

CAPÍTULO 27

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Cómo medir el rendimiento de la política

El objetivo final de la política es la consecución de un grado razonable de estabilidad social. Éste es el resultado último que se pretende mediante las políticas públicas que intentan influir sobre su entorno. ¿Cómo medir hasta qué punto se ha conseguido dicha estabilidad?

- Cada política pública —como se ha visto— organiza una serie de intervenciones en un ámbito conflictivo de la vida colectiva: en materia laboral, educativa, económica, etc. Se propone reaccionar ante dicha conflictividad mediante la reasignación de recursos de todo tipo y utilizando —si conviene— la coacción. Cuando se introducen cambios en el sistema fiscal, se modifica el marco de las relaciones laborales o se alteran las características del sistema educativo —es decir, cuando se elabora y aplica una política pública— se está desarrollando una actividad de dirección o de gobierno en sentido genérico.
- Esta actividad de gobierno —desarrollada a través de una suma de políticas públicas— repercute sobre los equilibrios sociales existentes, ya sea para reforzarlos, ya sea para modificarlos. Cuando esta actividad de gobierno y sus correspondientes repercusiones son aceptadas ampliamente y con frecuencia, puede hablarse de gobernabilidad del sistema. Por el contrario, un rechazo repetido y generalizado nos indica una situación de ingobernabilidad. No hay entonces ajuste suficiente entre las expectativas y las respuestas, ni se consigue el grado suficiente de cohesión social al que debe aspirar la acción de gobierno. En cierto modo, la noción de gobernabilidad actúa como una referencia —o como una prueba— que permite valorar el rendimiento de un sistema político.
- Si el resultado de la prueba es negativo —o, en otras palabras, si una sociedad se manifiesta como ingobernable— estaremos ante una crisis de su sistema político que corre el peligro de ser sustituido por otro mediante un proceso de cambio o transición (VI.36). Volviendo a la metáfora cibernética del sistema político (I.3), la ingobernabilidad se produce cuando el mecanismo de ajuste y reajuste se desarregla. No alcanza a percibir adecuadamente las señales —los *inputs*— que le llegan del entorno —demandas, reivindicaciones,

ciones, aspiraciones, apoyos, etc.— o no puede procesarlas de manera adecuada. Como consecuencia, no emite las respuestas convenientes —los *outputs*, las políticas— o las retrasa excesivamente. Con ello, el conflicto inicial —que sigue activo— se agrava, incrementa aún más la presión que descarga sobre el sistema y, finalmente, lo bloquea o lo descompone.

La gobernabilidad, por tanto, se mide en base a los efectos que produce la intervención política. Si esta intervención es capaz de pacificar o atenuar el conflicto en la mayoría de las ocasiones, se atribuiría al sistema un grado elevado de gobernabilidad. En caso contrario, podría achacársele una situación de ingobernabilidad más o menos acentuada.

Cuándo nace el concepto de gobernabilidad: la «sobrecarga» del sistema político

El concepto de gobernabilidad se pone en circulación a principios de los años setenta del pasado siglo. Se formuló entonces la tesis de la creciente ingobernabilidad de las poliarquías occidentales, reflejada en las abundantes expresiones de protesta y descontento de la opinión pública de aquellos países que no encontraban respuesta política a sus demandas sociales (Crozier, Huntington, Watanuki). El estancamiento económico, el crecimiento del paro, el aumento del déficit público, la incapacidad para solventar nuevas controversias sociales —sobre el medio ambiente, la igualdad de género, la calidad de vida, etc.— llevaron a un diagnóstico generalizado de crisis de gobernabilidad en los países avanzados.

