

DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA

POR

DALMACIO NEGRO

1.- La ya antigua Ciencia de la Administración se está transformando desde el final de la guerra fría, en parte para adaptarla a las nuevas realidades derivadas de la mundialización. En ese contexto, la Gobernanza ha devenido una moda administrativa a partir de los años noventa del pasado siglo, coincidiendo con la expansión del Estado de Bienestar y el creciente intervencionismo de la Unión Europea. La Ciencia de la Administración se refería a la manera de llevar racionalmente los asuntos administrativos con criterios de economía, racionalidad y eficacia. La Gobernanza supone el modelo del contrato en igualdad de condiciones, real o aparente, entre las partes en la gestión de los asuntos públicos y privados. Todo es discutible y negociable. Precisamente por eso, lo que da notoriedad al tema no son las técnicas de administración y gestión puramente privadas, sino las que tienen relación con lo público.

Las descripciones predominan sobre las definiciones en el estudio de la gobernanza, al ser una práctica muy difusa en la que se impone la casuística. Se utiliza de muchas maneras y adquiere múltiples significados. Todas aparentan que la política ha dejado de tener un fundamento exclusivamente legal y técnico parecido al que todavía tienen en Europa las llamadas políticas públicas. No obstante, parece existir un acuerdo en referir el término gobernanza a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se difuminan los límites entre los sectores público y privado. Quizá

por el empleo de técnicas de origen privado en el mundo de lo público, dominado por el principio de la soberanía.

Esto habría llevado a que las administraciones públicas se relacionen con los administrados de modo que parezca que se trata de llegar a compromisos en lugar de las típicas imposiciones unilaterales de carácter burocrático. Una causa puede ser que, como decía Michael Oakeshott, “la política es una actividad desagradable en todo momento”, y, por mor de la democracia, se quiere ocultar así la posición de poder de la administración pública. Pues una de las características de la democracia a la europea consiste en enmascarar el poder, que considera algo malo. De ahí la equivalencia prácticamente total en Europa entre democracia y pacifismo, que impregna de su carácter a la gobernanza.

2.- La gobernanza prevalece ya en Europa como si esta fuese una isla en medio de un mundo conflictivo. En ella está proscrita la guerra, que casi se considera una actitud delictiva y se quieren evitar a toda costa los conflictos. Deliberación y diálogo son palabras fetiche en Europa. Un ejemplo recientísimo de esa actitud es el de Kosovo, una región, la cuna de Serbia, a la que se le ha reconocido –sería más propio decir concedido– la independencia para evitar el conflicto, invocando el principio pseudojurídico de autodeterminación, aunque con ello se preparen seguramente graves conflictos en el mismo Kosovo, y en otros lugares en que oligarquías decididas quieran ser independientes. Si la autodeterminación es un principio jurídico las posibilidades de autodeterminarse son tantas como los individuos (1). Esto da la pista sobre una de las causas de la gobernanza: la renuncia a la decisión por parte de los gobiernos.

Ideológicamente, la gobernanza constituye sin duda una consecuencia del consenso político pacifista socialdemócrata vigente

(1) La autodeterminación, reconocida como un derecho por la socialdemocracia en el siglo XIX para destruir las naciones –la nación pacífica la lucha de clases absorbiéndola–, es una extrapolación espuria del principio jurídico de la autonomía de la voluntad a los pueblos. El presidente norteamericano Wilson invocó el derecho de autodeterminación tras la guerra civil europea de 1914-18 para destruir el Imperio austrohúngaro y con ello el equilibrio de siglos en Centroeuropa.

en Europa, llamado a veces equívocamente neoliberal, para el que son idénticos lo moral, lo social y lo político. Todo lo que se considera social es moral, todo lo que se considera moral debe realizarse en la sociedad y ese es el contenido de la política. El resultado, en lo que concierne al tema, es que el dogma de la solución pacífica por la gobernanza de los problemas políticos y sociales la justifica moralmente, como ha ocurrido en el caso de Kosovo. Democracia, pacifismo y socialismo como ideas rectoras y el diálogo como método son los tres ingredientes ideológicos básicos de la gobernanza. No obstante, hay otros orígenes en los países anglosajones, singularmente en Norteamérica.

3.- En Estados Unidos, donde la forma de mando es personal y el gobierno no es soberano en el interior de la Nación, es decir, soberano jurídico, puesto que está sometido al Derecho, el *Common-law*, los ciudadanos se relacionan con las administraciones públicas en un aceptable plano de igualdad. Por esta razón, las administraciones del Gobierno hacen suyos sin especial dificultad los criterios administrativos y de gestión de las empresas, buscando al mismo tiempo la eficacia y el respeto a los intereses particulares. Todo ello sometido en última instancia al *Common-law*, que es cualitativamente muy distinto a la Legislación, que casi ha sustituido ya en Europa al Derecho. Aquí tiene el rango de ontológica la distinción entre el derecho público y el privado –aquél como *ius imperativum*– inexistente en los países del *Common-law*.

