

Caminos de gobernanza

Paths of Governance

ANTONIO PORRAS NADALES

Universidad de Sevilla, España

In memoriam, a mi admirado amigo Julián Santamaría

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

PORRAS, A. (2021). Caminos de gobernanza. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 5: 5-31.

<http://dx.doi.org/10.30827/polygob.i5.24079>

Resumen

La experiencia de la emergencia por el covid-19 en España ha supuesto una alteración de las pautas normales de gobernabilidad para dar paso a un desarrollo de la gobernanza territorial, al atribuirse el protagonismo fundamental a las Comunidades Autónomas. De este modo las esferas autonómicas han puesto de manifiesto una tendencia mantenida a lo largo del tiempo a favor de la gobernanza, donde se han superado con éxito algunos de sus inconvenientes, demostrando la adecuación institucional hacia un nuevo marco que prelude la evolución de las democracias en el siglo XXI.

Palabras clave: Gobierno, gobernabilidad, impulso político, gobernanza, emergencia, políticas públicas, Estado autonómico, gobernanza multinivel, responsabilidad.

Abstract

The covid-19 state of emergency experience in Spain has meant an alteration of the normal government guidelines, opening a way to the rise of territorial governance. As a result, Autonomous Communities are attributed the fundamental role. In this vein, the Autonomous Communities have revealed a tendency maintained over time in favor of governance. In this context, some of the drawbacks inherent to governance have been successfully overcome, demonstrating the institutional adaptation to a new framework that precludes the evolution of democracies in the XXI century.

Keywords: Government, governability, political leadership, governance, emergency, public policies, autonomic state, multilevel governance, responsibility.



Correspondencia / Correspondence

ANTONIO PORRAS NADALES
<https://orcid.org/0000-0003-3047-8307>
 Email. aporras@us.es

Conflicto de Intereses / Competing interest

El autor de este trabajo declara que no existe conflicto de intereses

Recibido / Received

12.6.2021

Aceptado / Accepted

5.09.2021

Publicado / Published

29.12.2021

1. Introducción

Como ha sucedido en otros ámbitos de nuestro sistema constitucional, la experiencia de la emergencia sanitaria del covid-19 y la crisis general subsiguiente han supuesto una auténtica prueba de esfuerzo para los circuitos gubernamentales, que constituyen el eje tradicional de respuesta pública en supuestos de emergencia.

Pero es posible que en esta tensa y compleja experiencia apenas estemos comenzando a constatar la aparición de todo un emergente conjunto de mutaciones que todavía no sabemos ponderar o valorar de forma precisa. En especial, ante la incertidumbre de si se trata de actuaciones o transformaciones de carácter transitorio, destinadas a desaparecer y olvidarse cuando se produzca la definitiva vuelta a la “normalidad”; o, por el contrario, si en realidad lo que se estaría produciendo de forma imperceptible serían más bien toda una serie de mutaciones de largo calado destinadas a mantenerse en el tiempo, preludiando así algunas de las pautas por las que discurrirán los sistemas democráticos del siglo XXI.

Como es lógico, uno de los principales desafíos afecta a las líneas de avance de la gobernanza: una categoría que todavía a comienzos del siglo XXI podíamos considerar como relativamente ignorada o malinterpretada en la experiencia española. Por más que se trate de una noción claramente incorporada al discurso conceptual europeo a partir del *Libro Blanco* de la Comisión de 2001, está claro que desde el bagaje de la tradicional cultura jurídico-política española (claramente influida por concepciones formalistas y viejas tradiciones burocráticas de tipo más o menos “napoleónico”) la noción de gobernanza constituía no ya un elemento extraño sino, además y en todo caso, un elemento de carácter secundario, destinado a operar en los circuitos periféricos del sistema. O sea, la gobernanza no podría ser concebida como una categoría alternativa a la tradicional gobernabilidad, donde operan los circuitos centrales de la política del Estado, sino como un mero plano relacional complementario o periférico destinado a explicar la evolución de ciertas políticas públicas donde interactúan una diversidad de sujetos operando en forma de red¹. Lo que para Jessop constituiría más bien una primera etapa histórica de la gobernanza, propia de los años setenta del pasado siglo (Jessop, 2017: 228).

De este modo la visión de los procesos de gobierno desde una perspectiva horizontal e interactiva, según la concepción propia de la gobernanza, apenas conseguía progresar en nuestra cultura política, frente a las inerciales visiones

1 Giachi, S. (2017), “La evolución de la gobernanza de las políticas de innovación en España: el caso de la colaboración entre ciencia e industria”. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, enero-junio, 2017, 1, 2017, pp. 109-132.

jerárquicas propias de la lógica de ordeno y mando que conforman la más pura tradición de la gobernabilidad. Un circuito donde ha continuado cabalgando difusamente la vieja doctrina del *impulso político* de origen italiano (Martines, 1972; Manzella, 1977 y otros); una doctrina que contó en su momento con una sustancial recepción en España (López Guerra, 1988; Canosa, 1990 y otros), siendo reinterpretada y ampliada durante la segunda mitad del siglo XX a través de visiones o concepciones funcionalistas de difuso origen norteamericano (Easton, 1969).

Y todo ello a pesar de que, a estas alturas del siglo XXI, la teoría del “impulso político” puede considerarse ya como una concepción profundamente revisada y criticada desde diversos ámbitos. Al menos, con un doble eje de proyección: por un lado (a) en relación con el circuito de la representación (Porras Nadales, 1996) o circuito de *entrada* de las demandas sociales sobre el sistema, afectado por síntomas difusos de crisis y “malestar”; y por otro (b) con el circuito de *salida*, donde la literatura norteamericana sobre *policy analysis* venía a romper con los dogmas de la automaticidad jerárquica que se deducía del tradicional imperio de la ley entendido, según la tradición formalista, como una inexorabilidad vertical que explica el conjunto de la acción del Estado (Subirats, 1989, 2008). Los numerosos síntomas del “malestar” de la democracia (Pérez Díaz, 2008), así como las propias deficiencias en el mecanismo de la representación política, demostraban pues que ni el circuito de entrada propio de la representación, ni tampoco el circuito de salida, condicionado por la lógica plural y dispersa de las políticas públicas, se ajustarían a esa teórica dinámica de interacción global y unificada del sistema que podría deducirse de las tradicionales visiones de la gobernabilidad según la doctrina del impulso político (Dogliani, 1991).

Ese desajuste se ha podido comprobar de una forma más explosiva cuando nos enfrentamos a graves situaciones de emergencia que rompen con todo atisbo de previsión programática en la actuación del ejecutivo, obligando a abordar la realidad desde una estrategia alternativa que debe inspirarse más bien en la capacidad de respuesta de las esferas públicas ante necesidades o demandas nuevas, sobrevenidas y urgentes: es decir, el escenario habitual de la gobernanza.

Pero lo más paradójico es que la dinámica de la gobernanza ni siquiera haya sido capaz de progresar a lo largo del tiempo en el ámbito que, por su propia naturaleza, parece constituir su arena ideal: el circuito territorial de nuestro Estado autonómico (Porras Nadales, 1997, 2003, 2021). Un ámbito donde a lo largo de décadas nos hemos enfrentado a los fracasados intentos de alcanzar una comprensión formalista o piramidal, siguiendo las difusas teorías sobre el federalismo o las lentas e incompletas decisiones del Tribunal Constitucional entendido como clave de bóveda del sistema autonómico (Aja, 2003; Soloza-bal, 1998 y 2014, y otros). Mientras que apenas nos hemos preocupado por

analizar el proceso autonómico desde la perspectiva alternativa de la interacción horizontal y dinámica (Subirats y Gallego, 2002). Es decir, en una visión desde abajo donde el entramado territorial adquiere proyecciones propias de un sistema de red, siguiendo una dinámica de homogeneización a largo plazo y formalizándose institucionalmente en las llamadas *conferencias sectoriales*: típicos órganos de gobernanza que actúan desde un marco regulativo limitado, operando como plataformas de diálogo y consenso con el objetivo de coordinar distintas políticas públicas mediante el uso habitual de instrumentos del *soft law*, o derecho débil.

