

En defensa de la política: «El Libro Blanco de la Gobernanza Europea» y la Asamblea de Madrid

«Uno de los grandes riesgos que corren los hombres libres es aburrirse de las verdades establecidas»

Bernard Crick: «En defensa de la política»

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. HUMORES PARLAMENTARIOS (*TAEDIUM VITAE*).—III. EN DEFENSA DE LA POLÍTICA.—3.1. Introducción.—3.2. La política, según Crick.—3.3. Conclusiones.—IV. LIBRO BLANCO DE LA GOBERNANZA.—V. EL REDESCUBRIMIENTO DE LA CONJUNCIÓN PARLAMENTO-GOBIERNO COMO EL MAYOR RECURSO DE LA DEMOCRACIA.—VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Era difícil imaginar en 1978 que la previsión constitucional del artículo 152.1¹ iba a ser de «aplicación»² a una Comunidad Autónoma uniprovincial madrileña poco más de cuatro años después, dando lugar al nacimiento de la Asamblea de Madrid. La explicación de esta sorprendente aparición habría que buscarla en las peculiaridades de nuestro proceso político

* Letrado de la Asamblea de Madrid. Director General de Promoción y Disciplina Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

¹ «En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio, ...»

² El artículo 152 no fue de aplicación a las comunidades constituidas al amparo del procedimiento del artículo 143 de la Constitución, no obstante la «normalización» consensuada que se impulsó a raíz de la crisis constitucional de 1981 extendió el modelo institucional de aquel artículo para las comunidades creadas en virtud del artículo 143, asumiéndolo a la hora de cubrir los requerimientos del artículo 147.2 CE («Los Estatutos de autonomía deberán contener... c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias»).

de transición. Sin entrar en más análisis, sólo una cuestión importa ahora destacar, ese proceso significó el predominio de la política, es más, el triunfo de la política. Para bien de los españoles de nuestra época, para redención de nuestra dignidad nacional.

La convivencia entre los españoles, que ha permitido el progreso y el bienestar creciente de nuestra sociedad, constituye nuestro gran patrimonio nacional, y es fruto, a su vez, de la política de la transición. Lo demás es muy secundario. Aunque sólo fuera por eso, a la Asamblea de Madrid hay que mirarla siempre con un especial cariño y respeto en el concierto institucional español.

«Que no cualquier tipo de gobierno es político y que la política es un concepto mucho más preciso de lo que suele creerse son verdades que se vuelven evidentes al analizar el sistema totalitario de gobierno y su justificación ideológica.»

En defensa de la política se titula el libro de Bernard Crick escrito en 1962, cuando era un joven profesor de Ciencias Políticas de la London School of Economics. Esta «defensa apasionada»³ de la política como método de toma de decisiones se ha convertido en un libro clásico⁴, del cual ha tenido lugar una nueva edición hace unos meses⁵. Se puede decir, así, que está de actualidad por partida doble en estos días. En cualquier caso, sus reflexiones vienen especialmente a cuento para valorar la aportación social de la Asamblea de Madrid, la pasada y la por venir.

Hace poco tiempo, también, se ha presentado públicamente el denominado «Libro Blanco de la Gobernanza»⁶, promovido por la Comisión europea, con vocación de código de buenas prácticas para la actividad política en el entorno europeo. Resulta de especial interés, a la hora de reflexionar sobre el papel de la Asamblea de Madrid en su vigésimo aniversario, tener en cuenta la perspectiva de los trabajos que se están aportando con ocasión de la elaboración de dicho «Libro». En especial, conviene prestar buena atención a las reflexiones que se están produciendo respecto al papel de los Parlamentos dentro de ese impulso paneuropeo a favor de las buenas prácticas políticas.

En todo caso, se puede apreciar un común denominador en ambas instancias, a saber, la crítica de muchas de las maneras actuales de practicar la acción «política», la gobernanza, en nuestras democracias europeas, precisamente en tanto se apartan o traicionan la naturaleza misma de la política,

³ Tomamos prestada la expresión de Alex Grijelmo, de su obra *Defensa apasionada del idioma español*, Tecnos, Madrid, 1998.

⁴ George Steiner, «defino clásico como aquel alrededor del cual este espacio (de inviolada autonomía) es perennemente fructífero. Nos interroga. Nos obliga a intentarlo de nuevo» (en *Errata. Examen de una vida*, Siruela, Madrid, 1998, p. 36). «Toda relectura de un clásico es una lectura de descubrimiento como la primera», cuarta definición propuesta por Italo Calvino (*¿Por qué leer los clásicos?*, Tusquets, Barcelona, 1992, p. 15).

⁵ Tusquets, Barcelona, 2001.

⁶ El 25 de julio de 2001 la Comisión europea adopta la Comunicación «Libro Blanco de la Gobernanza» e invita a las instituciones del ámbito europeo, así como a la sociedad civil para que hagan llegar sus reacciones y comentarios.

de la verdadera política. Y en este sentido, tanto el texto clásico de Crick, como el proceso desencadenado con ocasión del Libro Blanco de la Gobernanza, expresan vivamente una reivindicación de la política, una defensa apasionada de la política.

La Transición española a la democracia constituye una manifestación elevada de la política —en ese sentido que reivindica Crick— y la Asamblea de Madrid es fruto paradigmático de ella; una mínima sensibilidad hacia esta dimensión exige en sus coyunturales integrantes un permanente ejercicio de demostración de las virtudes *republicanas*, esto es, de las cualidades de aquellos ciudadanos que se precian de su compromiso con la *res publica*.

II. HUMORES PARLAMENTARIOS (*TAEDIUM VITAE*)

Lanzarse a la reflexión de lo que ha sido hasta ahora el funcionamiento de la Asamblea de Madrid en vísperas de su vigésimo aniversario puede derivar enseguida en el mortificante discurso del «declive del Parlamento». No hace falta aquí repetir todos los aspectos negativos que se suelen enumerar para concluir en el reconocimiento de que el Parlamento es una institución devaluada y en crisis dentro de los sistemas políticos. En el imaginario institucional colectivo de nuestro entorno se instaló hace ya varias décadas una suerte de pesimismo frente al Parlamento y que ha dado origen con el tiempo a un subgénero dentro de la literatura politológica, tal como se puede comprobar en los índices de nuestras bases de datos⁷.

Hablar de «pesimismo»⁸, dada la *carga psicológica* que incluye el término, da pie para verter algunos comentarios acerca de la presencia de esa «carga» (nunca mejor dicho) en las reacciones y respuestas que tradicionalmente se han venido aportando al debate general sobre la *crisis del Parlamento*.

1. En primer lugar, y en este sentido, cabe encontrar ecos familiares entre esta desesperanza parlamentaria y la tristeza colectiva que ha embargado a naciones enteras durante largo tiempo. Es constante la presencia de la **idea de «decadencia»**, la que aflige a la institución parlamentaria desde tiempo ha; y así, tanto para afirmarla como para desmitificar o negar la pre-existencia de la «edad de oro» de caída. ¿Cómo evitar la inconsciente irrupción mental de todo el acervo —literario y popular— acerca de la decadencia de España durante la lectura de la doctrina de «los males del Parlamento»? Se presume en ese imaginario colectivo, en todo caso, la grandeza del Parlamento en un momento pasado; he ahí, como banderas vencedoras de antaño, su nombre y su esencia dando naturaleza a todas las instituciones de la nación: al gobierno (parlamentario), a la monarquía (parlamentaria), a la representación (parlamentaria), a la misma democracia (parlamentaria)... Y, sin embargo, se vuelven

⁷ Clásicos son los trabajos de Chandernagor (*Un parlement, pourquoi faire?*, Gallimard, 1967) y de Lucio Libertini (*Quale parlamento?*, Einaudi, 1977).

⁸ Según el Diccionario de nuestra Real Academia Española de la Lengua, pesimismo es «la propensión a ver y juzgar las cosas en su aspecto más desfavorable».

los ojos al presente y parece verse un Parlamento «miserable, ayer dominador, que envuelto en sus andrajos, desprecia cuanto ignora»⁹; y agudizando los sentidos parece uno tentado a exclamar «oigo, Parlamento, tu aflicción»¹⁰. Sigue uno leyendo sobre nuestro declive parlamentario y se crea la sensación de que a la vuelta de la página va a aparecer un personaje¹¹ que pregunte, que se pregunte «¿en qué momento se había jodido el Parlamento?»¹².

Todo esto es grave. Pero ¿qué es más grave, la patología física o la psicológica?, ¿qué nos debe preocupar más, las imperfecciones y defectos del funcionamiento institucional, o la tristeza instalada en los sujetos parlamentarios acerca de sí mismos? Todos sabemos de la dimensión psicosomática de las afecciones. Por eso, hay que ser consciente de hasta qué punto lamentarse deja de ser el síntoma y se convierte en parte del mal, el *taedium vitae*, el humor negro. La **pérdida de autoestima institucional** ha de ser advertida a tiempo, y recibir la terapia de estimulación necesaria. El «prozac» de la ingeniería institucional y las reformas reglamentarias sólo amortiguarán temporalmente el decaimiento. Será la aceptación de su propia personalidad lo que dará tono vital institucional al Parlamento y lo redimirá del *taedium vitae*.

La opción contraria es permanecer en el «túnel» oscuro de la autolástima institucional; con el riesgo probable de alimentar tendencias autodestructivas como Juan Pablo Castel¹³. ¿No es esto lo que parece traslucirse de las faltas de autoexigencia de los mismos Parlamentos en tantos aspectos?¹⁴ Lo vienen proclamando a diario desde tiempo ha nuestros comentaristas políticos... con lágrimas de cocodrilo, eso sí, en la mayoría de los casos. En la doctrina española contemporánea encontramos ejemplos en la relación de «enemigos de la centralidad» parlamentaria que formula Cazorla Prieto (en su trabajo *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*)¹⁵, a saber, las inercias parlamentarias¹⁶ y el posible empobrecimiento de la clase política. En este segundo supuesto procede apuntar como muchas veces al elaborar las listas

⁹ Con permiso de Antonio Machado, «A orillas del Duero», del libro *Campos de Castilla*.

¹⁰ Con permiso de Bernardo López García (1840-1877), *Oda al dos de mayo* («Oigo, patria, tu aflicción, y escucho el triste concierto que forman, tocando a muerto, la campana y el cañón; sobre tu invicto pendón...»).

¹¹ Por ejemplo, periodista, de sólo treinta años, que después de pasar por locales, recalca en la página editorial.

