



Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización

Anticipatory governance and administrative proactivity: virtues of decentralization

RICARDO RIVERO ORTEGA

Universidad de Salamanca

ricriv@usal.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0593-3470>

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.118.2020.03>

LABURPENA: COVID-19 krisiak agerian utzi du maila anitzeko gure Gobernantzak ez duela aurrea hartzeko gaitasunik, maila zentraletik berandu erantzun delako. Denontzat neurri berak ezarri ordez metodologia deszentralizatuago batean oinarrituz gero, agertokien definizio estrategikoko zientziak iradokitzen duen ildoari jarraituz, erabaki egokiagoak hartuko ziren.

HITZ GAKOAK: Maila anitzeko gobernantza aurre hartzaila. Deszentralizazioa. Estrategia. COVID19.

ABSTRACT: The COVID-19 crisis has revealed the lack of capacity to anticipate of our multilevel governance, due to a slow reaction of central power. A more decentralized and not «one size fits all» decision-making methodology could have been smarter, as suggested by the state of science of strategic scenario definition.

KEYWORDS: Multilevel anticipatory Governance. Decentralization. Strategy. COVID-19.

RESUMEN: La crisis COVID-19 ha puesto en evidencia la falta de capacidad de anticipación de nuestra gobernanza multinivel, por una tardía respuesta desde el nivel central. Una metodología más descentralizada y sin soluciones de «talla única» hubiera sido más apropiada en la toma de decisiones, en la línea sugerida por la ciencia de definición estratégica de escenarios.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza anticipatoria multinivel. Descentralización. Estrategia. COVID19.

Trabajo recibido el 13 de julio de 2020

Aceptado por el Consejo de Redacción el 18 de septiembre de 2020

Sumario: I. Planes centralizados de talla única vs. Principio de subsidiariedad.—II. ¿Puede una Administración centralizada ser proactiva?—III. ¿Es útil la definición estratégica de escenarios? Las conferencias de consenso.—IV. ¿Quién debe gestionar la gobernanza anticipatoria?—V. Conclusión: El papel proactivo de los gobiernos autonómicos y locales.—VI. Bibliografía.

I. Planes centralizados de talla única vs. principio de subsidiariedad

La crisis COVID ha puesto de manifiesto las debilidades de nuestro sistema institucional para reaccionar ante una emergencia sanitaria global. El retraso en la adopción de algunas medidas explica la comparativa negativa con otros países, a la vista de la altísima cifra de muertos y los porcentajes de transmisión en España. La petición reiterada de una evaluación imparcial de la gestión apunta esos fallos, que necesitamos conocer para no incurrir de nuevo en ellos, como de hecho pudiera haber ocurrido en los meses de verano. Una segunda ola de contagios e ingresos hospitalarios multiplicaría el daño, con nefastas consecuencias sanitarias, sociales y económica. ¿Acaso no era posible anticipar estas circunstancias? ¿No teníamos —y seguimos sin tener— plan alguno frente a la pandemia? ¿Quizás no es la planificación la herramienta administrativa apropiada para prepararse ante situaciones marcadas por un alto grado de desconocimiento e incertidumbre? (1)

Los planes europeos, elaborados sobre experiencias anteriores, no sirvieron de mucho. El gobierno español disponía de su Plan de Preparación y Respuesta ante una pandemia de gripe, elaborado por el Ministro de Sanidad y Consumo en 2005 (2). La Comisión Europea se había anticipado con el documento de trabajo «Planificación Comunitaria de la Pre-

(1) La planificación no es, efectivamente, la herramienta apropiada. No sirve para responder a lo desconocido. En estos casos, se hace preciso mantener un estado de alerta constante y responder en tiempo real, tal y como explican MOLES PLAZA y GARCÍA HOM en su muy recomendable *Manual del miedo. Peligro, riesgo, incertidumbre y caos*, Avant, 2020.

(2) La lectura de este documento quince años después de su redacción resulta sorprendente. Recuerda las grandes pandemias del siglo. xx, incluyendo las más recientes. En este siglo, afirma el documento, estaríamos más preparados, porque «La OMS manifiesta que el esfuerzo conjunto de todos los países y sus sistemas de vigilancia epidemiológica permitirán detectar con rapidez la aparición de una nueva cepa pandémica e iniciar de un modo inmediato todos los planes de actuación y contingencia, permitiendo organizar una adecuada respuesta internacional que permita hacer frente, sin demasiadas pérdidas, a esta amenaza». Obviamente esta coordinación internacional no funcionó de manera efectiva. En el plan también se observa, con nuestra experiencia reciente, la nula mención al distanciamiento social o a los EPis o al uso de mascarillas para prevenir los contagios. Entre las medidas para prevenir la extensión de la enfermedad en la población sí se incluyen el aislamiento domiciliario (voluntario), restricciones locales en la movilidad de las personas, cierre de colegios y otros centros de enseñanza y restricción de grandes reuniones, actos públicos, reuniones internacionales en territorio nacional.

paración y Respuesta Frente a Pandemias de Gripe». Ambos respondían a las situaciones provocadas por virus de características muy diferentes al que produce la COVID-19, cuya fácil transmisibilidad y, sobre todo, la multitud de casos asintomáticos que propicia, unidos a un tiempo demasiado largo de latencia de la enfermedad (semanas), requiere respuestas diferentes a las de los ejemplos anteriores.

