

**GOBERNANZA: ¿TRAMPA O ADIVINANZA?**  
**Francisco Sosa Wagner**  
**Catedrático de Derecho Administrativo**  
**Facultad de Derecho. Universidad de León (España)**

I

Si participo en este Homenaje a Lorenzo Martín Retortillo es porque le considero un universitario de vocación. Le conozco desde hace más de treinta años y siempre he visto en él a un profesor estudioso y a un caballero. No es que ya no abunden estos personajes, como se dice a menudo con falta de respeto hacia las generaciones más jóvenes, es que Lorenzo Martín Retortillo ha representado virtudes académicas en grado superlativo. Pertenece a ese grupo de personas que se reunieron en torno a Eduardo García de Enterría allá por los años cincuenta en Valladolid: su hermano Sebastián, Alejandro Nieto, Ramón Parada, Ramón Martín Mateo, Tomás Ramón Fernández Rodríguez ... Grupo, este sí, me temo que irrepetible porque quienes hemos venido detrás carecemos de muchas de las virtudes y sobre todo de las capacidades de estos pioneros del derecho administrativo renovado. Cuando un colega y un amigo se jubila propende uno a echar la vista atrás y recordar momentos vividos juntos, recuerdos que galopan ante la retina, son muchos ciertamente los compartidos con Lorenzo, con motivo de tesis doctorales, oposiciones y, sobre todo, en esos encuentros propiciados por el matrimonio Enterría todos los años, en los primeros días de junio, y que conocemos como la reunión de la "Escuela", una experiencia que nos reúne a varias decenas de catedráticos - con nuestras mujeres- a lo largo de varios días en un paraje cuidadosamente seleccionado de forma democrática por Amparo Lorenzo-Velázquez. Siempre con acierto y gusto. No creo que se dé algo similar en ninguna otra especialidad universitaria. ¡La cantidad de monumentos, piedras vetustas, iglesias, claustros y demás que habré visto yo teniendo a Lorenzo y a su mujer, María José, a mi lado! Son vivencias que forman parte del cañamazo de una vida, ya repleta, ay, de hilos y más hilos.

Como se impone ir al grano y dejar constancia de un pequeño esfuerzo intelectual de celebración jubilar, voy a recordar tan solo una anécdota protagonizada por Lorenzo. Estamos a comienzos de los años setenta y nos encontrábamos en una reunión de la Asociación española de Profesores de Derecho administrativo en el marco de uno de los Congresos que celebramos con los amigos italianos. Discutíamos -asunto recurrente- sobre las oposiciones a cátedras y la manipulación de los tribunales desde el Ministerio de

Educación. Como quiera que, entre los colegas presentes, había más de uno con responsabilidades muy directas en el Gobierno de España, Lorenzo se levantó y defendió con gallardía lo que entonces no gustaba oficialmente pero era clamor entre los jóvenes, especialmente entre quienes no gozábamos de los beneficios del poder político: que todos los miembros de los tribunales fueran seleccionados mediante sorteo. Estas actitudes gallardas no eran infrecuentes, Ramón Parada protagonizó otra parecida en la Facultad de Derecho de Madrid por aquellos años. Y lo mismo otros compañeros. Al final, la petición de Lorenzo casi se consigue en su totalidad pues recuerdo que, cuando yo participé en la oposición a Agregado primero y en el concurso a Catedrático después, eran cuatro -de cinco- los miembros del Tribunal que se designaban de esta forma. Han pasado los años y, ahora, tenemos que ver -y no decir ni pío- cómo se manipulan los tribunales, no ya desde el Ministerio, que se ha convertido en una antigualla, sino desde las propias Facultades y Departamentos, en beneficio -con todo descaro- del candidato preconizado y “de casa”. Vivir para ver. Se advertirá que no todo han sido beneficios en la transición democrática. Lo que se anuncia ahora, en la reforma universitaria que se tramita en estos momentos de 2006, es ya la entrega definitiva de la selección del profesorado al cabildeo de los equipos de gobierno de las Universidades. Se impone un grito de socorro: ¡ayúdanos de nuevo, Lorenzo, antes de abandonar definitivamente la cátedra como profesor emérito!

## II

Y ahora vayamos a lo que quiero explicar. Quienes nos empeñamos en acumular trienios recordamos cómo a finales de los años ochenta se puso de moda en España la “nueva gestión pública” que los iniciados llamaban con desparpajo lingüístico *new public management*, y con familiaridad “NPM”. Venían los nuevos planteamientos de algunos estudios, realizados en el marco de la Comisión trilateral de Rockefeller, acerca del agotamiento del modelo democrático tradicional, firmados por autores como Michel Crozier, muy de actualidad en España en aquella etapa en círculos de profesores tenidos por izquierdistas. Servirían de amplificador de las conclusiones de estos trabajos quienes fueron influyentes personajes políticos conservadores, Margaret Thatcher y Ronald Reagan, bestias negras de muchos “progres” hispanos, quienes, abomoninando de sus posiciones políticas, llegaron a aceptar sin enterarse sus planteamientos prácticos. Preciso es aclarar que el “progre” citado era -y es- un progresista “a la violeta”, es decir, un ser superficial, que nada tiene que ver con el hombre alicatado de lecturas y reflexiones que sostiene y propaga sus convicciones políticas avanzadas.

