidad de que el ser social determine la conciencia, todas sus energías revolucionarias se agotan en pedir mejoras salariales. Solamente una élite, que está por encima de sus necesidades inmediatas, está en condiciones de decirle cuál es el horizonte revolucionario"*. Por tanto, lo que Marx no había hecho, que era pensar una teoría política, le daba que obligaba a ser libre. Pues realmente, lo que esta gente quería era que la Diputación obligara al alcalde a ser libre: *"alcalde, tú quieres un polideportivo pero lo que necesitas realmente..."*.

¿Realmente tenemos condiciones en el mundo local para que los municipios establezcan sus prioridades? Un municipio de 400 habitantes puede establecer perfectamente sus prioridades. Recuerdo cuando íbamos contándoles esto a los alcaldes. Llegamos a un pueblo de la Alpujarra y en un momento determinado vimos unas instalaciones deportivas estupendas, y a poco que te fijaras estaban llenas de telarañas. El alcalde me dijo *"no, este año las subvenciones eran para instalaciones deportivas, pero yo aquí lo que necesito, como a ti no se te escapará, es que demográficamente mi población está envejeciendo. Necesito residencias para la tercera edad,*

*este es mi anhelo"*. Pues nada, no había manera, porque no tocaba ese año.

Esto lamentablemente nos ha llevado por unos derroteros muy negativos. Hemos empezado a legislar pensando que toda la gente que hay en el nivel local, sobre todo en urbanismo, son potenciales delincuentes, corruptos, que entonces tienen que ser legislados por el caso límite. Esto es un disparate. El libro de Petit, de republicanismo, que afortunadamente el tiempo ha dejado donde debía en la escala de consistencia en filosofía política, esto lo dice bien: al final, si se legisla por el caso límite, se acaba penalizando a quien cumple. Esto es verdad. Si no legislamos pensando que la gente es corruptible, y legislamos pensando que la gente es corrupta, a quien estamos penalizando es a quien espontáneamente cumple. Y sin embargo, el mundo local es un mundo sujeto a sospecha. Yo creo que no hay ningún problema.

En España, esto de decir que tenemos 8.112 municipios y lo que hay que hacer es con un tiralíneas agruparlos de manera forzosa... no, a lo mejor ese no es el problema. El problema es que no hay ninguna dificultad para que un municipio, por pequeño que sea, establezca sus prioridades. Si no tiene capacidad de gestión, ya irá otra entidad local que se llama provincia a prestarle el apoyo y la colaboración que sean necesarios para que eso sea así. Nosotros nos hemos esforzado mucho, por lo menos yo hasta donde he podido, en la Ley que por cierto mañana se debate en el Parlamento de Andalucía, por impulsar una relación municipio – provincia adecuada, que es otra vez volver al procedimiento. Además, nosotros le hemos dado relevancia jurídica a las prioridades que el municipio establezca, para incentivar justamente esto: que el municipio diga qué quiere, y la provincia no puede ignorar una prioridad municipal. No necesariamente tiene que satisfacerla, pero no puede ignorarla. Para esto, la clave me la dio una sentencia del Tribunal Supremo: en Lugo se había fijado una obra, y la provincia dijo que esa obra no era la



que necesitaba, y que otra. Este municipio tuvo la paciencia de llegar al Supremo, y efectivamente el magistrado dijo que una prioridad municipal no podía ser desconocida ni suplantada por la provincia.

Creo que estas reglas del juego son las que pueden propiciar municipalismos de más calidad, municipalismos con visión de futuro, con horizonte temporal. Si para un alcalde las subvenciones son este año para algo, el año que viene para otro algo y depende de quién piense en la comunidad autónoma, y este año reduciré aquí y pondré aquí, no puede hacer proyecciones de futuro. No tiene horizonte temporal. No tiene sentido alguno.

Luego, y con esto si os parece le damos fin al tema del liderazgo en el ámbito público local, y hacemos finalmente un balance y una síntesis de los conceptos de este tema en la política local, yo creo que hay otro tema, que no es privativo del mundo

local, pero que creo que también en lo local tiene un terreno quizás demasiado abonado, que es la falta de distinción entre política y administración. Creo que esto no acaba de cuajar y sin embargo es necesario. Creo que en la medida de lo posible, y a pesar de que esto pueda ser muy voluntarista, hay que distinguir entre política y administración.

No tiene mucho sentido, por ejemplo, que si en las provincias lo que se necesita es un personal cualificado, el alcalde que no pudo ser sea gerente del consorcio de residuos urbanos. Lamentablemente, hay que tener claro que la provincia no puede ser la prolongación del partido por otros medios. Debe ser la prolongación del municipio por otros medios. Esto hay que tenerlo muy claro. Las instituciones no pueden ser la continuación de los partidos por otros medios. El tema, lamentablemente, es que el ámbito local es un terreno muy propicio para que sin solución de continuidad uno pase de

ser alcalde a ser gerente o a ser directivo. Yo creo que ese es un mal muy serio al que hay que darle vueltas. Y fijaros: no digo esto en plan corrosivo. Creo, lo digo con toda claridad, como Churchill, que como la democracia, los partidos son lo peor con excepción de todo lo demás. Creo que es muy difícil buscar un sustituto afortunado al partido político como articulación de la democracia. Es muy difícil. Las aventuras plebiscitarias de personajes carismáticos, con la gente que surge en torno a la elaboración de un plan, la sociedad civil y todo eso, da verdadero vértigo; pero hay que tener cuidado. No puede ser una execrecencia de la partitocracia el no distinguir bien la separación de política y administración. También pasa en las comunidades autónomas, esto lo veo todos los días. En las 200 y pico direcciones generales, que alguien vaya y mire en las de Andalucía y en las de cualquier otro sitio, pero en esto hay que tener cuidado. Ese triángulo estratégico que decía Mark Moore, el trabajo directivo, tener una idea valiosa, buscar respaldos políticos (esto que vosotros tradujisteis aquí como gestionar el entorno político autorizante y hacerlo operativamente viable): sólo se puede hacer operativamente viable si alguien tiene solvencia técnica. Realmente, el trabajo estratégico es tratar de lidiar entre la movilidad del entorno y la estabilidad del ámbito operativo de una organización. Esto no está al alcance de alguien que solamente tiene la legitimidad del sufragio universal. No se puede pasar sin solución de continuidad de haber sido alcalde a ser directivo público, sobre todo en un ámbito como es este, que está especialmente necesitado de recursos humanos.

### 3. Balance y síntesis

Bueno, voy a poner un poco de orden en estas ideas un tanto espontáneas. Hoy por hoy, creo que merece la pena que le demos una vuelta a la representación política de calidad. Creo que es necesario pensar lo que durante mucho tiempo hemos sentido como un tabú, como una suerte de

prejuicio, que es la dimensión aristocrática de la democracia. Este libro que a mí me resultó muy interesante de leer, de Bernard Manin, lo decía: al final, lo que se necesita es una suerte de constitución mixta, donde no todo sea democracia ni todo sea aristocracia, sino donde aristocracia y democracia se encuentren conjugadas de manera adecuada.

