

¿QUÉ ES ESO DE LA GOBERNANZA?

Daniel Innerarity

Comenzar estas reflexiones trayendo a colación la crisis de la política, la desafección ciudadana o las dificultades de gobernabilidad en medio de una crisis económica y en un mundo en el que lo que se ha globalizado es la incertidumbre no es, lo reconozco, una manera muy original de comenzar. Pero ¿por dónde va uno a comenzar si no es por el principio? Todas las reflexiones que están en el origen de ese cambio de perspectiva sobre la política que se contiene en el vocablo "gobernanza" parten de esta constatación. Tenemos un problema con la política, un problema que no se arregla mejorando los instrumentos de los que disponemos sino cambiando de problema; no es que tengamos bien identificado el problema y nos falle únicamente el instrumento con el que pretendemos solucionarlo. Nuestro desacierto es más radical: ha cambiado la función de la política y seguimos pensando que lo único que deben cambiar son las soluciones, haciendo que la misma política sea ahora más eficaz o modificando el formato. La mayor audacia conceptual que somos capaces de proponer es la transposición de lo que era válido en el ámbito del estado a las nuevas realidades globales o atemperar el ejercicio del poder para que sea aceptable en sociedades más activas.

1. ¿Qué crisis?

El cambio que se ha producido en el mundo contemporáneo es muy profundo y afecta a la política de un modo más radical; cabría afirmar sin exageración que estamos ante un proceso de transformación social que interpela a la política como lo hicieron, hace cuatrocientos años, aquellos cambios sociales que estuvieron en el origen de la invención de los modernos

estados nacionales. Son estos procesos (y no ese recurso mitológico que denuncia, por ejemplo, a los mercados) los que están produciendo actualmente unas transformaciones insólitas en las formas institucionales, instrumentos y mecanismos de coordinación gracias a los cuales las sociedades actuales intentan resolver sus problemas colectivos y proveer los bienes públicos. Podemos calificarlos de cambios irreversibles, que no obedecen a una moda pasajera, sino a cambios estructurales, como la globalización de la economía, la configuración de sociedades del conocimiento, la individualización de los estilos de vida, la sociedad del conocimiento o la europeización de nuestras sociedades. En medio de estas turbulencias, no se trata de mejorar la eficacia de la política tradicional, ni siquiera de adaptarla a unas nuevas realidades, sino de entender cuál es la función que tenemos derecho a esperar de la política en un mundo diferente.

La crisis de la política se debe al menos a tres grupos de problemas que es necesario distinguir.

1. Un primer sentido de esta crisis se debe a que la política no hace bien aquello para lo que estaba prevista. En el nivel más elemental de malestar nos referimos a un fracaso que se detecta, que puede corregirse y que no cuestiona nuestras orientaciones vitales: en este ámbito se sitúan las reformas que mejoran la política existente haciéndola más eficaz.

2. Más complejos son los problemas que proceden de una falta de adecuación ante la presencia de nuevos formatos, problemas inéditos, bienes comunes para cuya gestión no hay un nivel de decisión institucional adecuado o legitimado. Aquí entraría toda la conmoción que produce en la vieja política el proceso de globalización. En ese caso, la solución apunta a encontrar un equivalente funcional que pueda ejercer unas funciones análogas a las del estado en la dimensión global. Como a eso no lo podemos llamar ni estado ni gobierno mundial, convenimos en denominarlo "gobernanza global".

3. Pero hay un nivel más inquietante, en el que las reformas o los cambios de formato resultan insuficientes, porque no estamos ante la necesidad de encontrar nuevas soluciones a problemas conocidos sino de identificar nuevos

problemas. En este caso no sólo son inadecuadas las soluciones habituales sino también los problemas que estábamos acostumbrados a gestionar. Lo que se requiere entonces es un ejercicio de innovación política que exige otra manera completamente distinta de pensar y actuar. Cambios de paradigma de este estilo son los que se están produciendo, por ejemplo, con la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que no son una mera ampliación del instrumental tecnológico disponible sino que afectan sustancialmente a la forma de nuestro espacio público; cabe mencionar también el caso de la configuración de la actual sociedad del conocimiento, cuya radicalidad no la entendería quien la concibiera como un mero aumento cuantitativo de las instituciones del conocimiento; se equivocará también quien aborde las actuales transformaciones de la política como si se tratara de problemas de reforma administrativa; podríamos incluir en esta somera enumeración de ejemplo de innovación política al concepto de gobernanza global, que representa más una ruptura que una continuidad respecto de las antiguas "relaciones internacionales".