Este diagnóstico constataba que el crecimiento y la complejidad de las demandas de los ciudadanos no eran ya adecuadamente procesados por los sistemas políticos de las democracias liberales. Un sistema político abrumado por demandas que no acertaba a digerir —la tesis de la llamada «sobrecarga del gobierno»— generaba una pérdida de confianza en el sistema o —en términos de Habermas— una crisis de legitimación. Se detectaba —se decía— en la frecuencia e intensidad de las actividades de protesta —incluidas las acciones violentas— desarrolladas al margen de las instituciones y de las reglas convencionales y poniendo en riesgo la propia subsistencia del sistema político existente. Los movimientos sociales surgidos a finales de los años sesenta del siglo xx —junto con las revueltas ejemplificadas por el «mayo francés de 1968»— fueron entendidos como portavoces de aquel descontento que anunciaba el final de la hegemonía de las poliarquías occidentales. De manera específica, se pronosticaba la incapacidad de proseguir las políticas de atención social que habían dado lugar al estado del bienestar.

Con todo, ninguna de las democracias liberales sucumbió. Al contrario, pareció que sus pautas institucionales se extendían sin resistencia por la Europa del sur (Grecia, Portugal, España) y, a partir de los años ochenta, por la Europa central y oriental y América Latina. Sin embargo y pese a esta difusión —facilitada por la desintegración de la alternativa que significaba el modelo soviético de la antigua URSS—, la insatisfacción por el rendimiento de las democracias ha continuado.

Como respuesta a este déficit de gobernabilidad se han formulado algunas estrategias de reforma orientadas en una doble dirección: cambios institucionales y reducción de la intervención pública.

- Algunos análisis han puesto el acento en defectos de funcionalidad de las instituciones del sistema político y, en consecuencia, se han propuesto alternativas para repararlas. Así, en diferentes países se han mantenido debates académicos y políticos sobre ventajas y desventajas de los modelos presidencial y semipresidencial frente a las que presenta el modelo parlamentario, sobre beneficios e inconvenientes de diferentes sistemas electorales, sobre la separación de poderes, la llamada «judicialización» de la política (III.15) y sus efectos, sobre la posición dominante de los medios de comunicación —públicos y privados— en la determinación de la agenda política, sobre la incorporación y ampliación de los instrumentos de democracia directa, sobre la organización interna y la financiación de los partidos, sobre la descentralización y la federalización de competencias, sobre la reforma de la administración pública y la «nueva gestión pública», etc. Sin embargo, las reformas institucionales que se proponen en estos debates suelen tener un curso muy lento y complejo: entre todas ellas, tal vez sea la descentralización territorial del poder la que más ha avanzado en algunos países.
- Otros observadores, en cambio, vieron el origen de la ingobernabilidad en la existencia de un exceso de exigencias sociales al sistema político que éste no podía satisfacer. Por tanto, lo conveniente sería derivar tales exigencias hacia el mercado económico que se convertiría en principal mecanismo para su satisfacción. Desde esta perspectiva, se ha recomendado la necesidad de «menos política y más mercado» con objeto de contar con un grado de rendimiento político más satisfactorio. Se propone, pues, la reducción de la intervención pública en las tensiones y conflictos sociales. Ello comporta, por ejemplo, la privatización de servicios hasta entonces prestados por el sector público: desde los de carácter social (educación, salud, previsión, empleo, etc.) hasta los de seguridad y orden (policía, sistema penitenciario, ejército, etc.). Como resultado de este proceso de mercantilización de servicios y prestaciones, disminuye el tamaño de las administraciones públicas, del personal y del presupuesto que se pone a su disposición. Desde una perspectiva neoliberal se confía, por tanto, en que un sistema político menos interventor reciba más apoyo ciudadano y asegure con ello su estabilidad.

De la gobernabilidad a la gobernanza

La cuestión del rendimiento de la política ha tenido un nuevo tratamiento cuando se han intentado combinar las dos estrategias anteriores. Tal combinación ha dado lugar a la introducción del concepto de *gobernanza* — traducido del inglés *governance*— en la literatura económica y política aparecida en los años noventa del siglo pasado y difundida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Parte de la idea de que el buen

o mal resultado de la intervención política no es a menudo mérito ni demérito de sus instituciones de gobierno, sino que depende principalmente de la relación existente entre sistema político y contexto socioeconómico y cultural. Para justificar esta perspectiva se ha ampliado el campo de análisis del rendimiento de la política y se han intentado describir las condiciones de éxito para la aplicación de las políticas que en ocasiones recomendaban el BM y el FMI. Según esta aproximación, la capacidad de dar satisfacción a las demandas sociales depende ahora no sólo ni especialmente del sistema político, sino de la interrelación constante entre un conjunto más amplio de actores. Entre ellos figuran ciertamente las instituciones políticas, pero sin disfrutar del protagonismo que le habían concedido los tratamientos tradicionales.