Aquellos gobernantes, Thatcher y Reagan, hoy alimento de las polillas de las hemerotecas, momias en el desván de las glorias percederas, estaban convencidos de que en el mundo había demasiado Estado, de que este era, en términos generales, un artefacto en consolidado estado de putrefacción, y de que ahogaba a la benéfica y creativa sociedad sobre la que ejercía su imperio. Por ello, el objetivo que a ambos maridó fue reducir en la sociedad la esfera

propriadamente política que ese Estado encarnaba. Se trataba -fácil es de advertir- de un cambio de paradigma ideológico sumamente significativo al enfatizarse ahora el individualismo y el mercado como antagonistas de lo público, del Estado, algo que hubiera debido erizar los cabellos a la izquierda política pero que esta -al menos en algún sector de nuestros ambientes oficiales- asumió con ignorante complacencia. En tal sentido, es significativo el tipo de publicaciones que se promueven desde el Ministerio para las Administraciones públicas, a través del INAP, en esa época de finales de los años ochenta y principios de los noventa. En sus títulos se repiten abominables expresiones que hacían furor a la sazón, cierto que entre personas de dudoso gusto estético, como “clima organizacional”, “decisiones multicriterio”, “eficiencia”, “modernización”, “gestión de calidad” etc.

De estos esfuerzos bibliográficos no ha quedado -felizmente- casi nada, si exceptuamos la buena voluntad, los congresos que se celebraron, las conferencias que se pronunciaron, el inmenso trajín de idas, venidas y viajes que todo ello suscitó. Una estela en la organización del Estado sí es preciso anotar: la incorporación a los organigramas de ministerios e instituciones públicas de nuevos centros -departamentos, secciones etc- pilotados por dinámicos contratados laborales, encargados de aplicar las nuevas ideas rejuvenecedoras y liberadoras a las periclitadas estructuras burocráticas. Cuando de tales frutos ya no hubo más jugo que exprimir y una inmensa sensación de vacío se empezaba a apoderar de los espíritus modernos, surgió de forma redentora la nueva pócima mirífica que no es sino el objeto de estas páginas dedicadas al amigo y colega Lorenzo Martín - Retortillo, la “gobernanza”, llamada a suplir con creces las pretensiones y los planteamientos de la “NPM”.

El curioso que pretende acercarse a este concepto de gobernanza, lo primero que hace es abrir el Diccionario de la Real Academia y allí se informa de que

*“es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.*

Pero todo esto -a saber, lograr un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía- no es sino lo que han pretendido los gobiernos de todas las épocas, estaciones y temporadas en que la historia se divide -hayan sido republicanos o monárquicos, presidenciales o parlamentarios, de derechas o de izquierdas- y no han sentido nunca necesidad alguna de llamar a su quehacer “gobernanza”. Es decir, que el esfuerzo que los señores académicos han realizado para describir la gobernanza tiene el aire de ser, en cierta manera, el parto de los montes.

Si la gobernanza fuera lo que la Academia nos dice que es, este trabajo carecería de interés y encontraría aquí su punto final. En consecuencia, es

preciso hurgar un poco e indagar qué es lo que en puridad se ha explicado acerca de este concepto en la abrumadora literatura que está generando. Este es el pozo al que es preciso asomarse.

¿Qué es lo primero que llama la atención al lector que desciende a estas profundidades? Yo diría que la novedad de las expresiones utilizadas por los especialistas, el ingenio que se ha derrochado a la hora de acotar conceptos, también la singularidad de las construcciones gramaticales y sintácticas empleadas. Porque quienes somos aficionados a la teoría política, al derecho público o a la historia de las ideas, estamos familiarizados con nociones como el interés o la voluntad general, la teoría de la representación, los clásicos poderes del Estado, las elecciones, el sufragio ... Antiguallas, se me dirá, pero antiguallas que vienen moviendo el mundo desde hace varios siglos y que acaso se resistan a desaparecer tras las bambalinas del escenario.

Sin embargo, en los trabajos dedicados a la gobernanza nos topamos con ideas nuevas. Fruto todas ellas de esfuerzos intelectuales firmados por especialistas destacados a los que admiro por sus publicaciones, de ahí que les cite y analice. Así, por ejemplo, en palabras de uno de ellos, Agustí Cerrillo,

*“en los últimos años, la gobernanza se está extendiendo y está siendo objeto de una importante atención. Desde una perspectiva general, la gobernanza se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias de los ciudadanos que coexisten en esta nueva realidad se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales”.*

Esta descripción se aclara añadiendo que la gobernanza puede ser entendida como una

*“institución, es decir, como el conjunto de reglas del juego o constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones”.*

Si no nos parece suficiente, podemos ir un paso más allá y hablar de “metagobernanza”, ya que “se puede encontrar una base al aplicar los metaprincipios normativos a los aspectos fundamentales del gobierno, mediante los cuales se guía la conducta de los actores implicados en las interacciones de gobierno directamente en sus actividades” (Koolman, cit. por Cerrillo). Por su parte, un autor alemán, Fritz W. Scharpf, después de analizar con minuciosidad la forma de adoptar decisiones en la Unión europea y expresar su insatisfacción, apunta que todas las dificultades

*“podrían ser superadas con un enfoque modular utilizando una pluralidad de conceptos más simples representando diferentes*

*modos de interacción multinivel que son característicos de subconjuntos de procesos políticos europeos”.*

Y Renate Mayntz nos advierte que

*“este desarrollo de una teoría preocupada por los problemas de la dirección política y social se parece a los sucesivos exponentes de la agenda cognitiva, conducidos paso a paso por el conocimiento de la existencia de puntos ciegos y de insuficiencias explicativas frente a la realidad observable”.*

Apreciable esfuerzo renovador que se debe al hecho de que

*“la alta gestión pública es hoy esencialmente interorganizacional, lo que hace obsoletos la mayoría de los programas de formación en dirección pública ... [mientras que] la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error” (J. Prats Catalá, este, además de autor y colega, amigo muy querido desde muy lejanas fechas estudiantiles).*

De momento, se ha contabilizado, además de la gobernanza global, la europea y la local, pero la hay también de las empresas, de las ONG, etc. Un surtido muestrario pues ante el que nadie se verá defraudado.