¹² Con permiso de Vargas Llosa, *Conversación en La Catedral*.

¹³ Con permiso de Ernesto Sábato, *El Túnel*.

¹⁴ Estos riesgos de depresión institucional se han diagnosticado en otros ámbitos; es el caso del llamado «síndrome de stress ambiental», potencialmente generable entre los gestores ambientales abrumados a causa de los datos negativos que continuamente aparecen sobre unos elementos u otros de la calidad ambiental y que puede llegar a bloquearles anímicamente y echarles a perder para la acción cuando más necesaria es ésta. Frente a este cuadro se recomienda atender a las «señales vitales» que ponen de relieve las tendencias positivas. Ideas tomadas de Jiménez Beltrán, primer director de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

¹⁵ Civitas, Madrid, 1985, pp. 110 y ss.

¹⁶ «Hay un conjunto de mecanismos heredados de años y años de tradición e inercia que no guardan relación con la rapidez y las exigencias de lo que sucede fuera de los muros parlamentarios. Debe ponerse en práctica un mayor contacto con lo que ocurre en la realidad y deben idearse mecanismos que sean capaces de salir al paso de estos nuevos hechos» (*Ibidem*).

se olvida la adecuación del candidato para las tareas a realizar; es frecuente, también el vaciamiento de las Cámaras de los mejores parlamentarios para consagrarlos a otras tareas; e, igualmente, la profesionalización política (positiva en importantes aspectos) dificulta la incorporación a las listas de los «no profesionales de la acción política» cuya presencia en el Parlamento es necesaria y enriquecedora en muchos casos¹⁷. En general, hay una práctica casi generalizada de *situar* sólo a aquellos que son «de confianza»; éstas son las palabras taumatúrgicas en los procesos de selección de personas, «de confianza»; eufemismo tras el cual se manifiesta más la confianza clientelar que la confianza institucional. Cabe preguntarse: ¿a qué efectos se puede confiar en el seleccionado?, ¿se puede confiar en su criterio?, ¿o es su falta de criterio lo que inspira confianza? Las instituciones, con independencia de sus titulares democráticamente proveídos, cumplen unas funciones que reclaman ser tenidas en cuenta en el momento de *la inspiración de confianzas*.

2. Por otro lado, desde el mismo comienzo de la reflexión acerca de la crisis del Parlamento no ha cesado la sucesión de propuestas de reforma de sus normas de organización y funcionamiento, entendidas éstas en sentido amplio, abarcando, así, a la normativa electoral. Con frecuencia, estas propuestas presuponen una suerte de confianza en las posibilidades de la ingeniería institucional para revitalizar institucionalmente al Parlamento. Tono vital que se ha identificado en los últimos veinte años de doctrina con la idea de «centralidad», de centralidad de la Cámara representativa respecto al conjunto del sistema institucional en el que se inserta¹⁸. Las recetas tónicas han ido desde los paños calientes hasta los elixires milagrosos; pero casi todas han acabado chocando con la timorata actitud de los responsables parlamentarios, sin saber muy bien si ello viene debido a un exceso de duda metódica, hamletiana e hiper-responsable, bien a un repliegue gatuno ante las consecuencias que cualquier modulación normativa podría suponer para los intereses de bandería, o bien a un *dejar estar* de motivación incierta¹⁹.

«Los experimentos con gaseosa» ha sido un chascarrillo habitual para despachar las propuestas novedosas de reforma normativa desde una sedicente prudencia, que encubre en muchos casos la rancia actitud del «que inventen ellos». Hoy cualquier mente clara —y, sobre todo, bien intencionada— sabe que «toda reforma (parlamentaria) es un *experimento*, particularmente en un sistema complejo dinámico»²⁰. Y ello no debe ser nunca razón por sí misma para desechar cualquier reforma.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Explica el significado de esta noción Cazorla Prieto (en *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 33 y ss.) y P. Lucas Verdú (en «Problemas actuales de la institución parlamentaria», *Revista de Política Comparada*, núm. 9, verano 1982).

¹⁹ Nada que ver con lo que sería un *quietismo político* consciente, de evocación taoísta. Vid. Truylol y Serra, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, I, 8.ª ed., Alianza, Madrid, 1987, pp. 67 y ss. Sobre lo mismo, el trabajo del doctor en lenguas y religiones asiáticas de la Universidad de Harvard, Thomas Cleary, *El Tao de la política*, Barcelona, 1992.

²⁰ Literalmente dice así el documento «El futuro de la democracia parlamentaria: transición y desafío en la Gobernanza Europea» (Libro Verde preparado para la Conferencia de Presidentes de Parlamentos

El riesgo que encierra la ingeniería institucional no es la desestabilización de la institución misma, sino el escepticismo reforzado que se deriva de la previsible permanencia de los males que se pretendían atacar mediante el proyectado cambio. Escepticismo que, visto cínicamente, desde la otra orilla, se canoniza en la frase lampedusiana de «si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie»²¹.

He ahí la principal crítica que se puede hacer a la ingeniería institucional, su ineffectividad. Además, a un precio muy alto: por un lado, el consumo de las energías y recursos para el reforzamiento institucional —no abundantes— y, por otro, la resaca de escepticismo previsible hacia el empeño perseguido por ese reforzamiento.

En este sentido, se puede hablar de «**voluntarismo**» como una segunda gran línea psicológica ante la «crisis del Parlamento». Manera distinta, pareciera casi alternativa, de enfrentarse a la supuesta melancolía parlamentaria. Aunque no sin recaídas en la misma cuando la dieta se revela ineficaz. Nuestros «arbitristas» barrocos²² son el mejor ejemplo de producto intelectual generado en el seno de ese proceso ciclotímico, donde se retroalimentan la aflicción con los espasmos reformistas ante una crisis colectiva²³.

3. Por último, se puede identificar un tercer arquetipo de actitud psicológica ante la supuesta crisis del Parlamento, la que bien pudiera simbolizarse en los **actos de fe** y los «golpes de pecho»²⁴ pro-Parlamento. Donde la energía y el esfuerzo a favor del Parlamento se ha dedicado a la propia defensa de la institución, sin ir más allá, esto es, sin atender a las «opciones

de la Unión Europea, septiembre de 2000). Concretamente se formula la aseveración citada al relacionar los Principios Orientativos que han de tenerse presentes en la tarea de reforzamiento del Parlamento y en concreto en la asunción de nuevas funciones políticas.

²¹ El príncipe Tancredi a su tío, Fabricio Corbera, príncipe de Salina, antes de «echarse al monte» en favor de la causa italiana, junto a los camisas rojas recién desembarcados en Marsala, en mayo de 1860.

²² Vid. Fernando Prieto, *Historia de las ideas y las formas políticas. III.1. Renacimiento y Barroco*, Unión Editorial, Madrid, 1993: «La conciencia de la decadencia de económica de España llevó a algunos autores de la época (barroca) a preguntarse por las causas y por los remedios que se deberían aplicar y escribir sobre ellos. A este conjunto de autores se les aplica el nombre de arbitristas, puesto que se aplicaba el nombre “arbitrio” a las medidas concretas de política económica, ya que muchas de ellas eran impuestos o arbitrios en el sentido estricto del término dentro del ámbito económico. El nombre nació en aquella época y nació con un claro sentido despectivo, no sin fundamento, porque en la literatura de entonces abundan autores de propuestas extravagantes y peregrinas. Estos autores han caído en el olvido que justamente les correspondía. En la actualidad el término se reserva para los que con justicia pueden ser calificados de autores primitivos del pensamiento económico español. Aquí nos limitamos a recordar algunos nombres: Martín González de Cellorigo, Pedro de Valencia, Sancho de Moncada, Miguel Caxa de Leruela, Francisco Martínez Mata...»

²³ Ejemplo igualmente de la resaca de escepticismo a la que se alude más arriba es el muy citado texto de Quevedo contra los arbitristas: «*Infames, vosotros sois el fuego; todos vuestros arbitrios son de esta manera; más quisiera, y me fuera más barato, haberme quemado que haberos creído, todos vuestros remedios son de esta suerte; derribar toda una cosa por que no se caiga un rincón... Perros, el fuego venía con harta razón a quemarme a mí porque os junté y os consiento; y como me vio en poder de arbitristas, cesó y me dio por quemado... El Anticristo ha de ser arbitrista*» (*La bora de todos y la fortuna con seso*).

²⁴ Según el Diccionario de nuestra Real Academia Española de la Lengua: «signo de dolor y de contricción que consiste en darse con la mano o puño en el pecho, en señal de pesar por los pecados o faltas cometidos».

de mejora». Debe reconocerse que la situación histórica en que se ha producido esa defensa del Parlamento no permitía entregarse a «enmiendas parciales» autocríticas en cuanto podían ser fácilmente aprovechables por aquellos que pretendían la «enmienda a la totalidad» del régimen parlamentario (fascistas y leninistas, cuanto menos). Fundamentalmente estos gestos de «actos de fe» se han dado dentro del campo marxista, como consecuencia de los debates internos acerca de las posibilidades de realización de proyecto socialista por las vías institucionales parlamentarias. Este debate ha sido precisamente descrito por Bernard Crick²⁵, empezando por recordar cómo, en 1918, después de la Revolución rusa, Rosa de Luxemburgo advierte a Lenin (como había hecho ya treinta años antes) que la libertad debía ser el medio y no sólo el objetivo final de la estrategia del partido.

Otras tradiciones socialistas (corrientes que van «desde Louis Blanc a Lasalle, a Bernstein y actualmente a todo lo que se llama el socialismo democrático, el austromarxismo, etc.»)²⁶ desde el primer momento no sólo no han cuestionado nunca al Parlamento, sino que junto con el liberalismo más progresista (el representado por autores como Stuart Mil²⁷, o sus correspondientes demócratas y republicanos en España) son los promotores de los Parlamentos democráticos modernos, caracterizados por su función consciente y *alevosa* de integración de todos los sectores sociales en el juego político. Fueron estos dos grupos (socialistas democráticos y liberales progresistas) los que en colaboración propiciaron la consolidación del Parlamento abriéndolo a las inquietudes de las clases trabajadoras. Lo cual no dejará de excitar a las posiciones reaccionarias, deviniendo, a la vista de ello, partidarias de la limitación del Parlamento a «lugar de unos pocos», cuando no partidarias de su sustitución por «gobiernos fuertes» pretorianos, capaces mejor que nadie para ejercer la política, entendida ésta como decisión, como voluntad (conforme al modelo totalitario en boga por entonces, intelectualizado por Carl Schmitt a través del escenario amigo-enemigo; y que, como sabemos, resultaba igualmente tan atractivo para las masas deseosas de acción directa a la orden del líder).

