



Desde hace dos décadas, la teoría de la gobernanza ha venido a representar el nuevo paradigma de la reforma de lo público, siendo acogida por una buena parte de los teóricos como la definitiva superación de la burocracia y la consagración de la eficiencia administrativa. La RAE define la gobernanza como 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”*. El problema es que ese “equilibrio” debe vadear entre objetivos enfrentados.

Un eje fundamental del nuevo enfoque es la “orientación al cliente”, que viene a completar la metamorfosis del concepto de “ciudadano” –originariamente sujeto político y miembro de una comunidad con la que decidía su destino–, para acabar convertido en “consumidor”, una noción individualista, insolidaria y extraña a la idea de proyecto colectivo.

Las relaciones del mercado han venido impregnando la gestión pública desde hace medio siglo con las agencias, privatizaciones, externalizaciones y sociedades mixtas. De modo que la lógica del negocio ha acabado trastocado la identidad de lo común. Una evidencia clara de este fenómeno es debilitar los servicios públicos, sugiriendo que el “cliente” tiene garantías más concretas que el “ciudadano”; lo que nos lleva a una noción aminorada de la democracia. El cliente no decide sobre opciones comunitarias, solo elige entre lo que puede pagar.

La imposibilidad fáctica de tomar decisiones en comunidades grandes obligó a asumir la necesidad de pasar del ideal de democracia directa al de democracia representativa, a constitucionalizar sus principios (separación de poderes y garantía de los derechos fundamentales), y aceptar la intermediación de profesionales (políticos y funcionarios). Pero la “delegación” progresiva acaba siendo “abdicación” de las facultades hasta convertir a los ciudadanos en “figurantes”.

Se había completado el triángulo por el cual los ciudadanos dan legitimidad a las instituciones; el parlamento y el gobierno regulan la normalidad económica y esta socializa a la ciudadanía. Pero cuando las instituciones sustituyen sus valores cívicos por los del mercado, el flujo de estas transacciones cambia de sentido, ahora las grandes corporaciones obtienen de las instituciones políticas la legislación que más conviene a sus intereses, y el Estado manufactura del electorado la legitimidad que necesita.

Las ideas fuerza de la democracia –igualdad, libertad, justicia y pluralismo político– se han ahuecado para amoldarse a la globalización y acabar como ideales retóricos. La “democracia viable” consiste entonces en que se mantenga el mínimo imprescindible de participación. Y aquí aparece la habilidad de la gobernanza para combinar elementos contradictorios, e integrar mecanismos dinámicos para mantener un orden estable. Se propugna un sistema multicultural que incluye el tratamiento de lo social con sus distintos matices, pero esto no es integración plural; para que lo fuera debería orientarse hacia la reducción de desigualdades. No puede darse lo plural en una sociedad con alto nivel de exclusión; cuando el gap entre los que tienen y los marginados no deja de crecer, la diversidad no es pluralidad, es solo sinónimo de “complejidad” o de variado colorido.

La aportación de la gobernanza está en proponer mecanismos conciliadores que refuerzan la credibilidad mejorando la información, la consulta y la participación; promoviendo la transparencia para vigorizar la legitimidad de las instituciones en un momento en el que la falta de confianza ciudadana arroja valores alarmantes. Este lenguaje regenerador es su activo más consistente, pero esta renovación se convierte en “discurso abstracto” y “no-inocente”, cuando examinamos la inconsistencia de los resultados, y como sus impulsos reformadores acaban en la promulgación de leyes cuyos cambios no llegan a calar en las instituciones, ni en las políticas, ni en la cultura.

- --- Los proyectos de transparencia y buen gobierno –con algunas variantes en el ámbito de la OCDE– han quedado en portales que ofrecen lo ya publicado en distintas webs oficiales, pero siguen sin entregar al público información clave con la excusa recurrente de la protección de datos personales.

- --- Los códigos éticos que refuerzan la integridad continúan siendo ineficaces. Las ‘puertas giratorias’, los lobbies sin control, el conflicto de intereses... siguen ahí.

- --- Las organizaciones internacionales que pavimentan el camino a la globalización: BM, FMI,

OMC, OCDE..., están más preocupadas por el crecimiento de la economía y la flexibilización del mercado laboral que por acabar con la evasión fiscal proveniente de la corrupción. Su propuesta de “racionalización” de lo público prioriza la liquidación de ciertos servicios sociales antes que la investigación y denuncia de paraísos fiscales. Nos enteraremos de cualquier escándalo financiero por los medios de comunicación antes que por estas instituciones especializadas.

La participación que la gobernanza propugna está dando resultados que no podemos infravalorar, pero se trata de experiencias locales en políticas alejadas de decisiones importantes. ¿Facilita realmente la gobernanza, abrir la participación a esferas de más alcance que la vida local, la comunidad educativa en primaria y secundaria, o la incorporación asociativa a determinadas corporaciones?

Nadie pone en duda ciertos elementos del análisis de la gobernanza, que los servicios públicos deben ser más eficientes, el endeudamiento requiere de estrategias más audaces, etc.; pero es dudoso que la visión empresarial y su pensamiento único: “recortar gastos” sea el remedio universal para lo público.

A estas alturas de la globalización es un hecho que el Estado ha perdido parte de su competencia reguladora a favor del liderazgo de instancias supranacionales –que no tienen legitimidad democrática (BM, FMI, OCDE)–, y de la UE a la que se reconoce primacía normativa sobre nuestro ordenamiento nacional. Pero una reflexión mínima se impone antes de aplicar de forma mecánica esas recetas económicas ajenas a los valores democráticos.

El nuevo horizonte ya está aquí, es el “individuo responsable” que sustituye al Estado garantizador de los derechos sociales. Ese “individuo” educado financieramente desde la escuela debe saber que necesitará un seguro médico particular, una educación privada para sus hijos y un fondo de pensiones personal. Se consumará así la mutación del “ciudadano” en “cliente” y en “individuo responsable”. Véase el Plan de Educación Financiera que la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Banco España firmaron en 2008 siguiendo las recomendaciones de la OCDE, y que va ya por su segunda edición quinquenal (2013-2017)

Hay que evaluar los aportes de la gobernanza, su contribución a la descentralización y a los lazos horizontales, sin olvidar sus efectos mutantes entre los cuales está pensar que pagando menos impuestos tendremos capacidad económica para la elección de servicios particulares (educación, hospital, plan de pensiones...), sin tener conciencia de haber sido privados de los

derechos sociales que encarnan los valores comunitarios, y dejando al albur de las posibilidades de cada cual el acceso a esos servicios. La eficiencia que no es compatible con los valores de la ciudadanía no es incorporable a la reforma de lo público.

Fernando Sánchez-Beato