2. La política como ámbito de innovación

Cuando hablamos de innovación estamos habituados a pensar en ciencias experimentales, economía y tecnologías, pero no en ciencias humanas, en las sociedades y, mucho menos, en sus gobiernos. Uno podría quejarse por esta restricción del concepto de innovación, pero la verdad es que hay alguna razón que explica el hecho de que casi nadie asocie la política con alguna novedad. Es llamativo que en el mismo mundo convivan la innovación en los ámbitos financieros, tecnológicos, científicos y culturales con una política inercial y marginalizada. El repliegue de la política frente al vigor de la economía o al pluralismo del ámbito cultural es un dato que merece ser tomado como punto de partida de cualquier reflexión acerca de la función de la política en el momento actual. Es una valoración casi unánimemente compartida que la capacidad

configuradora de la política retrocede de manera preocupante en relación con sus propias aspiraciones y con la función pública que se le asigna. No se trata de defectos de las personas o incompetencias singulares sino de un déficit sistémico de la política, de escasa inteligencia colectiva por comparación con el vitalismo de otros ámbitos sociales. Esa escasa capacidad de innovación de la política tiene mucho que ver con el hecho de que haya desatendido "la confrontación con las transformaciones que han vaciado progresivamente desde el interior sus categorías y sus conceptos" (Giorgio Agamben).

Vivimos efectivamente en una sociedad descompensada: entre la euforia tecno-científica y el analfabetismo de valores cívicos, entre la innovación tecnológica y la redundancia social, entre cultura crítica en el espacio de la ciencia o en el mundo económico y un espacio político y social que apenas se renueva. Hace tiempo que las innovaciones no proceden de instancias políticas sino de la inventiva que se agudiza en otros ámbitos de la sociedad. No se concibe, sino que se repara, desde una crónica incapacidad para comprender los cambios sociales, anticipar los escenarios futuros y formular un proyecto para conseguir un orden social inteligente e inteligible.

Es cierto que las circunstancias se han puesto complicado porque en la sociedad que hay que gobernar se ha multiplicado casi todo: los niveles de gobierno, los sujetos que intervienen en los procesos sociales, los escenarios sociales, las exigencias contradictorias (economía, política, cultura, seguridad, medio ambiente...), las materias que son objeto de decisión, las interdependencias, los impactos de cada intervención... Pero la política no es administración, sino configuración, diseño de las condiciones de la acción humana, apertura de posibilidades. Tiene mucho que ver con lo inédito y lo insólito; no es una acción que se atenga estrictamente a la experiencia de que se dispone. La política es una acción cuyas consecuencias tienen mayor alcance que sus previsiones. Este contraste, que vale para casi todas las acciones humanas, es especialmente agudo en el caso de aquellas que como la política se llevan a cabo en medio de una incertidumbre extrema. Las nuevas situaciones

recuerdan a la política que ha de plantearse la pregunta de si está ante problemas que simplemente puede solucionar o si se trata de transformaciones históricas que exigen una nueva manera de pensar.