Si seguimos buceando en estas aguas, advertiremos que tampoco la dirección de la Unión Europea se halla muy conforme con la forma en que, en su ámbito, se administra el poder pues el

*“funcionamiento de la Unión no permite una interacción suficiente en el marco de una asociación a distintos niveles”*

por lo que propone acudir a la gobernanza (así, en el Libro Blanco de 2001). Y, para definirla, nos dice que esta

*“designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia” .*

Ahora bien, lo mismo que acabo de señalar respecto del esfuerzo llevado a cabo por la Academia de la Lengua, podemos repetir ahora respecto de este Libro blanco porque “establecer las normas y procesos para garantizar la participación, la responsabilidad o la eficacia”, es justamente lo que han pretendido todos los sistemas políticos y los gobernantes que en el mundo han sido, a excepción acaso de los más depravados, y no se les ha ocurrido jamás invocar la gobernanza para el ejercicio de su mando. Otro asunto es que tales

gobernantes o los sistemas políticos en que se han movido se hayan desempeñado con éxito.

Por eso, no podemos conformarnos con lo dicho hasta aquí y procede avanzar más para tratar de ver al trasluz este concepto.

Clave para su comprensión es la idea de “red”. Más exactamente, de “red de políticas públicas”. El punto de partida es el siguiente: hasta ahora el gobierno era el órgano encargado de dirigir la política a secas o, si se quiere, la política pública -si es que tal expresión no es una redundancia-. Así ha ocurrido al menos desde que se transformó el Estado a partir de la revolución liberal. Sin embargo, hoy día, con una sociedad tan compleja, con tantos intereses enfrentados, con tantos actores que forman la convivencia en una enrevesada malla social, esa concepción ya no puede ser mantenida. Por ello, se impone aceptar que la tal política pública es definida por sujetos muy variados, públicos y privados, entre los cuales se cuenta desde luego el gobierno pero como un participante cuyo protagonismo en la escena queda por definir: no forma parte del coro pero tampoco es el tenor.

Pues bien, la gobernanza sería el arsenal de principios, normas o preceptos que disciplinan las relaciones entre esos actores o, como gustan decir los especialistas, sus “interacciones”.

Conceptos de “red” hay muchos, la mayoría fecundos, formulados por autores de países hiperbóreos o más meridionales. Para aclararnos nosotros, diremos, resumiendo las enseñanzas de estos sabios, que esas relaciones a las que acabo de referirme, cuando tienen un carácter más o menos estable, reciben el nombre de “red”. En su seno, en el seno de esas relaciones, en la trama pues que las mismas forman, hay interdependencia, cooperación, relaciones estructurales, reducción de asimetrías, consenso, “implementación”, en fin, “interacciones”. Nunca jerarquía. La jerarquía ha sido expulsada de las redes porque forma parte del arsenal de técnicas obsoletas que precisamente se quiere desterrar.

¿De qué se ocupa la red así concebida? Pues nada menos que de definir el interés general, el interés que es común a todos los actores que precisamente se “interrelacionan” en la red. Esta forma de proceder tiene evidentes ventajas pues todos los actores son conocedores excepcionales de los asuntos que llevan entre manos -por eso están en la red y no acampan extramuros de la misma- y aportan por ello sus saberes al enderezamiento de los afanes públicos. Además, al participar tantos en la formulación de la política pública, se contará con mayor respaldo social y será más fácil la “implementación”: la realidad que se trata de transformar saldrá con ello ganando. Como de igual forma se reducen “costes de transacción” porque se decide sobre asuntos cuyos secretos se dominan, con lo que se evita el despilfarro de recursos.

Así pues: pluralidad de actores -y no solo del Gobierno o del Parlamento- definiendo políticas públicas. Adiós a la decisión soberana y bienvenidos sean

el “partenariado”, los nuevos protagonistas “globales” o “glocales” y la “poliarquía deliberativa” (Cohen y Sabel). De tales actores -eso sí- deben conocerse sus medios y recursos -cognitivos, humanos, financieros-, su representatividad, sus estrategias... Han de hallarse -ya lo hemos visto- “interaccionados” y ser “interdependientes” porque se necesitan los unos a los otros, pero, atención, de forma dinámica, no estática, pues lo estático es propio de los modelos anticuados, anteriores a la gobernanza.

Esta, la gobernanza, insistimos, se ocupa de fijar las reglas del juego que protagonizan o disputan los actores de la red. A través de ella se recupera a la sociedad “civil” a la que se incorpora a la negociación, a la participación, a la búsqueda de equilibrios y de consensos. Es el triunfo del multilateralismo, del derecho en “red” y de la “legalidad multipunto”.

¿A qué se debe esta nueva forma de decidir? ¿Qué acontecimiento o proceso histórico la ha motivado poniendo de relieve las carencias de los sistemas tradicionales de gobierno? La respuesta es clara: la globalización, también la nueva dimensión de las relaciones en el interior de los Estados y de ellos entre sí. En este contexto, nos dice J. Prats

*“la política es cada vez menos dirección política de organizaciones técnicas y cada vez más articulación de asociaciones entre diversos niveles de gobiernos -gobierno multinivel- y con las organizaciones empresariales y las organizaciones y movimientos de la sociedad civil”.*

Claro que esta tarea no es fácil, pues para afrontarla con éxito se

*“requiere grandes capacidades de iniciativa, liderazgo, concertación, prevención y gestión de conflictos, de comunicación, de creación de equipos y redes etc, fuertemente acompañadas de análisis político”.*

El observador humilde, que ha leído historia y aun se ha aventurado a escribir sobre ella, como es mi caso, piensa que estas cualidades han sido -más o menos- las propias de los políticos en todo tiempo y lugar, pero parece que no es así, que tener iniciativa, liderazgo, facilidad en la comunicación y olfato político, son descubrimientos recientes ligados al mundo moderno y a sus desafíos, tesoros que solo anidan en las grutas de las redes “interactuadas”.