¿Qué se entiende, pues, por gobernanza? Pese a ser un término muy invocado, se le ha dado un contenido muy variado y no existe una definición indiscutida. Una de ellas entiende la gobernanza como el conjunto de interacciones sociales dirigidas a resolver los problemas de una comunidad (Kooiman). Son interacciones que se dan entre sujetos individuales y colectivos, incluidas las instituciones políticas. Se suele distinguir la gobernanza de otros mecanismos de coordinación a los que puede encomendarse la gestión de problemas colectivos como serían la política o el mercado. La primera asignaría la resolución de aquellos problemas a la intervención del poder político, que impondría su respuesta mediante el principio de autoridad. El mercado, por su parte, confía la solución de los problemas al juego libre de intereses entre los actores, con la previsión de que de ello se desprenderá el mejor resultado para todos.

Para la aproximación de la gobernanza, por su parte, una política económica no vendría definida ni aplicada por el ministerio de Economía de un gobierno determinado, sino que sería el resultado de intercambios, negociaciones y ajustes entre confederaciones patronales, instituciones financieras, sindicatos, las agencias internacionales (Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional), las organizaciones supraestatales (la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio, etc.), las asociaciones de consumidores, los gobiernos locales, etc. Así pues, mientras la noción de gobernabilidad parecía estar más vinculada a la aptitud de dirigir vinculada a un actor político, el concepto de gobernanza se asocia a la capacidad de autocoordinación propia de redes constituidas por una variada constelación de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales y transestatales. No se basa, por tanto, en una relación de dominación jerárquica, sino que resulta de una acomodación o negociación constante entre las conveniencias e intereses de todos los que forman parte de la red. En resumen, se ha llegado a afirmar que gobernanza equivale a coordinar sin coordinador o a «gobernar sin gobierno» (Rhodes).

La tesis de la gobernanza: diagnóstico e ideología

La irrupción del concepto de gobernanza sirve para describir y justificar la reducción del papel del estado que se acomete como salida a la deno-

minada crisis de gobernabilidad. La creciente diversidad de preferencias y demandas de las sociedades avanzadas solo podría gestionarse a través de la cooperación entre instituciones de todo tipo, niveles territoriales (global, continental, estatal, local) y grupos de intereses, dejando un papel limitado a los políticos elegidos y los órganos de gobierno en que se integran.

En cierto modo, el concepto de gobernanza puede vincularse también a las consecuencias del cambio de época representado simbólicamente por la fecha de 1989. En dicho año se derrumba el Muro de Berlín y se desmantela el telón de acero que separaba dos visiones político-económicas de cómo debe gobernarse la sociedad: la que encarnaban las poliarquías liberal-democráticas y la que representaban los regímenes autoritarios del socialismo estatalista. Este momento histórico —considerado como el punto final del siglo xx (Hobsbawn)— debilitó la idea de gobierno como centro director de la política y, con ella, de la cohesión social. Por una parte, revelaba la incapacidad del modelo centralizado, jerárquico y dirigista del sistema soviético que pretendía organizar la sociedad y la economía desde la política. Por otra parte, ponía fin a la «guerra fría» entre el bloque occidental y el bloque oriental, una gran confrontación de carácter ideológico y estratégico en la que desempeñaban un papel central las instituciones políticas —especialmente las militares— de uno y otro lado. Acabado el conflicto, se debilitaba el protagonismo de los respectivos sistemas políticos. Tanto en sus aspectos internos —fracaso de la intervención soviética en la economía— como en externos —menor importancia de las funciones militares y de propaganda política—, el papel propio de las instituciones gubernamentales parecía pasar a un segundo plano. De este modo, la caída de los regímenes comunistas no afectaba únicamente a las sociedades que los habían experimentado o padecido, sino también a los estados que los habían combatido.

