

# DEMOCRACIA, GOBERNANZA Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

JUAN B. LORENZO DE MEMBIELA

*SUMARIO: I. GOBERNANZA Y CRISIS DEL CONCEPTO ESTADO.— II. GOBERNANZA E INGOBERNABILIDAD.— III. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA ACCIÓN DE ESTADO.— IV. PRINCIPIOS.— V. NUEVA GERENCIA PÚBLICA (NGP) Y SU OPERATIVIDAD EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE.*

*RESUMEN:* El concepto de Estado está cuestionado por distintos motivos: ineficiencia, desviación de poder, corrupción, gestiones públicas monolíticas influidas esencialmente por la política. Entre ellas, muy significativa, esta la crisis del valor «autoridad» que padece la sociedad. Por ello, el Estado que tradicionalmente ostentaba este «rol» se ha visto afectado.

Para evitar el «desencanto del Estado», y con ello, la crisis de la organización institucional se ha adoptado la estrategia llamada «Gobernanza». Con ello se pretende implementar un mecanismo cooperativo en la adopción de decisiones públicas entre el titular del poder público y las organizaciones civiles afectadas.

Junto a esta estrategia entre partes, concurre otra, llamada Nueva gestión Pública, que opera dentro de las organizaciones públicas con la finalidad de superar la dominación burocrática e imprimir capacidad de respuesta a los problemas que la gestión de las Administraciones tienen. Se quiere superar la acomodación de la organización pública mediante la participación de los funcionarios en la gestión, flexibilizando las relaciones de jerarquía creadas.

*Palabras clave:* gobernanza; nueva gestión pública; crisis del Estado.

*ABSTRACT:* The concept of State is questioned for different motives: inefficiency, diversion of power, corruption, public monolithic negotiations influenced essentially by the politics (policy). Between them, very important, this one: the crisis of the value «authority» that the society suffers. For it, the State that traditionally was showing this «role» has met affected.

To avoid «Disenchantment of the State», and with it, the crisis of the institutional organization has adopted the strategy called «Gobernanza». With it one tries to implement a cooperative mechanism in the adoption of public decisions between (among) the holder of the public power and the civil affected organizations.

*Alongside this strategy among parties exit other, called New Public Management, which operates within the public organizations in order to overcome the bureaucratic domination and printing capacity to respond to the problems that the government must manage. It want to overcome the accommodation of the public organization through staff participation in management, flexible hierarchy of relationships established.*

*Key words: governance, new public choice, crisis of the State.*

## **I. GOBERNANZA Y CRISIS DEL CONCEPTO ESTADO**

La legitimación *del gobierno como institución investida de auctoritas* constituye el objeto de arduas polémicas doctrinales. Entre muchas, la expuesta por MAYNTZ, de calado político, que constata una ruptura entre la teoría de la democracia y la teoría de la gobernanza política (1). Otra, la expuesta por AGUILAR VILLANUEVA, desde una perspectiva gerencial, para quien la gobernanza es un cauce para instaurar racionalidad y eficacia en el poder público para la conducción de la sociedad (2). Un instrumento para superar las *incapacidades gestoras que han ocasionado daños a la sociedad, sin mayor responsabilidad, y truncado*, es lo importante, *oportunidades futuras y progresos lineales* en la organización en provecho de todos. Aunque no resulte razonable, como apunta PRATS, identificar la acción administrativa de autoridad —que es acción gubernativa— con «gerencia» o «management público» intentando aplicar los criterios convencionales de eficacia y de eficiencia (3). Yo, sin embargo, lo veo apropiado sin que quepan justificaciones que permitan eludir gestiones debidas y responsables.

Desde una óptica gestora, la gobernanza conecta con el significado que le atribuye el Dictamen de 10 de julio de 2001 del Comité Económico y Social: *La sociedad civil organizada y la gobernanza europea – Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco*, § 2.1.1: «el con-

---

(1) MAYNTZ, R., *New challenges to governance theory*, European University Institute, Robert Schuman Centre – Jean Monet Chair Papers, núm. 50, Florence.