Pero el sistema político no parece demasiado preocupado por el papel que le pueda corresponder tras las actuales transformaciones. Parece faltarle esa presión que el curso de los acontecimientos ejerce, por ejemplo, sobre las instituciones económicas y que moviliza los resortes para la supervivencia. La política y sus instituciones acoge con tranquilidad los malos presagios acerca de su futuro como si disfrutara de una inmunidad teórica y práctica. Pero es inminente su expulsión de ese paraíso. La expectativa hasta ahora válida de que los sistemas y programas pueden operar sin alternativa se derrumba en el momento en que los destinatarios descubren que pueden de hecho *elegir* el régimen de gobierno que desean: pueden desentenderse de la política, ignorarla en sus decisiones, actuar como si no existiera, asignarle unas competencias menores... Podría suceder que la política siguiera funcionando y se ocupara de sí misma sin que eso molestara a nadie porque sus prestaciones fueran irrelevantes para los otros sistemas, hasta el punto de que se planteara la cuestión acerca de qué función social cumple que no puedan ser llevadas a cabo por otros sistemas incluso de un modo más profesional. De ahí que la gran cuestión a la que se enfrenta la política consiste en qué forma ha de adoptar para no ser socialmente irrelevante. En este contexto es en el que surge el concepto de gobernanza, como una estrategia para recuperar esa fuerza configuradora y transformadora que la política parece estar perdiendo.

3. Del gobierno a la gobernanza: un concepto para la renovación de la política

Si alguien pone en marcha en 2010 un centro de investigación sobre gobernanza nadie va a dudar de su conveniencia, pero se verá obligado a explicar qué entiende bajo ese concepto. ¿Qué

es eso de la gobernanza? Este nuevo concepto es tan impreciso como esperanzador. Sirve para referirse a nuevas realidades que no estaban bien cubiertas por otros términos tradicionales, al tiempo que contiene una expectativa de renovación de la política, después de décadas en las que el discurso ha oscilado entre la planificación tecnocrática y el desánimo de la ingobernabilidad. En el plano político, se refiere a las nuevas formas de gobernar dentro o más allá del estado nacional; en el ámbito económico este concepto es utilizado para referirse a la regulación de los mercados o la organización interna de las empresas; los juristas analizan desde esta perspectiva cuestiones que van desde la reforma de las administraciones a la función del derecho en un mundo globalizado.

El concepto de gobernanza, entendido en un sentido amplio, alude a un cambio profundo en la acción social y las formas de gobierno de las sociedades contemporáneas, que deben resituarse en medio de un ámbito, no exento de tensiones, configurado por el estado, el mercado y la sociedad, y en un contexto marcado por la globalización, la europeización y la interdependencia. En la ciencia política la gobernanza expresa una transformación de la estatalidad en las democracias, que se ve obligada a transitar desde formas jerárquicas y soberanas hacia modalidades más cooperativas. La idea de gobernanza trata de hacer frente a la circunstancia de que en muchos ámbitos políticos se han disuelto los límites del estado tanto frente a la sociedad como frente al contexto internacional. Y en el discurso económico la gobernanza se refiere al hecho de que el funcionamiento de los mercados solo puede ser entendido correctamente si se analiza con una perspectiva sistémica, es decir, teniendo en cuenta las formas de coordinación no mercantiles que configuran esos mercados.

El trabajo que plantea la investigación sobre la gobernanza es enorme. Hay que volver a pensar en toda su complejidad el triángulo formado por el estado, el mercado y la sociedad o, si se quiere, la trama que forman la jerarquía, el mercado y las redes, que ya no pueden pensarse separadamente. La porosidad entre estado y sociedad o entre estados y espacio internacional ha dado lugar a una densidad de

interdependencias para cuya comprensión y gestión son insuficientes los instrumentos elaborados en un mundo que estaba más diferenciado y menos interconectado. El desafío consiste en entender y gobernar procesos de comunicación y cooperación en el espacio entre actores cuyas acciones son interdependientes. ¿Cómo integrar a los distintos actores y en qué medida? ¿Cómo articular distintas esferas sociales (economía, cultura, política, medios de comunicación) y los diferentes niveles institucionales?

La carrera espectacular que ha realizado el concepto de gobernanza en los últimos años obedece a una reacción ante los profundos cambios que se han producido en nuestras sociedades. En este tiempo se ha ido asentando la convicción de que la regulación de problemas colectivos y la provisión de bienes públicos requieren nuevas formas de liderazgo y coordinación diferentes de la planificación tradicional, pero que tampoco deben ser abandonados a la espontaneidad de los procesos sociales o económicos. La renuncia al proyecto de configuración política de la sociedad —que ha tenido su expresión ideológica en el supuesto neoliberal de una autorregulación espontánea de los mercados— supondría una dejación de responsabilidad y no se corresponde en absoluto con los valores de una sociedad bien ordenada. Este cambio de paradigma surge de una reflexión acerca de las modificaciones estructurales de la sociedad contemporánea que ponen de manifiesto la pérdida tanto de eficacia como de aceptación o legitimidad de las formas jerárquicas de decisión.