Son estas, una vez superados los equívocos de la “nueva gestión pública”, propia de los años ochenta, las que consiguen un efecto ciertamente revolucionario: romper el monopolio estatal en la definición de los intereses generales. Tradicionalmente, estos han estado ligados a conceptos básicos de la ciencia política tales como la voluntad general, el gobierno representativo etc, ahora se impone enterrar estos tópicos desgastados y buscar una nueva forma de dar contenido a las políticas públicas que acierten mejor a definir cuál es el interés general. Ahí está la gobernanza, que destierra la autoridad e

instaura la “autoridad compartida”, para ayudarnos a caminar por esa senda gloriosa en muy buena compañía.

Como toda diosa recién entronizada, demanda sacrificios en su altar nuevo, aunque lo haga con moderación. Porque la gobernanza -pese a su modernidad de amplios vuelos- acepta transigir con las fórmulas tradicionales de la burocracia y la gerencia, no es que le gusten, pero tampoco le importa convivir con ellas, al menos en un período transitorio inicial. Ahora bien, para desplegar sus bondades, la gobernanza necesita nuevos cauces expresivos, no puede conformarse con los antiguos. Por eso impone el cambio de las estructuras organizativas, no por capricho, sino para introducir en ellas flexibilidad, también para cincelar nuevos perfiles competenciales de los gerentes, personajes estos que ya no pueden dedicarse a aplicar la ley o los reglamentos -como intentaban con mayor o peor fortuna sus abuelos- sino que, impulsados por la interacción, aplican

*“dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos”.*

Lo mismo ocurre con algunos de los instrumentos tradicionales empleados en las Administraciones públicas, por ejemplo, el plan o la planificación, devenidos hoy antiguallas pues que han sido sustituidos ventajosamente por “la estrategia”. Donde había “plan”, hoy impera la “estrategia”. El cambio es prometedor.

Clave para la gobernanza es

*“saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia [porque] hoy sabemos que debemos interactuar para buscar soluciones provisionales siguiendo procedimientos que nos permitan aprender permanentemente y adaptarnos a los resultados del aprendizaje”.*

Dicho en otros términos: en los tiempos modernos la forma de asegurar la gobernanza legítima y eficaz es “la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados”. En este contexto, la negociación es clave y los gobiernos, en vez de intentar mandar y conformar la sociedad de acuerdo con unos parámetros ideológicos, han de

*“facilitar las interacciones sociopolíticas, crear o estimular espacios para que los actores lleguen a acuerdos sobre los problemas y su tratamiento”.*

En Europa se multiplican las prácticas de consultas, de evaluaciones, de auditorías, se crean métodos abiertos de coordinación de las políticas nacionales, proliferan las agencias independientes y los comités de expertos,



un verdadero festival de nuevas ocurrencias está en marcha y se enriquece de día en día.

De ahí el valor de la gobernanza cuya definición se matiza

*“como la estructura o pauta que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados”.*

O, acaso más exactamente,

*“el marco de constricciones e incentivos en que la gestión organizacional se produce”.*

Porque

*“la gestión pública ha de ser entendida como gestión a nivel macro, relacionada con el cambio estructural a nivel de relaciones multiorganizacionales, mientras que la gestión privada funciona a nivel micro, centrándose en organizaciones específicas. Los problemas emergen cuando los reformadores intentan implementar técnicas de gestión de nivel micro en un espacio multiorganizational donde no pueden suponerse ni el consenso en los fines ni la gestión por decisión de autoridad”.*

La gobernanza supone un cambio de naturaleza diferente “que implica cambiar las estrategias de los actores individuales”. Se trata de buscar el equilibrio entre interés general e intereses particulares, equilibrio flexible con mecanismos que faciliten una participación iluminada por la transparencia.

Y, en este nuevo modelo -se preguntará más de un observador tradicional- ¿dónde queda el viejo Estado? ¿dónde queda este fantasma mustio en el mundo multidireccional, interaccionado, consensuado en el que imperan las medidas de evaluación y los indicadores sectorializados? Pues muy fácil: el Estado se convierte en

*“gestor de las interdependencias”*

si queremos utilizar las palabras expresivas de J. Prats, autor este de quien me he permitido entrecomillar muchos párrafos por ser, a mi juicio, quien con más claridad y mejores conocimientos acierta a explicar esta nueva realidad.

Las objeciones empero no se han hecho esperar. Así se ha dicho que con esta transformación padecería la legitimidad democrática pues a veces quienes se mueven por la red lo que pretenden es ganar privilegios o bloquear reformas adversas, incluso se corre el riesgo de que la red sea tan tupida que parezca opaca, lo que entraría en colisión con la transparencia que debe acompañar a las decisiones públicas, el mismo hecho de que estas sean compartidas en la

red acaso difumine las responsabilidades ... todas estas son reparos que suenan fuertes pero no son baladíes los argumentos que se manejan para desvitalizarlos.