Creo que es necesario incentivar y estimular este tipo de vocaciones. El liderazgo es asumir en solitario los costos de la acción colectiva. Hacer los trabajos de introducir nuevos estatutos, y en un momento determinado, retirarse para que tenga vida propia la idea que se puso en circulación. Esto no es fácil. ¿Cómo emerge? Yo no digo que sea un misterio, creo que hay que trabajarlo y estudiarlo, pero no es fácil: no es fácil propiciar que alguien deje la comodidad de su vida privada y salga a la vida pública. Eso no es nada fácil porque el contraste puede ser muy duro. Pero creo que es absolutamente necesario. Creo que sin esto, la política, que debe ser una actividad sustantiva, una actividad que no esté desplazada, como siempre se suele tener la tentación, del conocimiento experto, de la ética, de la ciencia; desgraciadamente la política ha sido siempre barrida por la ética o barrida por la ciencia cuando en realidad debe tener su propio espacio. Creo que esta necesidad lo es especialmente a nivel local. En el nivel local todo se conjura para que haya un comportamiento político de muy poca calidad. Casi todo: desde los dineros que llegan hasta el propio diseño institucional, donde si uno va a mirar las actas de un pleno de un ayuntamiento, casi todo son controles de legalidad. Los alcaldes se improvisan como juristas sobrevenidos para poder hacer control político invocando el derecho penal, o el derecho administrativo... claro, es una cosa bastante patética: tratar, en poco tiempo, de improvisarse como juristas para hacer control político. La gente no entiende que control político es presentar alternativas, criticar la conveniencia o no de una medida política y no hacer control de legalidad. Y sin embargo, lo que estamos tratando de propiciar es el concejal

jurista, una figura bastante patética que habría que cambiar. Y hay que hacer lo que decía, no sé si de manera muy voluntarista: hay que sustantivar a nivel local una función de gobierno que corresponda a la mayoría, y un estatuto de la oposición que corresponda a la minoría, que realmente esté en condiciones de hacer control político: plantear alternativas a las medidas que ha tomado el gobierno, pero no control jurídico. Y luego, y esto me parece también fundamental, es muy difícil que a nivel local se sustantive un espacio: que entre la política y la administración haya esa fluidez que debe tener el que gente no experta tenga que dirigir a gente experta. Hay un riesgo muy alto de que esté ocupado por gente que, por la razón que sea, dejó de tener responsabilidades políticas y ahora supuestamente ya tiene responsabilidades directivas.

Muchas gracias.



# COLOQUIO

## Francisco Longo

Bueno, yo creo que no podemos quejarnos de falta de ideas sugerentes. En esta recapitulación final, el profesor Zafra ha puesto cierto orden en lo que han sido algunos de sus argumentos fundamentales, pero en medio, creo que la densidad de pensamiento ha sido más que notable y por lo tanto hay muchas maneras de hincarle el diente. Estáis invitados a hacerlo desde este mismo momento.

## Eduard Gil

Me ha gustado la metáfora del caminante solitario, porque los que estamos en este mundo a veces tenemos esta sensación. La lógica del cambio es la lógica del caminante solitario, pero la lógica de la política es la lógica de las mayorías. ¿Cómo se conjuga el cambio, que es una lógica de minorías, con la lógica política, que es de mayorías?

## Manuel Zafra

Yo creo que quien tiene responsabilidades políticas tiene que conseguir que la gente vea la bondad de una idea. Inevitablemente, asumir el coste de la acción colectiva es decir: aquello que ahora pienso yo, que va en contra probablemente de lo que es la práctica cotidiana en la realidad, tengo que conseguir que esto sea visto de manera positiva. Esto no es fácil. Uno tiene que mirar, por ese sentido de la realidad, quién puede ser receptivo, quién puede asumir esa idea, quién puede apoyarte. Creo que en esto hay que tener confianza, no es que uno sea un ingenuo. Recuerdo un día en que nos reunimos todos los directores generales, íbamos además con compañeros; total, estábamos unas 600 personas, y creo que fue en Valencia. De ariete del PP venía un director general que nos hizo una crítica durísima. Yo le dije: “yo entiendo que una provincia debería ser esto. ¿Tú tienes un modelo

alternativo a este? Esto es un espacio público, dime cuál es tu modelo alternativo”.

Ahora uno esto lo mira con más distancia, pero yo entonces sufrí mucho con los asesores de prensa que había en el Ministerio de Administraciones Públicas. Tenían una pulsión por banalizar las noticias, por decir cuatro obviedades, que era terrible. Eso de pensar, como decía Schumpeter, que el ciudadano común experimenta una regresión en política es falso completamente. La gente está dispuesta a escuchar un razonamiento que esté bien construido. Eso de que un ciudadano, cuando va a hacer un juicio político, es un potencial cliente de un supermercado, es una falta de respeto, y aparte, un cálculo utilitario mal hecho. Mal hecho. Un día estábamos viendo lo de las diputaciones, y le dije al ministro Jordi Sevilla: *“la provincia, nos guste más o nos guste menos, está constitucionalizada y por tanto no se puede suprimir. Entonces, lo que pretendemos es afianzar la autonomía municipal a través de la autonomía provincial.”*. El hombre me dijo que aquello le parecía interesante. Estábamos preparando su comparecencia en la Comisión de Entidades Locales del Senado. Al día siguiente me encuentro con una página de *El País*, redactada por Aizpeolea, *“El Gobierno prepara un proyecto de ley para debilitar las diputaciones y fortalecer los municipios”*. Reconozco que fue un impulso instintivo: lo llamé y le dije: *“oye, ¿tú te has enterado de algo?”*. Me dijo *“me estás ofendiendo”*. Dije *“no, me estás ofendiendo tú a mí. ¿Tú sabes cuántos años...? ¿Por qué no has puesto que el gobierno pretende proteger o fortalecer la autonomía municipal a través de la provincia? ¿Por qué tienes que poner un tópico para que la gente supuestamente no tenga que hacer demasiado esfuerzo cognitivo ni fatigarse la meninge para...?”* Hombre, por Dios. Esto es terrible. El día que la gente en política entienda que debe explicar y debe hacer pedagogía y fundamentar sus opciones, habremos ganado muchísimo.



## Francisco Longo

Esta es una reflexión, permíteme que te la apostille, muy vigente en los momentos de crisis que estamos viviendo.