(2) AGUILAR VILLANUEVA, L.F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 2006, p. 37.

(3) PRATS CATALÁ, J., *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, INAP – IIG, Madrid, 2005, p. 121.

junto de normas, procesos y comportamientos que afectan a la calidad del ejercicio de los poderes a nivel europeo, en particular, la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la eficacia».

Pero también, respecto al gobierno que representa la forma clásica de dirigir un Estado, basada en una jerarquía institucional y en una política de normas y reglamentos. La gobernanza es una forma de gobierno en la que grupos, personas de diferentes instituciones, organizaciones, órganos y empresas trabajan en redes y en asociaciones públicas y privadas. Sobre la base del diálogo, de discusiones y de procedimientos de negociación, elaboran acuerdos y contratos crean un mecanismo para la futura toma de decisiones, Resolución de 26 de junio de 2002, *Gobernanza y responsabilidad social de las empresas en un mundo globalizado*. Autores holandeses como KLUIN, KICKERT y KOOIMAN argumentan el vacío de legitimidad, la complejidad de los procesos políticos y las numerosas instituciones implicadas en la toma de decisiones reducen al gobierno a un actor entre muchos (4).

Nacimiento de una «conciencia democrática» y de «exigencia ética», apunta la Comunicación 5 de junio de 2002: *Gobernanza europea para legislar mejor*. Y para consolidar la aplicación de los principios de responsabilidad y proporcionalidad junto a la transparencia, claridad y aceptación de la crítica. Principios extensibles a las organizaciones empresariales con la finalidad de aumentar la eficiencia y proteger los derechos de los accionistas y de terceras partes, Decisión 2004/706/CE, de 15 de octubre, que *Crea un Foro europeo sobre la gobernanza empresarial*.

## II. GOBERNANZA E INGOBERNABILIDAD

Se quiera evitar la *ingobernabilidad*, definida como una *discrasia entre el flujo de las demandas políticas y el de las respuestas institucionales* (5) que avocaría a un *régimen autocrático* (6). Se trataría de una

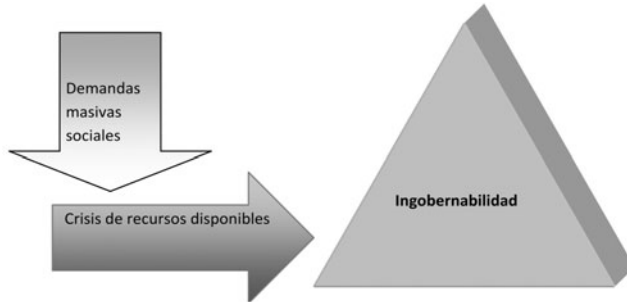
---

(4) KLUIN, E.-H. (1997), *Policy networks: an overview*, en KICKERT, W.J.M., KLUIN, E.-H. y KOPPENJAN, J. F. M. (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Sage London, 1997.

(5) CAZZOLA, F., *Política, intereses y reducción de los recursos: Consideraciones sobre el caso italiano*, REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, 1984, 40, p. 30.

(6) RUBIO CARRACEDO, J., *Democracia mínima. El paradigma democrático*, «Revista de Estudios Políticos», 1995, 89, p. 168.

crisis fiscal del Estado desbordado por exigencias prestacionales, según este esquema:



La ingobernabilidad es caracterizada por una creciente desigualdad social, por una desestructuración de valores, intereses y poder; por la dificultad de llegar a consensos, por la interdependencia de los procesos de decisión político-estatales con intereses socioeconómicos particulares, por exigencias cambiantes y conflictivas que surgen al Gobierno; por protestas políticas e iniciativas cívicas discrepantes con políticas gubernamentales, por el descontento y escepticismo hacia los partidos políticos, por mayorías parlamentarias inestables, por el aumento de la burocracia, por la crisis financiera que succiona al Estado. Todo ello junto a la reducción de la seguridad jurídica de las instituciones públicas, elementos, todos ellos, soportados por la sociedad (7) y que propicia una atmosfera de inseguridad impredecible en sus consecuencias.