En cualquier caso, se ha desarrollado un importante pensamiento en el seno del mundo socialista²⁸ acerca de su compromiso con el Parlamento²⁹.

²⁵ Ob. cit., pp. 219 y ss. Capítulo añadido en una edición posterior a la original, con la rúbrica «Nota a pie de página para convencer a los compañeros socialistas».

²⁶ Gregorio Peces-Barba Martínez, «Reflexiones sobre el Parlamento», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, monográfico 10, 1986, p. 215.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Tengamos en cuenta que el primer líder obrero que accede al Parlamento en España es Pablo Iglesias en 1910; en el conjunto del mundo hispano es A. L. Palacios en Argentina en 1903. *Vid.* Cazorla Prieto, ob. cit., p. 107.

²⁹ En el libro *Parlamento y Democracia* (jornadas celebradas en septiembre de 1981; luego editadas sus ponencias por la Fundación Pablo Iglesias en 1982) se recoge un amplio ejemplo de la reflexión sobre el Parlamento del socialismo democrático en los países europeos. Así: Steven Lukes y Geoff Hodgson (Reino Unido), Silvano Labriola (Italia), Claus Offe (R. F. Alemana), Alain Richard, Guy Carcassonne y Pierre Birnbaum (Francia), amen de los representantes españoles, Guerra, Claudín, Maravall, Solé Tura, Molas y Peces-Barba.

Ejemplo de éste (desde un punto de vista bien crítico) es la obra de Ralph Miliband *Parliamentary Socialism*³⁰, donde recoge unas posiciones «similares a las de muchos intelectuales marxistas, tanto en Occidente como en el Tercer Mundo e incluso en la Europa del Este»³¹.

La cuestión es que el debate ha sido de tal naturaleza entre «Parlamento sí» o «Parlamento no» que poco esfuerzo ha quedado para dedicárselo a un «Parlamento mejor». De ahí que, al final, con los años, podemos interpretar en medio de la crisis del Parlamento desencadenada desde los años veinte una actitud de acto de fe. Actitud de gran valor, determinante para hacer realidad un modelo de Parlamento que cumpla esa «profunda función de integración» que, a juicio de Peces-Barba Martínez³², es lo que hace que el Parlamento «sea la clave de la bóveda de funcionamiento del sistema democrático», «todos están dentro, todos aceptan el cauce para conseguir el programa de los partidos conservadores o de los partidos socialistas o —en Europa occidental— de los partidos comunistas, que a partir sobre todo de la Segunda Guerra Mundial, abandonan también sus posiciones leninistas y se incorporan, con todo lo que supone también de bagaje de la clase trabajadora, a ese planteamiento»³³.

Ese Parlamento, que es el corazón del cuerpo político democrático y que bombea legitimidad al resto de los órganos, requiere un constante ejercicio que le mantenga sano y fuerte. En este sentido, habrá de desterrarse las auto-lástimas depresivas, habrá de superarse los planteamientos arbitristas que pretenden el reforzamiento parlamentario a través de reformas normativas y habrá que traspasar las meras declaraciones de buena voluntad y actos de fe.

III. EN DEFENSA DE LA POLÍTICA

3.1. Introducción

El Parlamento —como dice Crick de la política en general—, «igual que Anteo»³⁴, permanecerá «joven, fuerte y dinámico siempre y cuando mantenga

³⁰ *Socialismo para una época de escepticismo*, Fundación Sistema, Madrid, 1997.

³¹ B. Crick, *ibidem.*, p. 222.

³² Ob. cit., p. 215.

³³ *Ibidem.*

³⁴ Gigante, hijo de la Tierra (Gea) y de Poseidón; habitaba en la Libia. Este gigante «monstruoso» obligaba a luchar contra él a todos los viajeros que osaban franquear sus dominios y cuando los había vencido, los mataba. Contaba con una ventaja, a saber: tocando tierra, era renovado por el contacto de su madre cuando caía en la lucha.

Dio el nombre de su esposa, Tinga (de ahí el nombre de Tánger), a su territorio que abarcaba los famosos jardines de las Hespérides, reputados por sus frutos (¿manzanas?) de oro. La extensión de estos jardines abarcaba desde la actual Ceuta hasta la Lixus antigua (región de Larache).

Heracles (el Hércules romano) pudo vencerlo y lo mató. Cada vez que Heracles tumbaba a Anteo, éste recuperaba de inmediato toda su fuerza al contacto con la tierra, o sea, Gea, su madre. Finalmente,

los pies bien plantados en el suelo de su madre, la Tierra»³⁵. Ésta es la tesis del trabajo de Crick. El interés que tiene, a nuestro juicio, es que todo su planteamiento acerca de la política es aplicable íntegramente a la institución parlamentaria; con lo que el título de su obra «en defensa de la política», bien podría traducirse por «en defensa del Parlamento».

Frente a la política como pura voluntad, como pura decisión, legitimada en la supuesta calidad de ésta (democrática, carismática, tradicional, según la tipología clásica de Webber) para responder al permanente estado de guerra entre «amigos y enemigos», Crick insiste en considerar la política como concertación de la pluralidad de la polis compleja para la definición de las prioridades públicas, como presunción de intangibilidad de la esencia de la misma polis, constituida ésta por la libertad y la pluralidad. Así, para caracterizar la política recurre al símil con la diplomacia, justo el contrario del preconizado por Schmitt (la guerra); «la diplomacia y la política tienen mucho en común: la necesidad de conciliar y la de actuar con prudencia son muy similares»³⁶. Lo que las diferencia es la existencia del hecho básico del orden (existencia de una «autoridad común» que infunde temor y respeto) en la política, y su ausencia en las relaciones internacionales³⁷.

3.2. La política, según Crick

«Muchos políticos, comentaristas e investigadores de las culturas occidentales tienden a salir en defensa, o a hacer propaganda, de conceptos como “libertad”, “democracia” o “sistema de gobierno libre” y luego a sorprenderse e incluso inquietarse cuando, en el caso de que sus voces sean escuchadas en otros foros, reciben orgullosas y sinceras garantías de que todas esas cosas buenas existen y son muy estimadas en tipos de gobierno tan distintos como los que rigen su Unión Soviética, su China, su España franquista, su Egipto, su Cuba, su Ghana, su Irlanda del Norte o su Sudáfrica»³⁸. «Los comentaristas quizás harían mejor en limitarse a defender la actividad política, algo mucho más preciso de lo que suele suponerse: es esencial para la auténtica libertad; desconocida salvo en sociedades complejas y avanzadas, y tiene su origen en la experiencia europea. Debe apreciarse casi como una perla de valor incalculable en la historia de la condición humana, aunque, en rigor, concederle un valor excesivo puede conducir a su destrucción total»³⁹.

Heracles pudo con Anteo, ahogándolo mientras lo sostenía en el aire. En el decurso de esta titánica batalla, un golpe de sable de Heracles abrió el estrecho de Gibraltar.

³⁵ Ob. cit., p. 15.

³⁶ *Ibidem*, p. 31.

³⁷ *Ibidem*, p. 31.

³⁸ Crick, ob. cit., p. 17. En todo caso, recuérdese que estas palabras están escritas en los años sesenta.

³⁹ Azaña, en *La velada de Benicarló*, a través de Garcés (su alter ego) manifiesta: «La República no tenía por qué embargar la totalidad del alma de cada español, ni siquiera la mayor parte de ella, para los fines de la vida nacional y del Estado. Al contrario: había que desembargar muchas partes de la vida intelectual y moral, indebidamente embargadas, y oponerse a otros embargos de igual índole, pedidos con ahínco por los banderizos. Durante seis años, esa convicción ha estado latente en todos mis juicios sobre el porvenir de la República. No todos

Así, se plantea Crick que «quizá haya que decir algo sobre el hecho de escribir un elogio de una actividad en apariencia tan general que son pocos los que sienten algún deseo de apropiársela o nacionalizarla, proclamándola propiedad exclusiva de un grupo concreto de hombres o de un programa de gobierno en particular».

La explicación de lo que es la política se desarrolla en el capítulo primero de la obra del profesor inglés: radica la esencia de la misma en la naturaleza plural de la sociedad, de manera que viene a ser una forma de gobernar esa pluralidad, a saber, desde el reconocimiento de la misma y sobre la base de la libertad.

«La política es política»⁴⁰, dice Crick en sus primeras páginas. Queriendo significar que «no es religión, ética, derecho, ciencia, historia ni economía; no lo resuelve todo, ni está presente en todo, y no es ninguna doctrina política concreta, ya sea conservadora, liberal, socialista, comunista o nacionalista, aunque pueda contener elementos de casi todo lo anterior»⁴¹.

«Aristóteles fue el primero en definir lo que debería reconocerse como la proposición elemental, básica, de cualquier posible ciencia política. Fue, por así decirlo, el primer antropólogo que describió y distinguió lo que sigue considerándose una invención o descubrimiento del mundo griego sin parangón en la historia de la humanidad.» Es en el libro segundo de su *Política* donde desarrolla la idea de la *polis* como «un conglomerado de múltiples miembros», de forma que la política es el resultado de la aceptación de la **existencia simultánea de grupos diferentes** y, por tanto, de diferentes intereses y tradiciones, dentro de una unidad territorial sujeta a un gobierno común. No importa demasiado cómo se ha formado esa unidad (costumbre, conquista, circunstancia geográfica); lo importante es que «la estructura social, a diferencia de la de algunas sociedades primitivas, es lo bastante compleja y fraccionada para hacer de la política una respuesta plausible al problema de gobernarla, al del mantenimiento de un orden mínimo»⁴².

«El orden político, sin embargo, no es cualquier tipo de orden; su implantación señala el origen o **el reconocimiento de la libertad**, puesto que la política entraña cierta tolerancia de verdades divergentes y el reconocimiento de que la gobernación no sólo es posible, sino que se ejerce mejor cuando los intereses rivales se disputan en un foro abierto»⁴³.

«El uso que comúnmente se da a la palabra puede hacernos creer que la política es una fuerza real en todos los Estados organizados, pero si nos paramos a reflexionar, veremos que ese uso común puede originar grandes confusiones. La política, tal como observa Aristóteles, sólo es una de las soluciones posibles al problema del orden y no es, ni mucho menos, la

lo han entendido. Lo pensaba así, en nombre de la fecundidad de la vida del espíritu, único y verdadero fundamento de la civilización», Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1981, p. 112.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 16.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*, pp. 17-19.