Otro antecedente histórico e intelectual más remoto de la gobernanza, común a los regímenes políticos europeos y a los del *Common-law*, sería los consejos para el buen gobierno en que abunda la literatura medieval. Entonces no existía el Estado y el poder político, aparte de la función de juzgar, *jurisdictio*, de decir el derecho, tenía la de gobierno, *gubernaculum*. Pero esta tarea se concebía como los cuidados de un *pater familias*, el gobierno pastoral del que hablan Michel Foucault y su discípulo Michel Senellart. El *gubernaculum* era mucho menos o nada técnico, no pretendía ser neutral, no estaba politizado y el mando político era

personal, es decir, no estaba burocratizado. La burocracia apareció con el Estado. En suma, la política era una actividad bastante corriente, como cualquier otra actividad, en tanto ejercitación de la libertad política, que, como es notorio, desaparece con el Estado, puesto que la monopoliza por definición al centralizarla.

Otro antecedente es la *Polizeiwissenschaft*, la ciencia de la policía de los cameralistas alemanes, entre los que es célebre un tratado de von Justi, que distinguía entre política (*Politik*) y policía (*Polizei*), que suele citarse como origen del derecho administrativo.

4.- El origen directo del uso actual de la palabra gobernanza debe ser la inglesa *governance*. Miguel Ayuso protesta con razón en algún lugar contra su traducción directa cuando en español existe la palabra gobernación. En España, el Ministerio del Interior se ha llamado durante bastante tiempo Ministerio de la Gobernación. Foucault, cuyos estudios sobre el micro poder han suscitado una amplia literatura, habla de gobernabilidad (2). Sin embargo, la Real Academia de la Lengua, en su afán modernizador se ha apresurado a aceptar el término gobernanza, definiéndolo en el año 2000 como “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 y el mercado de la economía” (3). Definición unilateral, equívoca y teñida de ideología. Parece mejor la definición descriptiva de J. Kooiman, que los estudiosos del tema ya consideran clásica: “los patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el común resultado de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados” (4).

(2) Vid., p.e., de Foucault, *Seguridad, territorio, población*. Madrid, Akal, 2008. En el índice final de “nociones y conceptos”, el editor M. Senellart explica sucintamente que entendía Foucault por gobernabilidad y la difusión que ha tenido el concepto.

(3) En A. Natera, *La noción de gobernanza como gestión pública, participativa y reticular*. Madrid, Universidad Carlos III, 2004.. Vid. las referencias bibliográficas contenidas en ese ensayo, centrado en el aspecto técnico de la gobernanza.

(4) Cit. en Natera, *op. cit.*, P. 6.

En cualquier caso, *governance* se relaciona directamente con *government*, gobierno, lo que pone sobre la pista acerca de la originalidad en Europa— de esta nueva manera de administrar, con la que tiene mucho que ver el proceso de formación de la Unión Europea, aparte de la mundialización de la economía. En ese proceso, las relaciones no son tanto estatales, de Estado a Estado, como intergubernamentales, es decir, entre los gobiernos que representan a las oligarquías de las naciones respectivas. O sea, se da primacía al gobierno sobre el Estado, con lo que pierde su primacía la idea de que el gobierno es el director y ejecutor de la *ratio status*, que hacia el interior de una unidad política es más bien el orden público desde la revolución francesa.

Así pues, el problema de la gobernanza en sentido político se refiere sobre todo a Europa, donde están en declive las relaciones basadas en la soberanía, lo que a pesar de lo que digan algunos autores indica el declive institucional del Estado. Pero no así el de la burocracia pública. El gobierno de la Unión es un gobierno burocrático, cuyos motores son los gobiernos estatales.

5.- La Unión Europea empezó con buenas intenciones cuando había auténticos líderes políticos. Pero, precisamente por poner el énfasis en la economía, se ha ido quedando en algo *in fieri*, en una perpetua huida hacia adelante de los muy mediocres gobernantes socialdemócratas, pues, la diferencia entre derechas e izquierdas ha devenido meramente formal y todos son socialdemócratas, incluyendo la derecha liberal. Y seguirá siendo así, salvo que alguna circunstancia imprevista la haga fracasar definitivamente —el flagrante caso de Kosovo podría ser un detonante—, o cambie la deriva economicista hacia la política. Cierto que se van consiguiendo poco a poco algunos beneficios económicos, lo que también ayuda entender el interés en la gobernanza como una técnica de gestión administrativa encaminada a mantener el llamado desarrollo sostenible.