En este contexto la idea de la gobernanza se ha presentado como un mecanismo alternativo o sustitutorio del gobierno. Pero el uso de esta idea tiene una doble faceta. Hay quien utiliza esta noción para describir una situación y hay quien la emplea para recomendar una propuesta. En el primer caso estamos ante un intento de describir lo que está ocurriendo en algunas sociedades contemporáneas, a modo de diagnóstico. En el segundo caso, este diagnóstico se convierte en una fórmula obligada o prescriptiva: se afirma que la gobernanza —como alternativa al gobierno de la política— es la vía necesaria para ordenar dichas sociedades.

- Según los análisis descriptivos, la gobernanza —como modo alternativo de coordinar actividades colectivas— es el efecto de cambios sociales profundos. Se ha acelerado la especialización de muchos agentes —económicos, sociales, culturales, administrativos, etc.— y, con ella, se ha incrementado la diversidad y la complejidad de las sociedades. Al mismo tiempo, este proceso de diversificación y especialización se ha visto acompañado por la globalización de los intercambios de todo tipo, es decir, por la superación de fronteras estatales tradicionales y por la proyección de gran parte de los actores políticos y sociales a un escenario universal. Para esta perspectiva, complejidad, diversificación y globalización han condi-

cionado el modo de gestionar los conflictos colectivos, tanto a escala estatal como a escala internacional.

En el ámbito estatal se constata que las políticas públicas son resultado de la contribución simultánea de múltiples actores (cfr. VI.25). Una política social de atención a la tercera edad, por ejemplo, se define con la aportación de demandas y propuestas de una diversidad de colectivos y entidades. A su vez, dicha política se reelabora continuamente. Influye en esta reelaboración permanente el propio resultado de la implantación de las políticas, en la que intervienen por igual instituciones públicas —gobiernos centrales y locales, partidos, grupos de interés—, entidades no lucrativas —colegios profesionales, asociaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones de ayuda mutua— y empresas mercantiles —centros hospitalarios y residencias privadas, industria farmacéutica y sanitaria—, grupos de expertos y profesionales, etc. La definición y el resultado final de esta política social no serían, pues, efecto del propósito deliberado de una dirección gubernamental, sino la consecuencia de una interacción constante entre los actores antes mencionados. De esta interdependencia resultaría finalmente la gobernanza de un determinado ámbito de la problemática social: en este caso, la situación de los ciudadanos de edad avanzada.

También en el ámbito transestatal o internacional puede comprobarse la existencia de dos fenómenos que refuerzan el recurso al concepto de gobernanza: por un lado, la regulación de grandes cuestiones internacionales que no pueden confiarse a un inexistente «gobierno mundial» y, por otro, la diversidad de actores que intervienen en dicha regulación. En primer lugar, es fácil constatar la ausencia de una jerarquía política reconocida y capaz de imponerse a escala global. Pese a los pasos emprendidos por algunos organismos interestatales, no existe por ahora una estructura política que se asemeje a un «gobierno mundial», ni está claro que este «gobierno mundial» llegue a constituirse en plazo previsible (II.9). En segundo lugar y en relación con el fenómeno anterior, es cada vez más frecuente que las decisiones políticas de alcance mundial sean producto de la intervención combinada de una variedad de sujetos: organismos internacionales de ámbito sectorial, estados, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, iglesias, etc. La regulación de grandes problemas a escala universal —medio ambiente, desarrollo económico-social, seguridad, etc.— no estaría en manos de uno o de varios estados, sino en la capacidad de autocoordinación de todos los actores implicados. Es decir, resultaría no de la acción dirigente de los gobiernos, sino de un proceso de gobernanza.