Por de pronto conviene constatar para conjurar temores, que, entre los principios de buena gobernanza acuñados por el Libro Blanco europeo, se hallan los de participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia. El primero de ellos, el de participación, supone que “una variedad de actores no gubernamentales, empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, entidades no lucrativas, se incorporan a la tarea de decisiones públicas de maneras muy diferentes” (Freeman, cit. por Cerrillo). El de transparencia permite “que los ciudadanos se conviertan en participantes activos y no meramente reactivos en los asuntos públicos” (Cerrillo). Ello lleva directamente a la rendición de cuentas. Hasta ahora se conoce la rendición de cuentas vertical que está representada por las elecciones, con la gobernanza se amplía esa angosta perspectiva y se instaura la horizontal que “englobaría los mecanismos públicos creados por el Estado a fin de supervisar los propios abusos e ineficiencias (los defensores del pueblo, las estructuras de poder descentralizadas, la participación ciudadana, el control de la prensa, el establecimiento de medidas de control administrativo internas o el acceso a la información y la transparencia” (Schachter, cit. por Cerrillo). Así equipados no es difícil llegar a la eficacia que es “la consecución del resultado que corresponde a los objetivos preestablecidos por la organización” y que nos conduce a su vez nada menos que a poner en práctica los “criterios de eficiencia y economía”. Por último, como cierre del sistema, contamos con la coherencia. Hasta ahora esta se había confiado al parlamento y al gobierno. Pero, como estos no han hecho bien sus deberes, “se ha afirmado que la coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo” (palabras de la misma Comisión europea).

Los peligros que para la democracia pueda suponer la gobernanza parece que deben ser desterrados, si nos atenemos a los principios de este documento europeo que es el Libro blanco que, por cierto, no se sabe si es blanco por ser de color más claro que otros de su especie o porque acierta a dar en la diana, es decir, en el blanco.

Se impone, por consiguiente, olvidar tales peligros sobre todo sabiendo como sabemos que

*“para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos en el proceso decisional se encuentren simétricamente representados en el proceso decisional público de que se trate”.*

Pues

*“un mero partenariado puede constituir gobernanza pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales que se hallen tengan oportunidad efectiva de organizarse, informarse y participar en la interacción decisional”.*

Quien cree en la gobernanza y al tiempo maneja una idea exigente de la democracia es consciente de que

*“si las estructuras de interacción decisional características de la gobernanza permiten la exclusión o el ninguneo de grupos de interés significativos, el riesgo de deslegitimación o desafección democrática es muy elevado. Y el de ineffectividad de la decisión también pues es bien sabido que los intereses difusos que no pueden superar los costes de organización y participación ex ante pueden hacerlo perfectamente ex post, actuando como veto players en el momento de la ejecución de la decisión”.*

Son palabras de J. Prats que, como ya he avanzado, es nuestro más consumado experto en la materia.

Es decir que, según interpreto, la concurrencia de una buena estructura interactiva, un proceso decisional sin trampas, un partenariado acertado y la exclusión del veto players no solo garantizan el sistema democrático sino que, con todo ello, se “supera el planteamiento tradicional de la participación ciudadana” y, además, se construye

*“una estructura decisional y de implementación en cuya constitución institucional pueden resultar de gran utilidad los principios del republicanismo cívico”.*

La verdad es que poco más se puede pedir si -encima- el edificio se corona con ese abridor de los nuevos tiempos que es el republicanismo luminoso de Philip Pettit.

Parece pues que todo nos invita a meternos en una red interactiva multidireccional y disponernos a disfrutar.

### III

Pero en ese momento, a algunos, en lugar del goce, nos asaltan las dudas y las perplejidades. Ciertamente es que en el mundo actual, a causa de la globalización y de otros fenómenos sociales y económicos contemporáneos, ha sufrido una dura erosión la idea tradicional de la soberanía y, consiguientemente, el poder de establecer el derecho y de definir las normas jurídicas. Esta quiebra es de gran porte al afectar a asuntos muy de fondo, nada menos que al concepto de

la ley, al poder del parlamento, a los procesos en suma de adopción de decisiones con relevancia pública. Es mérito de la “gobernanza” - y de otras teorías que aquí no pueden ser tratadas- haber puesto de manifiesto las carencias de un sistema -el democrático- que exige una meditación rigurosa y, probablemente al cabo, la puesta en pie de nuevos mecanismos representativos que refuercen la identificación de los ciudadanos con el sistema en el que viven y en cuyo marco se relacionan con sus semejantes y su entorno.

Ahora bien, no parece que sea la gobernanza, con su lenguaje de estrambótica complejidad, sus lagunas clamorosas y sus peligrosas conclusiones, el camino adecuado.

En el fondo lo que está en juego es, como siempre en la política y en el derecho público, la identificación del titular de la decisión política, es decir, de ese tipo de decisiones que pretenden conformar la realidad social y establecer los cauces por los que se ha de desarrollar la vida de los ciudadanos. La respuesta tradicional -lo sabemos- ha sido la voluntad reflejada en el Parlamento y en el Gobierno que en él se apoya. Ahora, se nos dice, hay más protagonistas en la arena social que demandan su participación en los procesos de adopción de normas o acuerdos que les afectan pues proliferan las corporaciones, los sindicatos, los grupos de intereses, las grandes empresas etc. A esta realidad -innegable-es preciso oponer no obstante una observación inicial: corporaciones, sindicatos, empresas y grupos de presión han existido siempre y son fácilmente localizables desde que existe el Estado en su actual versión democrática. ¿O es que no existían cuando se hicieron en el siglo XIX las leyes de minas, las de ferrocarriles o las de bancos? ¿es que esa sociedad que ahora se llama “civil” es un invento de nuestros días? No lo parece, de hecho ha sido tradicionalmente denominada “pueblo”, “nación” “sociedad burguesa” etc.