Dominada Europa por el pacifismo pseudodemocrático y desconfiando de sí misma, se ha renunciado a la formación de una

conciencia política europea. En tre otras causas porque la política p ropiamente dicha está reservada a las oligarquías, estando ausente de ella la abrumadora mayoría de los europeos. La política se confina en las relaciones exteriores. Pero, en vez de preocuparse por remontar su debilidad política, las adocenadas clases dirigentes han preferido abandonar cómodamente la política exterior en manos de Norteamérica, que sostiene políticamente a Europa mediante la OTAN, aunque hay síntomas de que empieza cansarse de su papel, limitando su interés en Europa a asegurarse posiciones estratégicas convenientes a su *Weltpolitik*. Su actitud en el citado caso de Kosovo es una prueba. De ahí una causa de que el proyecto de unión europea se desarrolle como un proceso administrativo despolitizado dirigido por el club formado por sus gobernantes, incapaces de adoptar decisiones políticas en defensa de los verdaderos intereses europeos. Es flagrante el caso de Yugoslavia, cuyo último avatar es el de Kosovo.

Napoleón hace dos siglos, Hitler en tiempos más recientes y Stalin a su manera, pretendieron realizar la unidad europea mediante decisiones políticas. Pero basadas en concepciones espurias fracasaron. Ahora, dada la aparente armonía entre los gobernantes, unidos por su ideología socialdemócrata, podrían tomarse decisiones políticas. Pero se lo impide precisamente la animadversión, típicamente socialdemócrata, hacia la política, que, por otra parte, ya es más bien biopolítica. Pues reducido el *anthropos* a su ser puramente biológico, sólo le interesa lo que se refiere a sus necesidades (5) y, por tanto, la economía, prefiriendo actuar burocráticamente. La burocracia es lo que domina en el proceso hacia la unión.

Ahora bien, los compromisos que adoptan los gobiernos de la Unión, operan como decisiones de las oligarquías socialdemócratas que impone la burocracia europea a sus respectivas naciones.

(5) Cfr. sobre la biopolítica, G. Agamben, *Homo sacer. El poder soberano y la muda vida*. Valencia, Pre-textos, 1998. R. Esposito, *Bíos. Biopolítica y filosofía*. Buenos Aires, Amorrortu, 2006. M. Foucault, *La voluntad de saber*. París, Gallimard 1976. M. Foucault, *Naissance de la biopolitique*. París, Gallimard-Seuil, 2004. La biopolítica abre a la acción del Estado un campo inmenso en el que adquiere pleno sentido la ideología de la gobernanza.

Ejemplos notorios son la a pesar de todo fracasada Constitución Europea y el posterior Tratado de Lisboa, que es casi lo mismo que aquella salvo el hecho formal de no presentarse como una Constitución, para evitar tener que consultar a los administrados.

Es un proceso en el que las partes, los gobiernos intervinientes, negocian haciéndose concesiones mutuas en función de los respectivos intereses a fin de combinarlos en un todo armónico sin contar ni con sus naciones ni con el conjunto de los europeos. Naturalmente, prevalecen los criterios de las oligarquías más fuertes.

6.- Justamente poco antes del proyecto de Constitución, la Comisión Europea, alarmada según propia confesión por “el cada vez menor índice de participación en las últimas elecciones al parlamento europeo y el ‘no’ irlandés” que “contribuyen también a poner de manifiesto la creciente brecha existente entre la Unión Europea y las personas a las que sirve”, es decir, el llamado déficit democrático, publicó un librito blanco titulado *La gobernanza europea* (6). Este folleto reconoce que, a pesar de los éxitos que enumera, “son muchos los europeos que se sienten alejados de la labor de la Unión”. Añade curiosamente, como para disculparse, que “ese sentimiento no se limita a las instituciones europeas, sino que afecta al conjunto de las instituciones políticas en todo el mundo” (¿?).

En el librito se enumeran los principios que configuran la idea que tienen los dirigentes europeos de la gobernanza. Definida como la técnica apropiada del “método europeo” que “garantiza tanto la diversidad como la eficacia de la Unión”, piensan al parecer que sea la gobernanza la panacea de los males políticos de Europa, en especial de las relaciones entre los europeos y la oligarquía dominante, de la que son súbditos. No obstante, conviene dar la apariencia de que se les trata como a ciudadanos libres.

Los principios, destinados según el documento a reforzar los de proporcionalidad y subsidiariedad, son los cinco siguientes:

(6) Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comuidades Europeas, 2001.

Apertura, Participación, Responsabilidad, Eficacia y Coherencia. No se mencionan por cierto los viejos principios administrativos de rapidez y economía, quizá porque no caracterizan a la costosísima burocracia europea.