- Sin embargo, esta descripción se confunde a menudo con una prescripción: no sólo se afirma que «es así», sino que «debería ser así». De este modo, la gobernanza acaba convertida en la fórmula recomendada por algunos para obtener el «buen gobierno» de las sociedades contemporáneas. Con esta propuesta se dejarían atrás algunas antinomias clásicas de la economía y de la política: entre el estado y el mercado, entre lo público y lo privado, entre la soberanía y la anarquía (Jessop). En este plantea-

miento normativo se asumen algunos presupuestos tan discutibles como los siguientes:

- Ya no existiría diferencia tajante entre lo público y lo privado. La interdependencia entre organizaciones de carácter político, de carácter mercantil y de carácter voluntario sería tal que se difuminan los límites entre unas y otras.
- Ya no habría fijación previa de objetivos ni de instrumentos. Unos y otros se definirían en el curso de la interacción permanente entre una pluralidad de organizaciones que irían ajustando sus fines respectivos, intercambiarían recursos, acomodarían pretensiones a las de sus interlocutores y fijarían alianzas —*partnerships*— comunes.
- Ya no se impondrían unilateralmente normas o reglas de conducta por parte del poder político. Las reglas del juego serían resultado de la negociación entre los actores y son aceptadas sobre la base de la mutua confianza y no de la superioridad o de la soberanía.
- Ya no existiría un centro director del proceso. Se configuraría un esquema multipolar, con la constitución y reconstitución incesante de redes de actores, autónomas pero interdependientes, sin sujeción al estado y sin control por parte del mismo.

Según esta perspectiva, sólo aceptando estos presupuestos podría darse respuesta a los problemas y tensiones de las sociedades contemporáneas. En su versión más extrema, la tesis de la gobernanza tiende a coincidir con las fórmulas políticas del «estado mínimo» (II.9), que incluyen la privatización del sector público, la desregulación de las actividades privadas y la hegemonía de la dinámica del mercado en la prestación de servicios públicos.

Pero un examen más atento de la realidad nos indica que ni en todos los países —ni siquiera en los europeos occidentales— se dan todos los rasgos característicos de esta «coordinación sin gobierno». Ni tampoco pueden atribuirse resultados más eficaces para la cohesión social allí donde se detectan estas dinámicas de «gobernanza»: por el contrario, es en algunos de estos países donde más ha aumentado la profundidad de las fracturas sociales tradicionales y donde han aparecido otras nuevas.

Así se explica que —pese a algunas reformas institucionales y a la reducción de la intervención pública— haya persistido la sensación de insatisfacción ciudadana e incluso que se haya incrementado.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA GOBERNANZA COMO «COPRODUCCIONES»

Lo que el concepto de gobernanza ayuda a poner de manifiesto es el hecho de que algunas políticas públicas tienden a convertirse en «coproducciones»: en su definición y aplicación participan igualmente las instituciones públicas, otros agentes económicos y sociales y los propios des-

tinatarios o beneficiarios de las mismas. Algunos ejemplos de esta interdependencia se hallan en ciertas reformas del estado del bienestar, en las que la definición y aplicación de políticas corresponden a redes que incorporan organizaciones públicas, mercantiles y voluntarias. Así ha ocurrido en algunas políticas de regeneración de áreas urbanas degradadas en grandes ciudades, ya sea en sus centros históricos, ya sea en sus nuevas periferias. Con objeto de poner fin a la decadencia —económica y social— de dichas zonas, los gobiernos municipales y sus agencias, las administraciones estatales y supraestatales, las asociaciones de vecinos y comerciantes, las organizaciones de voluntarios y de beneficencia, las instituciones financieras y los promotores inmobiliarios se conciertan para desarrollar planes que engloban diferentes acciones: en el campo urbanístico —renovación y saneamiento del parque de viviendas—, en el campo educativo y de la animación cultural, en la puesta en marcha de nuevas actividades económicas, en la asistencia a grupos de población más vulnerables (mujeres, ancianos, drogodependientes, niños, inmigrantes, etc.), en la distribución de incentivos financieros para activar la economía productiva, etc.