Vallés ha hablado de los problemas reales de la democracia como consecuencia de la insatisfacción por su rendimiento, acotando, como problemas esenciales: la democratización de los partidos (con eventuales elecciones primarias y riguroso control de la financiación), más democracia directa, más descentralización política territorial, más transparencia administrativa, más controles parlamentarios y más eficacia judicial (8). Hoy no testimoniales sino inexistentes por la disciplina de partido, lo que aboca a modificar el término democracia parlamentaria por la de democracia de partidos.

---

(7) HILMANN, K.H., *Sociología*, Herder, Barcelona, 2005, p. 389.

(8) VALLÉS, J.M., *Ciencia política: una introducción*, Ariel, Barcelona, 2000.

AGUILERA DE PRAT, C., Recensión a la obra *Ciencia política: una introducción*, de VALLES, J., «Revista Española de Estudios Sociológicos», 2001, 93.

A ello se une el oscurantismo del poder, destacado por autores, pero característico de los sistemas burocráticos, sin mayor relevancia científica que la propia burocracia en sí misma considerada sin innovación alguna.

### III. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA ACCIÓN DE ESTADO

En esta acepción, la gobernanza se centraría en crear un cauce de participación de la sociedad civil en los procesos de gobierno. Cooperación entre el poder legítimo y sociedad civil de la que emana esa legitimidad para alcanzar una mayor aceptación de la acción pública unionista (9). El Dictamen de 27 de mayo de 2002 del Comité Económico y Social centra el objeto de la gobernanza en superar el *escepticismo del ciudadano europeo causado por percepciones erróneas, mala comunicación, participación inadecuada, falta de conocimiento e intangibilidad en la acción europea*. Hecho que justifica la teoría de la «Media malaise» dentro de las teorías de la desmotivación política y ,concretamente, la paradoja de Ronald INGLEHART: *Los públicos de las sociedades industriales avanzadas democráticas, estables y prósperas, no muestran niveles más altos de satisfacción con sus sistemas políticos que los públicos de los sistemas autoritarios y pobres; muy al contrario, por asombroso que parezca, muestran significativamente menos confianza en sus líderes e instituciones políticas que sus iguales en los países en vías de desarrollo* (10).

Junto a estas causas concurren la tensión política Comisión-Parlamento, la exacerbación burocrática y la endogamia política que impide un regeneracionismo acorde con una frustración creciente a lo público.

Ello prueba que el hecho europeo se encuentra en crisis, pero también que la gobernanza es una respuesta a esa situación. Es un gesto significativo de que perduran los principios de la Unión para conservarla unida y mantenerla. La introspección crítica es, en ocasiones, la única vía plausible para mantener y preservar cualquier organización. Ejemplo de ello se encuentra en el § 2.2.2 Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 25 de julio de 2001:

---

(9) Vid. PETERS, B. Guy, *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económico, México, 1999, p. 360 y p. 362.

(10) INGLEHART, R., *Modernización y posmodernización*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998, p. 386.

«El escepticismo ciudadano también es achacable a las carencias de los objetivos y medidas políticos de la UE. La Unión debería evitar suscitar expectativas demasiado grandes que luego no pueda cumplir, ya que ello genera desconfianza y daña su credibilidad. No habrá identidad europea a menos que los valores comunes compartidos por los ciudadanos se traduzcan en políticas comunitarias reales y en beneficios generales tangibles. El euro lo ilustra perfectamente; es interesante observar el entusiasmo de los ciudadanos al adoptar la nueva moneda y participar activamente en el éxito de su introducción [...]».

En ejecución de este Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea se han dictado diversas propuestas, a título expositivo: La Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2002, «Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales», COM (2002) 709 final, y la Comunicación de la Comisión «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo», de 11 de diciembre de 2002, COM (2002) 704 final, entre otras. Lo que importa constatar es que, como estrategia, sigue desplegando adhesiones, críticas y un gran desarrollo dogmático. En la praxis diaria, en cambio, es testimonial, por no decir desconocida.