Así pues, por lo pronto, la gobernanza no consiste en una adaptación de las tradicionales relaciones diplomáticas típicamente políticas, cuyo horizonte suele ser el conflicto de intereses contrapuestos, que puede llevar en casos extremos, a la guerra, palabra proscrita. Tampoco se trata de las relaciones entre los órganos rectores de la Unión y los respectivos Estados, o de las relaciones entre los Estados que forman la Unión, sino de negociaciones conjuntas de los gobiernos en las que todas las partes tienen el mismo objetivo, la unidad política, partiendo de la idea formal de que aun los intereses más opuestos deben y tienen que conciliarse armónicamente respetando los de todos. De ahí que las negociaciones hayan de ser lentas, pero siempre excluyendo la posibilidad de un conflicto irreversible. Prevalecen por tanto las fórmulas técnicas, burocráticas, aunque muchos diplomáticos participen en ellas. Únicamente pretendo señalar que se trata de armonizar intereses como en una sociedad mercantil, no de resolver conflictos. No voy a describir aquí el proceso para lograr que la Unión Europea alcance la unidad política, que ustedes conocen mejor que yo.

7.- En suma, la gobernanza se refiere a las relaciones de los órganos de gestión europeos con los administrados, ya que no existe la ciudadanía europea (que de existir sería una ficción). Se trata de administrar bienes, por lo que detrás opera el mito moderno del comercio como instrumento pacificador, caro al pensamiento ilustrado y economicista, que lleva a sustituir la política por la economía. De hecho, la gran política europea de nuestros días se reduce a política económica, a la que, según los criterios socialdemócratas, la llamada política social –se podría decir, quizá más exactamente, el gasto social– le añade moralidad. De ahí que un modelo muy conveniente sea el que proporcionan

las relaciones empresariales añadiéndoles la moralidad mediante el gasto social. El riesgo es que una empresa teóricamente de naturaleza política se despolitice completamente, lo que no deja de ser una contradicción, y suscita la posibilidad de graves inconvenientes.

En primer lugar, al no ser los pueblos los que negocian, sino sus gobiernos, se plantea agudamente el problema de su representatividad, y es un hecho reconocido que el sistema representativo está gravísimamente averiado en todas las naciones europeas; con lo que los acuerdos resultan ser acuerdos entre oligarquías mal o nada controladas por los propios pueblos a los que representan. De ahí la desmedida influencia que tienen los grandes complejos industriales, mercantiles y bancarios en la pseudopolítica paneuropea, que los gobiernos extrapolan a las relaciones interiores de sus Estados, con las consiguientes dosis previsibles de corrupción.

En segundo lugar, todos esos gobiernos, sean de derechas o de izquierdas, son socialdemócratas, siendo el consenso en torno a la socialdemocracia, fundado en la domesticación de la opinión pública mediante la politización, lo que les une. Según Moreau Defarges, un estudioso francés del tema (7), para la socialdemocracia todo debe ser gestionado, administrado, incluso la salud y la muerte; todo debe ser neutralizado, pues los intereses superiores de la Humanidad deben ser asumidos por todos. Lo de menos es el fin, lo importante es el trabajo en común. Y esto marca indefectiblemente a la Unión Europea una orientación política tan discutible, como nociva y fuera de lugar. Entre otras razones, porque la socialdemocracia, por un lado, en tanto socialismo, en el plano de la producción es saintsimoniano, es decir se basa en el control de la economía a través de las grandes concentraciones empresariales —como ya ocurría en la Unión Soviética, en la práctica más saintsimoniana que marxista— y por otro se hace neoliberal para ser más eficiente concediendo un papel fundamental al crédito y teóricamente a la competencia. El resultado es que toda la actividad económica y en buena medida la estrictamente social,

(7) Vid. de este autor *La gouvernance*. París, Puf-Que sais-je?, 2003.

o sea, toda la sociedad, queda a merced de las grandes concentraciones industriales, comerciales y crediticias. Lo que le interesa a la gobernanza europea es la macroeconomía, a pesar de que la auténtica economía política es la microeconomía, la de las familias. Se están empezando a ver algunas consecuencias.

Y, en tercer lugar, una unión política no es sólo un amasijo o componenda de intereses. En ella entran juego otros factores, tanto racionales como *cum grano salis* irracionales, aunque también se podría decir, históricos. Europa es un conjunto de naciones y las naciones históricas, aunque, naturalmente, tienen intereses no se reducen a ellos. De hecho, la gobernanza a la europea como ideología paraliza y quebranta la energía de las naciones con su economicismo burocrático que favorece a los grandes intereses y a los *lobbies* en sentido europeo, muy distinto del norteamericano.

8.- La gobernanza o gobernación, tal como se entiende en el proceso europeo, repercutió empero en el interior de los Estados participantes. Todos ellos están obligados a hacer suyas las directrices, reglas y reglamentaciones burocráticas de la Unión, el llamado derecho comunitario, que se presenta como una suerte de *Common-law* administrativo al que queda sometida toda la legislación interna. Ahora bien, puesto que se trata de armonizar intereses y no de resolver conflictos, en primer lugar, la armonización tiene un carácter predominantemente técnico, con lo que el derecho y la vida nacional quedan sometidos a la técnica europeísta por llamarla de algún modo y, en segundo lugar, como las discusiones originarias son entre iguales, entre los gobiernos, no entre administradores y administrados, o entre vendedor y cliente, pues los negociadores, los gobiernos, están todos formalmente en el mismo plano, de lo que se trata es de asegurarse mutuamente las oligarquías respectivas. La Unión Europea se parece mucho a una sociedad de socorros mutuos entre las oligarquías nacionales.