2. La gobernanza territorial confirmada judicialmente: las “recomendaciones” del órgano sectorial

Fue el 7 de junio de 2021 la fecha en que, en plena lucha contra la pandemia, el camino hacia la gobernanza territorial en España comenzó a quedar definitivamente despejado debido a una rápida decisión de la Audiencia Nacional. Lo que se debatía, más allá de circunstancias urgentes y posibles conflictos de poder, era en efecto una cuestión decisiva ¿cuál es el modelo que rige las relaciones interterritoriales en España y cuál es el papel exacto de los órganos sectoriales de coordinación? ¿Estamos ante un escenario nacido del federalismo constitucional y regido en última instancia por un inexorable principio de jerarquía, que se traducirá en forma de órdenes de obligado cumplimiento emanadas de un órgano superior? ¿O estamos por el contrario ante un entorno horizontal de coordinación y gobernanza, donde las decisiones de los órganos competentes operan en clave de *soft law*, traduciéndose en simples recomendaciones?

Que la decisión final, referida en este caso a la fuerza de obligar de una decisión del *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, fuera interpretada en clave periodística como un “victoria” de la presidenta de la Comunidad de Madrid resulta a estas alturas un detalle intrascendente: lo importante era la constatación de que un órgano de gobernanza territorial cuyas posiciones se adoptan por “consenso” no tiene capacidad para imponer decisiones vinculantes destinadas a “ejecutarse” mediante un principio de jerarquía, obligando así a *todas* las Comunidades Autónomas. O sea que, por lo que respecta a nuestra dinámica territorial, no estamos ante un sistema de gobernabilidad sino ante un sistema de gobernanza.

La lógica horizontal de la gobernanza hacía así su sorprendente aparición en plena pandemia para consolidar algunas de las transformaciones que a lo largo de décadas se habían estado generando sordamente en nuestro entramado territorial, hasta afectar a la misma cúspide del sistema de gobierno del Estado. Una nueva confirmación de las pautas de evolución profunda del sistema

político español, donde la categoría de la gobernanza, durante largo tiempo ignorada o malinterpretada, parece acabar adquiriendo por fin, en el crítico contexto del largo estado de alarma, una sorprendente centralidad cuyas consecuencias en términos de proceso de aprendizaje acaso aún no acabamos de percibir en sus justos términos.

En efecto, la acelerada y contradictoria carrera por encontrar modos de respuesta pública adecuados ante la gran crisis desatada a partir del año 2019, señala un sorprendente y rápido proceso de aprendizaje desde el cual se están preludiando acaso algunas de las pautas por las que discurrirán las democracias del siglo XXI. Porque, de entrada, la rápida secuencia evolutiva de la estrategia de lucha contra la pandemia en España señala un proceso que, en forma esquemática y acelerada, coincide con la propia filogénesis del moderno Estado social intervencionista. Un proceso donde primero fue la centralización más absoluta, atribuyendo a un único mando jerárquico -el gobierno central- todo lo relacionado con la lucha contra la pandemia; o sea, una estrategia de estilo militar, donde la lógica vertical o jerárquica se considera como la mejor garantía para conseguir resultados rápidos y eficaces gracias a la contundencia de un mando único. El mismo modelo que presidió la aparición histórica del Estado social a mediados del siglo XX, imponiendo un modelo altamente centralizado desde el cual se esperaba una capacidad para responder a los nuevos desafíos históricos del intervencionismo público. La fatiga que tal modelo comenzaba a experimentar históricamente al cabo de algunas décadas, cuando aparece la primera literatura sobre la “crisis” del Estado social a partir de la década de los setenta (O’Connors, 1973; OCDE 1981, etc.), tardó apenas algunas semanas en hacerse presente en nuestro país en el crítico año 2020.

Y no se trataba ya de una mera fatiga parlamentaria, por las dificultades para asegurar la mayoría necesaria en el Congreso para la renovación quinquenal del estado de alarma, sino de algunos otros riesgos implícitos: como la inexorable deriva mediática que trae consigo todo proceso de centralización gubernamental que prescinde de los límites propios del Estado de Derecho. En nuestro caso, en forma de interminables y melifluos discursos presidenciales que tuvimos que soportar semanalmente, con resonancias de las interminables sesiones de “Aló Presidente” propias de algunos regímenes bolivarianos o de otras experiencias populistas. La centralidad mediática, que acompaña en el “líquido” contexto contemporáneo a todo proceso de centralización gubernamental, traía consigo inexorablemente no ya una cierta deriva populista sino también el riesgo inmediato de imputación directa sobre el propio presidente del Gobierno de las consecuencias nefastas de la pandemia, con su posible efecto de chivo expiatorio. Un riesgo de desgaste que seguramente algunos áulicos asesores del presidente considerarían como inaceptable.

De esta forma, la acelerada deriva evolutiva de la estrategia de lucha contra la pandemia acabó haciendo recaer desde finales del verano de 2020 el eje principal de acción sobre el propio colchón del sistema, el *bottom level*, o sea, el circuito territorial del que depende la gestión inmediata de ciertos servicios como la sanidad, y que a lo largo de décadas ha ido conformando los entresijos de nuestro Estado autonómico, generando una emergente dinámica de gobernanza a la que apenas habíamos prestado atención hasta el presente.

Han sido en efecto las Comunidades Autónomas las que ha llevado el peso fundamental de la lucha contra la pandemia en España (Tudela Aranda, coord., 2021), mientras el gobierno central pasaba a un segundo plano, para centrarse en el confortable ámbito de las proyecciones de futuro, tras la esperanza de las vacunas y el optimista espejismo de los fondos europeos *next generation*. Al mismo tiempo que ignoraba negligentemente su responsabilidad de impulsar la adecuación y actualización del entramado legal (las desfasadas leyes sanitaria y de estados de alarma, excepción y sitio, de los años ochenta) para dejarse caer por la vía fácil del irrefrenable uso del Decreto-Ley, donde se batían todos los récords. Recordemos que, en la configuración general del sistema de fuentes, el Decreto-Ley es el instrumento que opera en la práctica al margen de toda previsión programática, inspirándose en una filosofía de respuestas inmediatas ante necesidades o demandas urgentes y sobrevenidas; es decir, en el escenario propio de la gobernanza.

Desde esta amplia y compleja perspectiva, basada en la experiencia real de lo ocurrido, podríamos pues comenzar a considerar a la gobernanza no ya como un circuito externo o periférico que ni afecta ni condiciona al circuito central de la política, sino como una auténtica alternativa general a los modelos de gobernabilidad establecidos, afectando al conjunto de la acción de gobierno.

3. Innovación y gobernanza en un entorno de crisis

La vorágine pandémica ha suscitado en efecto una rápida movilización de recursos y de esfuerzos institucionales y colectivos que se han desplegado en la práctica siguiendo pautas propias de la gobernanza, aportando así sustanciales elementos de innovación al modo tradicional de abordar la acción de gobierno.

3.1. El conocimiento experto

De entrada, se trata de una coyuntura donde la posición y el papel del conocimiento experto ha adquirido una inesperada centralidad. Y es que en efecto, en nuestro país, como en Europa o en el resto del mundo, la prueba del coronavirus ha supuesto la puesta en marcha de uno de los principales instrumentos de apoyo a la capacidad decisional que debe implicar todo intervencionismo

público con pretensiones de eficacia: el uso del conocimiento experto o del conocimiento científico, considerado como un instrumento superador de los sesgos ideológicos propios de la política y como una base segura sobre la que orientar las pautas finalistas del intervencionismo público en un marco de gobernanza (Jassanoff, 1994).

La voz de los expertos en ámbitos sanitarios ha sido oída y atendida con la máxima atención colectiva, pese a que su papel en la esfera de las decisiones públicas no dejaba de arrastrar algunos problemas. El *primero* de ellos era que, en rigor, a comienzos de la pandemia en 2020, no existían auténticos “expertos” en Covid-19, al tratarse de un tipo vírico nuevo o desconocido. Cabe decir que, al cabo de un tiempo, ya sí han comenzado a existir, tras el seguimiento de los diversos episodios de propagación del virus y sus consecuencias. Aunque es cierto que había expertos en virología o en otras disciplinas próximas, cuya voz se podría oír con toda la legitimidad que dan la autoridad académica y el conocimiento científico. Pero, naturalmente, al final resultaban ser expertos en el ámbito sanitario: es decir, no se trataba de expertos en decisiones públicas o en intervencionismo público general, con sus numerosas y complejas implicaciones burocráticas y consecuencias sociales. Lo que significa que constituían un precioso instrumento de apoyo para las decisiones públicas, aunque éstas en último término debían ser adoptadas por los gobernantes legítimos en el ejercicio de sus competencias y mediante el manejo de sus respectivos instrumentos jurídicos, políticos y burocráticos.