⁴³ *Ibidem*, p. 18.

más habitual. La tiranía, el gobierno de un hombre fuerte en beneficio propio, es la opción más obvia, seguida de la oligarquía, el gobierno de un grupo en beneficio propio»⁴⁴.

«El método político de gobierno consiste en escuchar a esos grupos a fin de conciliarlos en la medida de lo posible en ofrecerles categoría legal, protección y medios de expresión claros y razonablemente seguros, todo lo cual debe permitir que esos grupos puedan hablar y hablen con libertad»⁴⁵.

«Además, la política debería acercar a esos grupos entres sí, de manera que cada uno de ellos y el conjunto de todos puedan hacer una contribución real al objetivo general de la gobernación. El mantenimiento del orden»⁴⁶.

En conclusión, «la política puede ser definida como la actividad mediante la cual se concilien intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad»⁴⁷. Así, «los defensores de doctrinas políticas concretas deberían tener muy en cuenta el contexto en el que sus doctrinas pueden operar políticamente: sus demandas no pueden excluir las de otros»⁴⁸. «Las doctrinas políticas genuinas son, de algún modo, tentativas de encontrar soluciones concretas y factibles al perpetuo y cambiante problema de la conciliación»⁴⁹.

«La política, para Aristóteles, no tenía un origen divino, sino natural; era simplemente la “ciencia de las ciencias” en el mundo de los hombres. La política no es la ciencia de las ciencias porque incluya o explique todas las demás “ciencias” (todas las artes, actividades sociales e intereses de grupo), sino porque establece unas prioridades y un orden en las demandas antagónicas sobre los recursos siempre escasos de la comunidad. La manera de establecer dichas prioridades es permitir que se desarrollen las instituciones adecuadas para que cada una de las “ciencias” demuestre su importancia real en la tarea de alcanzar el objetivo común de la supervivencia. La política es, por así decirlo, el mercado, el mecanismo de regulación de precios de todas las demandas sociales, aunque no garantice la obtención de un precio justo ni tenga nada de espontánea; depende de la actividad individual continua y deliberada»⁵⁰.

«Suele creerse que para el funcionamiento de esta “ciencia de las ciencias” debe existir previamente una idea compartida de “bien común”, cierto consenso o *consensus iuris*, pero ese bien común no es otra cosa que la *práctica del proceso de conciliación de los intereses de las distintas «ciencias» o grupos que componen un Estado*, no es un aglutinante espiritual, intangible y externo, no

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 19.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 22.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 23.

⁴⁹ Cuestión bien distinta es las variantes fórmulas para desarrollar el gobierno político. En este sentido la obra de Arend Lijphart, *Las Democracias Contemporáneas* distingue entre el *modelo westminster* y la «demarcación de consenso».

⁵⁰ *Ibidem*, p. 25.

los pretendidamente objetivos “interés público” o “voluntad general”.» «El consenso moral de un Estado libre no es algo misteriosamente previo a, o por encima de, la política: es la actividad política (creadora de la civilización) en sí misma»⁵¹.

3.3. Conclusión

Como conclusión a la exposición de la tesis de Crick cabe traer el inicio del capítulo dedicado a la «defensa de la política contra la ideología»⁵²: «Que no cualquier tipo de gobierno es político y que la política es un concepto mucho más preciso de lo que suele creerse son verdades evidentes al analizar el sistema totalitario de gobierno y su justificación ideológica.»

«La ferocidad del ataque contra la idea de una diversidad de grupos semiindependientes y contra la idea de los derechos del individuo nos convencerá de que el totalitario por lo menos sabe que esas dos cosas son el núcleo de lo que hace posible la política»⁵³. Por eso, aquella cínica conseja del Jefe de Estado anterior, «usted haga como yo, no se meta en política» dice tanto acerca de la voluntad tiránica del personaje⁵⁴.

Así, en conclusión, la idea de política que reivindica Crick, que defiende apasionadamente Crick, la única política realmente política —diría él—, presupone una cierta manera de actuar en los procesos de decisión públicos, consistente en mantener en todo momento la conciencia de la pluralidad, la consideración por la pluralidad, el espíritu por llegar a soluciones respetuosas con la pluralidad. Cómo articular esto requerirá de todo el leal saber y entender de los sujetos políticos de cada momento, de cuyas manos dependerá el enriquecimiento o empobrecimiento del tesoro de civilización que para la convivencia colectiva representa el acervo de usos, prácticas, principios, maneras, convenciones, costumbres que hacen de la política algo lo más alejado posible de la dialéctica amigo-enemigo y lo acercan a la realidad compleja, diversa, llena de matices y de razones distintas que es la vida social, enfrentándola a la épica (cargada de *finesse*, por otra parte) responsabilidad de propiciar un rumbo y un destino a la misma, en el que participen todos, del que se sientan todos protagonistas.

⁵¹ Esta idea ha sido desarrollada recientemente por John Gray, *Las dos caras del liberalismo. (Una nueva interpretación de la tolerancia liberal)*, Paidós, Barcelona, 2001. Va más allá de la coexistencia hobbesiana la idea de consenso.

⁵² Los capítulos siguientes son también «defensa de la política contra...», respectivamente, «la democracia», «el nacionalismo», «la tecnología» y «sus falsos amigos (el conservador no político, el liberal apolítico y el socialista antipolítico)». Después vendrán otros capítulos, entre ellos el que titula «Nota a pie de página para convencer a los compañeros socialistas».

⁵³ *Ibidem*, p. 37.

⁵⁴ Sobre tiranos *vid. De rege et regis institutione* (escrito en 1590, publicado en 1599) del jesuita Juan de Mariana.

IV. LIBRO BLANCO DE LA GOBERNANZA

Curiosamente, las mismas ideas se están expresando en estos primeros años del milenio bajo la terminología de la «gobernanza», entreveradas con el lenguaje tecnocrático y el formato documental irremediablemente burocrático propio de los papeles de la Comisión europea; pero impulsadas por la credibilidad y la firmeza que de esos mismos papeles se deduce. Nos estamos refiriendo al Libro Blanco de la Gobernanza Europea.

1. El 25 de julio de 2001 la Comisión europea adopta la Comunicación «Libro Blanco de la Gobernanza» e invita a las instituciones del ámbito europeo, así como a la sociedad civil para que hagan llegar sus reacciones y comentarios. Formalmente se previó el cierre de las consultas en la primavera del 2002, aunque la Comisión ha seguido recibiendo comentarios posteriormente. Está previsto que la Comisión presente un informe sobre estas consultas antes de terminar el año 2002.

En julio del año 2002, por parte española⁵⁵ las únicas instituciones que han participado en el proceso, remitiendo observaciones han sido el Parlamento vasco, el Gobierno de Cataluña y el ayuntamiento de Calviá⁵⁶. Entretanto han enviado sus observaciones prácticamente todas las regiones de Europa⁵⁷.

2. «En febrero de 2000 y ante el Parlamento Europeo, la Comisión inscribió su mandato bajo el signo de cuatro compromisos que ilustran la dimensión política de la integración europea hoy. Estos **cuatro “objetivos estratégicos”** son los siguientes: 1) **promover nuevas formas de gobernanza europea**, 2) estabilizar nuestro continente y fortalecer la voz de Europa en el mundo, 3) crear una nueva agenda económica y social, 4) mejorar la calidad de vida para todos.

Con el fin de concretar esta nueva Gobernanza europea y destacar más la actualidad y la ejemplaridad del proyecto democrático al que la Unión Europea está ligada desde sus orígenes, la Comisión decidió publicar un Libro Blanco fijando su alcance y principios de realización con vistas a su publicación a mediados de 2001»⁵⁸.

⁵⁵ Fuera de las instituciones, por parte de España sólo se han decidido a enviar observaciones: Telefónica, Cámara Oficial de Comercio e Industria de España en Bélgica y Luxemburgo, Cofindustria, y tres profesores (Antonio Bar Cendón, Isaac Ibáñez García y David Ordóñez Solís). Información obtenida del espacio web oficial de la Comisión sobre «El Libro Blanco de la Gobernanza» (<http://europa.eu.int/comm/governance/contributions/index>).

⁵⁶ Este ayuntamiento ha sido el primero de España en iniciar su Agenda 21 local, en el año 1994; además, en la Cumbre de Johannesburgo ha recibido un reconocimiento por su labor a favor de la sostenibilidad en el ámbito local.

⁵⁷ A través de sus Parlamentos, sus gobiernos, las federaciones de sus municipios, etc. A modo de ejemplo: 1) Las regiones de Aquitania, Hesse, Steps, Escocia, Skane, Toscana, Flandes, Valonia, Gales y Emilia Romagna conjuntamente. 2) La federación de municipios de Baviera, Baden-Württemberg y Sajonia. 3) Miembros de la Asamblea de Irlanda del Norte. 4) La federación de autoridades regionales y locales de Dinamarca. 5) La autoridad regional de Dublín. 6) El Gobierno de Flandes, etc. Información obtenida del espacio web oficial de la Comisión sobre «El Libro Blanco de la Gobernanza» (<http://europa.eu.int/comm/governance/contributions/index>).

⁵⁸ «Programa de trabajo de Libro Blanco de la Gobernanza», Bruselas, 11 de octubre de 2000, SEC (2000).

3. El término mismo de Gobernanza requiere una explicación; en este sentido cabe remitirse a la nota elaborada por los propios servicios de la Comisión acerca de la «**Etimología del término gobernanza**», que se reproduce como nota a pie de página⁵⁹.

Ha sido la fecundidad de la reflexión y de la práctica política generada por los procesos democratizadores a partir de los años ochenta en Iberoamérica y de los noventa en las antiguas dictaduras comunistas europeas la que ha provocado, tras unos primeros años de dispersión terminológica, la necesidad de decantar una nomenclatura comúnmente asumida para referir la «acción política o de gobierno», y tal función ha recaído en la palabra inglesa *governance*. De suyo ha sido encontrar traducción en el resto de los idiomas operativos en el ámbito internacional político, así el castellano, el francés, el italiano... En el caso de nuestra lengua, esa traducción se ha encontrado en el vocablo «gobernanza».