Aparte de eso, la posición de los gobiernos depende lógicamente, al menos formalmente, de su prestigio y de la potencia económica de sus respectivas naciones, lo que se procura ocultar

cuidadosamente, pues podría parecer abuso de poder y nade quiere saber nada del poder. Aunque algo de eso salió a la luz pública en las discusiones sobre el Tratado de Niza. Otro ejemplo es la implantación del euro *manu militari*, en un plazo mínimo, para beneficio de Francia y Alemania con las consecuencias negativas conocidas para los demás. Pero el procedimiento de la gobernanza con sus supuestas discusiones entre las partes interesadas, lo disimula, al ser los representantes de las mismas los gobiernos que imaginariamente representan a sus súbditos, que no pueden participar en la discusión. Es decir, que mientras en lo que respecta a Europa los gobiernos renuncian a la soberanía, excluyéndose la posibilidad de invocar un *ius imperativum*, sustituido por un trato complaciente a costa de los intereses de sus naciones, sin embargo la ejercen sobre sus supuestos representados a los que se trasladan como tal *ius imperativum* los acuerdos comunitarios, formando una especie de derecho público interno superior al de cada Estado; los súbditos están así doblemente sometidos al *ius imperativum* europeo, al *Common law* administrativo y al derecho administrativo nacional.

9.- La mentalidad de la gobernanza parece haberse trasladado no obstante a las relaciones internas de cada Estado con sus súbditos, pues no puede hablarse de ciudadanos cuando, en la mayoría de los casos, no existe libertad política. Ahora bien, como la gobernanza implica que todo es negociable, es así como se introduce la corrupción oligárquica en medio de la sociedad. Los amigos de los gobiernos hacen su agosto y se crean inmensas fortunas privadas.

En una empresa, las relaciones entre su administración y los clientes no son, evidentemente, obligatorias, sino enteramente libres, pues, si no es monopolística existe competencia. En Estados Unidos, o en Inglaterra, las relaciones entre la administración del gobierno y los ciudadanos tampoco se conducen según algún *ius imperativum*, entre otras razones porque allí no existe el derecho administrativo al no haber propiamente Estado, pues hay

que insistir en que el *government* no es el Estado. Esto hace que las relaciones entre los empleados gubernamentales y el público sean realmente de igual a igual. En cambio, en Europa existe el Estado y, por ende, el derecho público, una de cuyas ramas, cada vez más importante a pesar de la gobernanza y al mismo tiempo a causa de la gobernanza, es el derecho administrativo con sus distintas ramas, entre las que destaca la fiscal, una rama claramente antijurídica, pues el impuesto no es un concepto de derecho, sino de la legislación.

O sea, que en Europa el derecho público interno es *ius imperativum*, por lo que las relaciones entre la administración pública y el público son asimétricas, ya que el súbdito, al adolecer de libertad política se halla en una situación de inferioridad. Hace tiempo veía Schumpeter que la gran diferencia entre Inglaterra y el Continente consistía en que allí la economía política, que presupone tratos entre partes en plano de igualdad, hace las veces del derecho administrativo en el Continente.

Es cierto que las administraciones estatales intentan ser más eficientes adoptando procedimientos formalmente semejantes a los norteamericanos; crean incluso instituciones administrativas a las que se les llama equívocamente agencias y fundaciones públicas. Pero esto es una ficción, ya que no son del gobierno, sino del Estado. Y además, cuanta mayor libertad de movimiento o discrecionalidad se le permite a la administración estatal en sus relaciones con los súbditos, más riesgo existe de colusiones, o sea, de corrupción. ¿En qué se traduce, pues, la gobernanza o gobernación allí donde hay Estado? Por una parte, en una manera de edulcorar el uso del poder; por otra, aprovechando su carácter por decirlo así paternal —la ciencia de la policía— autoriza a que el gobierno se entremeta en los aspectos más íntimos de la vida con el fin de modificar las conductas a su antojo. ¿Qué significa pues, la gobernanza? Hay que hablar nuevamente de antecedentes ideológicos.

10.- Saint Simon pensaba hace aproximadamente dos siglos, cuando se afirmaba el Estado napoleónico dotado de una potente

maquinaria burocrática, que gracias a la técnica aumentaría la producción de bienes de manera que se podría acabar con la pobreza. Preconizaba en consecuencia que había llegado el momento de sustituir la tradicional política estatal por la fraternal administración de las cosas desde un centro, el Estado. La condición era que el Estado funcionase como una especie de gran empresa, la empresa de las empresas por decirlo así, de manera que se pudieran producir y distribuir los bienes de manera acorde a las necesidades de cada uno. Es decir, la planificación perfecta y pacífica de la actividad económica para satisfacer las necesidades de la vida, lo que llamaba Foucault la biopolítica. Saint Simon es el santo patrono de los planificadores contemporáneos y, según esto, cabría decir que es también el de la gobernanza a la europea. Esta es, en el fondo, la realización de la política saintsimoniana, la política positiva de su discípulo Comte.