#### **IV. PRINCIPIOS**

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea fue una iniciativa de la Comisión asumiendo un compromiso unilateral con los ciudadanos para optimizar el desempeño del poder atribuido por los Tratados (11).

El Libro Blanco concreta, en cinco, los principios sobre los cuales se fundamenta esta estrategia institucional:

1. *Apertura*. Las Instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.

---

(11) MOREIRO GONZÁLEZ, C.J., *¿El ocaso de la «Comitología»?*, «Revista de Administración Pública», 2002,13, p. 917.

2. *Participación.* La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.
3. *Responsabilidad.* Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las Instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles.
4. *Eficacia.* Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.
5. *Coherencia.* Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: tareas más complejas favorecidas por la ampliación de la Unión; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que cimentaron la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. 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.

Sintéticamente cabe exponer los siguientes fines:

— *Un mayor grado de participación y apertura*

Que implica:

- Proceso más transparente y fácil de seguir y entender
- Mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados (optimizar la eficiencia).
- Interacción con organismos regionales y locales y la sociedad civil.

Y ello lo intentará la Comisión mediante los siguientes procedimientos:

*Facilitar una información actualizada y en línea sobre la elaboración de las políticas en todas las etapas del proceso de decisión.*

*A través de asociaciones nacionales y europeas, establecer un diálogo más sistemático con los representantes de los organismos regionales y locales en una fase precoz de la elaboración de las políticas.*

*Introducir una mayor flexibilidad en los métodos de aplicación de la legislación*

*Comunitaria que permita tener en cuenta las peculiaridades regionales y locales.*

*Establecer y publicar un conjunto de normas mínimas de consulta sobre la política de la Unión Europea.*

Establecer acuerdos de asociación que vayan más allá de las normas mínimas en determinados ámbitos y comprometan a la Comisión a un mayor nivel de consulta, cambio de mayores garantías de transparencia y representatividad por parte de las organizaciones consultadas.

— *Mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados*

La UE adopta el criterio de la calidad gestora que deberá incorporarla a su gestión. Pero la calidad no consiste en ordenarla mediante Real Decreto, sino que es más complejo. Hay que mantenerla, con funcionarios motivados y convencidos de su contribución social. Si esta idea no es percibida, fracasará.

En la función legislativa se deberá encontrar la fórmula para acelerar el proceso legislativo ponderando la aplicación de la norma estricta



junto a la flexibilidad de su aplicación para promover la credibilidad de la UE y sus instituciones.

La Comisión deberá:

*Fomentar un mayor uso de los distintos instrumentos de acción pública (reglamentos, directivas marco, mecanismos de corregulación).*

*Simplificar ulteriormente el Derecho comunitario existente y animar a los Estados miembros a simplificar las reglamentaciones nacionales de aplicación de las disposiciones comunitarias.*

*Publicar directrices sobre la obtención y utilización de la opinión de los expertos, de manera que quede claro cuál es el dictamen emitido, de dónde procede, cómo se utiliza y qué otras opiniones alternativas existen.*

*Crear agencias reguladoras con ámbitos competenciales definidos*

— *Centrar las Instituciones*

Que persigue que las distintas instituciones comunitarias sean coherentes y sistemáticas con los propósitos comunitarios por un lado y entre ellas. Se pretende que el Consejo adopte criterios generales superando los sectoriales. Para ello la comisión deberá:

*Intensificar los esfuerzos tendentes a garantizar la coherencia de las políticas e identificar objetivos a largo plazo.*

*Implantar la responsabilidad ejecutiva de la Comisión.*

Junto a los cinco principios, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea apela a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad y consecuencia de éste el más *principio de responsabilidad compartida*, de carácter instrumental y más efectivo que el anterior. El art. 5 (antiguo artículo 3 B TCE del Tratado de Maastricht) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada tras las modificaciones del Tratado de Ámsterdam de 2 octubre 1997 y de Niza, de 26 febrero 2001, dice:

«La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado».