El *segundo* problema, que en rigor no es tan nuevo, sería el del grado de autonomía o independencia del conocimiento científico o experto que va a ser soporte de la acción pública. A lo que se une la exigencia adicional de que tal conocimiento adopte un grado mínimo de congruencia, o sea, de ausencia de discrepancias y alternativas en su seno. Se trata de dudas razonables que afectan a la capacidad de instrumentación efectiva del conocimiento experto: o sea, si tal conocimiento es suficientemente homogéneo y sin discrepancias internas; y si los expertos son auténticos científicos independientes o más bien simples marionetas del entramado burocrático o partidocrático preexistente, actuando al final como simple voz de su amo al servicio de las mayorías gobernantes. Nos encontraríamos así ante el desafío problemático del papel que pueden cumplir determinados organismos o colectivos independientes, titulares de un conocimiento experto, en el marco de las decisiones generales que debe encarar cualquier Estado en momentos de crisis conforme a criterios propios de la gobernanza.

Y el *tercer* problema sería el del grado de transparencia necesario para que tal conocimiento experto adquiriera el grado suficiente de autoridad socialmente reconocida. De este modo comprobamos que se ha apelado por parte del gobierno central a un fantasmal e inexistente “Comité” de expertos que en rigor

venía a ser reemplazado en la práctica por un mediático funcionario; mientras que desde las Comunidades Autónomas sí se ha procurado avanzar en la constitución de auténticos comités de expertos públicamente conocidos.

Pero junto a los expertos sanitarios, apoyando medidas más o menos rigurosas de confinamiento social para evitar la propagación vírica, bien pronto comenzaron a emerger otro tipo de expertos cuyo conocimiento exigía también una presencia igualmente prioritaria y protagonista. De entrada, los expertos en economía que anunciaban un hundimiento apocalíptico de las economías mundiales si la parálisis social generada por los confinamientos se prolongaba más allá de un cierto plazo de tiempo. O los expertos en enseñanza, que defendían la necesidad de continuar las pautas académicas establecidas, pese a las limitaciones que exigía la lucha contra la pandemia. O incluso otros expertos en las distintas áreas que conforman las diferentes políticas públicas que sostienen a nuestras sociedades a comienzos del siglo XXI.

La pluralidad de racionalidades alternativas que surgen de cada uno de esos ámbitos de conocimiento venía pues, al final, a acentuar la centralidad subsidiaria de las instancias de gobierno, desde donde debe pilotarse la nave del Estado en momentos de crisis, adoptando decisiones capaces de ponderar los complejos tipos de valores o de racionalidades en liza y de coordinar adecuadamente los distintos tipos de recursos disponibles.

La única duda sería si tal circunstancia de emergencia permite la puesta en práctica de complejos ejercicios de ponderación u orquestación, o si, por el contrario, ante la inmediatez de las circunstancias urgentes se abrirían más bien las vías fáciles que conducen a una doble opción de riesgo: (a) de un lado, el despliegue de liderazgos carismáticos de estilo populista, capaces de generar respuestas simplificadas e instantáneas proyectadas a través del circuito mediático: con la consecuencia inmediata de que la deriva mediática del gobierno central estaría ensanchando el ámbito de autonomía para la gobernanza territorial, desde donde se ha encarado en la práctica la difícil tarea de lucha contra la pandemia; (b) del otro, lado una estrategia de prueba y error, que se va marcando ineluctablemente a lo largo de la extensa serie de Decretos-Leyes emanados del gobierno central; donde con frecuencia, como ha recordado Jiménez Asensio², se opera una simple sucesión de normas de forma relativamente irreflexiva y desordenada, ocultando a menudo puros errores o improvisaciones del ejecutivo.

Frente a esas hipótesis de riesgo se abriría pues la gran vía alternativa de la gobernanza territorial.

2 Jiménez Asensio, Rafael, “El Parlamento castrado (o el reinado absoluto del Decreto-Ley)”, *Hay Derecho*, 30 abril 2020.

3.2. Gobernanza y complejidad

3.2.1. Complejidad territorial

Ahora bien, la remisión al ámbito territorial autonómico del eje de gravedad de la lucha contra la emergencia sanitaria, que se confirma a partir de finales del verano de 2020, suponía de forma inmediata sumergirse en un escenario de complejidad territorial que implicaría la ausencia de un tipo de respuestas homogéneas o uniformes, para entrar en un entorno complejo con actuaciones diversas, emergentes y fluctuantes, en respuesta a la propia heterogeneidad o diversidad del impacto territorial de la pandemia.

Tal complejidad nos sitúa ante el más conocido de los lados aparentemente “negativos” o problemáticos de la gobernanza: y es que un ambiente de dispersión, complejidad o confusión genera en condiciones normales una considerable *lentitud* en las respuestas públicas, suscitando una notable dificultad para encajar las piezas dispersas de un entramado público que debe contar al mismo tiempo con la presencia participativa del tejido social: un tipo de escenario que se situaría en las coordenadas propias de la posmodernidad. Todo lo contrario del viejo y simplificado sueño de la razón y de la modernidad que se expresaba en los postulados de unidad y jerarquía, propios de la gobernabilidad.

Aquí reside probablemente uno de los principales ejes de tensión que el impacto de la emergencia ha suscitado en relación con el marco operativo de la gobernanza y donde, ahora sí, podemos detectar una sustancial novedad histórica. Se trata de un entorno donde la existencia de una multitud de planos de referencia (conocimiento experto, presencia social, interacción múltiple entre esferas no subordinadas jerárquicamente o proyectadas en una escala multinivel, etc.) no sólo impiden percibir la presencia de un cuadro unitario cierto y preciso, sino que, al mismo tiempo, suscita una inevitable ralentización de los procesos decisionales (Dente y Subirats, 2014). Porque el desafío, en este caso, consistía en que la tradicional lacra de la lentitud de la gobernanza se enfrentaba a un contexto nuevo de inexorable emergencia, donde la propia y acuciante realidad exigía rapidez o instantaneidad inmediata en las respuestas. Ha sido en efecto el principal eje de tensión, donde necesariamente esferas institucionales relativamente autónomas (a veces excesivamente habituadas a operar de forma relajada bajo la difusa inercia de la jerarquía) han tenido que poner en marcha actuaciones rápidas y eficaces.

Y para ello, las Comunidades Autónomas y demás esferas afectadas han debido utilizar *todos* los recursos existentes: movilización activa de las instancias públicas, apoyo en el conocimiento experto, soportes de nuevas tecnologías para comunicar con la ciudadanía, colaboración mediática, flujo creciente de información en el plano horizontal, uso de mecanismos de redes para comuni-

car con los interesados, etc. Es decir, un entorno donde el conocido riesgo de no-acción o de dilación en el tiempo quedaba obviado ante la urgencia de la situación colectiva, y donde la prueba de stress obligaba a las esferas públicas a superar el más grave de los problemas propios de la gobernanza, su lentitud.

Tras la experiencia del año 2020 hoy podemos afirmar que los circuitos de la gobernanza territorial han superado en nuestro país el principal de sus obstáculos históricos, confirmando que los sistemas de red pueden llegar a operar eficazmente de forma rápida y acelerada ante los requerimientos del ambiente, siempre y cuando sean capaces de movilizarse activamente; como sucede al menos en momentos de emergencia.