Del resultado de esta coordinación se espera un resultado más eficaz que el que podría derivarse de una actuación exclusiva de las instituciones públicas. En todo caso, las instituciones públicas deberán asegurar que la intervención con fines lucrativos de algunos actores privados no perjudique el objetivo público que se persigue y lo someta al interés particular de dichos actores.

¿Gobernar sin política?

La idea de gobernanza parece dejar en un segundo plano el papel del gobierno y del sistema de instituciones públicas en su conjunto. ¿Hasta qué punto acaba prescindiendo de la misma noción de política? Se niega efectivamente al sistema político una posición preferente o central en estas redes autoorganizadas. En teoría, tales redes se guían por la acomodación recíproca entre sus miembros, no por la conformidad a órdenes recibidas de un actor principal. Se conciben como sociedades policéntricas —o incluso como sociedades «sin centro»—, que pueden ordenar su actividad sin necesidad de un agente especializado y autónomo, tal como pretendió el estado en contraposición a otras formas anteriores de organización política (II.6).

¿Debe entenderse, pues, que el ajuste o la acomodación entre los actores sociales hacen innecesaria la existencia de un poder vinculante? ¿Hasta qué punto puede prescindirse de una autoridad política dotada de capacidad para emitir normas obligatorias y para aplicar sanciones a quienes las infringen? En realidad, buena parte de los análisis basados en el concepto de gobernanza siguen reservando un lugar para las instituciones políticas —o para el gobierno, entendido en su acepción anglosajona—. Pero ya no es un lugar central. No es el puesto de mando, desde donde se controlaría —o se intentaría controlar— la acción de los demás sujetos colectivos.

- La función del sistema político estatal es, en este planteamiento, menos dirigista y más catalizadora: en lugar de actuar en situación de monopolio o exclusiva, se esfuerza por favorecer y estimular la intervención de otros actores sociales. Le corresponde la identificación de las oportunidades de acción y de los actores relevantes, el incentivo a la construcción de alianzas entre los mismos y la creación de condiciones favorables en el entorno legal. Se asigna al sistema político una función habilitadora, que facilita la acción de otros sin imponerse sobre ellos. Con ello se le reconoce una posición de *primus inter pares* entre una pluralidad de actores interdependientes (Jessop).
- Al mismo tiempo se atribuye a la autoridad política la facultad de actuar como árbitro en las disputas que puedan surgir en el seno de la red. Y se le asigna también la capacidad de reforzar la posición de los elementos más débiles de esta misma red en beneficio de la cohesión general. Por esta doble razón, su función no es secundaria, aunque se contemple como un último recurso. La gobernanza, pues, como sistema de auto coordinación se desarrollaría «a la sombra de la política», lista para reaparecer en primer plano cuando se dan situaciones críticas en las que fallan los mecanismos autónomos de gobernanza (Scharpf).

Estas situaciones críticas son justamente las que se producen cuando hay desacuerdo sobre los objetivos últimos de una intervención colectiva. O, en otras palabras, cuando hay conflicto sobre la distribución de valores y de recursos entre los actores. En estas ocasiones, la política —como medio de imponer arbitrajes obligatorios— recupera su posición central y se hace imprescindible para mantener el grado suficiente de cohesión social, que ni las transacciones del mercado ni la autoorganización de redes sociales son capaces de asegurar.

Gobernanza y política democrática

Esta revisión del papel de las instituciones políticas y de la política misma tiene también importantes consecuencias para la democracia. Si muchas decisiones de proyección social son difícilmente imputables a los titulares de los órganos elegidos por los ciudadanos y se presentan como el resultado casi espontáneo de la acción combinada de múltiples actores, ¿a quién pediremos cuentas por los efectos de dicha acción? ¿Quién asumirá la responsabilidad por los resultados —positivos o negativos— de la misma?