En concordancia con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, adoptado en 1997 en Ámsterdam. También la Declaración 43, adjunta al Acta final del Tratado de Ámsterdam.

Mediante el *principio de subsidiariedad* las decisiones en materias en donde la competencia es compartida deben tomarse al nivel más descentralizado posible. Ello justifica que sólo se emprenderán acciones a nivel comunitario si con ello se consigue actuar más eficientemente. Como apunta MONTALVO SANTAMARÍA, el problema *no es tanto a qué nivel se adopten las decisiones, sino el grado de legitimidad que los gobiernos y los ciudadanos otorgan a ese nivel de decisión* (12). Complementado con el *principio de responsabilidad compartida* a causa del fracaso de las políticas medioambientales de la UE. Ello significa una intervención mixta de actores e instrumentos adecuados de adopción de decisiones, sin cuestionarse la división de competencias entre la UE, los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, los agentes económicos y los sociales (13).

La subsidiariedad no se aplica, pues, en ámbitos como la política agraria común, pesca, política comercial frente a terceros países o control de ayudas. Aquí sólo es posible invocar el *principio de proporcionalidad* (14). Éste es uno de los ejemplos emergentes del Derecho de la UE, que tras ser recepcionado por la jurisprudencia del TJCE se positivizó en

---

(12) MONTALVO SANTAMARÍA, A., *La estrategia de Lisboa: de la política económica a la economía política*, en «75 años de política económica española», ICE, 2005, 826, p. 505.

(13) NAVARRO GÓMEZ, C., *La caracterización de las políticas ambientales de la Unión Europea*, «Gestión y Análisis de Políticas Públicas», 1999, 15, p. 104.

(14) BARNES, J., *La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados*, «Cuadernos de derecho Público», 2001, 13, p. 55.

la Directiva de la Comisión 70/50, de 1969 , en el párrafo 3º del art. 5 (antiguo artículo 3 B ) del Tratado de Ámsterdam. El principio de proporcionalidad se compone de dos aspectos (15):

- A) El primero consiste en que la actuación debe ser necesaria para conseguir el objetivo que se persigue, lo que significa que debe ser *adecuada e indispensable*. Es lo que se ha denominado comprobación de la adecuación y la comprobación de la necesidad, es decir: adecuación e indispensabilidad.
- B) El segundo elemento consiste en la *indispensabilidad*. Implica la inexistencia de una alternativa igualmente eficaz pero con efectos menos restrictivos sobre los derechos reconocidos por la legislación de la UE.

El *principio de proporcionalidad* regula el cómo ha de ser practicada la competencia o potestad que se ha reconocido.

Bar Cendón estima que los cinco principios de la Gobernanza vienen a reforzar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (16) . Aunque dado su carácter constitucional estos principios de la gobernanza pueden considerarse emanación de aquéllos.

Una importante contribución es la contenida en el informe llamado: «Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio», realizado por la United Nations Millenium Project (17). Recoge como una de las contribuciones que puede realizar el sector privado en los ODM (Objetivos del Milenio) es la contribución a la Gobernanza y a la ciudadanía corporativa responsable, además de (18):

- Aumento de la productividad y creación de empleo.
- Suministro de servicios mediante asociaciones público-privadas.

---

(15) DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El Derecho constitucional comunitario in the age of balancing. Control de constitucionalidad y principio de proporcionalidad*, «Cuadernos de derecho Público», 2003,18, p. 216.

(16) BAR CENDÓN, A., *El Libro Blanco «La Gobernanza Europea» y la reforma de la Unión*, «Gestión y Análisis de Políticas Públicas», 2001, 22, p.9.

(17) Informe « Business action for the MDGs »publicado por el Banco Mundial en 2005, [http://siteresources.worldbank.org/CGCSRLP/Resources/business\\_mdgs.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CGCSRLP/Resources/business_mdgs.pdf).