La facilidad de transmisión suele ser propia de virus de menor letalidad. El porcentaje de población al que la enfermedad COVID-19 daña gravemente, hasta la muerte, no es tan alto como el de otros virus, pero sí inasumible para toda sociedad civilizada. Las estrategias de mitigación no son válidas, debiendo adoptarse medidas drásticas no previstas en los planes diseñados: confinamientos duros, tests, rastreos de casos y cierres de fronteras. Algunas de estas soluciones no se pudieron aplicar en España hasta muy avanzada la crisis, ora por falta de recursos (insuficiencia o defectos de los tests), ora por carencias en las redes sanitarias para hacer el seguimiento de los contactos. Ahora sí, a partir de finales del mes de mayo, los tests y rastreos se multiplicaron, pero claramente demasiado tarde, cuando la transmisión comunitaria ya había producido sus peores consecuencias (miles de muertos).

Aunque los gobiernos europeos habían recibido en enero la alerta de la Organización Mundial de la Salud, su respuesta fue desigual en muchos aspectos importantes. Algunos comenzaron a tomar precauciones sobre los colectivos más vulnerables bastante antes (las personas de edad avanzada, principales víctimas de esta pandemia, en las residencias de ancianos, cuya vigilancia devino clave). Otros, en cambio, demoraron las adquisiciones de equipos de protección, respiradores y la consulta a profesionales expertos en la gestión epidemiológica. El desencuentro recurrente entre virólogos, microbiólogos, inmunólogos y políticos, a la vista de toda la sociedad gracias a los medios de comunicación, agudiza la perspectiva de falta de criterio objetivo, una tendencia errática y la acomodación en función de factores diversos, no siendo siempre predominantes los sanitarios (en la desescalada, la llamada «nueva normalidad» y la segunda ola).

El virus estaba circulando ya libremente por Europa mucho antes de las intervenciones sanitarias. En Francia, la Dirección General de Salud situó los primeros casos de infección a finales de enero de 2020, pero algunas pruebas PCR repetidas posteriormente datan contagios desde el 27 de diciembre de 2019. La sospecha de desinformación y falta de transparencia por parte de las autoridades chinas parece más que fundada, máxime si comparamos sus inverosímiles datos de muertos y afectados con los de todos los demás países del mundo. El balance en China es sencillamente increíble, pero su opacidad no debería ser sorprendente para gobiernos que debieron ponerse en lo peor.

No es la primera vez que tenemos la percepción de lentitud e inefectividad en la protección de las personas, con graves consecuencias. La forma de gestionar la crisis de las llamadas «vacas locas» presenta algunos paralelismos, salvando las distancias de gravedad y número de muertos, con la del COVID-19. Demasiado tiempo entre la evidencia de las correlaciones y causalidades y las respuestas de política pública, en gran medida por los titubeos en la puesta en práctica del principio de precaución, que sugiere anticipar medidas cuando se comienza a tener constancia de lo que está ocurriendo, no en el momento en que los perjuicios son enormes (3).

La tardanza de la respuesta europea pone de manifiesto uno de los primeros inconvenientes de la centralización de las decisiones. Si España hubiera limitado la movilidad con Italia, suspendido los vuelos y evitado varios eventos deportivos con equipos de ambos países, hubiera neutralizado una de las principales vías de entrada y contagio. Todavía durante el fin de semana de puente del carnaval, miles de españoles visitaban zonas de Italia afectadas por la pandemia, volviendo a sus ciudades de origen con el virus. Una Europa unida parece impedir que cualquier Estado miembro adopte medidas unilaterales de este tipo, aunque tal criterio ha saltado por los aires cuando tantos gobiernos europeos han desaconsejado viajar a España, por nuestras cifras de contagio.

El retraso en la reacción de las instituciones comunitarias es evidente, pero comprensible porque no tenían el problema encima. Después, Europa tampoco ha liderado la coordinación de las medidas, dejando que cada Estado miembro decidiera graduar sus restricciones, con diferencias notables entre unos y otros. La apertura de fronteras en un momento temprano por la presión de la temporada turística es otro ejemplo de los sesgos a los que lleva la centralización. Las decisiones deberían tomarse en cada nivel local, a la vista de sus propias circunstancias.