## Manuel Zafra

Totalmente, totalmente. En política, y esto también lo decía Berlín, en política hay que elegir entre bienes igualmente valiosos para los que la ciencia no da ningún criterio de discriminación jerárquica. ¿Por qué se le da prioridad a una sobre otra? Eso es lo que hay que explicar. Hay que explicar *“yo daré prioridad en mi municipio a las personas mayores de 45 años sobre la precocidad delictiva de los jóvenes, porque no lo puedo hacer todo al mismo tiempo.”* Y esto no es una explicación científica ni mucho menos. Es una opción

que se hace políticamente. El día que entendamos que la gente más cercana a quien tiene que ponerle voz y cara debería ser gente que conozca el tema, y no necesariamente gente que entienda cómo se comunica... Esto es una cuestión de salir a la calle y explicarlo de manera adecuada, y no presumir. Ese prejuicio schumpeteriano, lo recordáis, en *Capitalismo, socialismo y democracia* dice, yo se lo he leído muchas veces: el ciudadano común cuando opina de política experimenta una regresión primitiva. No sé por qué. ¿Que no tiene información? ¿Por qué no va a tenerla? ¡Dásela! Dale tú argumentos.

La ciudadanía sí hace juicios políticos, en ese sentido que decía Kant: de mentalidad ampliada, de pensar por qué mis intereses privados deben estar modulados y ponderados con la misión pública. Un ejercicio de ciudadanía y de juicio político es esa mentalidad ampliada. Pues eso se necesita, que

alguien salga y lo explique. Hoy todavía estamos obsesionados con banalizar el mensaje político. Y cuanto más impactante sea desde el punto de vista mediático un titular, mejor. ¿Tú crees que esto es ir a comprar a un supermercado? Te estás confundiendo, la ciudadanía no es esto. En la medida que pude, eso lo hacía. Reconozco que a lo mejor era la ingenuidad habermasiana de la comunidad ideal de hablantes, pero yo a estos que venían en plan incendiario, de “*el gobierno viene a...*”. No, a ver. Se trata de dar una regulación jurídica, en un país de pequeños municipios, a la entidad local que hay entre el municipio y la comunidad autónoma, que se llama provincia. ¿Cuál es tu alternativa? ¿Tú cómo lo ves, esto? Y no sabía por dónde meter, porque aquel hombre no había visto eso nunca. Yo también he pasado por situaciones muy embarazosas, pero yo creo que la política es la calidad de los espacios públicos. El estar en condiciones de tener un espacio público donde contrastar argumentos. No caigamos en la idea de que cuanto más efectivo sea el titular... eso lo he vivido en la comunidad autónoma, en el estado, en la diputación... la gente de los gabinetes de prensa suelen ser gente con una cercanía, con una hegemonía extraordinaria. “*Es que si no, eso no lo entiende nadie.*” No lo entiendes tú, pero no tengas la egolatría de erigirte en imperativo categórico. ¿Tú qué sabes? Lo mismo luego hay gente que está en condiciones de entender esto. Pero la política necesita más capacidad para explicar y bastante menos de marketing.

### Angel Castiñeira

Felicidades por la ponencia, que me ha encantado. Manuel, me ha gustado mucho tu expresión sobre la aristocracia de la representación. Pero aplicándola al contexto español, casi me parece un oxímoron. Es decir, me parece algo casi imposible. No sólo porque tú procedas de Andalucía, me parece que tal vez por estereotipo uno imagina que hay un tipo de cultura política que reniega de cual-

quier reconocimiento no ya de aristocracia sino de autoridad. Mi reflexión es pesimista, porque ¿cómo se construye el reconocimiento de la aristocracia de la representación en una cultura política donde por activa y por pasiva se rechaza toda diferencia? Si en el ámbito de la administración, uno que tú conoces muy bien, el de la universidad, en lugar de reconocer la promoción de la excelencia (los catedráticos), el dicho es “*catedrático es el que de cinco tiene tres*”, y es igual cómo consigas los tres votos... pongo ese ejemplo, es un ejemplo muy corriente, pero podríamos poner muchísimos otros ejemplos incluso por la vía contraria. La vía contraria es: si nuestros supuestos líderes políticos, en lugar de promover la aristocracia de su representación, se dedican a con el dedo anular hacer símbolos obscenos a los teóricos ciudadanos, evidentemente tampoco favorece eso la aristocracia de la representación. Pienso que es una cuestión prepolítica incluso; prepolítica, o que tiene que ver con la cultura política, y es la condición *sine qua non* para la emergencia de lo que tú decías, las élites. Si en un país como Estados Unidos se favorece el liderazgo en todos los entornos (social, cultural, empresarial, político) es porque queremos reconocer la autoridad de los mejores, sean quienes sean los mejores. En un país, o en una cultura política, donde como en el cultivo de los champiñones, tenemos a la gente hasta el cuello de mierda y cuando uno saca la cabeza se la cortan en seguida, es muy difícil que eso emerja. Con lo cual creo que apelar a ese tipo de visiones es prácticamente hacer contracultura. Perdona que sea así de provocador, pero creo que en el contexto de la cultura política del estado español es muy difícil favorecer un tipo de liderazgo que se vincule con tu noción de autoridad o con tu noción de aristocracia de la representación.

### Manuel Zafra

Ojalá tuviera la respuesta inequívoca al tema de cómo emerge la representación política de cali-



dad... Por ejemplo, la legislación sobre incompatibilidades creo que propicia una representación política de baja calidad. Creo que esto, por ejemplo, habría que darle una vuelta. Cuando invistieron doctor *honoris causa* a Juan José Linz por la Universidad Autónoma de Madrid, él hizo una reflexión muy interesante. Luego aquello se publicó. Él advertía contra esto: hemos buscado mucho el concepto de representación empírica. Que es por ejemplo, este que es tan controvertido, de género. El género no es una representación en el sentido de representación política de calidad, sino de representación sociológica. Cuántas mujeres debe haber por la composición de la sociedad... cuántos jóvenes, cuántas personas mayores. Y sin embargo no hay una reflexión sobre el concepto de calidad en la democracia. Yo la primera vez que leí esto se lo leí a Sartori en el primer tomo de la *Teoría de la democracia*. Creo que lo publiqué en un artículo: cuando le dieron el Príncipe de Asturias

de Ciencias Sociales a Sartori escribí un artículo que se llamaba "*La democracia según Sartori*". El tema es cómo surgen élites de calidad a partir de gente que según él no tiene que tener demasiado empeño y demasiado civismo? Eso creo que es una debilidad del pensamiento de Sartori en general; ahora, yo no sé cómo alguien decide, como decía Maquiavelo, perseguir la gloria, y dejar la comodidad de la vida privada para ir a la vida pública. Esto es muy complicado, como no sea por el incentivo de la gloria, en el sentido menos grandilocuente y menos pedante del término, no es fácil esto. No es cuestión de que yo haga un relato de penurias; algún día, si tengo tiempo, a lo mejor lo escribo, pero es muy complicado eso de gestionar el entorno político autorizante y buscar anuencias para buenas ideas. Es muy complicado, cuesta muchísimo trabajo. Porque es haber leído y pensar que esa idea merece la pena que se asuma. Yo creo que tenemos que pensar cómo la institucionalidad



pueda propiciar ese tipo de vocaciones. Porque no veo de otra manera nada. Diciendo que es prepolítico, eso de verdad, con todo cariño, eso no nos sirve, no nos saca de nada. Es el recurso socorrido de decir “*necesitamos educación, necesitamos cultura*”. Tenemos que ordenar esto de alguna manera para que la gente que se sienta motivada no tenga demasiadas dificultades. O sea, un profesional de la arquitectura, un profesional del derecho, ¿tiene incentivos para ser concejal de urbanismo, cuando resulta que durante dos años después de haber tenido estas responsabilidades no podrá estar en el municipio donde las desempeñó? ¿Debemos dificultar demasiado la relación entre lo público y lo privado, la fluidez que hay entre lo público y lo privado? Porque muchas veces, el efecto preterintencional del rigor en la legislación sobre incompatibilidades es que hay concejales de urbanismo para toda la vida. Claro, esto yo creo que es negativo. En cambio, no necesariamente cuanto más tiempo se está en política mejor... una es que “*la gente coge*