En ocasiones se ha asociado el término gobernanza a ese proceso de despolitización que durante las últimas décadas se ha declinado como desregulación, liberalización, privatización o estilo de gestión empresarial. Pero en realidad es exactamente lo contrario. El concepto de gobernanza se elabora a partir de la necesidad de oponer una alternativa a la idea liberal-conservadora de un estado mínimo, como una reacción frente a la política administrativa managerializada. Los actuales conceptos de gobernanza, estado activador, sociedad civil y capital social se introducen como respuesta a la desestatalización neoliberal. Una cosa es que el estado se haya

topado con unas dificultades que no le permiten seguir actuando de la misma manera y otra que hayamos de renunciar a la idea de que la política es una actividad que tiene que ver con la configuración de un espacio público. El cambio de paradigma desde el gobierno a la gobernanza representa una oportunidad para la acción política y para la expresión de las energías sociales, en un panorama que es más apropiado para el acuerdo que el control, que favorece la horizontalidad frente a las relaciones verticales.

Bien entendida, la gobernanza no viene para justificar una despolitización de las sociedades complejas, sino todo lo contrario; puede ser un procedimiento muy valioso en orden a reconquistar espacios para la configuración política que habían sido abandonados por la política, bien a causa de la dificultad del asunto o por un prejuicio ideológico que confiaba en la autorregulación de las sociedades (como ha sido el caso del neoliberalismo en relación con el mercado, por ejemplo). La gobernanza democrática aparece así hoy como la posibilidad de salvar al poder político de su ineficacia y de su insignificancia, de recuperar la política y, al mismo tiempo, transformarla profundamente.

Así pues, no se trata de desmontar el estado en el sentido neoliberal, sino de buscar equivalentes funcionales a las instituciones del estado nacional que sean compatibles con los nuevos escenarios de interdependencia y policentralidad. No se trata de renunciar al concepto de gobierno y concebir la política como algo completamente irracional en el que todas las intervenciones fracasan o conducen necesariamente a resultados no pretendidos. Lo que se ha agotado no es la política sino una determinada forma de la política, en concreto, la que corresponde a la era de la sociedad delimitada territorialmente e integrada políticamente. Todo esto ha supuesto también una modificación de la estatalidad, a la que apuntan conceptos como "estado garantizador" (Schuppert), "estado activador", "estado cooperativo" (Giddens) o "gobierno del contexto" (Willke). En estas y otras formulaciones se expresa un giro desde el control a la regulación, de la orden a la capacitación, de la benevolencia a la activación (Kooimann).

La política debe transitar desde la jerarquía a la heterarquía, de la autoridad directa a la conexión comunicativa, de la heteronomía a la autonomía, del control unilateral a la implicación policontextual. Ha de estar en condiciones de generar el saber necesario —de ideas, instrumentos o procedimientos— para moderar una sociedad del conocimiento que opera de manera reticular y transnacional.