Las soluciones de talla única, resultantes a menudo de las instancias centralizadas, no sirven. Amén de las diferencias en las cifras de contagio, la preparación de los países para responder a la pandemia. La capacidad de realizar PCR's era mucho mayor al principio en Alemania que en España. El número de camas UCI por habitantes es también muy superior en otros países europeos, lo que puede explicar el número de muertos, una cifra alarmante si la calculamos en términos relativos de población.

Además de los medios, adelantarse con prevenciones pudo suponer la diferencia clave entre el éxito o el fracaso de una política pública. No todos los países han sufrido esta última crisis con la misma intensidad; incluso en la península ibérica encontramos diferencias notables entre España y Portugal. España veía la situación en Italia y apenas se anticipaba, mientras

(3) Vid. CIERCO SEIRA, César, «El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los Derechos comunitario y español», *Revista de Administración Pública*, núm. 163, 2004.

Portugal se adaptó rápidamente cuando observó lo que ocurría tan cerca de sus fronteras. ¿Dónde está la clave de su éxito? La mayoría de las prevenciones de nuestros vecinos no resultaron de indicaciones de la autoridad central, sino de la propia iniciativa y responsabilidad de la población.

¿Qué circunstancias o características sociales o de gobernanza marcan la diferencia entre países en este tipo de situaciones? ¿Por qué los alemanes o los portugueses muestran un mejor desempeño en la gestión de la crisis? ¿Cómo se han tomado las decisiones en estos casos, en comparación con el procedimiento seguido en nuestro modelo? ¿Puede tener algo que ver la centralización de competencias sanitarias desde mediados de marzo? ¿Por qué las comunidades autónomas no tomaron antes medidas, a pesar de la evidencia de los contagios desde finales de febrero? ¿Qué podría haberse hecho y no se hizo, antes de la declaración del estado de alarma?

Y, pensando en el futuro inmediato y a más largo plazo, ¿Cómo deben articularse las decisiones para anticipar la respuesta? ¿Quién debe disponer de la autoridad para cerrar centros educativos, limitar la movilidad, confinar a personas en sus domicilios? ¿Deben tomarse estas decisiones en el nivel central, regional, o local? Las distintas comprensiones del modelo de Estado y del principio de subsidiariedad se enfrentan a la hora de responder a estas preguntas. Desde mi punto de vista, y contra una opinión mayoritaria, la opción centralizadora es «subóptima». También lo es, a mi juicio, la sustracción total de poder a los ayuntamientos y las diputaciones, casi desaparecidas en esta crisis(4).

En mi opinión, la centralización presenta dos grandes inconvenientes: el primero, su desconexión informativa inmediata con la realidad del lugar, que conocen mejor las autoridades próximas; el segundo, la ausencia de mayor empatía con los intereses locales directamente afectados, que lleva a considerar cada una de las variables afectadas. Lo que ocurre en una parte de la geografía puede ser muy diferente a lo que sucede en otra, y las soluciones más adecuadas en el norte pueden no serlo en el sur. Las zonas urbanas y las rurales no tienen por qué adoptar las mismas medidas. En fin, el «café para todos» me parece una mala costumbre administrativa española. Las soluciones de «talla única», por otro lado, anulan una de las ventajas del federalismo: comparar el mayor acierto o el fracaso de opciones diversas, que compiten como soluciones a problemas que pueden ser diversos, aunque similares. Esa oportunidad de las adaptaciones territoriales desaparece con el modelo aplicado en España(5).

(4) Sobre el papel de las corporaciones locales en este contexto me he pronunciado en RIVERO ORTEGA, Ricardo, «¿Cómo pueden las entidades locales contribuir a la reactivación económica?», *Revista de Estudios Locales*, Septiembre 2020.

(5) Vid. BALLBÉ, Manuel y PADRÓS, Carles, *Estado competitivo y armonización europea: los modelos norteamericano y europeo de integración*, Ariel, Barcelona, 1997.

La descentralización, por el contrario, además de una comparativa de opciones, ofrece la ventaja de posibilitar la participación de las comunidades destinatarias de las medidas, lo que podría mejorar sobremanera su efectividad y realismo (6). Quizás, en el caso español, una coordinación más temprana con las autoridades autonómicas y locales hubiera servido para conocer con mayor detalle la situación en cada parte del territorio. El problema de las soluciones de «talla única» es que no discriminan realidades diversas, siendo dañinas desde el punto de vista del impacto económico y social. Estos efectos fueron criticados por el Gobierno Vasco y otros poderes autonómicos desde la declaración del estado de alarma, a mi modo de ver con bastante razón.