Con el tiempo, se han cumplido en cierto modo las previsiones del santo patrón francés de la política como política socio-económica, cuyo *pendant* alemán fue Lassalle, el rival de Marx fundador de la socialdemocracia. La socialdemocracia es una combinación de Saint Simon, quien postulaba la transformación del gobierno en gobierno administrativo, y las ideas de Lassalle, quien llegó a comparar al Estado con Dios. La socialdemocracia conserva de Marx los métodos de lucha para conseguir el poder, si bien renuncia a alcanzarlo empleando métodos violentos, que sustituyepor la fuerza de las leyes. Y de Comte, el mayor discípulo de Saint Simon, conserva la concepción positivista de la política, la política positiva, pensada para la Humanidad entera. Con estos antecedentes no parece, pues, exagerado afirmar que la gobernanza es el método de gestión de la llamada democracia social, una degeneración, por no decir falsificación, de la democracia política. Aquella es la democracia que corresponde la visión biopolítica.

El Estado de Bienestar, que ejecuta la biopolítica, da satisfacción a Saint Simon y Lassalle, y en buena parte a Marx. La producción ha aumentado en una proporción no soñada por Saint

Simon y el Estado de Bienestar dispone de ella de manera directa e indirecta, puesto que centraliza el crédito, otro de los sueños del aristócrata francés, y, eliminado el patrón oro, la actividad económica ha llegado a un punto en que ya no podría funcionar sin él: desde un lugar concreto, que suele ser el Banco Central de cada Estado, al que se superpone ahora el Banco Central Europeo quedando aquellos como correas de transmisión, toda la producción y el trabajo y casi todos los ingresos están a merced del Estado. En torno a más del cincuenta por ciento de los trabajadores europeos dependen directamente del Estado y las administraciones públicas o de instituciones asociadas a ellos, y los europeos tienen que trabajar un promedio de algo más de seis meses al año para sufragar los enormes gastos públicos con sus impuestos y de otras formas no impositivas pero igualmente obligatorias.

11.- Hilaire Belloc predijo en un libro adivinatorio de 1913, *El Estado servil*, que se estaba pasando de la sociedad libre a la sociedad servil y su profecía se está cumpliendo. Veía la causa principal en que la actividad económica se supeditaba progresivamente al Estado y que sustraer la libertad económica acaba con la libertad. Los gobiernos dulcifican su acción explotadora si no deprimadora con la gobernanza.

No hay, al menos por ahora, ni una teoría ni un sistema de la gobernanza. Pero cabe añadir, que debido a las transformaciones en los medios de comunicación, entre ellos la informática, se ha creado lo que ya se llama el “tercer espacio”, formado por las redes de información, sobre el que se especula mucho. Ese tercer espacio, en el que prospera la gobernanza, se superpone al espacio físico y al político, con lo que acoge la multiculturalidad y en cierto modo la potencia. Los gobiernos pretenden realizar por medio de las redes de información el ideal de Bentham del Estado como un Panopticon.

En realidad, según van las cosas, el ideal de la forma del gobierno europeo no podrá ser otra cosa que un gran Panopticon que centralice las redes de la información, principalmente la eco-

nómica. Pues, justamente, uno de los principales ideales de la gobernanza es la *transparencia*, que todo sea público en la medida en que esté controlado, lo que implica multitud de controles, que mediante la gobernanza aplicada a la información no parecen violentos. Su objetivo es conseguir así el hombre perfecto, el hombre nuevo solidario que ha superado el egoísmo. Un hombre que no provoca conflictos porque se conduce de acuerdo con las innumerables reglas o regulaciones de todos los aspectos de la vida. Los únicos conflictos serían los que provocan los intereses y, para eso, para impedir el conflicto, está la gobernanza, con la que la burocracia da a cada uno lo suyo en nombre de un interés general objetivo, permanente y abierto, interés que en realidad deja de ser un todo y se dispersa en multitud de intereses particulares. Esta gobernanza es una mezcla de la *iurisdictio* y el *gubernaculum*, que dejarían de ser esferas separadas, ya que la burocracia desempeñaría simultáneamente ambas funciones conforme a la *Polizeiweisenschaft*.

La gobernanza es el método de un poder suave pero absorbente, tutelar diría Tocqueville, que, prescindiendo de la fuerza procede mediante la incitación y la persuasión. Su poder radica en el control de los flujos de información sobre la situación y la disposición de la riqueza. Esta manera sutil de proceder permite sustituir el poder por los sistemas de relaciones. De ahí la importancia de la *comunicación*.