*experiencia*”. Coge experiencia y algunas otras virtudes que no son tan presentables. No es lo mismo la medicina, que efectivamente la persona que lleve veinte años ejerciéndola tendrá más destreza profesional, pero veinte años en política no necesariamente se traducen en mayor destreza, porque la política es otra cosa.

Maquiavelo cuestionaba los principados hereditarios, justamente, porque al final un principado hereditario no ha costado nada conseguirlo. Y solamente es consciente de la contingencia de la política, de la imprevisibilidad de la política, esto que en la iconografía maquiaveliana él ponía como la fortuna... sabéis que Maquiavelo decía “*la fortuna sonríe a quien tiene virtud*”, y la virtud viene de *vir*, de varón.

Su iconografía es una iconografía muy machista en la que dice “*sólo a quien es capaz de desafiar*

a la fortuna”, el varón que es capaz de desafiar a la fortuna, acude la fortuna a él... claro, ¿quién está en condiciones de ejercer ese trabajo? ¿Cómo se puede incentivar? Yo creo que o pensamos en reglas del juego, en procedimientos que lo propicien, o si no, no sale. En fin, yo creo que Bobbio tenía cerca de cien años cuando hacía esta reflexión. A mí aquello me causó impacto. Porque un hombre que había publicado *De senectute*, su autobiografía, que te diga a sus casi cien años y con la sabiduría que aquel hombre tenía “*la emergencia de una élite es un misterio*”. Cómo surgen gente con capacidad, con decisión para poder asumir en solitario los riesgos de la acción colectiva, eso ¿cómo se hace? Eso, hombre, no voy a decir en plan críptico que es un misterio, pero no es fácil.

## Francisco Longo

Tenemos dos palabras por aquí pedidas.

### Asistente

Hola, buenas noches. Quiero felicitarle, profesor Zafra. A mí me ha llamado la atención una cosa que ha dicho usted. No tengo gran formación y espero que entienda lo que le voy a decir. Usted decía que se habían ido instalando en la norma jurídica y en la legalidad... A mí, lo que usted decía hacía que al mismo tiempo reflexionara y pensaba “caramba, no puede ser de otra manera”. Primero, no puede ser de otra manera porque en mi opinión creo que estamos en una sociedad realmente mediocre y con poca capacidad de asumir riesgos, y un poco la fortuna viene a aquel que es capaz de asumir riesgos para conseguirlo. Por otra parte, pienso que la norma jurídica, o el estar instalados en la legalidad, da respuesta o da cobertura de alguna manera de cara a la ciudadanía, pero también, desgraciadamente, da cabida al orden, a la disciplina y al consejo de los propios partidos a los que se pertenece, porque yo creo que uno de

los problemas que tenemos hoy es que la mayoría de personas que puedan tener “vocación política” están sometidos a unas disciplinas ideológicas de partido. O más que ideológicas, de argumentación, porque no se permite, como bien decía Ángel, la diferencia del argumento y el que mi argumento se crece con la diferencia del tuyo.

A mí empieza a preocuparme que nuestros políticos se creen aristócratas o aristogatos, no lo sé. Pero defendería la aristocracia, Ángel, y entiendo que en un margen más prepolítico, como algo donde creo que tienen mucha responsabilidad las escuelas, la educación y que realmente se deje libre lo que es el argumento. Lo que usted decía: que no haya una disociación entre el pensamiento y la acción. Socialmente hoy no estamos en este punto, en muchos aspectos, ni en colegios ni en universidades.

Y por otra parte, la aristocracia es algo que yo noto a faltar en nuestros políticos, que es aquella distinción social más allá del título, más allá de ser un bachiller o de ser un catedrático o una feminista chupibambi: ¿Por qué se ha distinguido, cuál es la trayectoria social, personal, la memoria autobiográfica que tiene esa persona? Eso es lo que para mí podría marcar lo que es la aristocracia; el cómo, por supuesto que no lo sé. Eran las reflexiones a las que usted me ha llevado en este pequeño encuentro.

## Francisco Longo

Vamos a agrupar dos preguntas, porque hay algunas peticiones más.

### Asistente

Quiero agradecer la exposición, me ha parecido muy interesante y me ha gustado sobre todo la relación entre política y administración, es decir, el interés por marcar esa frontera, cosa que me



gustaría que pudiese desarrollar, así como establecer esos puentes de obligado cumplimiento porque están obligados a convivir y a cooperar. Y sobre todo, si pudiese involucrarlo con el tema del liderazgo, cosa que para mí sería un ejemplo más claro de cara a transponerlo al ámbito que a mí me afecta más directamente, como es el liderazgo en el ámbito local. Gracias.

### Manuel Zafrá

Aunque sea muy tópico, creo que hay que distinguir bien entre política y administración. La política, acaso el concepto que me resulte más persuasivo y mejor elaborado sea este de decir: *la política es discriminar entre bienes igualmente valiosos para los que su jerarquía no admite criterio científico*. Es establecer prioridades. Ese es el ser de la política. Esto evidentemente no se

puede hacer con criterio técnico. Decir que bienes igualmente valiosos, uno tendrá prioridad sobre otro por cuestión de tiempo, de jerarquía, es algo que corresponde a quien ha sido legitimado por sufragio universal. Yo lo tengo claro y creo que esto no admite demasiada refutación. También Berlin defendía la necesidad de elegir sabiendo que al elegir, sacrificamos opciones que hubieran sido aceptables y quizás mejores, pero de cuya bondad no tenemos, en el momento de decidir, criterio alguno, sólo la conciencia de la infinita variedad de posibilidades no accesibles a la mente humana. En esa situación, de poco sirven la erudición o el conocimiento; la audacia, el sentido de la improvisación o el gesto simbólico, serán más decisivos para salir airosos del invite.