Y ello con independencia de que la capacidad de orquestación desplegada por el gobierno central y por las propias instituciones europeas haya sido bastante limitada. Es cierto que la larga serie de Decretos-Leyes venía estableciendo los contenidos fundamentales del marco general de referencia; pero a partir del verano de 2020 la centralidad del ejecutivo decae ante el reforzamiento de la capacidad de respuesta autonómica y el creciente protagonismo tanto de la Conferencia de Presidentes como del órgano coordinador específico, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

En todo caso, tanto el gobierno central como la propia UE han ido dibujando escenarios de actuación que se superponen en la escala multinivel. Por una parte, en el marco europeo, la Comunicación “Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19”, presentada el 15 de abril de 2020 por la Presidenta de la Comisión Europea y el Presidente del Consejo Europeo. En clave interna, el “Plan para la transición hacia una nueva normalidad” aprobado en Consejo de Ministros de 28 de abril y posteriormente transformado en el Decreto-Ley de Nueva Normalidad de 9 de junio 2020. Y finalmente, al nivel operativo territorial, el 16 de julio el Consejo Interterritorial aprueba el llamado *Plan de Respuesta Temprana*, integrando tanto actuaciones de respuesta coordinada como una serie de recomendaciones.

Estamos en definitiva ante la emergente lógica de un complejo sistema de red que se articula mediante mecanismos de *soft law* propios de la gobernanza y cuyo circuito final de acción resultan ser las instancias autonómicas. Un sistema que, por fin, como una rotunda novedad histórica, es capaz de actuar con toda la urgencia y rapidez necesarias para responder a las requerimientos o demandas sobrevenidas.

3.2.2. Complejidad de políticas

Ahora bien, junto al propio marco de complejidad institucional proyectado en la escala territorial horizontal, la dinámica de la gobernanza implica igualmente una complejidad sustantiva (Moore, 1998) que haría referencia a la propia diversidad de las políticas públicas a las que debe atender la esfera pública:

una arena donde no siempre se producen las inercias de orquestación o coordinación adecuadas, al no existir circuitos unitarios o jerárquicos de dirección.

En este caso el principal problema sería que la centralidad del ámbito sanitario de lucha contra la pandemia parece haber desplazado a un segundo plano otras áreas sobre las que, al final, también debía proyectarse la estrategia anti-crisis, aunque acaso con menor intensidad. Naturalmente esas otras áreas tendrían un marco competencial específico, pudiendo depender tanto del Estado central como de las esferas autonómicas; o a veces se trataría de circuitos concurrentes.

Por parte del Estado central, el principal ámbito deficitario ha sido el del *control de aeropuertos*: un sector donde desde otros estados se ha sido especialmente beligerante en términos tanto de cierre transitorio del espacio aéreo como de control de entrada o salida de viajeros. En cambio, paradójicamente en España, a pesar de la reiterada petición desde ciertas Comunidades Autónomas, se ha actuado con una extraordinaria laxitud en este ámbito: o, mejor dicho, no se ha actuado en absoluto, dejando el tráfico aéreo como un ámbito libre, sometido simplemente a los condicionamientos de las conexiones con otros países o a la propia iniciativa de las compañías responsables. Lo que sin duda alguna ha debido contribuir a intensificar los efectos de la pandemia en nuestro país.

En el ámbito autonómico ha habido también ciertos núcleos problemáticos insuficientemente atendidos. Sin duda el principal ha sido el asistencial, referido a las *residencias de ancianos*³, donde la conexión entre circuito estrictamente asistencial y el de la asistencia sanitaria ha presentado reiteradas y consistentes quiebras. Lo que dio lugar durante el momento álgido de la pandemia a unas cifras explosivas de fallecimiento de ancianos sin que llegara a justificarse la existencia de una atención sanitaria adecuada. El propio silencio informativo en que tal brecha quedó sumergida durante más de un año nos refleja seguramente la gravedad del asunto: equipos asistenciales precarios y con escasos recursos tuvieron que lidiar con un gran número de contagios, sin posibilidad de derivar determinados pacientes hacia el circuito puramente sanitario.

La inexistencia de marcos de ajuste adecuados entre el gobierno central y las esferas autonómicas contribuyó a acentuar la gravedad del problema. Por una parte, la flamante Vicepresidencia de Asuntos Sociales permaneció en el más absoluto mutismo, mientras desde las Comunidades Autónomas se clamaba en el desierto invocando la limitación de recursos disponibles en las propias residencias de ancianos. Comprobamos así, en plena emergencia sanitaria, que no siempre el diseño organizativo del propio gobierno, configurado a partir del correspondiente Decreto del Presidente, se acaba ajustando adecuadamente

3 Cfr. Martínez Navarro, J. A. “Los efectos de la Covid-19 en las residencias de mayores”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 119, 2021.

a la realidad del sistema de distribución de competencias en nuestro complejo Estado autonómico. Y comprobamos también las conocidas debilidades de nuestras políticas asistenciales.

Un ámbito mucho más difuso vendría representado por la presencia de ciertas categorías difusas de *población no domiciliada*: y es que la estrategia del confinamiento, según la cual todos los ciudadanos deberían permanecer en sus domicilios, dejaba fuera de atención a un sector difuso de población transeúnte carente de domicilio, cuya ocupación principal parecía ser la de emplearse como temporeros en determinadas zonas agrarias; o incluso la propia población marginal de los “sin techo”. Así debió generarse un foco de activación vírica en Aragón, o han podido activarse otras áreas difusas de contagio carentes de control.

En cambio, un sector ajeno al ámbito sanitario donde sólo puede constatar-se un notable éxito ha sido el educativo: porque, a pesar del uso sistemático y acelerado de instrumentos de enseñanza a distancia, en determinados niveles educativos donde se exigía la presencialidad los resultados parecen haber sido impecables, demostrando el alto grado de disciplina puesto en marcha por todo el personal comprometido.

Finalmente, el ámbito más disperso y sin duda el de mayor impacto estratégico durante la emergencia ha sido el de las medidas públicas para amortiguar los efectos económicos de la crisis, permitiendo o tolerando el mantenimiento de cierto tipo de actividades: un sector donde la emulación entre Comunidades se ha convertido en un reiterado caballo de batalla, mientras la no-acción del gobierno central contribuía a reforzar la propia dinámica horizontal y heterogénea de la gobernanza.

3.3. La presencia activa de la sociedad

Pero se supone que la gobernanza, al apoyarse sobre el ámbito plural de las políticas públicas, debe operar sobre la base de consensos con las redes sociales afectadas, permitiendo así un diálogo intensificado entre la sociedad y las esferas públicas: los dos lados del “pasillo estrecho” en que se mueven las democracias (Acemoglu y Robinson, 2019). Se trata de un escenario que contribuye a responder en términos históricos a las exigencias participativas adicionales de una democracia avanzada ante la insuficiencia del sufragio universal y la subsiguiente crisis de legitimación (Habermas, 1975).

Sin embargo, en las dramáticas circunstancias de la emergencia, esta exigencia se aparecía como un escenario problemático donde, ante la reiterada y necesaria estrategia del confinamiento (quedando la población en una precaria situación de inmovilidad forzosa), la apertura de cualquier circuito participativo se convertía en un auténtico imposible. ¿Cómo conseguir cuotas sustanciales de participación ciudadana cuando la propia ciudadanía está confinada?

Ciertamente la presencia ciudadana tiene algunos perfiles particularmente sensibles desde la perspectiva constitucional, cuando afectan al ámbito de los derechos fundamentales o libertades públicas: ha sido uno de los lados más problemáticos, afectando especialmente al derecho de manifestación, donde las previsiones anti-contagio se convertían en limitaciones sustanciales que en ocasiones han dado lugar a prohibiciones de la autoridad gubernativa y posteriores controles en vía judicial⁴.

Sin embargo, más allá del ámbito constitucional que tutela determinadas libertades públicas, el circuito de la participación ciudadana en la esfera ordinaria de las políticas públicas se configura como un área estratégica donde los nuevos circuitos de comunicación e información han debido desplegarse ahora con su máxima intensidad. Ha sido pues el momento decisivo en que las nuevas tecnologías han demostrado su potencial operativo como instrumento al servicio de la comunicación activa entre sociedad y Estado (Porras Nadales, 2019). Un desafío al que ha habido que responder de forma urgente, poniendo en marcha todos los recursos disponibles, con unos resultados que provisionalmente podemos calificar como satisfactorios. De un lado, ha sido un momento de máximo apogeo del teletrabajo, sin que desde el sector empresarial ni desde el propio sector público se hayan detectado inconvenientes graves o deficiencias sustanciales. Al mismo tiempo que desde la propia esfera pública debían ponerse en marcha instrumentos telemáticos de comunicación activa con la ciudadanía⁵.