(18) OLCESE, Aldo, *La Responsabilidad Social de la Empresa. Propuesta para una nueva economía de la empresa responsable y sostenible*, Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Madrid, 2007, p. 663.

- Contribución a la elaboración de políticas.
- Promoción de los ODM.
- Filantropía corporativa.

Igualmente, la Nueva estrategia de Lisboa de 2000 enfatizó la Gobernanza como una de sus tres finalidades más destacadas. Pero corresponde a las instituciones públicas su implantación, desarrollo y mantenimiento.

## **V. NUEVA GERENCIA PÚBLICA (NGP) Y SU OPERATIVIDAD EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

La incidencia de la gobernanza a la gestión pública se ha denominado Nueva Gerencia Pública (19). La caracteriza la vocación de asimilar la gerencia privada a la pública con todo lo que ello ocasiona en materia de competencias administrativas moduladoras de la jerarquía. Supone una renuncia al control del Gobierno sobre su actividad al dejar a los directivos gestionar, apuntan PETERS y PIERRE. Pero esta afirmación, si bien necesaria, en la práctica sólo se materializa en la teoría. Concorre el principio de coordinación y jerarquía en el art. 3.1<sup>º</sup> Ley 30/1992 de RJAPPAC, lo que impide improvisaciones gestoras, unificando una acción genérica cuando concurren provincias, en el supuesto de la Administración periférica respecto a la Central, que por sus especialidades es necesaria una gestión diferenciada. Valga este retazo realista como muestra de lo complejo que resulta permitir a los gestores dirigir con eficiencia en un medio territorialmente complejo por la cultura de sus ciudadanos, sea impuesta, sea consuetudinaria.

Cabe encontrar otra justificación teórica que fundamentaría esa gestión particularizada, atendiendo al concepto de empresa dado por la Teoría de sistemas: La organización como sistema abierto, no abstracto, integrado por subsistemas compuestos por personas que persiguen objetivos específicos, creando y manteniendo relaciones, formales e informales, dentro y fuera de su estructura, que busca sinergias que logren eficiencia en los objetivos que persiguen. Además, eventos internos y externos (inputs y outputs) condicionan y modalizan el factor humano de cualquier orga-

---

(19) PETERS, G. y PIERRE, J., *¿Por qué ahora el interés de la gobernanza?*, en «La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia», dir. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., INAP-IGG, Madrid, 2005, pp. 50 y ss.

nización. Ello implica asumir el problema de los jefes tóxicos en el modo definido por el profesor PIÑUEL Y ZABALA (20). Directivos y jefes operativos, en la compleja simbiosis burocracia-política, creadora de inmunidades difícilmente asumibles en un Estado de Derecho.

En atención a estas premisas que particularizan cada unidad de gestión, es más comprensible la necesidad de reconocer independencia al gerente. Deseo que muchos comprenderán pero pocos lo asumirán por razones expuestas en algunos de mis estudios que no hacen sino describir lo obvio.

La gestión conecta con la gobernanza, con la buena gobernanza, como apunta Cendón, como medio de crear administraciones eficaces, democráticas, respetuosas con los derechos humanos, con un desarrollo sostenible y una actividad eficiente (21). Ello queda recogido en los diversos informes de NU (PNUD) y el Banco Mundial. Por ello, el concepto de Gobernanza no queda constreñido a una estrategia para aglutinar actores de la sociedad civil y alcanzar consensos, sino que articula dos conceptos complementarios. Por un lado, conjunto de ideas que pondera la dignidad del hombre dentro de la organización, el factor humano como expondría Reinhard Mohn, con las consecuencias de toda índole que ello genera y obliga a adoptar. Por otro lado, modula la burocracia, haciéndola más eficiente, transparente, garante del Estado de derecho y promoviendo estabilidad institucional y responsabilidades en la gestión, efectivas y realistas. El poder, el titular del poder no está exento de aplicar la CE y las leyes y su finalidad que no es otra que la salvaguarda del bien común.