En cambio, creo que la administración es: una vez definida la prioridad política, tratar de hacerla

operativamente viable a través del criterio técnico. Por eso además, jurídicamente, la administración aún es función de gobierno. La Constitución en el artículo 27 dice: *“el Gobierno dirige la administración”*. Pero esto que no es fácil enunciar, es muy difícil vivirlo. Me dijeron un día: *“se trata de hacer un curso de formación para políticos”*. Uno, bienintencionadamente, como era para políticos locales decía *“hacemos algo sobre impuestos, sobre presupuestos, sobre urbanismo”*. Y es algo que al final, en un momento de sensatez, dices “uy”. Me gano la vida dando clases de gestión pública en la facultad de Ciencias Políticas de Granada, y los años que me quedaron hasta que me incorporé a esto siempre le decía: *“en democracia, gente no experta dirige a gente experta”*. Para que gente no experta dirija a gente experta, entre medias tiene que haber gente que a partes iguales conjugue afinidad política y solvencia técnica. Creo que esto es clave. Es clave. Para que alguien legitimado por el sufragio universal y que dice: *“en el municipio se concede prioridad política a esto”* es necesario que alguien esté en condiciones de trasladar un mandato político para que se haga viable operativamente.

## Francisco Longo

Yo te añadiría un comentario al hilo de lo que estás diciendo. Lo comparto totalmente. Pero añadiría: y cuanto de mayor calidad es el liderazgo político, más fácil le es rodearse de una dirección profesional solvente que no le deba el cargo.

## Manuel Zafra

Sin duda alguna. Esto es lo de siempre: es la circularidad virtuosa que une liderazgo político de calidad con dirección pública de calidad, y evidentemente al revés. Se produce una especie de circularidad viciosa si alguna de las variables resulta dañada en sus inicios. Pero a esto, yo de verdad, no le veo muchas alternativas. Sólo que alguien

esté dispuesto a asumir en solitario los costos de la acción colectiva. Por eso yo tengo mucha pasión por la lectura de Maquiavelo, porque lo dice muy bien: para cambiar, uno solo o pocos, pero para consolidar el cambio muchos. Realmente, la relación que hay entre el príncipe y los discursos en la primera época de Tito Livio es la relación que hay entre quien inicia y quien mantiene lo iniciado. Eso creo que lo clava, realmente. Todos los trabajos del príncipe, por ejemplo esto que tanto se le ha criticado, dice *“la generosidad es una virtud privada y puede ser un vicio público”*. No tiene nada que ver. Es decir, la ética de la convicción, de que uno tiene que ser siempre bueno: cuando él dice *“el príncipe tiene que aprender a no ser bueno”*, no dice que tenga que aprender a ser malo, sino a no ser bueno. Que no es lo mismo. Es la ética de la responsabilidad: a veces, un bienintencionado asunto puede acabar mal. Porque no es lo mismo lo que se hace a nivel privado que lo que se hace a nivel público. Con la ética privada y la ética pública... hay que tener cuidado.

Berlin tiene un trabajo estupendo sobre la originalidad de Maquiavelo cuando separa ética y política. Son mundos completamente distintos. Lo que Maquiavelo puso de manifiesto es que la política y la ética están en sitios distintos, no el tópico elemental de *“el fin justifica los medios”* como el maquiavelismo este prosaico... no, no tiene nada que ver. Sencillamente, la generosidad, el desprendimiento, que es una virtud privada, puede ser un vicio público. Lo que él llama la economía de la violencia. A veces, la violencia administrada de manera oportuna puede evitar males peores; que es lo que luego Max Weber planteó entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. *¿“Esto es lo que hay, y perezca el mundo y hágase justicia”?* No, oiga, no. Hay que ir planteando cuáles son los efectos, adaptándose, esto es lo que adecuadamente conjuga ética de la convicción y ética de la responsabilidad y lo que Maquiavelo decía de aprender a no ser bueno.



## Francisco Longo

Ahora puede entenderse por qué... antes hemos comido juntos y ha salido en la conversación un libro muy reciente sobre nuestro presidente del gobierno, titulado *El Maquiavelo de León*. A Manuel Zafra el título le ha parecido ditirámico, no peyorativo, como seguramente era la intención de su autor. Ahora sabemos por qué, verdaderamente. Pepe Menéndez.

## Pepe Menéndez

Primero quería hacer un apunte a esto de la separación de la ética y la política. A mí siempre me recuerda a una separación entre el amor y el sexo, donde, evidentemente, la ética es el amor y la política es el sexo, y ya sabemos dónde lo pasamos bien. Como apunte inicial. Yo quería darle

una vuelta, porque yo, como no vengo del ámbito local ni del ámbito público, la sensación que me da es que necesitamos también una sociedad civil que asuma su papel. Que rompa también el molde. Porque si deducimos que en la sociedad civil es donde nacen los políticos, o tenemos un campo, un entorno donde realmente surge esta capacidad proactiva o no habrá renovación política... a mí me sorprende que pueda haber, como sociedad civil en términos amplios, una rueda de prensa donde los periodistas acepten que no haya preguntas. Eso es un oxímoron: una rueda de prensa donde no hay preguntas. Una reunión de empresarios donde se sientan los poderes públicos, donde todo el mundo sabe lo que piensan los poderes políticos, y donde no se dice exactamente, o donde pueden asomar tendencias políticas más que realmente una crítica o un posicionamiento como sociedad civil. A mí me parece que necesitamos esta especie de sociedad civil *empoderada*, que sea capaz unas veces de ser

insolente, otras de ser constructiva... Creo, y por lo menos lo veo en el ámbito catalán, que a veces tenemos una sociedad civil enferma, donde los casos que pasan nos muestran que no tenemos una sociedad civil empoderada que sea capaz de ser un nido de nacimiento de políticos capaces luego de asumir las responsabilidades que antes explicaba.

## Francisco Longo

Vamos a juntar dos. Josep Ramon Morera.

### Josep Ramon Morera

Bien, en primer lugar felicitar al ponente, porque ha superado las expectativas. Le estoy especialmente agradecido porque es la mejor forma de acabar un martes. Tres preguntas rápidas.

Es bueno el que se hace prescindible, el que deja obra y cuya presencia deja de ser necesaria. Yo creo que esto es sinónimo de generación de institucionalismo, y en consecuencia a falta de condiciones para que esto se produzca, hay un escenario hostil para que esto pueda florecer. Pero yo pregunto al ponente: en el supuesto que se diesen las condiciones, hay otro tema que me da que pensar en este capítulo, que es el factor tiempo. El factor tiempo creo que es una condición necesaria de carácter objetivo, sin perjuicio de que sean las otras o no, para que eso sea posible; porque si no, hay ese institucionalismo errático que se produce porque el gobierno no está en manos de los mejores, pero también porque el tiempo se consume de una forma terrible, y más en el ámbito público. A la variable tiempo, ¿qué valor le otorga?

Un segundo tema al que tampoco puedo sustraerme, y es su trayectoria. Esta pregunta es más prosaica. ¿Usted cree, después de su experiencia, que en estos momentos es necesaria una dirección general de administración local en la

administración general del estado, una dirección general de administración local en las administraciones autonómicas, diputaciones, y todas observando el gobierno local?