La trascendencia del desafío histórico no puede ocultarse: la intensificación de la presencia ciudadana se ha proyectado activamente sobre el escenario virtual de la red, a pesar del confinamiento; y las nuevas tecnologías se han comportado siguiendo la inercia expansiva propia del siglo XXI, permitiendo la puesta en marcha de mecanismos de comunicación directa con la ciudadanía.

4 Preno Linera, Miguel Ángel (2021), “El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por covid-19”, en Garrido López, Carlos (coord.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad, pp. 197 y ss.

5 Una discusión reciente sobre las dificultades de aplicación de las nuevas tecnologías en un contexto transnacional en crisis, en Tatham, M., Hoogue, L. y Marks, G. (2022), “Infrastructural state capacity in the digital age: What drives the performance of COVID-19 tracing apps?”, *Governance*, 35/1.

4. Gobernanza multinivel a la “sombra de la jerarquía”

El sustancial avance de la gobernanza en la escala horizontal territorial suscita sin embargo un importante interrogante: y es que el funcionamiento del sistema requiere, en la compleja escala multinivel donde operan el conjunto de los circuitos institucionales existentes, la activación operativa de todo un conjunto de links de interconexión entre los diversos niveles. En este caso, en una escala compleja que afectaría no sólo a las esferas autonómica, estatal y europea, sino también a la esfera local que ha adquirido un emergente protagonismo desde el momento en que se han tenido que operar confinamientos localizados en determinados municipios. Sería en definitiva la inexorable deriva de la gobernanza hacia la gobernanza multinivel, que hasta ahora ha tenido en la Unión Europea su principal campo de desarrollo.

Seguramente ese delicado sistema de links o de relaciones entre esferas institucionales ha demostrado en el contexto de la pandemia notables deficiencias de partida. Y no sólo en España. Aunque en nuestro caso esa orquestación multinivel ha seguido en principio una sinergia inercial a partir de los primeros Decretos-Leyes emanados del ejecutivo central, donde a lo largo del tiempo se ha ido produciendo un ensanchamiento normativo como consecuencia del propio aprendizaje suscitado aceleradamente a lo largo del proceso. La larga serie de Decretos-Leyes va demostrando en efecto un incremento de los ámbitos de regulación en paralelo al incremento de los ámbitos problemáticos afectados; en especial a partir del Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, en las postrimerías del primer estado de alarma, donde se despliegan toda una serie de medidas relacionadas con la prevención, productos sanitarios, vigilancia epidemiológica, sector sanitario, prestación farmacéutica y régimen sancionador.

Se trata pues de un complejo proceso regulativo que se ha ido gestando ciertamente “a la sombra de la jerarquía” (Scharpf, 1993; Jessop, 2017; Heritier, 2008; Borrás, 2005), encuadrándose en un conjunto de medidas generales diseñadas desde la Unión Europea y desde el propio gobierno central. Aunque en la práctica española hayan sido al final las Comunidades Autónomas las que han debido asumir el mayor protagonismo.

Por supuesto la cobertura jurídica “estatal” era necesaria ante la presencia de limitaciones a la capacidad deambulatoria, que venían exigidas por el propio confinamiento; un ámbito donde las Comunidades Autónomas carecen de soportes competenciales establecidos al nivel constitucional. Sin embargo, en el resto de los ámbitos de actuación, la deriva del proceso ha venido consolidando en el tiempo el protagonismo de las propias esferas autonómicas, coordinándose a través tanto de la Conferencia de Presidentes como del Consejo Interte-

ritorial del Sistema Nacional de Salud⁶. La ministra de Sanidad no ha tenido más remedio que limitarse, por fin, a ser una mera instancia de coordinación, demostrando así el progresivo apogeo de la dinámica de gobernanza.

En todo caso, puede sugerirse que el nuevo escenario emergente de gobernanza multinivel no consigue aún despegarse con facilidad de los obstáculos inerciales preexistentes: porque las esferas institucionales tienden a moverse, como siempre, en un plano autorreferencial actuando como si el resto del mundo no existiera. Y de este modo el encaje final de las piezas del *puzzle* sólo se produce a posteriori y con notables dificultades, tras un acelerado proceso de aprendizaje. Ciertamente esta deriva evolutiva del proceso parece marcar una especialización de funciones, donde las esferas estatal y europea tienden a orientarse más bien hacia el diseño del futuro, o sea, al escenario de recuperación post-covid contando con el maná de los fondos *next-generation*; mientras el precario presente es dejado en manos de las CCAA y en su dinámica de gobernanza territorial.

Estaríamos así (por seguir ahora la línea discursiva de Bob Jessop) ante una dinámica de autoorganización reflexiva basada en las redes, es decir, en un entorno que carece de un núcleo jurídico-político o punto de referencia institucional relativamente seguro o estable; donde operan procesos de negociación y deliberación orientados a la redefinición de objetivos en circunstancias cambiantes que se mueven en torno a un proyecto consensuado de largo plazo, impuesto en este caso por la propia urgencia de la pandemia (Jessop, 2017: Cap. 7).

Un entorno de aprendizaje complejo y acelerado que se enfrentaba en primer lugar a problemas de *coordinación negativa*: cuando comenzó a comprobarse, por ejemplo, que determinadas decisiones de ciertas administraciones territoriales podían perjudicar o causar problemas a otras Comunidades vecinas. Eran las etapas iniciales, cuando se acusa por ejemplo a Madrid de ser un foco de irradiación viral sobre su entorno exterior debido a los movimientos de población hacia otras Comunidades de segunda residencia.

Y ello viene a impulsar hacia procesos alternativos de *coordinación positiva*, mediante la puesta en marcha de instrumentos de cooperación activa hacia los objetivos compartidos, en una esfera de racionalidad procedimental dialógica, pluralista y heterárquica. Siguiendo con la pauta argumentativa de Jessop, la fase madura de la lucha contra la pandemia reflejaría una pretensión de resolver problemas estableciendo un consentimiento negociado y orientado a la

6 Sobre el tema cfr. Solozábal, J.J. (2021), “La crisis del coronavirus tras el primer estado de alarma”, y Biglino, P. (2021), “El impacto de la covid en la distribución de competencias”, ambos en Tudela Aranda, J. (coord.), *Estado autonómico y covid-19: un ensayo general de valoración*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad.

acción concertada en proyectos conjuntos mutuamente beneficiosos. Y en esta fase avanzada la dinámica de gobernanza exigiría: (a) compromiso para generar y compartir información, lo que se ha hecho con las cifras diarias de impacto del covid y el decisivo apoyo de los medios de comunicación. (b) atenuación progresiva del oportunismo de corto plazo, ante la conciencia evidente de que todos estamos sumergidos en una pandemia. (c) construir sobre la base de las interdependencias estimulando la solidaridad.

El proceso ha evolucionado así generando una deriva hacia la metagobernanza, que se traduce en una dinámica continuada de intentos de mejorar las condiciones institucionales y de funcionamiento del sistema (incluyendo en nuestro caso a las conferencias sectoriales) permitiendo así no sólo superar los fallos del estado y del mercado, sino también de la propia dinámica de la gobernanza que tiene igualmente sus fallos.

El papel activo del estado central y del poder judicial demostraría en este caso la existencia de un escenario de metagobernanza, o de “colibración” en el sentido de integración institucional. El gobierno sigue siendo en efecto el encargado de proporcionar las normas fundamentales, con el apoyo del Congreso, y sigue asumiendo un rol de organizador del diálogo; mientras el poder judicial debe enfrentarse aceleradamente a la resolución de conflictos, no siempre con unos soportes legales suficientemente claros. En este caso se trataba de tareas donde se arrastran numerosas insuficiencias, dado que no ha habido una adecuada actualización de las leyes sanitaria y de estados excepcionales; mientras que la secuencia de los numerosos Decretos-Leyes no consigue superar sus lacras de relativo desorden a lo largo el tiempo. Y por supuesto, el Estado tiene que asegurar en todo momento los adecuados soportes financieros, por más que impliquen profundizar el inabarcable pozo de la deuda pública. Quedando como tarea pendiente el modo de asumir a posteriori la responsabilidad política en última instancia.