¿Es conveniente que una instancia centralizada tenga toda la capacidad de decisión en estas situaciones? Una versión clásica y convencional del poder ejecutivo conduciría a la respuesta afirmativa, pero lo cierto es que la descentralización de ciertas competencias persigue el objetivo de modular y adaptar a su propia realidad la adopción de medidas en cada zona del territorio. La centralización termina sustituyendo el conocimiento directo de la realidad por la asignación de todo el poder de decidir a expertos que aplican marcos teóricos, cuando no recurren a entidades privadas especializadas en la venta de soluciones presentables y lucidas (que no tan lúcidas) en formato *power point*.

La «deliberación prospectiva», asociada a la «imaginación moral» ofrece alternativamente una salida a los responsables de las políticas públicas para prever las reacciones concretas a adoptar en situaciones de incertidumbre previa. La verdadera deliberación requiere sumar puntos de vista diversificados, contrastar percepciones sin incentivos para los falsos consensos, escuchar atentamente las opiniones disidentes, para evitar las soluciones más fáciles de alcanzar, que pueden no ser las mejores.

A juicio de Cairns y Whright, las comunidades pueden ser habilitadas para reconocer y responder de forma autónoma ante las circunstancias locales o regionales (un argumento en contra de la centralización de los procesos de decisión), para poder actuar con un criterio más adaptado y eficiente. Siempre, claro está, que los expertos en el diseño de escenarios les permitan hacerlo (lo que supondría renunciar en parte a su protagonismo y poder decisorio, lo que no parece nada fácil) (7).

Mucho mejor que diseñar sofisticados planes, es analizar en tiempo real las situaciones, escuchar a los afectados y plantear márgenes de flexibilidad/versatilidad para poder actuar conforme al método del ensayo/error/acierto. Los planes apenas sirven para algo, en momentos de tanta

(6) Vid. CAIRNS, George y WRIGHT, George, «A reflection on the mass production of scenarios in response to COVID-19», *Futures and Foresight Science*, 2020.

(7) *Op. cit.*

incertidumbre. Por eso es preferible o que las decisiones se tomen en tiempo real y próximas al lugar donde van a desarrollar sus efectos (subsidiariedad). El papel de las autoridades locales en toda esta crisis ha sido prácticamente anulado, lo que en mi opinión constituye un error craso, porque los municipios (y las diputaciones provinciales) tienen un conocimiento real e inmediato de sus sociedades de referencia muy superior al de las autoridades regionales o estatales (8).

El principio de subsidiariedad no es un dogma, tampoco responde a una falacia o una petición de principio. Su razón de ser es pragmática: conoce mejor sus problemas, en tiempo real, quien está más cerca de las circunstancias que deben ser abordadas. Es el acceso inmediato a la información, sobre el terreno, el que permite la reacción más rápida. Las instancias centralizadas son más lentas porque tardan demasiado tiempo en comprender de manera completa y detallada lo que está ocurriendo, algo que ven y sobre el territorio los poderes regionales y locales, mucho más cercanos a las personas y sus problemas concretos.

II. ¿Puede una Administración centralizada ser proactiva?

El inconveniente más destacable de la planificación es su sesgo centralista, que distancia las decisiones de los lugares donde se plantean las necesidades. HAYEK, en su libro *Camino de servidumbre*, de 1944, apuntó las carencias informativas de los planificadores, frente a la opción preferible de permitir que cada instancia descentralizada en su propio nivel adopte, a la vista de las circunstancias reales a las que se enfrenta, las decisiones más apropiadas (9).

La planificación resulta imprescindible, pero debe ir siempre acompañada de realismo y mecanismos suficientemente efectivos de recogida de información (participativos). Si los datos son inadecuados o los procedimientos decisorios fallan, los fracasos planificadores se muestran estrepitosos. Tantos ejemplos lo demuestran, como también podrían señalarse algunos aciertos en el intento de resolver problemas con ambiciosos planes. Un análisis de los casos de éxito pone de manifiesto las conexiones entre descentralización y planificación (10).

En nuestro Derecho público, la previsión más señera sobre planificación se halla en el inédito en la práctica artículo 131 («1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para

(8) Sobre el principio de subsidiariedad, mi manual de *Derecho administrativo económico*, Marcial Pons, Octava Edición, 2018.

(9) Vid HAYEK, Friedrich, *The Road to Serfdom*, 1944.

(10) Vid. ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Descentralización y planificación*, IEL, 1972.

atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas». Interrumpo aquí la cita para evidenciar el acierto de los constituyentes, que comprendieron la necesidad de involucrar a los gobiernos regionales en el insumo informativo para el diseño de estrategias de medio y largo plazo, evitando así su fracaso (11).