Este último apartado no es sino aplicación directa de los 5 principios de la Gobernanza:

1. Apertura.
2. Participación.
3. Responsabilidad.
4. Eficacia.
5. Coherencia.

---

(20) PIÑUEL ZABALA, I., en sus obras: *Neomanagement, jefes tóxicos y sus víctimas*, Aguilar, Madrid, 2004 y *Mi jefe es un psicópata: Por qué la gente normal se vuelve perversa al alcanzar el poder*, Alienta, Barcelona, 2008.

(21) BAR CENDÓN, A., *El Libro Blanco «La Gobernanza Europea» y la reforma de la Unión*, «Gestión y Análisis de Políticas Públicas», 2001, 22, p. 7.

Complementado con la lucha contra la corrupción y la publicación de los códigos éticos, de carácter meramente instrumental para luchar contra aquélla. Inoperativos en la práctica —aunque siempre dependiendo de los sujetos, hechos y causa— merecen el honor de haber sido publicados en periódicos oficiales como exponente de la cultura de la relatividad.

Gobernanza y NGP concurren en un mismo plano axiológico: el cambio y transformación del Gobierno en su dimensión gestora. Pero divergen en sus resultados: la NGP se centra en la evaluación y en el rendimiento, mientras que la gobernanza se concreta en la interacción con el elemento civil de la sociedad. Mientras la NGP es un programa intraorganizacional, la Gobernanza opera en una dimensión interorganizacional e interpersonal.

La NGP es definida como una teoría positiva sobre instituciones y procesos políticos. Su objeto es la elección en las decisiones sociales. Como el Estado es el principal agente que toma estas decisiones, la elección pública (*The Public Choice*) es considerada su núcleo fundamental. Se analizan las siguientes materias:

1. Teoría del Estado.
2. Reglas de votación.
3. Burocracia.
4. Conductas que impliquen una decisión entre varias concurrentes (22).

Pero ello excluye a la fuente del espíritu innovador que no es otro que la aplicación y creación de marcos de gestión de corporaciones privadas. Lo que motiva que teóricos y prácticos de la NGP introduzcan técnicas gestoras distintas de la pública. Al fin y al cabo, las organizaciones son entes vivos que se manifiestan de propio modo indistintamente su naturaleza o sector de aplicación. Ello es así porque la interacción humana responde a semejantes estímulos.

La interacción con la sociedad civil ha generado un fenómeno que si bien clásico e instituido en los EEUU, en Europa era poco conocido, de derecho, aunque de hecho, funcionaba de distintos modos y formas. Los

---

(22) Tema éste que deriva hacia los estudios de Herbert A. SIMON así como a la Teoría de Juegos.

*lobbyings* fueron autorizados por la *Declaración de la Unión Europea sobre la democracia, transparencia y subsidiariedad*, suscrito por el Parlamento y la Comisión en 25 de octubre de 1993. Declaración complementada por otras disposiciones que reglaban su funcionamiento (23). Sin querer profundizar en este fenómeno, sólo quisiera resaltarlo como cauce de interacción con la acción de gobierno.

La NGP se alza sobre la idea defendida por Metcalfe y Richards (24) que aúnan la modernización administrativa y la *sustitución de prácticas anticuadas de la Administración pública* (aunque moldeadas por la costumbre administrativa en cada tiempo, añadido) *por métodos actualizados de gestión de empresas privadas*. No implica la adopción de un ideario o una fundamentación y metodología científica pero ello se debe a la propia expansión de la estrategia innovadora de la propia NGP.

Dos premisas definen la modernización de la Administración Pública por la NGP:

- A) Aproximación a las formas de gestión de la empresa privada al sector público.
- B) El cuestionamiento de la burocracia como modelo eficiente de organización en la Administración.

Y ello como resultado de dos premisas:

- A) Control del gasto público, evitando el déficit fiscal.
- B) Una renovada esperanza en las formas gestoras de las empresas privadas.