Los efectos de transformación del papel de los sujetos y de sus orientaciones ante el mundo (Jessop, 2017: 237) son evidentes. El estado está ahora funcionando como *primus inter pares* en una red de relaciones compleja, heterogénea y multinivel. Mientras las tendencias difusas hacia el reajuste y recomposición del sistema, la llamada “colibración”, también es impulsada desde circuitos externos como el sector privado, los circuitos de información o el propio conocimiento experto.

La movilización de recursos financieros, de recursos de información y conocimiento, así como los intentos de mejorar la eficacia de las intervenciones públicas, derivan pues en un escenario de metagobernanza que impulsa difusamente hacia la superación de la separación convencional entre lo público y lo privado, incorporando jerarquías complejas o enmarañadas y redes de poder paralelas.

5. La oposición silenciada

Según la argumentación de Jessop que venimos siguiendo, la deriva de la gobernanza suscita también una especie de “revolución pasiva” que permite integrar recursos de la oposición; es decir, que la deriva consensualista/mayoritaria de la gobernanza, operando conforme a una dinámica de redes, tiende a hacer irrelevante la dialéctica mayoría-oposición que opera tradicionalmente de forma concentrada en la esfera central del sistema político, o sea, en el tradicional escenario de la gobernabilidad.

Los datos del proceso español confirman en parte esta hipótesis: a finales de octubre de 2020 el Congreso de los Diputados se practica el harakiri y autoriza la prórroga decretada por el Gobierno por un periodo de seis meses; con la única obligación por parte del presidente de comparecer ante el Pleno del Congreso cada dos meses para dar cuenta de la aplicación del estado de alarma, y del ministro de Sanidad ante la Comisión de Sanidad y Consumo con periodicidad mensual. Una mutación constitucional que viene a demostrar a posteriori que la gravedad de la situación se ubicaba más bien dentro de los parámetros propios de un estado de excepción y no exactamente de un estado de alarma, como ha admitido finalmente el propio Tribunal Constitucional en el año 2021.

Pese a la intensidad del impacto constitucional, sin embargo, desde la propia arena político-partidista el asunto no parecía revestir una especial gravedad, en la medida en que los distintos gobiernos autonómicos (dirigidos por diferentes partidos) iban a asumir ahora una cuota incremental de poder decisorio: lo que parece venir a satisfacer las pretensiones de poder de los partidos, compensando o amortiguando la mordaza impuesta al Congreso. Se trata al fin y al cabo de un escenario que tenía ya un cierto recorrido previo en nuestro país, si recordamos que en España la dinámica mayoría-oposición se venía canalizando difusamente desde hace décadas sobre el marco territorial autonómico, en una clave centro-periférica donde las relaciones de coordinación o de conflicto con el gobierno central se determinan dependiendo del respectivo color político.

El impacto negativo se suscita sin embargo no ya en términos de grave ruptura constitucional sino también en clave de desequilibrio institucional del sistema central, o sea, en las relaciones Gobierno-Congreso. Y es que, al apoyarse en el circuito de gobernanza territorial, coordinando sus políticas con las Comunidades Autónomas, el ejecutivo salta ahora en un *bypass* institucional por encima del Congreso, que quedaría desarmado en términos de control sobre las actuaciones gubernamentales referidas a la pandemia, así como sobre la autorización de los plazos de duración de la misma.

La lógica mayoría-oposición quedaba así diluida al proyectarse sobre la esfera de la gobernanza territorial, sin que aparentemente la opinión pública haya llegado a percibir con claridad los riesgos de ruptura del sistema. Compensados por el incremento de capacidad decisional en la escala autonómica, los partidos políticos no se han sentido afectados por este *bypass* institucional, que deja al circuito institucional central (el eje Congreso-Gobierno) en una absoluta precariedad.

Por supuesto, las ventajas de semejante escenario para el ejecutivo son evidentes: a partir de ahora el gobierno no sería políticamente “responsable” de las consecuencias negativas de la crisis sanitaria, en la medida en que tal responsabilidad queda diluida en los circuitos de la gobernanza territorial o autonómica. Una coyuntura ideal donde el ejecutivo puede limitarse a asumir una posición institucional formal, sin mancharse las manos con decisiones concretas de impacto social inmediato; lo que le permite tener una mejor disponibilidad para encarar otras tareas, que se canalizarán por la vía compulsiva del Decreto-Ley.

Los efectos de la “revolución pasiva” implicarían pues una alteración de las tradicionales pautas de la dinámica parlamentaria en el circuito central del sistema político, limitando en parte las tareas de control centralizado en manos de la oposición que se desenvuelven en el Congreso.

6. Imputación y responsabilidad

Sin embargo, se supone que dentro de la lógica de la gobernanza multinivel los niveles jerárquicos superiores, a cuya sombra opera la dinámica del proceso de gobernanza, deben asumir en última instancia un cierto grado de responsabilidad, por más que esta responsabilidad haya quedado ahora fragmentada, o hayan quebrado los circuitos de imputación de la acción. Estamos en definitiva ante el gran déficit final de la gobernanza: en un circuito de interacción complejo y disperso en la escala multinivel, donde con frecuencia operan jerarquías difusas y enmarañadas ¿quién es el responsable en última instancia?

Al tratarse de un contexto donde ya no opera la lógica vertical de la gobernabilidad, resultaría claro de entrada que las programaciones gubernamentales comprometidas por el gobierno en su investidura, o asumidas por el propio presidente ante el Congreso o la opinión pública, tendrían que decaer de forma automática ante la necesidad imperiosa de responder a la emergencia de la pandemia: era el acontecimiento imprevisto que venía a pulverizar cualquier visión del proceso desde la perspectiva de la gobernabilidad, eliminando así todo atisbo de previsibilidad en base a unos compromisos adquiridos inicialmente por el ejecutivo en la investidura.

A lo que se une la propia dificultad para evaluar el rendimiento institucional en contextos de emergencia dentro de escenarios confusos o superpuestos. Primero, porque lo que se debe evaluar será siempre la acción y no la no-acción; o sea, lo que debía haberse hecho y no se hizo. Por lo tanto, en clave de imputación y responsabilidad lo único que puede valorarse será lo que se hace, y no lo que no se hace⁷. Segundo, porque se suscita la dificultad adicional de determinar el objeto concreto de la evaluación: ¿Evaluar productos o resultados? ¿Las actuaciones de los organismos públicos (*outputs*) o sus resultados o consecuencias sociales (*outcomes*)? ¿En clave de gobernabilidad o en clave de gobernanza? Y si en un contexto de gobernabilidad puede parecer razonable ofrecer un balance de productos en forma de rendición de cuentas, por el contrario, en un escenario de gobernanza sólo cabría plantear coherentemente una estricta evaluación de resultados.

De forma paradójica, aunque el gobierno central hubiera abdicado de sus responsabilidades directas para transferirlas a las Comunidades Autónomas, mantuvo incomprensiblemente su pretensión de ofrecer una “rendición de cuentas” del año 2020, a través del programa “Cumpliendo”⁸; dando así la impresión de que el gobierno pretendía mantener la ficción de seguir actuando normalmente, como si el gran impacto institucional de la pandemia no existiera. Lo que acaso constituye un intento de justificación a posteriori ante el hecho evidente de que, al cabo de pocos meses, el gobierno central hubiera tirado la toalla para transferir las responsabilidades en la lucha contra el Covid a las propias CCAA.

Desde Moncloa se elabora así un dossier documental denominado “Cumpliendo” (2020) donde se ofrece en principio una relación de productos (no de resultados), a través de un seguimiento del grado de cumplimiento de los distintos tipos de compromisos asumidos por el presidente del ejecutivo: compromisos de investidura, de acuerdo de gobierno, y otros (parlamentarios o declaraciones presidenciales). O sea, la filosofía de partida de este programa parece ignorar incomprensiblemente el contundente dato de que durante el dramático año 2020 cualquier tipo de compromiso político preadquirido habría decaído desde el momento en que nuestro país se sumergió en una situación de emergencia global.