Es decir, asociaciones de personas unidas por vínculos religiosos, vecinales, económicos, también cooperativas, cámaras de comercio o de marineros, de usuarios de aguas públicas, comunidades rurales o urbanas, de indígenas, de dentistas o -ahora- de usuarios de Internet, de remolacheros o de productores de maíz transgénico, se han formado y se forman en todos los ambientes y en todas las temperaturas. Grupos “minoritarios”, o que se han sentido como tales, no son una invención de ayer por la mañana. Las mismas ONG tienen sus precedentes en organizaciones como la Cruz Roja o la Media Luna y, más atrás, en las comunidades religiosas de todos los credos. Nuevo es tan solo su amplitud y la facilidad con la que se hacen presentes en muchos escenarios.

Todo este mundo abigarrado -más el compuesto por muchas personas individuales poco dadas a sentirse involucradas en proyectos colectivos- ha representado desde hace mucho tiempo intereses o anhelos o ha perseguido reivindicaciones que, a veces, no encontraban adecuada satisfacción en los cauces aprestados por las formas políticas tradicionales. Pero ha sido el simple hecho del carácter fragmentario de sus planteamientos, de su carácter

“desorganizado” lo que ha llevado a buscar y construir estructuras “organizadas” que tratan de abarcar a todos y a todos comprenden y aúnan. Ahí, justamente en esta andadura y en este esfuerzo, es donde nos encontramos nada menos que al Estado, un invento al que se considera capaz de generar una conciencia política que comprometa en la defensa de unos valores civilizatorios comunes y que logre estrangular a un tiempo los intereses egoístas de los grupos y las redes de clientelismo a ellos anudados. En el fondo, volvemos siempre e inevitablemente a la vieja idea del contrato social que está en Locke, Rousseau y demás.

Y, claro es, a la legitimidad del poder. ¿En qué fuente se nutre esta? ¿son las redes que “interactúan” adoptando “decisiones multicriterio” lugares adecuados para extraer el agua de la legitimidad del poder? Es este el asunto por el que los apóstoles de la gobernanza pasan de puntillas, acaso porque advierten que se trata del meollo de nuestros sistemas políticos representativos y a él no saben darle respuesta. Pues se comprenderá que para despejar esta duda no es satisfactorio decir simplemente que “para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos en el proceso decisional se encuentren simétricamente representados en el proceso decisional público de que se trate”, por volver a utilizar las palabras de J. Prats, y ello porque tal modo de razonar constituye el paradigma de la petición de principio, si por tal entendemos aquella defectuosa argumentación en la que dos juicios se sirven mutuamente de apoyo, formando un círculo vicioso del que es imposible escapar. Y es que se convendrá conmigo que hallar esa “simetría” entre los intereses concernidos es el busilis de la democracia. ¿Quiénes están en la red? ¿y aquellos que no están, cómo “interactúan”? ¿dónde quedan las minorías, de marginados sociales, de enfermos, de personas mayores, de inmigrantes, de quienes simplemente no les apetece estar en esas redes tan activas y prometedoras ...?

De otro lado, tales redes de ciudadanos, de grupos, muy flexibles, muy “interdependientes”, dispuestos todos a aplicar “dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos” ¿no pueden estar buscando en rigor imponer sus criterios de acuerdo con sus intereses e ignorando los de otros grupos y otras “redes”? ¿no pueden ser además un excelente caldo de cultivo para su instrumentalización por quienes prefieren permanecer en la sombra? ¿no vemos a diario en la mayoría de las modestas asociaciones de vecinos de cualquier municipio la larga mano de proyectos y diseños de quienes no se atreven o no les interesa actuar a cara descubierta?

Es preciso recordar que la “búsqueda de consensos con los sectores interesados”, una de las características de la gobernanza, acaba sentando a la mesa a unos pocos, en rigor muy pocos “interesados”, siempre sujetos sospechosos por sus privilegios: los que gozan de mayor influencia social, los más entrenados en el arte de enredar, o quienes cuentan con mejores posibilidades de acceso a los medios de comunicación ... No es extraño que, sobre esta base, los acuerdos que puedan trabarse adolezcan casi siempre de

falta de rigor y de seriedad porque a menudo propenden a olvidar o a abandonar en una peligrosa penumbra al interés público considerado en su dimensión más amplia. Por ello, tales manifestaciones del consenso son, en la mayor parte de las ocasiones, el mejor medio que se conoce en la sociedad contemporánea para o bien no modificar nada o bien introducir en cualquier asunto una buena inyección chapucera. Porque, como dicen los alemanes, no se puede desecar una charca con el beneplácito de las ranas. La sociedad no es una sociedad de padres separados, fabricantes de coches, vendedores de combustibles, mujeres maltratadas o enemigos de la guerra, la sociedad es una sociedad de ciudadanos a los que debe ofrecerse una política coherente, entendida en su totalidad, y no como la suma de las apetencias -o los caprichos- de estos y de aquellos por muy integrados que estén en las “redes”. Tal peligro desintegrador es una manifestación clara de un corporativismo silencioso, desde luego muy poco “progresista”.