4. Una nueva cultura política para gobernar la sociedad del conocimiento

Desde este nuevo contexto, ¿cómo pensar y poner en práctica una gobernanza inteligente para una sociedad inteligente? ¿Qué cultura política requiere la *smart governance* de una sociedad del conocimiento? La idea de gobernanza democrática surge precisamente como respuesta a la constatación del agotamiento de la jerarquía como principio ordenador de las sociedades. Los sistemas complejos no pueden ser gobernados desde un vértice jerárquico, lo que supondría una simplificación que no se corresponde con la riqueza, iniciativa y pericia de sus elementos. El manejo de la elevada complejidad plantea numerosos problemas que vencen a cualquier estrategia jerarquizadora: quien debe decidir desconoce la dinámica temporal de los sistemas complejos, pues generalmente no tiene toda la información, no incluye el desarrollo temporal en sus cálculos, y cuando lo hace tiende a favorecer las extrapolaciones lineales; ignora los efectos laterales, los desarrollos exponenciales; piensa en cadenas causales en vez de en redes y circularidades; se preocupa preferentemente de los detalles, de lo inmediato, minusvalorando las conexiones y la panorámica; a menudo adopta soluciones según el radicalismo de todo o nada que empeoran el problema. Una intervención agudizada hasta el detalle supondría necesariamente una pérdida de visión general de las cosas, que tan necesaria resulta para las tareas de gobierno. Constituye un interés reflexivo de toda gobernanza democrática evitar la sobrecarga que se seguiría de adoptar liderazgos no compartidos.

Y es que una autoridad centralizada no puede en principio motivar ningún comportamiento cuando se trata de iniciativa, innovación o compromiso de los ciudadanos y choca con la resistencia de sus destinatarios en una época de creciente deseo de autogobierno. En una sociedad del conocimiento disminuye la disposición a aceptar las decisiones adoptadas de manera jerárquica o poco transparente. Se demandan, por el contrario, nuevas formas de participación y comunicación.

Las leyes y los ordenamientos establecidos a partir de formas jerárquicas de decisión son solamente una de las formas posibles de regulación política. Otras estructuras en las que el estado no adopta el monopolio de la regulación sino que actúa como uno más entre otros actores o mediante procedimientos participativos o federales pueden producir mejores efectos políticos tanto desde el punto de vista de la efectividad como de la legitimación de las decisiones colectivas. Esto es válido tanto en el ámbito de las ciudades, como en el interior de los estados, a nivel europeo o en el espacio global.

Un mundo reticular exige una gobernanza relacional. Las redes requieren instrumentos más complejos como la confianza, la reputación o la reciprocidad. Estas nuevas constelaciones exigen innovación institucional en los procesos de gobernanza y superar las clásicas rutinas administrativas. La nueva gobernanza apunta a una forma de coordinación entre los agentes políticos y sociales caracterizada por la regulación, la cooperación y la horizontalidad. En sociedades complejas los modelos y procedimientos para gobernar no pueden pretender una forma de unidad que anule la diversidad; gobernar es gestionar la heterogeneidad.

Pero todo esto exige otra manera de entender el poder y transitar hacia una manera de hacer la política más relacional y cooperativa, que no esté pensada sobre los modelos de la jerarquía y el control. Aunque esté omnipresente, el poder como imposición es un modo atávico, suboptimal, de regular los conflictos. La focalización tradicional de lo político sobre el poder desnudo permanece atrapada en una concepción heroica de la política. Las posibilidades de configuración política se

declinan actualmente de otra manera: influencia, diplomacia, entendimiento, deliberación, procedimiento.

Si el concepto de gobierno está centrado en el estado como sujeto que dirige, el de gobernanza amplía la perspectiva hacia la realidad social y política. La gobernanza parte del principio de que la solución de los problemas sociales no se lleva a cabo exclusivamente a través de una autoridad suprema sino también mediante la acción expresa de diferentes actores y organizaciones. Con el concepto de gobernanza se supera la idea de una estricta separación entre sujeto que dirige y objeto dirigido. Ningún poder nada en un espacio vacío sin fuerzas capaces de actuar sobre él, de contradecirle y modificarle. Cuando el sistema que ha de controlar es también y al mismo tiempo el sistema controlado, la idea de un control unilateral resulta algo obsoleto, como ilustra la metáfora del termostato al que apela Bateson para mostrar que no termina de estar claro quién manda sobre quién. La forma de poder que mejor reduce la complejidad consiste en no necesitar imponer, configurando formas de condicionamiento mutuo, que renuncian a la unilateralidad o la amenaza. ¿Y si, en el fondo, el concepto de gobernanza no hiciera otra cosa que aludir a la paradoja irresoluble de que en una sociedad democrática no terminamos de saber si es el gobierno quien gobierna sobre los gobernados o al revés?