Una visión general de futuro puede propiciar aciertos de carácter global u holístico. Por ejemplo, la estrategia SCHUMAN-MONNET para impulsar la integración europea. Su primer diseño en 1950, hace setenta años, se ha demostrado un gran acierto, porque se desarrolla en clave gradualista y pragmática. La participación constante de los Estados miembros en todos los procesos de decisión, desde un punto de partida de mínima burocracia comunitaria, puede explicar también ese éxito (12).

Una organización puede anticiparse a las necesidades si cuenta con información. La proactividad requiere un conocimiento directo de las necesidades. La rapidez en la toma de decisiones es otra de las condiciones o presupuestos de la respuesta adelantada, muy lejos del alcance de burocracias separadas de los lugares donde se producen las circunstancias. Si quien ve las situaciones tiene que consultar y esperar las órdenes que dicte alguien que no tiene el problema encima, se perderá tiempo de reacción.

La Administración centralizada puede ser proactiva si se coordina mucho con las autoridades regionales y locales, algo que en España no hay costumbre de hacer. Es bien sabido que los mecanismos de cooperación, coordinación y colaboración son el gran déficit técnico de nuestro Estado autonómico, desventaja agudizada en el contexto de la pandemia y cuya respuesta principal, hasta ahora, ha sido la centralización de competencias. Una vez devueltas las mismas, llegado el mes de octubre de 2020, polemizan los poderes autonómicos y el central sobre los datos objetivos que deben ser aplicados a la hora de tomar medidas. El conflicto abierto entre el Gobierno de España y la Comunidad de Madrid es significativo de este problema estructural del Estado autonómico (13).

(11) Vid. SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *El sistema económico de la Constitución española (participación institucional de las autonomías territoriales y dinámica social en la economía)*, Cívitas, Madrid, 1992.

(12) Vid. MONNET, Jean, *Memorias*, 2011.

(13) Vid. AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, 2001.

III. ¿Es útil la definición estratégica de escenarios? Las conferencias de consenso

Si la planificación centralizada no sirve para anticipar los problemas con proactividad, ¿acaso no es posible avanzar ninguna estrategia de preparación de respuestas ante situaciones de crisis? ¿Cabe articular alguna metodología alternativa a la clásica planificación, en sus versiones menos eficaces? Durante los últimos meses, todos los gestores públicos (y privados) han verbalizado un modo recurrente de proceder, tantas veces desde el desconocimiento de su técnica: la definición estratégica de escenarios.

Esta metodología es tributaria de la ciencia prospectiva (y la llamada futurología), desarrolladas en la segunda mitad del siglo. xx para responder a contextos de incertidumbre y riesgo. Las sociedades de aquel momento vivían atemorizadas por desastres que pudieron evitar (la tercera guerra mundial), traumatizadas por la experiencia terrible de los conflictos bélicos anteriores, con sus nefastas consecuencias en términos humanos. Esa circunstancia marcó a generaciones sucesivas, preparadas para lo peor y dispuestas a realizar los esfuerzos y sacrificios necesarios para evitar el desastre, organizarse ante las contingencias. Hasta tal punto llegaba su obsesión preventiva, que se tradujo en prácticas como la de construir búnkeres de propiedad privada (14).

La metodología de diseño de escenarios surge en este marco, al abrigo de los laboratorios de la *RAND Corporation*, un *think tank* creado en los años cuarenta para conectar proyectos de investigación y decisiones militares. De esta sinergia han surgido avances tan destacables como Internet o los servicios de salud en los Estados Unidos. En nuestros días, la *RAND Corporation* ha asumido también su cuota de responsabilidad para informar a los ciudadanos y los poderes decisorios sobre las características de la crisis COVID-19, proponiendo enfoques equilibrados y contra propuestas radicales.

Fue en los años 60 cuando Herman KAHN, quien había trabajado para la fuerza aérea, ideó la técnica de definición de escenarios como una herramienta para realizar pronósticos sobre posible evolución de los negocios. KAHN se convirtió en el más célebre futurista, seguido por Pierre WACK, planificador de una multinacional del petróleo, una posición desde la que anticipó la crisis energética de 1975, nada menos. Sus contribuciones fueron prácticas, realistas y muy útiles, pues de otro modo no se hubiera popularizado la técnica, aunque muchos de sus seguidores desconocen los orígenes.

(14) Vid. MONTEYNE, David, *Fallout Shelter. Designing for Civil Defense in the Cold War*, 2011.