En definitiva, esa *renovatio* ideológica se ha traducido en dos cuestiones que han sido asumidas por la práctica totalidad de países desarrollados:

1. La consideración del administrado como cliente, superando una preocupación secular por la eficiencia en el sentido estrictamente económico de reducción de gasto.
2. La introducción de la calidad en la gestión.

---

(23) GARCÍA MEXÍA, P., *Ética y gobernanza*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 110 y ss.

(24) METCALFE, L. y RICHARDS, S., *La modernización de la gestión pública*, INAP, 1987.

Pero la NGP va más allá, Olías de Lima declara su amplitud, tan extensa como su aplicación (25). Hughes detecta las siguientes perspectivas:

1. Es un modelo que pondera los resultados obtenidos.
2. Atribuye responsabilidad a los gestores causando una desconcentración de poder.
3. Manifiesta su interés por lograr y funcionar con recursos humanos, organizaciones y condiciones contractuales flexibles.
4. Los objetivos a alcanzar y los recursos humanos deben establecerse con precisión y claridad para cuantificar su rendimiento a través de indicadores.
5. El personal con cargos de responsabilidad está comprometido con el gobierno, lo que es lógico en tanto se supone una comunión en los objetivos fijados, evitando flaquezas políticas, se supone, o intereses particulares simulados bajo ideología.
6. Las funciones gubernamentales estarían más sometidas a condicionantes del mercado (*contracting out*).
7. Aboca a la reducción del número de funciones gubernamentales a través de la privatización o mediante el auxilio de empresas privadas (*outsourcing*). Dando lugar a lo que Milward y Provan califican como «Estado vacío» (26).

Es considerada la NGP como aspecto emergente de la Gobernanza, apunta Aucoin (27). Incluso se afirma que la Gobernanza surgió como consecuencia de la filosofía de la NGP. Ello es razonable pero aún sin serlo estaría justificado, dado que el Estado ya no conserva el monopolio sobre la experiencia, recursos económicos o institucionales para gobernar (28). Esa crisis no sólo fundamenta la implantación de la Gobernanza sino que a nivel operativo provoca un énfasis en el elemento humano sobre las siguientes notas:

---

(25) OLIÁS DE LIMA, B., *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.

(26) MILWARD, H.B., y PROVAN, K.G., *Gobernando un Estado vacío*, en «Estrategias para un gobierno eficaz», dirs. Cabrillo, Fitzpatrick y Gómez-Pomar, Lid, Madrid, 2008, pp. 277 y ss..

(27) AUCOIN, P., *The New Public Management; Canada in Comparative Perspective*, Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1996.

(28) PETERS, B. Guy y PIERRE, J., *¿Por qué ahora el interés por la Gobernanza?*, en «La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia», dir. Cerrillo i Martínez, A., INAP-IIG, Madrid, 2005, p. 53.



1. Minimización de la autoridad a favor de técnicas de consenso.
2. Negociación.
3. Participación de los funcionarios en la gestión.
4. Implantación, reconocimiento y promoción de los papeles de emprendedor, facilitador, mediador y dirimidor de conflictos.

La Gobernanza en general, como acción de Estado y la NGP en particular, como acción gestora, contribuyen a un Desarrollo sostenible de las Administraciones porque es fundamental crear o mejorar una estructura jurídica de instituciones transparentes, democráticas y responsables. Respalda medidas para promocionar y defender los derechos humanos, apoyar a una sociedad organizada y combatir la corrupción. Para ello, se debe diseñar un plan concreto de acción que asegure no sólo la participación de los grupos sociales en la gestión de competencias atribuidas por la ley. También transmitir confianza en la gestión, erradicando cualquier sospecha de *gestión vacía* o *gestión indolente*, que quiebre la reputación de la organización, que hoy por hoy, todavía, mantiene un cierto valor que condiciona e impone conductas dentro de unos límites marcados por el sentido común, que no son otra cosa que nuestros valores culturales, lo que queden de ellos, dado el hedonismo imperante que destruye actitudes críticas y responsables.