Lo sorprendente es que tan amplio y contradictorio panorama se comience a calificar como triunfal desde el comienzo: tras reconocer textualmente (pág. 3 del *Informe*) que “Desde la investidura el gobierno ha asumido 1238 compro-

7 Sobre la noción de no-acción cfr. Porras Nadales, A. (2015), “La agenda del gobierno”, *Revista de Fomento Social*, 70, pp. 245-279. Para los orígenes de tal categoría cfr. Bachrach, P. y Baratz, M.S. (1962), “Two faces of power”, *The American Political Science Review*, 56, 4.

8 <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/rendicion-de-cuentas.aspx>, 2020.

misos de los cuales ya ha cumplido un 23,4% y se prevé que en el próximo semestre se llegue al 32,6”, el balance triunfal se antepone a los propios datos: “Si se suman los compromisos cumplidos y aquellos en los que se está trabajando se deduce que el gobierno ya ha activado un 90,9 % del total”. O sea, España parece situarse en la vanguardia de la rendición de cuentas.

La información de esta brillante rendición de cuentas se despliega en cuatro documentos: un *Informe* general de 41 páginas, acompañado de dos *Anexos*, el primero de los cuales contiene un sofisticado planteamiento metodológico de tipo científico-académico, de 43 páginas, y el segundo un “Resumen de iniciativas covid-19” conteniendo una pura enumeración de actuaciones en un listado algo desordenado de 13 páginas; y finalmente, un *Resumen* de 14 páginas con unos elementales gráficos.

Para llegar a semejante hallazgo se había procedido a la incorporación de un grupo de especialistas académicos, denominado *Grupo de Análisis Metodológico*, al Departamento de Planificación y Seguimiento de la Actividad Gubernamental, dependiente de la Secretaría General del Gabinete del Presidente del Gobierno. Un selecto grupo académico que presenta una brillante y sofisticada reflexión sobre la noción de rendición de cuentas, o *accountability*, con el objetivo más o menos explícito de diferenciarla de lo que sería una estricta evaluación; aunque su ubicación en el contexto general del dossier resulta algo descolocada.

Pese a que se reconoce que se han incorporado al resto de los Anexos “buena parte de las reflexiones realizadas” por el equipo de especialistas académicos, sin embargo, queda claro en primer lugar que la perspectiva general del programa *Cumpliendo* consiste en valorar la acción del gobierno, y no la no-acción. En segundo lugar, que se analizan sólo los “productos” (*outputs*) de la acción y no sus resultados (*outcomes*). Y por supuesto, tampoco se trata de valorar la actuación de las propias CCAA, como si todo el proceso hubiera recaído sobre el gobierno central.

El brillante ejercicio metodológico sobre la noción de rendición de cuentas a cargo del equipo académico ha insistido en separar la noción de rendición de cuentas de la pura evaluación, con lo cual ya no se trata de someter a una interpretación y juicio las evidencias, ni de tener en cuenta sus potenciales resultados o efectos negativos (p. 7). La esperada y demandada evaluación sobre la estrategia general de la lucha contra la crisis del Covid en España tendría pues que esperar.

De este modo, y a pesar de que en el *Anexo I* elaborado por el cualificado equipo académico se han insistido en el “rigor metodológico” (p. 12, *Anexo I*), el *Informe* general final procede a dar un salto mortal al referirse a una relación de actuaciones “a efectos meramente enunciativos” (p. 10), donde se incluyen ahora *todas* las actuaciones contra la pandemia, y no ya las que se ubican en la perspectiva del estricto análisis del cumplimiento de compromisos, como

se ha afirmado en la misma página: o sea, la página 10 del Informe refleja la inevitable contradicción entre dos planos, (a) el cumplimiento de compromisos (governabilidad), frente a (b) las respuestas a la pandemia (governanza). Y será este salto metodológico el que permita ofrecer un balance triunfal, sin que quede claro en qué ha consistido el escrutinio público o el “sistema de verificación externa e independiente” que confirmaría la calidad y veracidad de la rendición de cuentas. O sea, el gobierno de España trata de avanzar en un confuso y desenfocado entramado de rendición de cuentas sin tener en cuenta que la realidad de la pandemia ha eliminado de un plumazo toda posibilidad de mantener un escenario estable de gobernabilidad, basado en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, para pasar a un sistema de respuestas emergentes ante la crisis; o sea, un escenario de gobernanza que sólo puede ser evaluado analizando sus resultados.

Así pues, la iniciativa del gobierno español, que en principio parecía ubicarse en la estela de ciertas experiencias comparadas, como la *Prime Minister Delivery Unit* británica, la *Results and Delivery Unit* canadiense o alguna de las *Oficinas de la Casa Blanca*, conduce a la triunfal conclusión de que “España se sitúa de esta manera en la vanguardia de la rendición de cuentas” (p. 7, Informe). O sea, “somos el primero de los países de nuestro entorno que no sólo somete al escrutinio público el cumplimiento de su programa de gobierno, sino que también comienza a implementar un sistema de verificación externa e independiente, que confirmará la calidad y la veracidad de la rendición de cuentas presentada ante la ciudadanía” (Ibid.).

La constatación de que el gobierno central ha dejado de actuar frente a la pandemia al ponerse en marcha el marco de la gobernanza territorial, transfiriendo la responsabilidad a las CCAA, no parece pues afectar al brillante ejercicio de rendición de cuentas del ejecutivo central, que culmina así el glorioso año 2020. El notable esfuerzo acaba situándose así en un evidente escenario de mera publicidad gubernamental, donde finalmente no se percibe la menor huella de un intento de evaluación objetiva o crítica de las actuaciones ante la emergencia.

El desafío de la evaluación o balance de resultados de la lucha contra la pandemia en España quedaba pues pendiente, entre otras razones porque la dinámica de la gobernanza ha convertido en borrosas las líneas de imputación y de responsabilidad de las esferas institucionales afectadas. Por supuesto, tal responsabilidad podrá ejercitarse de forma dispersa en los respectivos marcos parlamentarios de las distintas Comunidades Autónomas: donde, además de valoraciones inevitablemente parciales, siempre cabrá el riesgo de salidas elusivas; por ejemplo, atribuyendo, como es habitual en España, el origen de todos los males al gobierno central de Madrid. La dinámica propia de los sistemas de

red tiende así a diluir las posibilidades de imputación y la consiguiente atribución de responsabilidades.

Las hipótesis de riesgo que esta dinámica suscita para la esfera central parecen a estas alturas suficientemente claras: o bien un sordo riesgo de deriva populista en base a diagnósticos simplificados y respuestas fáciles de intensa proyección mediática; o bien la estrategia de la simple improvisación, del “ir tirando” en el día a día, contando con el instrumento rápido y multifuncional de los Decretos-Leyes.

7. Consideraciones finales

El acelerado proceso de aprendizaje que la crisis pandémica ha generado en nuestro país ha venido a destapar una dinámica de gobernanza territorial ya preexistente con anterioridad que, sin embargo, parece haber explotado ahora con toda su contundencia, evidenciando unos cambios significativos en el modo de gobernar de los que acaso podemos esperar la consolidación de nuevas pautas de gobierno, preludiando algunas transformaciones sustanciales en la evolución democrática del siglo XXI.

Semejante mutación nos obliga de entrada a revisar algunas de nuestras tradicionales posiciones o visiones sobre el sistema autonómico. Desde una concepción formalista del marco territorial autonómico español, sería razonable llegar a plantear la hipótesis, a modo de balance, de que el sistema no ha funcionado; o al menos, de que no ha sido adecuadamente aplicado. Es la hipótesis de Manuel Aragón, para quien “El caos, la desorganización y los problemas de eficacia... no muestran las falencias del modelo territorial sino la inadecuada aplicación del mismo”⁹. Se trataría pues de una negligencia del gobierno central, no tanto por no desempeñar sus funciones gubernamentales propias sino más bien sus funciones de impulso legislativo, actualizando la legislación sanitaria o utilizando adecuadamente los estados excepcionales. Y es que, en el momento álgido de la gran crisis, la posición del gobierno ha acabado derivando hacia uno de sus más conocidos riesgos, el de la *no-acción* (Porrás, 2014, 2015); lo que entre otras cosas le permite la ventaja indirecta de no hacerse responsable; pues quien no hace nada no puede ser responsable de nada.