Tras los pioneros, vinieron otros investigadores que desarrollaron en el último tercio del siglo pasado varias metodologías de predicción mediante escenarios. El método para el desarrollo teórico en ocho pasos, el método general; el modelo de diamante. Todas estas metodologías sirven para seleccionar futuros potenciales, comprender mejor las circunstancias que pueden devenir, e influir estratégicamente sobre ellas (15)

Vincular escenarios y estrategias parece inteligente, porque no se trata sólo de saber qué puede ocurrir, sino *qué preferimos que ocurra*. Y para definir ese futuro deseable es preciso articular una «conversación estratégica» (16), un proceso comunicativo con los sujetos concernidos o afectados por las circunstancias y las decisiones a tomar sobre las mismas. Una metodología posible en este sentido es la de las «conferencias de consenso» (*consensus conference*), reuniones de expertos en las que participan ciudadanos que pueden realizar aportaciones y formular preguntas (17).

Cass R. SUNSTEIN aporta otra reflexión pertinente hoy en torno a la utilización de la metodología de escenarios para prevenir las amenazas más conocidas del siglo. XXI: terrorismo y cambio climático. Este análisis intenta prevenir dos sesgos de reacción igualmente perjudiciales —el pánico y la absoluta negligencia— (esto es, la pasividad y la sobreactuación). Evitar esas actitudes es, desde tal punto de vista, el mejor principio para aminorar las peores. Si hubiéramos seguido estos consejos de sentido común en la aplicación de las medidas para frenar la crisis generada por la enfermedad COVID-19, nos hubiera ido mucho mejor (18).

Todas estas reflexiones sobre la incorporación de marcos teóricos técnicos y procedimentales a los procesos de toma de decisión habrían de ser tenidas en cuenta en las estrategias de proyección de escenarios de futuro, en la línea hoy conocida como «gobernanza anticipatoria», a la que ahora me referiré. Los gobiernos de los países desarrollados la utilizan hace tiempo, pero ahora veremos si ha podido servir de algo en la gestión de la actual crisis sanitaria.

La deliberación pública y la imaginación moral son elementos metodológicos de la gobernanza anticipatoria. La participación del mayor número de actores en foros donde todos puedan expresarse con la mayor libertad y confianza, mostrando su desacuerdo con las propuestas, puede incrementar de forma notable la calidad de las decisiones. El consenso

(15) Vid. VERGARA, Juan Carlos, FONTALVO, Tomás José y MAZA, Francisco, «La planeación por escenarios: Revisión de conceptos y propuestas metodológicas», *Prospect*, 2, 2010.

(16) VAN DER HEIJDEN, *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*, 2005.

(17) Vid. CALLON, Michel, LASCOURMES, Pierre y BARHE, Yannick, *An Essay on Technical Democracy. Acting in an Uncertain World*, The MIT Press, 2001.

(18) Vid. SUNSTEIN, Cass. R., *Worst case Scenarios*, 2009.

sobre lo que debe hacerse no debería ser el resultado de imposiciones o planteamientos excluyentes, sino de la oportunidad real de dar voz a la discrepancia, el modo alternativo de ver las cosas, para comparar todas las soluciones posibles y encontrar los caminos más adecuados (19).

Estas consideraciones refuerzan la idea de la descentralización o, mejor dicho, descartan un diseño de escenarios puramente centralizado.

IV. ¿Quién debe gestionar la gobernanza anticipatoria?

La gobernanza anticipatoria surge hace cuarenta años, aproximadamente, con un rigor técnico considerable. Hoy, muchos países desarrollados despliegan estrategias de esta naturaleza, bien para evitar errores y experiencias negativas del pasado (el caso de Finlandia) o para adelantarse a las transformaciones sociales y los desafíos del futuro (Canadá). Algunos enfocan esta línea de trabajo con un criterio eminentemente técnico (Singapur), mientras otros se preocupan por el mayor grado de democratización y transparencia en el planteamiento de los problemas (Escocia). El *cómo* de la gobernanza anticipatoria, pues, no es trivial, y en modo alguno puede afirmarse que sólo quepa una forma de enfocarla.

Una primera crítica que puede hacerse a la gestión de la gobernanza anticipatoria en España, a la vista de las recientes decisiones tomadas al respecto, es la del protagonismo excesivo del Gobierno, en detrimento del poder legislativo. Un régimen parlamentario como el nuestro, reproducido en los niveles autonómicos, no parece muy compatible con la ubicación de las decisiones sobre el futuro sólo en el poder ejecutivo, mediante la creación de una Oficina *ad hoc* en la Moncloa: la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País a Largo plazo en enero de 2020.