12.- Todo lo anterior, muy resumido aquí, es el contexto negativo de la gobernanza, que tal como se utiliza en Europa implica la despolitización, es decir, la renuncia a decidir. No hay decisiones porque todo está reglado. Se trata sólo de aplicar las reglas. La política ha desaparecido y la ciencia política socialdemócrata puede decir que se realiza el ideal –nunca fue otra cosa– del Estado de Derecho.

Sin embargo, la gobernanza, tal como se entiende actualmente en Europa, presupone el fin de la Política y del Derecho. Se habla, y parece que con algún fundamento, de la crisis de la reli-

gión y puede decirse lo mismo de la Política, el Derecho e incluso la Economía política: se habrían acabado la religión, la política, el derecho, la economía política; la confrontación dialéctica entre la religión y la política en la que ha prosperado la libertad. Lo que se llama hoy política es ya en gran medida actividad burocrática. La burocracia del Estado despolitizado, que administra todos los recursos disponibles, desempeña el papel de la política en las politizadas sociedades europeas. Politizadas en tanto neutralizadas de acuerdo con el ser del Estado, neutral por naturaleza. La neutralización de las sociedades, o sea, su estatificación, presupone que se han acabado los conflictos políticos propiamente dichos, que giran en torno a las dos leyes fundamentales de la ciencia política: la ley de hierro de la oligarquía y la representación.

La primera afirma que todo gobierno es oligárquico y la segunda es el remedio, siempre precario, a esta realidad. En la presente situación, la representación, monopolizada por la oligarquía que forman los partidos, lo que en términos del derecho político se llama el Estado de Partidos, es prácticamente inexistente. En las elecciones para designar representantes, los súbditos se limitan a elegir al partido que prefieren que dirija a la burocracia pública, la gobernanza. Los mismos partidos no se nutren ya de hombres políticos —es notoria la crisis del liderazgo—, sino de profesionales de la política que aspiran a dirigir la burocracia como superburócratas. Es así como hace su aparición la gobernanza para realizar la política despolitizada de las oligarquías contemporáneas. La burocracia tiene la virtud de parecer imparcial y, por tanto, disimula la realidad de la oligarquía.

13.- El Estado de Partidos, pluralista porque las oligarquías compiten entre sí para administrar el Estado, es heredero del Estado de Partido único típico de la primera mitad del siglo XX. El Estado de Partido único tiene el inconveniente de que excluye por definición el natural pluralismo social. En cambio, el Estado de Partidos puede presentarse formalmente como un Estado pluralista, lo que, por una parte, le hace inmune a las críticas, pues-

to que, por otra, simula la existencia de libertad política y, como se dijo antes, de competencia. Y la gobernanza es el método del pluralismo del Estado de Partidos, al dar la apariencia de que el gobierno discute con los súbditos sus pequeñas decisiones políticas. Esto tiene que ver con el hecho de que el Estado es un aparato técnico, por lo que sus decisiones en realidad no son tales, sino la solución más o menos racional de problemas técnicos. Esto mismo constituye una prueba de su apoliticismo, puesto que los verdaderos problemas políticos, los auténticos conflictos políticos, no tienen solución, como decía Bertrand de Jouvenel. Pues, la decisión para solucionar un conflicto político entraña una radical toma de partido entre las alternativas posibles, es un acto de la voluntad. Y la gobernanza, que pretende ser un sistema democrático no voluntarista de gestión, excluye por definición la decisión. Pues la idea de decisión es en sí misma antidemocrática: por un lado, es contraria al ideal democrático de la participación, y, por otro, introduce una diferencia entre quien decide y el destinatario de la decisión, lo que también es espurio desde el punto de vista de la democracia igualitaria, que es la democracia que inspira a la gobernanza europea. Ciertamente, como método de gestión se produce conforme a reglas. Pero éstas dejan un espacio a la discrecionalidad, cuya efectividad y alcance depende, por supuesto, de los políticos democráticos, que actúan así como soberanos en el ámbito de sus competencias. Pues la gobernanza presupone también una soberanía ampliamente compartida. Por eso se dice que ha desaparecido la soberanía. Pero se trata simplemente de que la soberanía político-jurídica se produce de una manera más flexible.

Lo que subyace a la idea de la gobernanza, que tiene por fin la expansión regular de la creatividad es, por una parte, la idea mítica del contrato social, que, en último análisis, sostiene, conforme a los criterios humanistas, que el hombre y su natural sociabilidad son moldeables. Por otra, la de que la difusión de la democracia entraña la paz perpetua.

14.- La legislación llamada neoliberal es el instrumento de la

gobernanza. Pero su neoliberalismo es una combinación de la libertad socialdemócrata de pensamiento y los intereses de la gran empresa saintsimoniana. Su finalidad es realizar la revolución conducente a la Ciudad Perfecta y al hombre nuevo por medios legales. La gobernanza es el método de la revolución legal en marcha, si bien, en rigor, no es revolucionaria en el sentido habitual, pues sólo quiere administrar. Lo revolucionario son sus consecuencias (8). La gobernanza aspira a administrar de la Tierra entera. Fracasadas las planificaciones y siendo imposible planificar toda la Tierra, la gobernanza ocupa su lugar procediendo lentamente, resolviendo casos y circunstancias concretos, pero tratando de envolver a la Tierra entera en las redes de la información.