Sabemos que cualquier decisión pública tiene un círculo de destinatarios extraordinariamente amplio con intereses que no solo no son coincidentes sino que a menudo están enfrentados entre sí. Por eso se busca el interés general (el “bien común” desde Aristóteles para acá) porque son muchos los afectados por el provecho del actuar colectivo y muchos asimismo sus posibles perjudicados. Trazar una red para sacar la energía de un punto A del territorio y llevarla a otro B afecta a las empresas eléctricas, a los municipios por donde va a pasar, a los propietarios de ganado de los montes, a quienes aprovechan los productos forestales, a los usuarios de la energía ... y es esta complejidad la que nos lleva a la pregunta: ¿quiénes son los interesados que han de estar en la red “interactuando” y practicando la gobernanza? ¿quiénes son los consumidores, los de los territorios A y B, o también los de C y N? ¿en qué ámbito operamos: en el regional, en el definido por los Estados nacionales tradicionales, o es preciso saltar sus fronteras y contemplar la producción de energía de manera global? Es este un ejemplo entre mil: piénsese en la localización de una fábrica de coches o en la opción por un determinado tipo de vehículos frente a otro, en el trazado ferroviario de la alta velocidad, en la regulación del tráfico portuario o aeroportuario, en los contenidos de la enseñanza universitaria, en la autorización de productos farmacéuticos, en la ordenación de los montes etc, etc. Si la gobernanza, como hemos visto antes,

*“se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias de los ciudadanos que coexisten en esta nueva realidad se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales”*

¿no se advierte que lo que estamos definiendo no es la gobernanza sino sencillamente el gobierno de toda la vida? Porque gobernar es, en efecto, identificar los mecanismos para que las preferencias de los ciudadanos se hagan realidad y se plasmen en opciones que atiendan sus expectativas.

Esto es en efecto gobernar, esto es en puridad la política. Y para eso está el sistema democrático, solo que cuenta a estas alturas de comienzos del siglo XXI con unas carencias espectaculares en orden a la verdadera participación ciudadana, a la forma de resolver los conflictos, a la formación de los políticos que dirigen el Estado, poblada de clamorosas y peligrosas lagunas, etc. La pregunta es ¿van a ser resueltas tales carencias por las redes o por la metodología de la gobernanza? ¿Será posible disolver la idea de la soberanía y alojar el titular de las decisiones en redes de componentes públicos y privados donde los gobiernos sean un invitado más?

Porque a lo mejor resulta que lo que mueve a los particulares integrados en las redes es participar en las decisiones que directamente les concierne, para intentar al menos librarse de perjuicios y molestias. Ahora bien ¿cuál es su legitimidad? ¿de dónde les viene este toque mágico que otorga garantía a las decisiones? ¿de dónde salen esos ciudadanos conscientes y responsables en el ejercicio de su ciudadanía? ¿de verdad hay tantos ejemplares de este tipo en las sociedades modernas? ¿lo mismo en América que en Europa o en Asia o África? ¿no es la vida cotidiana ya una pesada carga como para pretender que el ciudadano participe además en asuntos complejos, la mayoría de los cuales le caen lejos o así al menos lo percibe él? Al contestar estas preguntas vemos al citado teórico tartamudear y responder con evasivas o pidiendo el principio, como hemos visto.

Porque no puede ignorarse que participar tiene un coste elevado, coste de tiempo, tan valioso en las sociedades modernas, de colas extenuantes y de horas consumidas en los embotellamientos de vehículos en las autopistas que rodean a las grandes ciudades en su abrazo de muerte.

En estas condiciones ¿quién está dispuesto a emplearlo en las prácticas de la gobernanza, es decir, saltando de red en red como un acróbata en plena forma?

Y más aún ¿por qué tienen más legitimidad las redes o los movimientos de la llamada "sociedad civil" que la estructura política tradicional salida de los votos y los colegios electorales? ¿Por qué son más competentes, más transparentes, más dados a la negociación y al consenso, al aprendizaje "por prueba y error", los que forman parte de las asociaciones en defensa del cangrejo autóctono o la organización no gubernamental que los concejales de un Ayuntamiento? ¿los expertos llamados a los comités, agencias, organismos reguladores, por qué son mejores que los expertos que pueden ser llamados por un ministro o un diputado de los tradicionales, de esos de toda la vida? ¿disponen de mejores facultades olfativas o de un metabolismo más distinguido? ¿qué material avala esta peregrina conclusión: son estudios sesudos o es la consulta a las entrañas de algún mamífero sagrado?

¿No es más cierto que el riesgo de no saber quién decide se acrecienta, lo que a su vez acrecienta la irresponsabilidad y, con ella, la influencia de los grupos de presión y, allá al final, la expansión en círculos concéntricos de las

prebendas y el clientelismo? ¿No estamos dando oxígeno y renovada vida al añejo corporativismo? La eficacia, que está en el origen de todo esta construcción de la gobernanza ¿sale de verdad beneficiada de esta aventura? ¿no estamos incorporando a las prácticas del gobierno y la administración unas dosis ya muy elevadas de chalaneo, por muy elegantemente ataviado que se presente? ¿no estamos destruyendo alegremente el principio básico de la unidad de la acción administrativa, uno de cuyos componentes es el principio de jerarquía?

#### IV

Pero lo que más sorprende de los escritos de los teóricos de la gobernanza, aparte su pintoresco lenguaje y su desembarazada sintaxis, es que tal parece que la Administración la han inventado ellos, que no existe una tradición de servicios públicos, de cuerpos de funcionarios, de procedimientos y reglas para tomar decisiones: según estos estudiosos, nos acabamos de vestir con la hoja de parra en el Edén (de justicia es reconocer que hay actitudes más comedidas como es el caso de Jocelyne Bourgon). Con ser esto ridículo, más lo es el hecho de intentar establecer unos nuevos modos de gobernación y de gestión de los intereses colectivos ignorando los problemas más manifiestos y evidentes de nuestros sistemas democráticos, en especial, y por lo que a nosotros afecta, del español. Mucha red y mucha transparencia, mucha “interactuación”, mucha acción “multifacética”, mucha “poliarquía deliberativa” y mucha “modernización” pero señalar con el dedo lo más visible de nuestra realidad, a saber, una democracia envilecida por unos partidos políticos que han degenerado el sistema hasta llevarlo a las prácticas de corrupción más desenvuelta, esto parece que no está en la agenda de nuestros expertos en gobernanza. Prefieren quedarse en la “intermediación de intereses”, en el “rediseño de los incentivos”, en los “procesos argumentativos” y en otros lindos hallazgos similares, todo menos descender a la arena movediza del inmediato entorno político y administrativo e identificar la verdadera enfermedad. En palabras de Alejandro Nieto, que sí se ha manchado y aun revolcado en esa arena, “los partidos políticos han terminado convirtiéndose en la escuela de todas las corrupciones. Gastan más de lo que legalmente ingresan y se alimentan de las organizaciones públicas que ocupan o controlan. Piden transparencia en la vida económica y ellos llevan cuentas falsas; elogian la honestidad retributiva y defraudan a Hacienda; incitan a la sobriedad y dilapidan; alaban la imparcialidad y son beligerantes en todo; propugnan el mérito y la capacidad y cultivan el nepotismo”.