Su motivación se explica como sigue: «Uno de los grandes defectos de la democracia es el cortoplacismo. En la frenética cotidianeidad de los gobiernos, lo urgente a menudo eclipsa lo importante. Esto genera a su vez otros problemas como la falta de pensamiento estratégico, de respuesta a las demandas de la sociedad, obsolescencia legislativa, oportunidades no aprovechadas o escasa anticipación». Se trata pues de combatir el cortoplacismo ante desafíos concretos, como el cambio climático, el vaciamiento rural o la pérdida de relevancia económica. Ninguna mención a los riesgos de pandemia, a pesar de que poco tiempo después sería oficialmente declarada, de manera que se obvió el mayor riesgo inminente en el momento de su presentación.

(19) Vid. LEHOUX, P., MILLER, F. y WILLIAM-JONES, B., «Anticipatory governance and moral imagination: Methodological insights from a scenario-based public deliberation study», *Technological Forecastin and Social Change*, 2020.

Más allá de esta falta de previsión, sorprende que el Gobierno asuma la planificación a largo plazo sin contar con el poder legislativo, donde reside la soberanía popular, y algunas de cuyas funciones podrían interpretarse en esta clave. El control parlamentario sobre el ejecutivo no sólo se proyecta sobre las acciones que ha realizado, sino sobre aquellas que se plantea impulsar. Algunos de los mayores desafíos de largo plazo para la sociedad española se han gestionado mediante acuerdo parlamentario (así, por ejemplo, el Pacto de Toledo). En mi opinión, este modo de proceder es más apropiado que el de centralizar la prospectiva en el poder ejecutivo (20).

En otros muchos países, son los parlamentos los que asumen esta labor de prospectiva. Así, por ejemplo, en la obra sobre los principales factores del futuro, GORE relata su experiencia como representante en la Cámara en 1976, cuando se unió a un grupo denominado *Congressional Clearinghouse on the Future*, fundado por el periodista Charlie ROSE. Este foro organizaba talleres y seminarios sobre el impacto de la ciencia y la tecnología sobre la evolución de la sociedad estadounidense. Entre los años 1976 y 1994, la *Congressional Institute for the Future* desarrolló sus trabajos con notables aportaciones.

Esta cuestión del reparto de papeles entre el ejecutivo y el legislativo en el planteamiento de las cuestiones relevantes de largo plazo es clave, pero también lo es la división vertical del poder entre las autoridades centrales y los gobiernos autónomos. Una gobernanza anticipatoria gestionada sólo desde el nivel central, del Estado, es insuficiente. El proyecto de país no puede ser previsto con un protagonismo monopólico, la visión única de Madrid. Las aportaciones de las comunidades autónomas y las entidades locales son muy valiosas, debiendo incorporarse a cualquier enfoque de futuro, por exigencia cuasiconstitucional.

Tanto más necesaria es tal participación, si tenemos presente que las iniciativas más avanzadas, previas y exitosas de gobernanza anticipatoria nos las muestran entidades locales (ayuntamientos) y algunas diputaciones. Esto ocurre así en otros países, donde las regiones más desarrolladas denotan mayor interés por la inteligencia prospectiva. También en España nos lo demuestra el caso del País Vasco, con iniciativas concretas como la creación de la Comisión Estratégica de Guipúzcoa, la Comisión de Futuro de las Juntas Generales o la Red de Foros

La ventaja de los gobiernos más próximos a los problemas es, vuelvo a afirmar, su aproximación más certera a la realidad. La comprensión de las necesidades concretas del territorio es imprescindible para el pensa-

(20) He dedicado a esta cuestión un artículo reciente, escrito junto a Antonio GARCÍA, «¿Quién y cómo debería pensar en el largo plazo? Gobernanza anticipatoria, buenas prácticas y comisiones de futuro en el Parlamento» (*pendiente de publicación*, 2020).

miento de largo plazo. Por supuesto, también los poderes locales y autonómicos presentan puntos ciegos en su visión de futuro, pero son los más inmediatamente interesados en acertar con estas políticas(21).

Por ello, considero aconsejable incorporar a cualquier diseño que pueda partir de la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País a largo plazo la participación de las comunidades autónomas y la federación regional de municipios y provincias. Una previsión sobre el futuro de España y la manera de abordar sus principales desafíos que no incorpore el punto de vista y las aportaciones de los gobiernos regionales, provinciales y municipales sería incompleta y desinformada.

V. Conclusión: el papel proactivo de los gobiernos autonómicos y locales

Una Administración proactiva, capaz de hacer realidad la «gobernanza anticipatoria», es aquella que despliega redes y sistemas de captación de datos (y de percepciones, por cierto, también muy importantes) efectivos en su localización temprana de riesgos. ¿Cómo se hace esto? Quizás consultando mucho más a quienes están más cerca de los lugares concretos donde estos pueden aparecer.