Ahora bien, a la verdad, la gobernanza opera sobre un mundo virtual, fantasmagórico, en el que no cuenta para nada la geopolítica ni existen las fronteras: sólo cuenta lo que considera bienes públicos universales. Los propios Estados entran en el juego de la competencia como unos actores destacados en perpetua reconstrucción, pero nada más, pues la política carece de finalidad. Es internacional en este sentido. Al mismo tiempo, liquida el pensamiento sustituyéndolo por el proceso, pues únicamente se trata de aplicar las reglas emanadas de la burocracia legisladora. Para la gobernanza sólo cuentan los bienes materializables, que ve como recursos. Ante ella, los mismos hombres no son más que recursos humanos, aunque sean el primero y más importante de ellos (9).

15.- Hasta aquí he intentado hacer una crítica política de la gobernanza tal como se utiliza en la Europa socialdemócrata, encaminada a pastorear a pueblos domesticados, sin libertad política. Podría extenderse también a la ONU y a otros organismos.

(8) Ch. Delfour, en su libro *España, las autonomías y Europa. Ensayo sobre la invención de nuevos modos de organización territorial y de gobernanza* (Gijón, Ediciones Trea, 2007) considera un ejemplo de gobernanza las autonomías españolas.

(9) El nacionalsocialismo evaluaba a los hombres como la "riqueza viviente" conforme a su peculiar interpretación de la política como "dar forma a la vida de un pueblo" en el sentido de la biopolítica. Vid. G. Agamben, *Homo sacer*. Tercera parte, 4, págs. 82 y sigs.

Doctrinalmente sería más interesante examinar las ideas de Foucault y Senellart sobre lo que ellos llaman la gobernabilidad (10). Pero para terminar, me referiré brevemente a aspectos positivos que, en mi opinión, pueden derivarse de la gobernanza.

Podrían resumirse en que, al borrarse las fronteras entre lo público y lo privado se difumina el Estado, quedando sólo el gobierno. Se iría, pues, hacia un gobierno sin Estado, lo que en modo alguno tiene por qué ser negativo. Por cierto, según esa perspectiva quizá hubiera debido titularse esta exposición del Estado a la gobernanza.

En Norteamérica, por poner un ejemplo positivo, no existe el Estado, ni por consiguiente la distinción entre derecho público y derecho privado que establece una jerarquía, que, por lo menos separa a administración del pueblo, como expresa muy bien el derecho administrativo, que casi ha sustituido al derecho civil. Allí, como indiqué, la gobernabilidad, término preferible en español al de gobernanza, se refiere a las relaciones entre el gobierno en sus distintos niveles o aspectos, incluidas las “agencias” gubernamentales, y los hombres libres.

La estatalidad implica, en efecto, una rígida jerarquía y, siguiendo con el ejemplo norteamericano, aquí las autoridades no gozan de una posición de preeminencia apoyada en la posibilidad de sanciones, en las relaciones entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos. Idealmente, más bien se trataría sólo de conseguir su cooperación voluntaria, enteramente libre, en pie de igualdad, e incluso de ayudarles. En este sentido, con palabras de Antonio Natera, el concepto de gobernanza alude en la actualidad a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado—este autor no distingue entre Gobierno y Estado—, y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo públi-

(10) De M. Foucault, *Defender la sociedad*. (Madrid, Akal, 2003) y, *Seguridad, territorio, población* (Madrid, Akal, 2008). De M. Senellart, *Les Arts de gouverner. Du regimen médiéval au concept de gouvernement*. París, Senil, 1995.

co y lo privado. Implica, dice Natera citando un artículo de R. A. W. Rhodes titulado significativamente “The New Governance: Governing Without Government”, “un cambio de sentido del gobierno, un nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad”.

En el plano ideológico, tal vez influyen en ello no sólo los hechos, sino la defensa del modelo de mercado que hacen algunos liberales, conservadores y los libertaristas o anarcolibertarios frente a las concepciones colectivistas y dirigistas, representadas hoy por la socialdemocracia. De momento, esta última adapta la gobernanza a su igualitarismo, pacifismo y democratismo. Pero, a la larga, se vería obligada por la fuerza de las cosas a aceptar a su pesar cambios que socavan las actitudes de la ideología, y modificaciones en los objetivos de la política que minan lentamente tanto la naturaleza del Estado, la neutralidad, como su principio, la soberanía. La maquinaria estatal parece incompatible *in the long run* con la gobernanza. Y cabe pensar que su empleo, al socavar la estatalidad, devuelva al pueblo la libertad política.