Ahora bien, preciso es añadir lo siguiente en descargo de estos partidos envilecedores de la política: si, siendo como son la columna vertebral del Estado democrático, se comportan de la forma descrita, se rigen con métodos autoritarios, tienen generalmente averiados los canales de aireación y son una manifestación diaria de las peores destrezas caciquiles, ello se debe, no a que sus dirigentes sean por naturaleza unos malvados ni proclives a las prácticas delictivas, sino a que los ciudadanos -todos nosotros- les hemos dado la espalda, desinteresándonos de todo lo que a ellos concierne. Y si no



participamos en los partidos políticos, que hemos abandonado a quienes quieren mangonearlos ¿por qué vamos a participar en esas redes “interactuadas” y “reductoras de asimetrías”? ¿qué razón existe para albergar esa esperanza?

La gobernanza no añade nada a una meditación seria sobre una nueva manera de gobernar. Toma nota, eso sí, de la forma en que se desarrollan hoy buena parte de las negociaciones y acuerdos que se traban para adoptar muchas de las decisiones colectivas, en un proceso de búsqueda de consensos que, como ya sabemos, casi todo perturba y distorsiona.

Pero de ahí, de levantar acta de un estado de cosas, a erigir una doctrina correctora, hay un salto muy largo para el que la gobernanza carece de la pértiga adecuada. La gobernanza, en la medida en que subraya el papel de los agentes no estatales y se agota invocando la autoorganización, la multiplicidad de instancias y de redes así como la necesidad de su coordinación “interactiva”, está reduciendo la importancia o negando al Estado y a sus agentes más destacados, a saber, los gobiernos, el central y los regionales o locales. Y el mismo énfasis que pone en esta labor destructora de las estructuras políticas tradicionales, la misma intensidad es la que aplica a realzar el protagonismo de las empresas y de su tótem, el mercado.

La gobernanza acampa en el espacio que han dejado vacío las ideologías que tuvieron en los siglos XIX y XX fuerte vocación de cambiar la realidad, para bien o para mal, como el liberalismo, el comunismo, el fascismo, el socialismo o el cristianismo democrático. La gobernanza se instala bajo la carpa que le presta una lucha política degradada a mero disfraz para acceder al poder o al ejercicio de puras bagatelas “de gestión”. Como quienes encarnan el poder público, en su inmensa mayoría, no tienen una idea clara de qué hacer con sus instrumentos, por carecer de una formación adecuada y por carecer asimismo de ideología, es fácil que se dejen acunar por la voz de falsete que entona los cantos de la “interacción”, la “teoría interorganizacional” y los “acuerdos receptivos”.

Se impone caminar justo en la dirección contraria para recuperar el honor del Estado -demasiado mancillado- y, con él, de la Política con mayúscula y de las ideas que han de estimularla y dignificarla. Reivindicar en definitiva los ideales que conforman un ideario y tejen una ideología.

Gobernanza: ¿trampa o adivinanza? Una adivinanza fácil de resolver que esconde una trampa enormemente reaccionaria.

Bibliografía básica o las cuatro gotas de un océano

Agustí Cerrillo i Martínez, La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid, 2005 (en este libro capital se hallan los trabajos citados del mismo Cerrillo, J. Prats Catalá, Renate Mayntz y Fritz Scharpf).

Cohen, E. La tentation hexagonale: la souveranité a l'épreuve de la mondialisation, París, Fayard, 1996.

Comisión Europea, La gobernanza europea: un libro blanco, Bruselas, 2001.

Morata, F. y Hank, K. Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernanza del medio ambiente en Cataluña, Workin Paper, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona, 2000.

André-Jean Arnaud, Critique de la raison juridique. 2. Gouvernants sans frontières. Entre mondialisation et post-mondialisation, LGDJ, París, 2003.

Chevallier, L'Etat post-moderne, LGDJ, París, 2002.

Campbell, B., Quelques enjeux conceptuels, ideologiques et politiques autour de la notion de governance en "Institut africain pour la démocratie", "Bonne Gouvernance et Développement", Éditions "Democraties Africaines", Dakar, 1997.

Schmidt, Manfred G., Demokratie - theorien, Beltz Verlag, 3. Auflage, 2000.

Zürn, Michael, Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a. M., 1998.

Alejandro Nieto, Corrupción en la España democrática, Ariel, Barcelona, 1997.

Comella Daroca, Rosa, El federalismo americano ... y la Unión Europea, en "Revista aragonesa de Administración pública", 28, junio, 2006, páginas 425 y sgs (donde se hallan las referencias a Cohen y Sabel).

Jocelyne Bourgon, Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una nueva teoría de Administración pública en la "Revista Internacional de Ciencias Administrativas", vol, 73, marzo, 2007.