Es fácil darse cuenta de que una relativa evaporación de la política —o su retirada a un segundo plano— diluye también las posibilidades de intervención democrática: la petición de una clara rendición de cuentas —la necesaria *accountability* de los actores políticos— no encontrará un destinatario preciso. La red auto coordinada puede hacer inoperantes los mecanismos formales de responsabilidad democrática, propios del gobierno representativo. Los miembros —públicos y privados— de dicha red tendrán facilidades para traspasarse las responsabilidades de unos a otros en una rueda sin fin

y sin que nadie pague finalmente por las consecuencias negativas de los resultados. Por ejemplo, ¿a quién cabe pedir cuentas por los efectos de una crisis bancaria internacional o por el despido masivo de los asalariados de un determinado sector industrial si son «los mercados» los que imponen a los estados ciertas políticas macroeconómicas y sociales? Igualmente, ¿qué control político pueden ejercer los miembros de un parlamento estatal si aquellas políticas son, por ejemplo, resultado de acuerdos entre la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio?

¿Existe alguna posibilidad de reaccionar ante una situación en la que una presunta volatilización de la política diluye también las posibilidades de control democrático?

- Para unos, la dificultad de identificar a un agente responsable entre la multitud de miembros de la red autoorganizada se compensa con las mayores posibilidades de intervención popular que esta red ofrece. Cada ciudadano puede ahora acceder a dicha red —y, por tanto, influir en sus resultados— en función de muchos títulos y condiciones: como elector o afiliado a un partido, sindicato o entidad patronal, como simpatizante de una organización no gubernamental, como miembro de una asociación de usuarios o consumidores, como integrante de una entidad vecinal, como participante en una red social, etc. Según esta visión y desde cada uno de estos puntos de acceso, el ciudadano individual tendría más oportunidades para intervenir y controlar el proceso y los resultados de la gobernanza, ejerciendo de múltiples maneras su derecho democrático a la participación y a la reclamación de cuentas a los actores principales.
- Otros observadores, en cambio, prevén que si estas oportunidades de intervención no cuentan con el respaldo de una autoridad política —es decir, si no se institucionalizan adecuadamente— se consagrará de hecho la hegemonía de los actores con más recursos. Y, especialmente, de los actores que influyen en procesos económicos clave y que ocupan una posición casi inatacable en el seno de la red. Su influencia determinante quedará de hecho camuflada en el esquema de esta «gobernanza auto coordinada», en la que —como en la novela de Orwell— algunos actores serán siempre «más iguales» que otros.

Para aminorar estos riesgos y asegurar que las arduas conquistas de la democracia no se disolverán ahora en este sistema de gobernanza global, se ha recurrido a la necesidad de contar con la «metagobernanza». Es decir, con la existencia de una capacidad superior de orientar los fines y las formas de coordinación contenidas en la gobernanza. Parece, pues, que a través de un itinerario conceptual complicado —gobernanza y metagobernanza— se acaba regresando a la idea original que se pretendía superar: la idea de la política como acción colectiva que fija los objetivos de una comunidad y los medios para conseguirlos.

Sea como fuere y desde una perspectiva democrática, se hace imperativo responder a las nuevas características de la política actual impulsando

una doble dinámica en la que las instituciones políticas desempeñarían un papel central.

- En primer lugar, es necesario reforzar los mecanismos capaces de hacer efectiva la responsabilidad de quienes deciden. De este modo se devolvería al sistema político su papel de garantía de la cohesión social. Y si los parlamentos y otros órganos colegiados se revelan como inoperantes para reclamar responsabilidades, habrá que reinventar instrumentos de democracia participativa o directa que puedan aplicarse en los diferentes niveles de la acción política: local, subestatal, estatal, supraestatal. Entre estos instrumentos hay que mencionar la iniciativa popular en el ámbito legislativo, las audiencias públicas, los consejos o jurados ciudadanos, el referéndum abrogativo, el control social de los medios de comunicación de masas, etc. Las oportunidades abiertas por las nuevas tecnologías de la comunicación —especialmente la comunicación por internet— abren una nueva vía de acceso a la intervención política de los individuos y de los grupos.
- En segundo lugar, es menester extender el principio de la responsabilidad democrática a todos los nudos o polos de la red: económicos, culturales, administrativos, asociativos, etc. No sólo los actores públicos, sino también los actores llamados privados —por ejemplo, las grandes empresas, las grandes organizaciones de todo tipo o los medios de comunicación cuya actuación influye decisivamente sobre la escena política— han de rendir explicaciones públicas de sus intervenciones. Esta rendición de cuentas ha de tener un carácter multilateral, en todas las direcciones y en todos los niveles: ante consumidores o usuarios, ante socios y grupos colaboradores, ante los diferentes niveles de gobierno, ante empleados, ante accionistas, etc. El creciente nivel de instrucción de los ciudadanos y las nuevas tecnologías de la comunicación pueden facilitar este ejercicio de responsabilidad democrática, basado en la transparencia y en el intercambio de información.