Frente a la razonable hipótesis de un mal funcionamiento del sistema, cabría proponer de forma conclusiva la visión alternativa de si lo que se ha estado produciendo sería más bien una mutación del mismo: una mutación largo tiempo preanunciada, que parece conducir hacia el apogeo de la gobernanza territorial. Lo que nos ofrece un panorama final ciertamente complejo, pero

9 Aragón, Manuel, “Covid-19 y Estado Autonómico”, en Tudela Aranda, (coord.), 2021, p. 89.

sustancialmente transformado: un panorama donde los instrumentos de acción pública, las relaciones interinstitucionales y los mecanismos de control-evaluación, deben ubicarse ahora en el escenario propio de la gobernanza multinivel (Tatham, Hoogue, Marks, 2021). Y es posible que desde esta profunda mutación histórica acaso nos estemos asomando colectivamente a algunas de las pautas de evolución que orientarán las democracias del siglo XXI.

El desafío final se sitúa pues en términos de continuidad o de mantenimiento de las nuevas pautas de gobernanza. ¿Esperamos acaso al final de la pandemia para retornar a las pautas tradicionales preexistentes, reflejando así un inevitable conservadurismo, es decir, un horizonte de retorno al pasado pre-covid? ¿O estamos ya en condiciones adecuadas para profundizar y continuar las nuevas pautas de actuación que vendrían a operar ya como un auténtico cambio histórico de consecuencias irreversibles?

8. Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2019). *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Deusto.
- Aja, Elías (2003). *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza, 2ª ed.
- Aragón Reyes, Manuel (2006). “La construcción del Estado autonómico”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54/55: 75-95.
- Bachrach, P. y Baratz, M. S. (1962). “Two faces of power”. *The American Political Science Review*, 56, 4.
- Borrás, Susana (2005). *Soft Governance Instruments in the EU: Coordination and Legitimacy beyond the Shadow of Hierarchy?* VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración.
- Canosa Usera, Raúl (1990). “La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional”. *Revista de Estudios Políticos*, 67, enero-marzo.
- Del Pino, E. y Subirats, J., coords. (2021). *Las Administraciones ante los riesgos sociales y globales*. Madrid, INAP.
- Dente, Bruno y Subirats, Joan (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Dogliani, Mauro (1991). “L’indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici”, en Giancarlo Rolla (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*. Milan, Giuffrè.
- Easton, David (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Fernández Sarasola, Ignacio (2003). “Dirección política y función de Gobierno en la Historia Constitucional”, *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 4, junio.

- Garrido López, Carlos, coord., (2021). *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*. Zaragoza, Fundación Giménez Abad.
- Giachi, S., (2017). “La evolución de la gobernanza de las políticas de innovación en España: el caso de la colaboración entre ciencia e industria”. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 1, enero-junio: 109-132.
- Guy Peters, B., (2007). “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39.
- Habermas, Jürgen (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Heritier, A. y Lehmkuhl, D. (2008). “The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance”. *Journal of Public Policy*, 28.
- Jassanoff, Sheila (1994). *The Fifth Branch. Science advisors as policymakers*. Cambridge, Harvard University Press.
- Jessop, Bob (2017), *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Barcelona, Catarata.
- Joerges, Ch., Ladeur, K.-H. y Ziller, J. (eds.), (2002). *Governance in the European Union and the Commission White Paper*. EUI Working Paper LAW, 2002/8.
- López Guerra, Luis (1988). “Funciones de Gobierno y dirección política”. *Documentación Administrativa*, 215, julio-septiembre.
- Luhmann, Niklas (1993). *Teoría política en el Estado del Bienestar*. Madrid. Alianza.
- Manzella, Andrea (1977). *Il Parlamento*. Bolonia, Il Mulino.
- Martines, Temistocle (1972). “Indirizzo politico”, *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXI. Milan, Giuffrè.
- Mishra, Ramesh (1985). *The Welfare State in Crisis. Social Thought and Social Change*. Londres, Harvester.
- Moore, Mark H., (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, Paidós.
- O'Connor, James (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York, St Martin's Press.
- OCDE, (1981). *L'Etat protecteur en Crise*. Paris, OCDE.
- Offe, Claus (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Londres, Hutchinson.
- Pérez Díaz, Víctor (2008). *El malestar de la democracia*. Barcelona, Norma.
- Pérez Francesch, J. Luis (1993). “Notas acerca del Gobierno como órgano de dirección política en la Constitución Española de 1978 (En especial su incidencia en el ejercicio de las potestades normativas)”, *Revista de Estudios Políticos*, 79.
- Pont Vidal, J. (2018). *Gobernanza: la coordinación entre democracia y jerarquía dinámica*. Valencia, Tirant.
- Pont Vida, J. (2021). “Administración y Estado en el contexto post-Covid-19: ¿Hacia un nuevo tipo de vínculo?”. *Revista GAPP*, 26, pp. 33-47.

- Porras Nadales, Antonio (1988), *Introducción a una teoría del Estado postsocial*. Barcelona, PPU.
- Porras Nadale, Antonio, coord. (1996). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid, Tecnos.
- Porras Nadales, Antonio (1997). “Estado social y Estado Autónomico”. *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*. Madrid, Tecnos, II, pp. 1229-1255.
- Porras Nadales, Antonio (2003). “Del proceso autonómico hacia un sistema de red (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)”. *Revista de Fomento Social*, 229.
- Porras Nadales, Antonio (2014). *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Madrid, Trotta.
- Porras Nadales, Antonio (2015). “La agenda del gobierno”. *Revista de Fomento Social*, 70: 245-279.
- Porras Nadales, Antonio (2019). “La democracia en el dedo sobre el ratón”, en Carrasco, M. y Rodríguez, B. (dirs.). *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático. Posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*. Pamplona, Aranzadi
- Porras Nadales, Antonio (2021). “Sistema autonómico y sistema de gobernanza”, en Holgado González, M. y Pérez Alberdi, M. Reyes (dirs.). *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*. Valencia, Tirant lo Blanc.
- Ramió, Carles (2020). *Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la Administración Pública*. GIGAPP, Estudios Working Papers, 182, pp. 489-512.
- Rivero Ortega, Ricardo (2020). “Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización”. *RVAP*, 116.
- Rosanvallon, Pierre (1992). *La crise de l'Etat-providence*. Paris, Éditions du Seuil.
- Scharpf, Fritz (1993). “Coordination in Hierarchies and Networks”, en Scharpf, F. (eds.). *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Solozábal, Juan José (1998). *Las bases constitucionales del Estado autonómico*. Madrid, MacGraw Hill.
- Solozábal, Juan José (ed.), (2014). *La reforma federal. España y sus siete espejos*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Subirats, Joan (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid, MAP.
- Subirats, Joan (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Subirats, Joan y Gallego, R. (eds.), (2002). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid, CIS.

- Tatham, M. L. y Hoogue, G. Marks (2021). “The territorial architecture of government”. *Governance*, 34/3, número monográfico sobre gobernanza territorial.
- Tatham, M. L. y Hoogue, G. Marks (2022). “Infrastructural state capacity in the digital age: What drives the performance of COVID-19 tracing apps?”. *Governance*, 35/1.
- Tudela Aranda, José (coord.), (2021). *Estado autonómico y covid-19: un ensayo de valoración general*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad.

ANTONIO PORRAS NADALES

Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla. Ha desarrollado líneas de investigación continuadas sobre Estado Social, Estado autonómico y la acción de gobierno. Ha participado en diversas plataformas de reflexión como Andalucía Siglo XXI y el proyecto de la Segunda Modernización de Andalucía. Autor de la monografía “La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia” (2014). Ha colaborado en la introducción en España de los enfoques sobre análisis de políticas públicas y Nueva Gestión Pública. Miembro fundador el Centro de Estudios Sociales y Jurídicos “Sur de Europa” y colaborador habitual de prensa en Tribunas del Grupo Joly, en Andalucía.