Y una última pregunta: ¿Qué opinión le merece, al inicio del milenio, el tratamiento que da el EBEP (Estatuto Básico del Empleado Público) a los habilitados estatales?

## Manuel Zafra

Lo decía el compañero antes. Mira, no quiero ser desconsiderado ni sarcástico en la respuesta. Pero yo, que me formé en el marxismo, he dejado de creer en sujetos privilegiados. Yo creo que la sociedad civil tampoco es un sujeto privilegiado. Normalmente, de los males que vemos en la política, supuestamente le atribuimos las bondades como privilegio ontológico a la sociedad civil. Yo creo que no.

Acaso una de las definiciones de gestión pública que más me han persuadido se la leí a Metcalf en *Gestión pública, de la imitación a la innovación*. Realmente, la gestión pública es que actores formalmente autónomos se vuelvan funcionalmente interdependientes. Que es la relación entre lo público y lo privado. Me parece una forma adecuada de decirlo. Probablemente, es absolutamente imposible, y no lo digo en clave hobbesiana, ninguna viabilidad social si no existe un estado. Es necesario, el estado es necesario, porque si no, no hay cohesión social. Esto no deja de ser, muchas veces, un juego que a lo mejor es muy tautológico. Pero el sentido en que hacía la reflexión me parece clave. Tiene que haber una relación adecuada entre la política y la sociedad, de gente que esté en condiciones de transitar de un sitio a otro y de volver de un sitio a otro. Si no, no sale. La gente que está continuamente en la sociedad y la gente que está continuamente en la política es muy difícil que tenga esa sensibilidad. Sólo quien pasa por una experiencia de responsabilidades políticas, el



día que vuelva a dar clases en la facultad, lo hará de otra manera. Porque se trata de la experiencia que uno gana viviendo algo que no tiene parangón. Y además, eso no puede ser enseñado. Esto lo cuenta Berlin en *El juicio político*. Es que hay que vivirlo. No es que sea una experiencia mística, pero el sentido de la realidad solamente se tiene cuando se ha vivido. Cuando se ha tenido la tensión esta. Eso es muy difícil que pueda ser enseñado. Él también ironizaba; decía: no es que un genio descubra una receta que después aplique en las mentes del montón. Eso no es así. Eso no es susceptible de ser explicado así. Yo creo que las relaciones entre la sociedad y la política deben ser bastante más fluidas. Aquí sí nos jugamos una parte de la viabilidad de todo esto.

En lo que decía el compañero, muchas gracias por el elogio, pero a ver; yo te diría sobre alguna de las reflexiones que planteabas, la última sobre los

habilitados estatales. Te contesto que quien es hoy director de la Guardia Civil era Secretario General de la Función Pública cuando yo era Director General de Administración Local, y me llamó en 2006. Me dijo “oye, lo que hayáis puesto en el borrador, lo vamos a poner en el estatuto básico del empleado público”. De tal manera que la disposición adicional segunda del estatuto la habíamos redactado nosotros en alguna medida, y eso se pactó por el colegio, por cierto. O sea, que tampoco tiene mucho sentido ahora que se quejen porque eso lo pactaron ellos. Con independencia del juicio que a mí me merezca la habilitación nacional como cuerpo de ámbito estatal, o de ámbito nacional, pero lo que aparece en el EBEP, en la disposición adicional segunda, lo habíamos puesto nosotros como una variante que podía entrar en las bases estatales de régimen local.

El otro tema que me preguntabas era por el tiempo. Yo creo que esto es clave: el manejo del tiempo



es clave en el liderazgo. Maquiavelo decía: cuando una enfermedad se está gestando, es difícil de ver, pero fácil de curar. Cuando está en pleno vigor, es muy fácil de ver pero muy difícil de curar. Yo creo que esto es como lo que dice Mintzberg de las estrategias emergentes y las estrategias deliberadas. Creo que hay que estar pendiente de aquello que está en fase embrionaria; quien está en condiciones de ver lo que se está gestando es clave, porque ese es el tiempo adecuado para poderlo solucionar. Cuando ya es una evidencia, eso ya no tiene remedio. Es lo que él decía: sólo las estrategias emergentes propician el aprendizaje.

Y Maquiavelo lo dice en los principados mixtos. Cuando una enfermedad se está incubando, es muy difícil de ver pero muy fácil de curar. Claro, las estrategias emergentes son muy fáciles de aprovechar. Pero el problema es que para que existan estrategias emergentes previamente tie-

nes que tener estrategias deliberadas. En fin, este es otro pensador al que no le he dado vueltas, pero me parece que es clave y acaso uno de los ejercicios intelectuales más fascinantes que se hayan hecho, que es la teoría política que plantea Popper como tributo de su filosofía científica. Es decir, el conocimiento absoluto es como el totalitarismo y el conocimiento relativo es la democracia. Nadie va de la ignorancia al conocimiento sino del conocimiento fiable al menos fiable. O del menos fiable al más fiable. El tema de la política es una cuestión de tiempo. Saber darse cuenta del tiempo, de la oportunidad, del momento adecuado. Pero claro, eso, ¿tenemos posibilidades de predeterminarlo? Yo creo que no. Por eso tengo mis dudas de que un acuerdo de gestión sea el marco adecuado para la relación entre principales agentes y determinar la retribución, el cese o la selección... porque es muy difícil. La política, por definición, y en general todo lo que se desen-



vuelve en el ámbito público es bastante contingente y bastante imprevisible. Es verdad que hay que tener un proyecto, pero luego después las estrategias emergentes no son fáciles de ver.

Me preguntabas por las direcciones generales de administración local. No tengo ningún empacho en decirlo en público. Yo pensé que el día que se promulgara una Ley de Bases del Régimen Local había que hacerse un harakiri y que desapareciera la dirección general de administración local. Lo que se gestionaba y lo que se gestiona son 200 millones de euros, que eran los planes provinciales, y una historia que siempre me causó muchísimos problemas, que era la participación de la sociedad civil en la política local. 5 millones de euros para 8.112 potenciales solicitantes, cosa verdaderamente inmanejable desde el punto de vista de la objetividad en la adjudicación. Y luego otra fantasmada que había, que eran las políticas

de modernización. ¿Qué sentido tiene esto? Que exista una dirección general de administración local que se dedica a gestionar fondos no tiene ningún sentido. Es algo llamado a desaparecer. Eso, en puridad de concepto no da ni para una jefatura de área. No tiene sentido que se sobredimensione con una dirección general, porque se parece mucho a eso que bromeaba Laia Claverol del botín para colocar a alguien que lo cesaron de otros sitios.