Esta terminología (*governance*) recibió sobre todo su carta de naturaleza en los años 1990 por economistas y politólogos anglosajones y por ciertas instituciones internacionales (ONU, Banco Mundial y Fondo Monetario

⁵⁹ **Etimología del término «gobernanza»:** (Corinne Huynh-Quan-Suu, Servicio de traducción de la Comisión):

«El verbo griego *Kubernân* (pilotar un navío o un carro) fue utilizado por primera vez de forma metafórica por Platón para designar el hecho de gobernar a los hombres. Dio nacimiento al término latino *gubernare*, que reviste las mismas significaciones y que, por el sesgo de sus derivados, entre ellos *gubernantia*, ha engendrado él mismo numerosos términos en varias lenguas:

- francés: gouverner, gouvernement, **governance**, etc.
- inglés: govern, government, **governance**, etc.
- español: gobernar, gobierno, **gobernanza**, etc.
- portugués: gobernar, governar, governação, **governança**, etc.
- italiano: governare, governò, **governamento**, etc.

El término de francés antiguo *gouvernance* ha sido en primer lugar utilizado en el siglo XIII como equivalente de «gouvernement» (arte o manera de gobernar), luego, a partir de 1478, para designar ciertos territorios del Norte de Francia dotados de un estatuto administrativo particular (Artois y Flandes), antes de aplicarse también, en un contexto puramente doméstico, al cargo de gobernante. Es en el siglo XIV cuando pasa a la lengua inglesa, dando lugar al término *governance* (acción o manera de gobernar). El portugués *governança* deriva igualmente de la palabra francesa y ha revestido acepciones muy similares en las esferas político-administrativa y doméstica. El español *gobernanza* (forma arcaica: *governança*) data de la misma época, pero fue sobre todo empleada en el sentido de *gouvernement*.

Todos estos términos caen pronto en desuso, en ciertos casos (Francia, Portugal) porque son asociados al Antiguo Régimen.

La palabra inglesa **governance** ha recibido los honores en los años 1990 por economistas y politólogos anglosajones y por ciertas instituciones internacionales (ONU, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, sobre todo), de nuevo para designar «el arte o la manera de gobernar», pero con dos preocupaciones suplementarias; de una parte, marcar bien la distinción con el *gouvernement* como institución; de otra parte, bajo un vocablo poco usado y, por tanto, con pocas connotaciones, promover un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos fundado sobre la participación de la sociedad civil a todos los niveles (nacional, pero también local, regional e internacional).

Esta resurrección de la palabra **governance** ha arrastrado en su estela la reaparición de la palabra francesa que parece imponerse en el mundo francófono, y equivalentes portuguesas y españolas, que significan el arte o la manera de gobernar.»

Internacional, principalmente)⁶⁰, para denominar «el arte o la manera de gobernar», «pero con dos preocupaciones suplementarias; de una parte, marcar bien la distinción con el *gouvernement* como institución; de otra parte, bajo un vocablo poco usado y, por tanto, con pocas connotaciones promover un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos fundado sobre la participación de la sociedad civil a todos los niveles, nacional, pero también local, regional e internacional»⁶¹.

4. «Durante estos últimos años, la palabra Gobernanza ha aparecido en el contexto global. Un importante informe de las Naciones Unidas consagrado a la “gobernanza global” señaló la necesidad de normas que sean objeto de un consenso y de una aplicación efectiva a escala planetaria, incluso en ausencia de gobierno mundial»⁶². La «buena gobernanza» utilizada en el contexto de las políticas de desarrollo destaca que la transparencia, responsabilidad (obligación de rendir cuentas) y eficacia son condiciones indispensables para el éxito de las políticas públicas. La «gobernanza a varios niveles» precisa que el reto de la gobernanza implica una articulación entre distintos niveles geográficos de agentes públicos independientes en torno a objetivos de interés común⁶³.

5. En la Unión Europea cuando se empieza a utilizar este término se hace ya conscientemente asumiendo dichas exigencias de buenas prácticas y, en particular entre ellas, de participación de la sociedad civil. Y éste es un dato que merece destacarse; como la reflexión generada con ocasión de la experiencia en las democracias emergentes resulta finalmente de aplicación a las democracias consolidadas. La humildad y el sentido autocrítico que ello encierra tardó en llegar, no obstante, pues no es hasta principios del año 2000 que se expresa formalmente el compromiso⁶⁴ con las nuevas formas de la gobernanza.

6. Entretanto, ya habían madurado algunas ideas en el ámbito de los agentes privados, porque también a ellos se refiere la gobernanza; en este sentido, la «gobernanza de empresas» tiene por objeto garantizar la respon-

⁶⁰ Sobre ello en la propia revista de la Asamblea de Madrid (*Asamblea*), en su número 2 (diciembre de 1999) la recensión de Lucio Gil sobre la obra dirigida por Joan Prats Catala *La reforma de los legislativos en América Latina*.

⁶¹ Etimología del término «gobernanza»: (Corinne Huynh-Quan-Suu, Servicio de traducción de la Comisión).

⁶² Ejemplo de ello es el Protocolo de Madrid de 1991 al Tratado Antártico, en el que se logra «congelar» las reivindicaciones territoriales de soberanía de varios Estados y se acuerda, de consenso, la acción conjunta de investigación científica y de respeto por los recursos naturales del continente antártico, dando largas a las pretensiones de algunos de explotar la riqueza petrolífera. Frente a los intereses sectarios de Estados y compañías se ha hecho posible, gracias a la diplomacia, el difícil equilibrio paradigma de lo político según Crick.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ En febrero de 2000 y ante el Parlamento Europeo, la nueva Comisión (presidida por Prodi) inscribió su mandato bajo el signo de cuatro compromisos que ilustran la dimensión política de la integración europea hoy. Estos cuatro «objetivos estratégicos» son los siguientes: 1) **promover nuevas formas de gobernanza europea**, 2) estabilizar nuestro continente y fortalecer la voz de Europa en el mundo, 3) crear una nueva agenda económica y social, 4) mejorar la calidad de vida para todos.

sabilidad del poder de gestión frente a todas las partes interesadas⁶⁵. Efectivamente, en el ámbito de las organizaciones productivas privadas se había generado un proceso en cierta manera paralelo al político referido, a saber, la reflexión autocrítica acerca de las prácticas de actuación de las mismas. Dicha reflexión se desarrollaría a través de dos grandes líneas. Por un lado, la introducción de las exigencias de **calidad** en la realización de los propios servicios y productos objeto de la actividad empresarial, instrumentando, al efecto, planificación estratégica, indicadores y medios de evaluación, así como —y esto es lo más significativo— dinámicas participativas entre un amplio abanico de agentes y sectores implicados en la actividad productiva⁶⁶. La otra línea de actuación se ha desarrollado fuera de la actividad económica típica de la empresa, haciendo referencia a la dimensión social de la misma, esto es, a sus obligaciones sociales y éticas, en relación con el medio ambiente, con la comunidad local en la que están radicadas, con la cooperación al desarrollo; generándose, en este sentido, la conciencia acerca de la «responsabilidad social de la empresa» y los instrumentos de gestión de la misma, así como los medios de hacerla valer en el funcionamiento del mercado⁶⁷.

Curiosamente, la idea de la responsabilidad social de las empresas, cobra un especial impulso en las escuelas de negocios estadounidenses en los momentos posteriores a la caída del Muro de Berlín. Se ha destacado esta coincidencia temporal, no casual, en algún reciente Congreso sobre Calidad y Excelencia empresarial⁶⁸. Y algo tiene que ver con lo que dejó dicho Octavio Paz entonces: «la respuesta no ha valido, pero la pregunta sigue estando en el aire». La respuesta a los problemas sociales en un mundo organizado de forma hegemónica conforme al modelo de economía de mercado coloca a ésta irrenunciablemente ante la responsabilidad de sus efectos sobre la cohesión social, el medio ambiente, la educación de la infancia y la juventud, etc.

7. Con todo esto, lo que se pone de manifiesto es el impulso de renovación que los nuevos escenarios sociales y políticos están provocando en todo tipo de organizaciones, atendiendo a la cuestión planteada por Octavio Paz tras la caída del Muro, «la respuesta no ha valido, pero la pregunta sigue en el aire». Cómo están actuando al respecto nuestras instituciones políticas democráticas, nuestros agentes políticos democráticos. Unos y otros encuentran en principio reforzada su legitimidad una vez que quedan disi-

⁶⁵ El primer documento de este proceso emitido por los servicios de la Comisión (del 11 de octubre del año 2000, SEC 1547/7 final), «Programa de Trabajo para el Libro Blanco de la Gobernanza Europea», titulado «Profundizar en la Democracia de la Unión Europea», p. 3.

⁶⁶ De las cuales las «encuestas de satisfacción» son su mínima expresión, generándose una rica aportación metodológica para encauzar el conocimiento presente entre los trabajadores, cuadros, proveedores, clientes, etc., y para generar un mayor consenso respecto a las decisiones estratégicas y a los *modus operandi* de la organización.

⁶⁷ En el momento de escribir estas líneas el semanario «*The Economist*» (14 de diciembre del 2002) dedica un «special report» a la *responsabilidad social corporativa*.

⁶⁸ Primer Congreso sobre Calidad y Excelencia empresarial, Madrid, noviembre del 2002. Así lo destacó el Presidente de la Asociación Española de la Calidad, Jaime Llovet.

padas todas las pretensiones proselitistas de alternativa del otro gran modelo político postulado, de inspiración soviética⁶⁹.

Sin embargo, habiendo pasado poco más de una década de aquellos hechos, a la vista de los problemas que inquietan y perturban a nuestras sociedades locales, nacionales, continentales, a nuestra sociedad global, es del todo responsable ponerse manos a la obra respecto a cómo se puede actuar mejor, con más eficacia, desde las instancias específicamente establecidas al efecto, las instituciones políticas, el poder político.