REDES TRANSNACIONALES Y RÉGIMENES INTERNACIONALES

Al tratar de la gobernanza, algunos analistas han identificado nuevos actores integrados por coaliciones de organizaciones no gubernamentales, centros de estudios (*think tanks*), núcleos científicos y académicos, etc., que presionan a estados, gobiernos locales y regionales, organizaciones internacionales y empresas transnacionales con el objeto de denunciar determinadas conductas y proponer la elaboración de reglas que las fiscalicen. Cuando estos actores —constituidos en «redes transnacionales de defensa» o *transnational advocacy networks*— tienen éxito, se configura un conjunto de principios, normas y procedimientos de toma de decisión en un determinado campo que los especialistas convienen en denominar *regímenes internacionales* (Keck-Sikkink). En la actualidad, emergen gradualmente regulaciones internacionales sobre fenómenos como el control

de emisiones de CO₂, la venta de armas ligeras, la no proliferación de armas nucleares, el trabajo infantil en los llamados países emergentes o el tratamiento de los pueblos indígenas.

En conclusión: aunque aparezca a veces como novedad, el concepto de gobernanza no altera en el fondo el concepto de la política que hemos venido utilizando a lo largo de esta obra. La política y, en particular, la política democrática reclamará una intervención colectiva de los ciudadanos para regular las tensiones y los conflictos que les afectan. Esta intervención colectiva seguirá exigiendo la coordinación del esfuerzo de muchos, aunque dicha coordinación adopte ahora nuevas formas y maneje otro tipo de recursos. En todo caso, certificar o proponer una gradual disolución de la política en el automatismo de la gobernanza equivaldría a declarar que las desigualdades y las diferencias de todo orden han desaparecido de nuestro mundo. O que todos los que lo habitan se resignan a ellas sin ofrecer resistencia. No parece que ni lo uno ni lo otro —ni aquella presunta desaparición ni esta resignación colectiva— asomen todavía por el horizonte de la humanidad.

LA INESTABLE RELACIÓN ENTRE POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y ECONOMÍA CAPITALISTA

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza reflejan un intento teórico por describir los efectos de la incómoda y accidentada relación entre democracia y capitalismo. Con tales conceptos se alude indirectamente a la contradicción existente entre una democracia inspirada por principios de igualdad y solidaridad y una economía alimentada por criterios de individualismo y competitividad. Las llamadas crisis de gobernabilidad o de gobernanza en las poliarquías contemporáneas afloran con mayor fuerza cuando tal contradicción se agudiza en determinados momentos históricos como efecto de cambios económicos y sociales. Se rompe entonces el precario equilibrio alcanzado gracias a lo que algunos calificaron como armisticio temporal entre el ideal democrático y la lógica del capitalismo, un armisticio o pacto provisional que se mantuvo en Europa occidental entre el final de la Segunda Guerra Mundial y los años setenta del siglo xx. La preocupación por la gobernabilidad o la gobernanza es, en realidad, un reconocimiento implícito de aquella contradicción de fondo, pero sin analizar las graves limitaciones que la economía capitalista impone al proyecto democrático y sin examinar si son compatibles con dicho proyecto. Si no lo son, su incompatibilidad seguirá manifestándose periódicamente con lo que se ha convenido en llamar crisis de gobernabilidad o de gobernanza de las democracias.