El tema de la dirección general de administración local en las comunidades autónomas se parece mucho a lo que hay en el estado. Es un lugar donde se conceden subvenciones. Yo recuerdo que no había calentado todavía el sillón de director general en Andalucía. Me vino a ver un alcalde que le habían dado una subvención para una casa consistorial, que se le habían pasado los plazos, tenía un problema con el adjudicatario... cuando



me di cuenta dije, “*¿Somos conscientes del coste burocrático de una subvención? ¿Qué valor institucional añade una dirección general que se dedica a esto?*” Yo creo que hay que ser serio. Por lo menos el presidente de la Junta lo ha dicho, y yo evidentemente no puedo verlo sino como una expectativa favorable, y es que el día que se redefinan bien las relaciones entre comunidad autónoma y entidades locales, y no se den subvenciones sobrarán una buena parte de esta gente. ¿Qué habrá que hacer con los funcionarios? Habrá que redefinirlos. No os podéis imaginar las dificultades que hemos tenido para luchar contra los servicios jurídicos a la hora de hacer esto. Porque era un interés claramente corporativo. Es que no había manera de... menos mal que lo hacíamos en público. Esto es lo fundamental: llevar estos debates a lo público. ¿Cuál es el problema? ¿Qué sentido tiene que la jefatura de servicio sea la que diga finalmente a quién se le da una subvención, que es

así? Alguna vez bromeando le decía a la consejera: *¿cuántas subvenciones das tú? ¿Cuánta gente tiene acceso a ti?* Al final es la jefatura de servicio la que da la subvención, te pide la factura, y si no te lo reintegro... Y el colmo es que dé subvenciones una provincia. Eso es la desnaturalización de una entidad local. Yo no tengo la prestancia del Presidente de la Diputación de Barcelona, pero él decía: si la diputación recibe con una mano el dinero que reparte con otra y no hay valor añadido, gobierno intermediario, gobierno innecesario. Eso es así. Tenemos que plantearnos una reflexión muy seria de cuál es la dimensión de lo público en el estado de las autonomías.

### Francisco Longo

Gracias. Hay dos palabras para terminar. Os pido brevedad. Una por aquí.

### Asistente

Me gustaría felicitarle por vincular el liderazgo a la mayoría de edad del mundo municipal, que no es nada... como ha dicho usted. En temas de urbanismo o en otros temas no es una hipótesis o una concepción que esté muy de moda. Pero por otro lado, dar eso, y más desde una entidad autonómica, o desde una comunidad autónoma, es un reparto de generosidad, porque también se puede ver como una pérdida de influencia y de poder... El venir a pedir el dinero también es una condición del mundo local. Y por otro lado, los planes estratégicos yo creo que también son necesarios, porque en el caso de Catalunya hay 946 municipios, pronto 947, y cada uno es hijo de un padre y una madre, y sabe lo que necesita él, pero no sabe si al municipio de al lado es lo mismo. ¿Cómo ve usted estas dos cosas?

### Asistente

Compartía la melancolía que tú tenías, pero creo que últimamente están pasando cosas muy importantes. Y me corregís si adolezco de adanismo. Pero creo que está naciendo una nueva era. El chorreón que le está cayendo a Grecia desde Europa, y la posibilidad de que Jerez se declare en quiebra, la exigencia del control del gasto público y el hecho de que se comprometa el Estado, y nadie sabe cómo, a recortar el porcentaje de PIB de déficit, pero contando con el déficit de comunidades autónomas y de ayuntamientos, significa que en este momento de crisis algo está pasando. Yo nunca había leído con tanta fruición prensa del color salmón, porque todos los días aparecen cuestiones de este tipo. Creo que al final, por precipitación, desde Europa, hasta el estado, hasta las comunidades autónomas, hasta el municipio, y además vosotros que escribisteis al alimón un libro de *Pensar lo público*, creo que en este caso lo público está adquiriendo un protagonismo y una relevancia que ni los más optimistas de los que os dedicáis a esto podíais pensar.

Y curiosamente, la diputación, que estaba un poco desdibujada por la vía de la coordinación, aunque efectivamente está desnaturalizado el ámbito de la subvención, es la que más virtualidad ha tenido para ayudar a los municipios sin competencias. Gracias.

### Manuel Zafra

Lo que nosotros hemos hecho, pero yo creo que incluso nuestra generación, tú fuiste compañero mío en la licenciatura; hicimos teoría del estado. Y de lo que se trata es de meter al estado en una teoría. Que es distinto. El reto que tenemos es ubicar correctamente al estado en una sociedad que no es la que siempre hemos visto, objeto de la actividad estatal, sino una sociedad bastante más dinámica y bastante más compleja. Ahora, yo creo que hay que redefinir el papel del estado metiéndolo en una teoría. Viajé alguna vez con Paco Longo a América Latina, estuve trabajando durante mucho tiempo ahí, luego desgraciadamente ya no pude viajar más, pero cuando leía el informe del Banco Mundial decía: hasta ahora todo el desarrollo se ha esperado del estado, y a partir de ahora no podrá ser sólo del estado pero no podrá ser sin el estado. Creo que hay que pensar lo público, el lugar de lo público en sociedades complejas. Necesariamente. Ahora, creo que sin la buena institucionalidad pública no hay posibilidad de decir; la gente sólo mirará a largo plazo y tendrá interés propio bien entendido y podrá demorar las gratificaciones inmediatas si tiene una institucionalidad que lo favorezca. Si no, no habrá más que la sobrevaloración del presente. Que creo que es, al final, el mal de una sociedad: la sobrevaloración del presente. Sólo quien esté en condiciones de posibilitar institucionalmente la demora de la gratificación inmediata, y pensar a largo plazo, mirar a largo plazo, ponderar sus intereses privados con una mentalidad ampliada, eso que decía Kant y que recogía también la *Filosofía del espíritu* de Hannah Arendt... creo que esto es un ejercicio de liderazgo político.

El mal de la institucionalidad europea es que es un gigante económico pero un enano político, hay una

disparidad y una asimetría entre lo que son sus instituciones políticas y la vitalidad de su mercado. Eso tiene que ir conjugado, y tiene que ir a la par, y si me lo permitís, creo que la política debe tener prioridad para marcar el ritmo de la economía. Si es al contrario, la cosa es más complicada.

Decía el compañero, y con esto ya acabo, creo que el tema de los planes estratégicos, como dice también Mintzberg, es un oxímoron. La estrategia tiene que definirse políticamente, y el plan analíticamente tiene que ser para aplicar la decisión política. Pero desgraciadamente, los planes estratégicos que se han hecho tienen un exceso de análisis y muy pocas prioridades políticas, muy poca dimensión política. Eso se ha encargado, normalmente; se han hecho unos diagnósticos extraordinariamente exhaustivos con muy poca dimensión política. Eso ha sido algo en lo que se ha disociado pensamiento y acción.