8. En Europa se han dado dos circunstancias que han propiciado la voluntad de abordar la autocrítica y el perfeccionamiento de los mecanismos institucionales. Por un lado, la sensación de mantenerse desde su origen en 1950, una suerte de difuso y latente proceso constituyente; que se reaviva especialmente con ocasión de las periódicas reformas de sus tratados, tal como ha devenido en estos momentos con las previsiones de ampliación de la Unión Europea a los países del Este del continente. Por otro lado, y, sobre todo, por la peculiaridad de la posición institucional de la Unión Europea respecto a las sociedades europeas, dada la falta de implicación de éstas en aquélla, derivada entre otras causas de la ausencia de comunión sentimental arraigada, del déficit democrático de sus instancias decisivas, de la insuficiente transparencia de sus actuaciones, de la dificultad para identificar la responsabilidad de las políticas de sus instituciones, etc. Ello ha promovido una permanente inquietud a favor de la implicación de la sociedad en los procesos políticos de la Unión Europea. Inquietud que ha encontrado por fin cauce en el proceso del Libro Blanco de la Gobernanza. Precisamente, el primer documento de trabajo de este proceso emitido por los servicios de la Comisión (del 11 de octubre del año 2000, SEC 1547/7 final) lleva el título «Profundizar en la democracia de la Unión Europea» y como encabezamiento un proverbio chino que reza:

*«Dímelo y lo olvidaré,
enséñamelo y lo recordaré,
implicame y lo comprenderé»*

9. Conforme a las previsiones recogidas en el programa de trabajo recién citado, con fecha 25 de julio del 2001 se aprobó por la Comisión la Comunicación «428 final» «El Libro Blanco de la Gobernanza Europea». En su capítulo I («¿Por qué reformar la Gobernanza europea?») da un concepto de gobernanza, a saber: **«las normas, procesos y comportamientos que afectan a la calidad del ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia».**

Los arriba citados son los cinco principios que constituyen la base de una buena gobernanza y de los cambios propuestos en el Libro Blanco.

⁶⁹ Ésa es la tesis de Fukuyama, en su artículo «El final de la Historia».

A partir de este planteamiento principal⁷⁰, en el capítulo III se desglosan los cambios propuestos. Para mejor conocer el cariz de los mismos nos remitimos al tenor del documento accesible a través de la dirección de Internet que ya se dio más arriba (<http://europa.eu.int/comm/governance/contributions/index>)⁷¹.

10. Conclusión. Entre todos los méritos o virtudes que pueden encontrarse en el Libro Blanco, el más valioso es, sin lugar a dudas, el ejemplo para los demás sistemas institucionales de las naciones europeas, para sus clases dirigentes. El ejemplo de la reflexión sincera y valiente sobre los defectos y desviaciones de los principios democráticos; el ejemplo de lucidez al considerar como punto de partida para la implantación de las buenas prácticas de la gobernanza la reafirmación en los principios políticos expresivos del paradigma democrático y pluralista europeo de nuestros días; el ejemplo del compromiso con propuestas de cambio reales (estructuradas en un plan de acción, sistemático y preciso en plazos y condiciones), inspiradas directamente en los principios básicos.

Estos documentos y el proceso que los origina sería motivo suficiente para generar procesos similares o al menos propiciar propuestas de cambios en la manera de hacer política en otros ámbitos institucionales intraeuropeos. Especialmente en el caso de los Parlamentos, que son las instancias por antonomasia llamadas a hacer política. Sin embargo, ya conocemos el inmovilismo en que está anclada la institución parlamentaria; sumida en una supuesta dependencia de la fórmula jurídico-reglamentaria para introducir cualquier modulación en el *modus operandi*, y, a su vez, quedando condicionada cualquier modulación de este tipo a un acuerdo global de reforma sobre el texto reglamentario correspondiente. Con la conclusión de que todo queda igual.

El Libro Verde «El Futuro de la Democracia Parlamentaria: Transición y Desafíos en la Gobernanza Europea»

Pero aún hay más que decir respecto a este proceso europeo de repensar las prácticas de hacer política y de comprometerse, al tiempo, en la puesta

⁷⁰ Llamamos el desarrollo de la «condición principal» planteada por Benigno Pendás en un trabajo sobre las Fuentes del derecho parlamentario, en el Seminario del Parlamento vasco del año 1998.

⁷¹ A modo de ejemplo, y para dar una idea de los trabajos del Libro Blanco, cabe inventariar los documentos emitidos hasta el momento en:

1) Documentos básicos, como son el Programa de trabajo, la Etimología de la palabra y el Libro Blanco (versión final).

2) Informes de reuniones: indicadores estadísticos de gobernanza democrática, realizado por Eurostat (Múnich, enero de 2002), el Libro Blanco y la gobernanza ambiental (Bruselas, diciembre del 2001); información y formación para las ONGs y su relación con la gobernanza (Bruselas, noviembre de 2001); Reunión de la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regionales (noviembre del 2001); la posición de las regiones (Bruselas, octubre de 2001); de una Europa de las regiones a una Europa de los ciudadanos (Bruselas, octubre de 2001).

3) «Governance lunchtime debates»: la problemática de las agencias; el punto de vista del Parlamento europeo; la visión del Consejo económico y social; el punto de vista de la Presidencia española; la visión del Comité de las Regiones; desarrollo sostenible; la sociedad civil organizada; Gobernanza, prensa y deontología; etc.

en acción de las mismas. En el ámbito de los Parlamentos europeos se ha venido desarrollando una reflexión, incardinada dentro de aquélla, en concreto sobre el papel de los mismos en la situación actual; planteando los desafíos que las nuevas corrientes de gobernanza exigen de las Cámaras legislativas: el Libro Verde «El Futuro de la Democracia Parlamentaria: Transición y Desafíos en la Gobernanza Europea».

El origen de este documento se remonta a 1997, cuando la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea crea un grupo de trabajo para estudiar el tema de la «calidad de las leyes», presidido por Lucio Violante, presidente de la Cámara de Diputados italiana. Este grupo presenta sus conclusiones a la Conferencia en un documento titulado «La complejidad de la legislación y el papel del Parlamento en la era de la globalización». Durante los años 1999 y 2000 un grupo de expertos⁷² al servicio del grupo de trabajo de la Conferencia preparó el *Green Paper*, que fue presentado a la Conferencia de septiembre de 2000.

El Libro Verde «llama la atención sobre los cambios producidos en la sociedad moderna y recomienda un nuevo papel para los Parlamentos. Es interesante notar cómo el énfasis del grupo se desliza desde su original mandato para estudiar la calidad de las leyes a focalizarse en cómo la globalización ha afectado el proceso político»⁷³. «El Libro Verde suscita cuestiones clave que están íntimamente relacionadas con varias áreas del Libro Blanco de la Gobernanza promovido por la Comisión. Éstas incluyen los efectos de la globalización y de los expertos científicos en el proceso democrático, el desarrollo de un espacio público que implique a los actores cívicos en debates políticos, y el papel de las agencias en el diseño e implementación de políticas»⁷⁴.

La tesis del Libro Verde es la siguiente: «Históricamente, el Parlamento ha sido un símbolo y un agente del Demos, la base para la legitimación de la autoridad política y de la legislación, un responsable ante el pueblo por las leyes y las ordenaciones. De todos modos, muchos de los más importantes cambios operados en las modernas sociedades están de manera corriente teniendo lugar a través de mecanismos que están más allá del campo de visión de la mirada parlamentaria. Este Libro Verde busca identificar estos cambios y proponer los nuevos papeles para el Parlamento en esta era de gobernanza»⁷⁵.

Tras hacer un breve esbozo de las funciones de un moderno Parlamento, de las causas del cambio, de los efectos del cambio y de las diferencias entre democracia formal parlamentaria y el nuevo autogobierno, el documento pasa a relacionar los nuevos papeles y funciones que corresponden al Parlamento:

⁷² Este grupo de expertos estaba dirigido por Tom Burns e incluía a Carlo Jaeger, Ángela Liberatore, Yves Meny y Patricia Nanz.

⁷³ *Paper Review*, European Governance Team, Bruselas, 9 de noviembre de 2000, AS/D (2000).

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Ibidem*.

- Fortalecer la capacidad de conocimiento del Parlamento frente a la complejidad moderna: donde se incluye el acceso parlamentario y la capacitación adecuada para el uso de la información de alta calidad, el esfuerzo por cubrir la ausencia de una función proactiva del Parlamento en áreas de desarrollo social crítico, y cobertura de la problemática fragmentaria típica de la realidad actual.
- Fortalecer la capacidad parlamentaria para monitorizar y regular: regulando y manteniendo la responsabilidad así como garantizando la legitimidad de las formas o cauces no gubernamentales de hacer política; desarrollar marcos en los que encuadra la actuación de relevantes actores comprometidos; y estableciendo una suerte de estatuto con el papel, los deberes y las responsabilidades de los expertos y científicos.
- Contribuir de manera principal al fortalecimiento de la participación pública y del aprendizaje o educación política de la población: operando como agente dinamizador o gestor de sinergias; incrementando el debate público, promoviendo las encuestas y los foros de discusión; estableciendo unas evaluaciones periódicas integradas centradas en las organizaciones privadas que han recibido fondos públicos (en su sentido más amplio), o bien han ejercido actividades o funciones públicas; vinculando sus trabajos y debates a discusiones de grupos en los medios de comunicación, incluyendo programas de entrevistas y otro tipo de foros.
- Generando y nutriendo los principios rectores e inspiradores de todo el sistema institucional: seleccionando con la requerida agudeza y altura de miras las materias políticas en que el Parlamento ha de comprometerse directamente; delegando, siempre que ello sea posible, conforme al principio de subsidiaridad, en sectores políticos autoorganizados, manteniendo, al mismo tiempo, medios de evaluación y control de sus responsabilidades; focalizando su atención en los problemas estratégicos y en las cuestiones cuyo conocimiento no es susceptible de ser delegado a otras instancias públicas y privadas; examinando y repensando el «papel» del Parlamento y de la cultura democrática en la continua evolución de las prácticas políticas.

El Libro Verde culmina con la aportación de lo que denomina «Cuestiones conceptuales adicionales», a saber:

- La problemática de la legitimidad: «la legitimación de la ley y otras decisiones colectivas está basada en la democracia. De todos modos, surge un déficit de democracia en el desplazamiento que se está operando de las estructuras de gobernanza pública a las privadas (en parte, por la ausencia de un sistema establecido de responsabilidad). Los agentes colectivos que son generadores e implementadores de la cultura de la democracia llegan a ser tan importantes (si no más incluso) que los ciudadanos individuales. Para resolver y corregir este déficit **el Parlamento como órgano de la metasoberanía** debería

actuar para reforzar y garantizar los valores de transparencia, responsabilidad y apertura del proceso democrático con respecto a la toma de decisiones y a la elaboración de reglas colectivas en el seno de determinadas áreas críticas»⁷⁶ de la vida social.