A menudo quienes se sitúan en puestos más elevados o intermedios de una organización carecen de un contacto inmediato con la realidad, muchas veces su información es incompleta o deficiente, y la arquitectura institucional (esto es lo más lamentable) los blindo frente a ese contacto directo, que resulta revelador y permite, de verdad, saber no sólo qué está pasando, sino también qué puede ocurrir.

Del mismo modo, las autoridades centralizadas analizan las situaciones sin tener presentes las peculiaridades propias de cada uno de los lugares donde éstas se producen. El punto de vista se homogeneiza, a costa de los detalles y características diferenciales que habrían de ser tomadas en cuenta. Esos aspectos son relevantes para anticiparse con decisiones acertadas, pero no son considerados por el poder central.

La coordinación desde el Gobierno de España de las estrategias de respuesta a crisis como la generada por la COVID-19 no es del todo cuestionable, pero creo necesario insistir en el papel clave de los gobiernos autonómicos y locales, pues sus competencias son afectadas por muchas de esas intervenciones. Esta participación de los gobiernos descentralizados compensa los puntos ciegos, acentuados en instancias distantes de los lugares donde en realidad tienen lugar los hechos y se suscitan las

(21) Vid. KEEN, Andrew, *How to Fix the future*, 2018.

necesidades. La posición del Gobierno vasco durante los meses del estado de alarma insistió una y otra vez en la necesidad de dejar más márgenes de decisión descentralizada.

Es pronto aún para saber si nuestro desempeño frente a la pandemia estará a la altura de las circunstancias. Aún queda mucha tarea por hacer, medidas que adoptar. Algunos informes internacionales sitúan a nuestro país entre los de peores resultados, comparando indicadores de riesgo y calidad de la respuesta (Bélgica, Italia, el Reino Unido y España). Otros lo hicieron mucho mejor (Australia, Austria, Alemania, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega) (22).

No se aprecia una correlación entre modelos territoriales y desempeño ante esta crisis, coincidiendo modelos de uno y otro tipo entre los que han gestionado mejor y peor. Ahora bien, en algunos casos —el alemán— el papel del gobierno federal no desplazó las competencias de los estados federados en el modo que se hizo en España. La corresponsabilidad y participación conjunta de todas las decisiones se mantuvo desde el principio. Alemania es un buen ejemplo de éxito y de colaboración fructífera en su gobernanza multinivel.

La proactividad perfecta no existe, ni el modelo ideal de distribución de competencias en la gestión de crisis de este tipo. Nadie puede anticipar el futuro, pero sí debemos intentar construir capacidades para la previsión, el compromiso y la integración de los recursos de *todas* las Administraciones territoriales, cada una desde su nivel de información y proximidad a las personas afectadas porque, aunque aún no sabemos exactamente para qué debemos estar preparados, pero hemos de anticipar capacidades de respuesta suficientes para cualquier contingencia (23).

VI. Bibliografía

AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, 2001.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Descentralización y planificación*, IEL; 1972.

BALLBÉ, Manuel y PADRÓS, Carles, *Estado competitivo y armonización europea: los modelos norteamericano y europeo de integración*, Ariel, Barcelona, 1997.

CAIRNS, George y WRIGHT, George, «A reflection on the mass production of scenarios in response to COVID-19», *Futures and Foresight Science*, 2020.

(22) THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *How well have OECD countries responded to the coronavirus crisis?*, 2020.

(23) Vid. GUSTON, David H., «Understanding anticipatory governance», *Social Studies of Science*, 2014.

- CALLON, Michel, LASCOUMES, Pierre y BARHE Yannik, *An Essay on Technical Democracy Acting in an Uncertain World*, The MIT Press, 2009.
- CIERCO SEIRA, César, «El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los Derechos comunitario y español», *Revista de Administración Pública*, núm. 163, 2004.
- GUSTON, David H., «Understanding anticipatory governance», *Social Studies of Science*, 2014.
- HAYEK, Friedrich, *The Road to Serfdom*, 1944.
- KEEN, Andrew, *How to Fix the Future*, 2018.
- MOLES PLAZA y GARCÍA HOM, *Manual del miedo. Peligro, riesgo, incertidumbre y caos*, Avant, 2020.
- MONNET, Jean, *Memorias*, 2011.
- MONTEYNE, David, *Fallout Shelter. Designing for Civil Defense in the Cold War*, 2011.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, «¿Cómo pueden las entidades locales contribuir a la reactivación económica?», *Revista de Estudios Locales*, Septiembre 2020.
- SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *El sistema económico de la Constitución española (participación institucional de las autonomías territoriales y dinámica social en la economía)*, Cívitas, Madrid, 1991.
- SUNSTEIN, Cass, R., *Worst case Scenarios*, 2009.
- VAN DER HEIJDEN, *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*, 2005.