Con esto acabo. Le he dedicado mucho tiempo, el que he podido, a las relaciones municipio-provincia, que hoy por hoy no tienen ninguna regulación. Si vosotros miráis la Ley de Bases, se dice que la provincia debe coordinar y cooperar con los municipios, y para hacer eso tiene que elaborar un plan. El plan se financia con una subvención del estado. ¿Qué sentido tiene esto? Nosotros hemos dicho: a requerimiento de un municipio, una provincia debe prestar asistencia en planeamiento urbanístico, en contratación... porque es la manera de que los municipios realmente planteen sus prioridades. Pero que se planteen políticamente. Yo creo que hasta donde podamos, debemos incentivar el liderazgo político. Que un concejal no se sienta el ejecutor de políticas autonómicas sino el que tiene que mirar por la singularidad de su territorio. Y para eso se necesita solamente eso: mucha decisión y mucha determinación política.

## Francisco Longo

Muy bien. Pues con esto vamos a dar por terminada esta sesión, que creo que ha sido densa e interesante.

No me resisto a destacar cuatro ideas de las que ha expuesto el profesor Zafra. La idea de que liderazgo supone iniciar cambios sin hacerse imprescindible. La ha reiterado varias veces. Me recuerda a la respuesta que di hace varios meses en un congreso en América Latina a una pregunta que me hicieron en el coloquio hablando de liderazgo político. Con una simplificación nada académica, dije *“mire usted, hay dos tipos de liderazgo. El bueno y el malo. El bueno construye instituciones y el malo las destruye”*. Gracias a esta simplificación, la frase ha adquirido un cierto eco, cosa que también ocurre a veces.

Con Bobbio tendremos que concluir seguramente que no sabemos cómo emerge el liderazgo de calidad. Pero en cambio, me parece que Manuel ha apuntado bastantes claves de cómo no emerge, y de, en definitiva, qué problemas tendríamos que evitar para desincentivar la aparición de ese liderazgo político.

La tercera idea, dicha en positivo, sería que hay diseños institucionales y reglas de juego que no garantizan pero ayudan a la aparición de ese liderazgo, y seguramente el esfuerzo mayor habría que dedicarlo a construirlos.

La última idea me parece extremadamente potente. El liderazgo político de nuestro tiempo no necesita ejercerse después de tirar la toalla ante las supuestas reglas inexorables de la sociedad mediática. Liderazgos pedagógicos son posibles. La gente quiere que le digan la verdad de manera argumentada y razonada. Y en los momentos que corren, este seguramente no es de los mensajes menos importantes.

Muchísimas gracias, Manuel, por tu intervención.

## Manuel Zafra

Gracias a vosotros.

- nº1. GARRIGUES, Antonio; PUJOL, Jordi y GONZÁLEZ, Felipe, (2005); *Europa: la necesidad de nuevos liderazgos*, Barcelona: ESADE.
- nº2. INNERARITY, Daniel (2006), *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*, Barcelona: ESADE.
- nº3. VARIOS AUTORES (2006), *Los retos del liderazgo hoy*, Barcelona: ESADE.
- nº4. PIO, Edwina (2006), *Management Gurus: An Indian Soundtrack on Leadership and Spirituality*, Barcelona: ESADE.
- nº5. LOWNEY, Christopher (2006), *What 21st Century leaders can learn from 16th century jesuits*, Barcelona: ESADE.
- nº6. JENSEN, Michael C. (2007), *A New Model of Leadership*, Barcelona: ESADE.
- nº7. MAS-COLELL, Andreu (2007), *Lideratge i recerca a Catalunya: necessitats i possibilitats estratègiques*, Barcelona: ESADE.
- nº8. PUJOL, Jordi (2007), *Pensar el Lideratge. Què significa ser líder?*, Barcelona: ESADE.
- nº9. BRUFAU, Antoni (2007), *Pensar el Lideratge. Lideratge i Globalització*, Barcelona: ESADE.
- nº10. EABIS (2006), *Cualidades del liderazgo y competencias de gestión para la responsabilidad de la empresa*, Barcelona: ESADE.
- nº11. OLIU, Josep (2007), *Moments de Lideratge. La sortida a borsa del Banc de Sabadell*, Barcelona: ESADE.
- nº12. OLLÉ, Ramon (2007), *Moments de Lideratge. Liderar el canvi en un entorn multinacional i multicultural: el cas EPSON*, Barcelona: ESADE.
- nº13. TERRIBAS, Mònica (2008), *Els lideratges intangibles de l'era mediàtica*, Barcelona: ESADE.
- nº14. CASTIÑEIRA, Àngel; LOZANO, Josep M. (2008), *Pensar el Liderazgo. El valor de los liderazgos*, Barcelona: ESADE.
- nº15. VARIOS AUTORES (2007), *Liderazgos clave en las sociedades avanzadas. Una reflexión desde Cataluña y España*, Barcelona: ESADE.
- nº16. SAUQUET, Alfons (2008), *Pensar el Liderazgo. Organizar y liderar: el qué, el cómo y el cuándo*, Barcelona: ESADE.

- nº17. AGUILAR, Luis F. (2008), *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, Barcelona: ESADE.
- nº18. IMAZ, Josu J. (2009), *Pensar el Liderazgo. Liderazgo político y liderazgo empresarial*, Barcelona: ESADE.
- nº19. MARTÍN MARURI, Ignacio (2009), *Liderazgo adaptativo y autoridad*, Barcelona: ESADE.
- nº20. GOMÁ, Javier (2009), *Ejemplo y carisma*, Barcelona: ESADE.
- nº21. VARIOS AUTORES (2009), *Liderazgos clave en las sociedades avanzadas. ¿Políticos sin ideas, intelectuales sin poder?*, Barcelona: ESADE.
- nº22. TODO, Adolf (2009), *Pensar el Lideratge. El lideratge en temps de canvis*, Barcelona: ESADE.
- nº23. JULIANA, Enric; PUJOL, Jordi; VALLESPÍN, Fernando (2010), *La deriva de España y Cataluña*, Barcelona: ESADE.
- nº24. BOTIFOLL, Jordi (2010), *Momentos de Liderazgo. La evolución del liderazgo en la era internet del siglo XXI*, Barcelona: ESADE.
- nº25 VARIOS AUTORES (2010), *Empresa y liderazgo: ¿Qué liderazgos empresariales necesita nuestro país?*, Barcelona: ESADE.
- nº26 SOLANA, Javier (2010), *Pensar el Liderazgo. Liderazgo y Gobernanza en la nueva estructura de la Unión Europea*, Barcelona: ESADE.
- nº27. MAS, Artur (2010), *Moments de Lideratge. Liderar un projecte de país en temps de relleu i canvis*, Barcelona: ESADE.
- nº28. SERLAVÓS, Ricard (2010), *Pensar el Liderazgo. Las competencias en el ejercicio efectivo del liderazgo*, Barcelona: ESADE.
- nº29. ZAFRA, Manuel (2010), *El liderazgo en el ámbito público local*, Barcelona: ESADE.

abertis

**Agrolimen**

gasNatural  
fenosa



IZASA

**QUADIS**

**ESADE**  
Business School

Executive Education