- Repensar la política y el espacio público: «La esfera pública significa un espacio social en el que los miembros de una comunidad discuten intereses comunes y forman opiniones públicas sobre ellos. Mediando entre la autoridad política y el pueblo, siendo la arena en que una colectividad de ciudadanos pueden ejercer influencia sobre las políticas. En la nueva era de la gobernanza, el espacio público es construido sobre la base de una emergente cultura compartida de normas y procedimientos democráticos, reconoce lo divergente y las perspectivas socioculturales no compartidas y establece la posibilidad de una exploración dialogante (y dialéctica) de las diferencias culturales e ideológicas. Proporciona la base para una continua gestión de la identidad colectiva intercultural y de la cultura política transnacional»⁷⁷.
- Procesos de intercambio y aprendizaje social abierto: «los actuales fenómenos de múltiples incorporaciones y de mezclas de culturas diferentes hacen llamativamente aparente la ambivalente y dinámica naturaleza de la identidad cultural. Paradójicamente, la diferencia cultural ha devenido para algunas personas la base de una exageración de la diferencia. Una actitud de diálogo interactiva acentúa los procesos de intercambio y aprendizaje que promueven la adaptación y creación de la cultura y la identidad»⁷⁸.
- Formas complementarias de democracia moderna: «la representación parlamentaria territorial acarrea el compromiso de seleccionar un reducido grupo de personas como encargados de la elaboración de las leyes y las decisiones políticas y proporciona una base real para la deliberación y la toma de decisiones bien organizada. Tales mecanismos institucionales implican el riesgo de divorcio entre el Parlamento y “el Pueblo”. A pesar de las elecciones parlamentarias regulares y de la prensa libre, que vienen a limitar tal divorcio, es necesario ir más allá. El concepto de una cultura democrática extensiva disocia el principio democrático del particular sistema institucional político de la nación-estado (Demos) sin desaparecer éste»⁷⁹.

⁷⁶ Libro Verde: *stagiaire* Amanda Sloat.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*.

V. EL REDESCUBRIMIENTO DE LA CONJUNCIÓN PARLAMENTO-GOBIERNO COMO EL MAYOR RECURSO DE LA DEMOCRACIA

Luciano Violante, Presidente de la Cámara de Diputados de Italia, en su calidad de presidente de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de Europa, en octubre de 2000, en Budapest, pronunció un discurso⁸⁰ (*La Consistencia de la Acción Pública: el papel central del Gobierno*) en el que se resumían las conclusiones maduras del trabajo desarrollado con ocasión del Libro Verde.

En principio, Violante hace una breve referencia al actual proceso de debilitamiento de los poderes públicos:

«Los Parlamentos han perdido su posición de monopolio en la representación (*diríamos, material*) de la sociedad. ONGs, sindicatos, asociaciones empresariales, grupos de presión y medios de comunicación dan voz pública a anchos o estrechos intereses con efectividad mucho mayor, aparentemente, que los órganos parlamentarios.

Al mismo tiempo, los gobiernos han perdido su monopolio en la toma de decisiones. Poderes no electos públicamente, tales como autoridades reguladoras independientes⁸¹, autoridades judiciales, o poderes privados, tales como las transnacionales, bancos, compañías financieras, son capaces de acometer una acción de mucha más rapidez y efectividad que los gobiernos.

Estos nuevos poderes aparentan ser más efectivos porque pueden concentrar sus energías en objetivos concretos. Ellos pueden utilizar la experiencia y conocimiento de cualificados técnicos y están unidos a eficaces redes de actuación internacionales. Por otro lado, no tienen que hacer frente al problema de tratar de conciliar los puntos de vista de la mayoría y la oposición (rasgo característico de los Parlamentos democráticos) o hacer equilibrios con las demandas de los diferentes componentes de la mayoría (rasgo típico de los gobiernos de coalición).

Los efectos más obvios de estos desarrollos pueden ser resumidos:

- a) casi todas las naciones-estados están luchando por hacer frente a los cambios,
- b) en muchos casos la política corre el riesgo de ser desplazada por la economía⁸²,
- c) los ordenamientos nacionales corren el riesgo de ser barridos por los procesos económicos y financieros transnacionales.

Estas tendencias amenazan con apartar a los Parlamentos a las márgenes, dejándoles como responsables de tareas residuales. Por otra parte, los gobiernos pueden efectivamente permanecer en el centro de los procesos de tomas

⁸⁰ Pronunciado ante una conferencia de altos directivos de los centros de gobierno de Hungría.

⁸¹ El caso típico son los bancos centrales.

⁸² «La economía, imbécil», el célebre *mantra* del equipo electoral de Clinton frente a Bush *padre* en 1991.

de decisiones, pero ellos corren el riesgo de no estar a la altura de su última y mayor responsabilidad de desarrollar una estrategia integral. Y lo que es más, los gobiernos tratan de simplificar su toma de decisiones evitando cualquier auténtico debate parlamentario, mientras que los Parlamentos a menudo crean complicaciones innecesarias, invadiendo la esfera de responsabilidades que corresponde en derecho al gobierno.

Por lo tanto, el papel de la pareja Parlamento-gobierno⁸³ debería ser reescrito (o refundado) porque es frecuente que esté tensado o retorcido por el hecho de que cada uno de ellos trata de actuar sin el otro. Este conflicto entre Parlamentos y gobiernos puede ser extremadamente perjudicial para la democracia, porque lo que está en juego es la primacía de la política sobre los poderes sin legitimación democrática, tales como los centros de poder económicos, burocráticos y tecnocráticos.

Creo —sigue Violante—, en cualquier caso, que el brazo ejecutivo puede redescubrir a los Parlamentos como una poderosa fuerza para crear un campo compartido para la diversidad de puntos de vista y de jugadores políticos así como para propiciar una visión global de las grandes cuestiones estratégicas sobre la base del consenso político que emerge de la dialéctica entre las diferentes opiniones. Éste es, después de todo, el recurso o riqueza más grande de la democracia.

Los objetivos esenciales hacia los que los Parlamentos deben trabajar, a mi parecer —dice el autor citado—, son los siguientes: *el examen crítico, la legitimación y seguimiento de las decisiones claves tomadas por los gobiernos sobre la base de su mandato electoral*.

La experiencia muestra que estas decisiones tienen una mejor oportunidad de ser implantadas sólo si ellas pasan a través de la mediación de los Parlamentos, porque es la mediación de los Parlamentos lo que hace posible superar la resistencia de aquellos intereses que podrían ser dañados.

⁸³ Pedro de Vega, en «Parlamento y Opinión Pública» (Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos celebrada en Madrid en 1994). Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid 1995 (p. 283): «Ha sido Habermas quien, con razón ha insistido en que el mundo de hoy, si hablamos de tres poderes, siguiendo a Montesquieu, no es al legislativo, al ejecutivo y al judicial, a los que tenemos que referirnos, sino en primer lugar, al poder o a los poderes económicos; en segundo término, a lo que él llama “las estructuras comunicativas”, y, por último, al poder del Estado. En estas circunstancias, para mantener la doctrina de Montesquieu y la grandeza de lo que el espíritu de esta doctrina representa, no se trataría ya sólo de hablar de los tres poderes clásicos como sistema de *check and balances* del Estado constitucional, sino de procurar que ni el poder económico ni el poder de las estructuras comunicativas terminen definitivamente imponiéndose al poder institucional del Estado. Lo que equivale a indicar que el Estado, en cuanto única instancia imaginable del interés general, no puede desaparecer. Es algo que desde Maquiavelo y Hobbes a Adam Smith o Bentham, pasando por todos los teóricos del Estado moderno, se ha reconocido sin discusión, y que ahora, suicidamente, comienza por algunos a ponerse en duda.

Así las cosas, desde la obligada y necesaria defensa del Estado como instancia del interés general y, en consecuencia, como programa común de todos los ciudadanos, es desde donde, a mi juicio, cobra singular relieve el planteamiento de las relaciones Parlamento y ciudadanos».

Y —nosotros diremos— de las relaciones Parlamento-Gobierno.

- *Regir sistemas cada vez más complejos y poliédricos.*
Si aceptamos el hecho de que es imposible restaurar una suerte de simplicidad legislativa decimonónica, los Parlamentos deben no gastar energías en microlegislación. En su lugar, ellos deben establecer líneas rectoras fundamentales para gobernar, controlar y legitimizar los muchos centros de producción regulatoria a la luz de los principios fundamentales de la legalidad democrática.
- *Controlar los efectos globales y finales de las leyes y de las políticas de gobierno desde el punto de vista de los ciudadanos.*
Estos objetivos llegarán a ser una creciente parte integral de las responsabilidades parlamentarias, y ellos pueden ser alcanzados sin generar distinciones entre nuestras instituciones o sin debilitar la dialéctica entre mayorías parlamentarias y minorías.
- Los instrumentos para adquirir estos objetivos son *procedimientos parlamentarios flexibles, flujos de información de alta calidad entre Parlamentos y gobiernos, vínculos con la sociedad civil.*

Echémosles un vistazo —sigue Violante—:

- *Procedimientos parlamentarios flexibles.*
Precisamente porque ellos tienen siglos de experiencia detrás de ellos, los procedimientos parlamentarios son instrumentos extremadamente flexibles de “técnica democrática” para organizar el debate público sobre las grandes cuestiones políticas. Los gobiernos pueden explotar este recurso para desarrollar nuevas formas de discurso político para atender nuevos problemas, para centrar la atención en grandes cuestiones o para establecer un continuo vínculo con los variados centros de tomas de decisiones.
- *Flujos de información de alta calidad entre Parlamentos y gobiernos.*
Las acciones de un Parlamento dependen ampliamente de la calidad de la información que recibe del gobierno. En un ambiente de tomas de decisiones dominado por la “sobrecarga de información”, los Parlamentos y los gobiernos deben acordar estándares de alta calidad con respecto a la información acompañante a las propuestas del gobierno, informes progresivos acerca de la implementación de leyes y evaluaciones de impacto. Esta información debería ser sintética y actualizada.
- *Vínculos con la sociedad civil.*
Los Parlamentos ofrecen las mayores garantías de transparencia y luz en los procesos consultivos entre los gobiernos y los miembros de la sociedad civil, sindicatos o patronales, asociaciones de consumidores. Este filtro parlamentario puede ser una herramienta efectiva para definir una “carta” de ciudadanía pública para las organizaciones que a menudo operan —como Dahrendorf ha remarcado— como

si estuvieran tomando parte del gobierno o del Parlamento como expresión de la voluntad pública»⁸⁴.

VI. CONCLUSIONES

El vigésimo aniversario de la creación de la Asamblea de Madrid coincide con un momento fértil de compromiso con la mejora de la gobernanza. En el escenario europeo este compromiso con la mejora de la gobernación de los asuntos públicos ha dado fruto a documentos orientativos, como el Libro Blanco de la Gobernanza europea o el Libro Verde de la Democracia Parlamentaria; libros en los que se condensan las reflexiones prolongadas a lo largo de años y, sobre todo, se estructura el consenso alcanzado entre todos respecto a las medidas a tomar. En este sentido, la acción prevista se define no tanto por actuaciones concretas como por la reafirmación clara de los grandes principios que alimentan de calidad a la acción pública. Se configura, de este modo, el Libro Blanco como un código de buenas prácticas, de buenos usos políticos, en cuanto proporcionan más eficacia social y más identificación o implicación social. No se trata en este libro blanco de recetas milagrosas. Las recetas se las tendrá que inventar cada uno en su ámbito o institución. De lo que se trata es de reforzar los faros ciertos y virtuosos por los que guiarse en la navegación política.

Hay ámbitos donde, recogiendo este impulso de buenas prácticas de gobernanza, ya han logrado concretar consensos reflexivos y participativos acerca de reformas de sus *modus operandi* para mejor realizar su función social; éste es el caso de los parlamentos y de su Libro Verde (el Libro Verde de la Democracia Parlamentaria, más arriba referido).

Con ocasión del vigésimo aniversario de la Asamblea de Madrid importa destacar, sin duda, como la esencia de esa manera de gobernar bien (o gobernanza) —tal como se plantea en los libros blancos y verdes— gira en torno a la idea de pluralidad de la *polis* y reclama, por tanto, un arte en la gestión de esa pluralidad desde la pluralidad misma.

En ello resulta de actualidad absoluta la nueva edición de la obra clásica de Bernard Crick, «En defensa de la política», una de las formulaciones intelectuales más expresivas, en las últimas décadas, de esta concepción de la política.

Cabe preguntarse ¿dónde está la particular identificación de la Asamblea de Madrid con estas ideas, en comparación con otros parlamentos? A lo que ha de contestarse que tal identificación radica en la razón de ser de la Comunidad de Madrid misma; así como en la libertad que ello proporciona en la tarea parlamentaria cotidiana. A saber: Entre las grandes cuestiones que venían dividiendo a los españoles, secularmente⁸⁵ la cuestión

⁸⁴ Luciano Violante, discurso «La Consistencia de la Acción Pública: el papel central del Gobierno», ante una conferencia de altos directivos de los centros de gobierno de Hungría, Budapest, 6-7 de octubre de 2000.

⁸⁵ Seco Serrano y Jover: Introducción a la Historia de España, Teide.

regional se presentaba como la más grave en los años de transición a la democracia. La otras dos (la cuestión religiosa y la cuestión social), parecían en vías de una mínima pacificación a través de compromisos difusos y explícitos. La consecución de un consenso en la vertebración territorial de España se convierte en el principal desafío de los políticos que obran entonces en la construcción del edificio institucional. Son años de erigir la *polis*, de fundar la política, esto es, de conformar el pluralismo en cauces que propicien el encuentro fértil en el contraste de las diferencias. En la materialización de ese verdadero «milagro español», a través de sucesivas fases (típicas y atípicas)⁸⁶, se desembocó en el imprevisible resultado del nacimiento de Madrid como Comunidad Autónoma, con todos los atributos cualificados previstos para las nacionalidades históricas, entre ellos de manera destacada la existencia de una Asamblea parlamentaria con potestad legislativa. Por el camino se regalaron múltiples renunciaciones, al servicio de la fórmula de consenso: entre ellas la vocación castellana, de profunda raíz histórica de gran parte de la provincia madrileña. O la solución de una suerte de distrito metropolitano. La fórmula nacional de consenso, que requirió el nacimiento de este ente autonómico, buscaba cerrar el mapa autonómico de la manera más pacífica posible y, a la vez, racionalizar de forma definitiva la ordenación territorial autonómica. Se pretendía con ello despejar las incertidumbres respecto a las demarcaciones territoriales y a los niveles de autogobierno que tanta inestabilidad política estaban generando en la naciente democracia. Hoy podemos certificar la efectiva superación de aquella peligrosa provisionalidad institucional, gracias a la fórmula de consenso nacional que convirtió a Madrid en Comunidad Autónoma y dio nacimiento a la Asamblea de Madrid.

Se puede decir, por tanto, que desde el primer momento la Comunidad de Madrid ha nacido con una vocación de servicio al conjunto del Estado democrático, ha cobrado carta de naturaleza para facilitar con su propia existencia la vertebración de España mediante formulas institucionales consensuadas. Es en este sentido en el que cabe identificar a nuestra Comunidad con la Política, en el más alto sentido de la palabra. Es en este sentido en el que la Asamblea, como institución representativa de la Comunidad de Madrid, encarna ese honroso legado de sus fundadores; no en vano, en la Asamblea preautonómica madrileña reunida en el Castillo de Manzanares participaron los dirigentes nacionales de las fuerzas democráticas, en su calidad de diputados en Cortes por la provincia de Madrid.

Nobleza obliga, y hoy a la Asamblea de Madrid le cumple el deber de mantener vivo ese espíritu de servicio a favor de la articulación territorial de España y, en definitiva, la responsabilidad de hacer presente el ejemplo de consenso de nuestra transición.

⁸⁶ La constitución por supuesto es la más importante jurídicamente, pero para la definición política definitiva del proceso autonómico son determinantes el pacto entre las dos grandes fuerzas políticas y el informe de los expertos paralelo de la primavera de 1981; de los que resulta la *universalidad* efectiva del acceso a la autonomía regional, excluyendo la pervivencia de provincia alguna en régimen no autonómico.

Ese espíritu de consenso ha de trascender el momento constituyente, así como debe trascender a sus protagonistas; introduciendo un sentido de la lealtad institucional en la vida política cotidiana y en los sucesivos actores de la misma. En este sentido es en el que se propugna que la idea de consenso, de concertación, forme parte de las buenas maneras de hacer política, que sea ingrediente básico de la que hoy se llama «gobernanza» (con la pretensión de dar por incluido en el término el afán por las mejores prácticas). Un espíritu de consenso que, en definitiva, es la esencia misma de la Política —tal como explica Crick—, en cuanto gestión de la pluralidad desde la pluralidad; antítesis del Despotismo (ilustrado o sin ilustrar).

Van de suyo la transparencia y la publicidad en la discusión y el debate, libres y abiertos, que preceden a los acuerdos. Va de suyo la confrontación sincera de las distintas posiciones. Pero el elemento que hemos querido resaltar a lo largo del presente trabajo es el «proceso de conciliación de los intereses diversos» más allá de los planteamientos de partida del gobierno de turno, más allá de las mayorías democráticas existentes en los parlamentos. En este sentido Crick dedica un capítulo a «la defensa de la política contra la democracia».

Pero no es ese el capítulo de la obra del autor británico que nos pone en la pista del otro rasgo de la Asamblea de Madrid (junto con su vinculación a la fórmula de consenso nacional) que convierte, o debería convertir, a esta institución en privilegiada referencia de la Política, o, en otras palabras, de la Gobernanza. Me estoy refiriendo al capítulo titulado «En defensa de la política contra el nacionalismo», iniciado con una seria advertencia: «En nuestro tiempo es posible que el nacionalismo sea el motivo que más fuerza tiene para empujar a los hombres a abandonar o despreciar la política». Ello es así en cuanto que ésta presupone y estimula la pluralidad mientras aquel genera pulsiones uniformistas (a la vez que exagera las diferencias respecto a otras sociedades).

Precisamente la Asamblea de Madrid (la Comunidad de Madrid en general) se encuentra liberada del esfuerzo cotidiano que requiere «politizar» el nacionalismo y conciliarlo con la política. De manera que la Asamblea de Madrid se presenta plena en sus posibilidades de hacer Política. Depende de su voluntad de ejercer todos los mecanismos a su alcance, de verificar sus potencialidades. Para ello encontrará aliento y conocimiento en las iniciativas colectivas, maduras e inteligentes, que se vienen desarrollando en el ámbito europeo. En ellas encontrará los principios y las estrategias para avanzar en esa «Ciudad Inacabada» cuya alegoría preside el salón de plenos de la cámara. Aunque quizá sería mejor hablar de «Ciudad Inacabable»⁸⁷ en la que nunca se acaba de resolver la estructura social, en la que surgen nuevas maneras de vivir la familia, y aparecen nuevos grupos desfavorecidos por integrar; en la que nunca se termina de definir el modelo de desarrollo

⁸⁷ Esta hubiera sido la opción de Popper, sin duda.

económico, en el que se introducen nuevos requerimientos urgentes, como los que hoy comprometen a las naciones hacia el desarrollo sostenible...⁸⁸.

Ante el panorama de esa Ciudad Inacabable, la respuesta sólo puede venir de la Política, con sus parlamentos como protagonistas de la misma. Pero la Política demanda una actitud de verdadera disposición comprometida⁸⁹. Dirá Crick⁹⁰:

«Uno de los grandes riesgos que corren los hombres libres es aburrirse de las verdades establecidas. El hastío les proporciona una excusa en los tiempos difíciles para evitar redefinir las cosas con inteligencia e imaginación, o para escudarse en la indiferencia académica o en la imparcialidad científica, en lugar de hacer fecundos los viejos tópicos»⁹¹.

Como declaró Pericles «el secreto de la libertad es la valentía».

⁸⁸ Los procesos de Agenda 21 Local, en esa idea del esfuerzo inacabable, en pro del desarrollo sostenible son quizá el mejor ejemplo de buena gobernanza en las sociedades actuales. De estos procesos se pueden extraer las mejores prácticas de actuación en el campo público para cualquier ámbito; también el parlamentario regional.

⁸⁹ Gilberto Gil, cantante de la Tropicalia y actual Ministro de Cultura de Brasil: «Cuando uno se dispone a entrar en política debe prepararse, pero sólo en términos psicológicos. Debe preparar su interioridad para tener la suficiente salud personal y pública. Uno debe dotarse de un orgullo civil que no tiene que ver necesariamente con un orgullo personal. Uno debe preparar su sentido de la ciudadanía y ponerlo por encima de todo lo demás. La libertad, en un sentido hedonista, no tiene en estos momentos sentido para mí». (El País, miércoles 22 de enero de 2003, p. 36).

⁹⁰ Ob. cit., p. 15.

⁹¹ «Cuando Goethe estaba más dulcemente en Weimar, vino Napoleón y se lo dijo:

—La política, imbécil. El Destino es la política.»

«La política no es el Boletín Oficial del Estado, sino el guión cinematográfico que todos interpretamos», Francisco Umbral, *El Mundo*, 24 de agosto de 1996, «Goethe en la Moncloa».