

Revista VIA 18, mayo 2012, 41-51

Què és això de la governança?

Daniel Innerarity

Començar aquestes reflexions portant a col·lecció la crisi de la política, la desafecció ciutadana o les dificultats de governabilitat enmig d'una crisi econòmica i en un món on el que s'ha globalitzat és la incertesa, no és, ho reconec, una manera molt original de començar. Però per on ha de començar un si no és pel principi? Totes les reflexions que són a l'origen del canvi de perspectiva sobre la política que es conté en el terme governança parteixen d'aquesta constatació. Tenim un problema amb la política, un problema que no s'arregla millorant els instruments de què disposem sinó canviant de problema; no és que tinguem ben identificat el problema i ens falli únicament l'instrument amb el qual pretenem solucionar-lo. El nostre desencert és més radical: la funció de la política ha canviat i continuem pensant que l'únic que han de canviar són les solucions, fent que la mateixa política sigui ara més eficaç o modificant-ne el format. La major audàcia conceptual que som capaços de proposar és traslladar el que era vàlid en l'àmbit de l'estat a les noves realitats globals o temperar l'exercici del poder perquè sigui acceptable en societats més actives.

1. Quina crisi?

El canvi que s'ha produït en el món contemporani és molt profund i afecta la política d'una manera més radical; es podria afirmar, sense exagerar, que som davant d'un procés de transformació social que interpel·la la política com ho van fer, quatre-cents anys enrere, aquells canvis socials que van ser a l'origen de la invenció dels estats nacionals moderns. Són aquests processos (i no el recurs mitològic

que denuncia, per exemple, els mercats) els que actualment estan produint unes transformacions insòlites en les formes institucionals, els instruments i els mecanismes de coordinació gràcies als quals les societats actuals intenten resoldre els seus problemes col·lectius i proveir els béns públics. Podem qualificar-los de canvis irreversibles que no obeeixen a una moda passatgera sinó a canvis estructurals, com la globalització de l'economia, la configuració de societats del coneixement, la individualització dels estils de vida, la societat del coneixement o l'uropeïtzació de les nostres societats. Enmig d'aquestes turbulències, no es tracta de millorar l'eficàcia de la política tradicional, ni tan sols d'adaptar-la a unes noves realitats, sinó d'entendre quina és la funció que tenim dret a esperar de la política en un món diferent.

La crisi de la política es pot atribuir, almenys, a tres grups de problemes que cal distingir.

1. Un primer sentit d'aquesta crisi deriva del fet que la política no fa bé allò que tenia encomanat. En el nivell més elemental de malestar, ens referim a un fracàs que es detecta, que es pot corregir i que no qüestiona les nostres orientacions vitals: en aquest àmbit se situen les reformes que milloren la política existent i la fan més eficaç.

2. Més complexos són els problemes que procedeixen d'una falta d'adequació davant la presència de nous formats, problemes inèdits i béns comuns per a la gestió dels quals no hi ha un nivell de decisió institucional apropiat o legitimat. Aquí entraria tota la commoció que en la vella política produeix el procés de globalització. En aquest cas, la solució seria trobar un equivalent funcional que pugui exercir unes funcions anàlogues a les de l'estat en la dimensió global. Com que, d'això, no podem dir-ne ni estat ni govern mundial, convenim a anomenar-ho «governança global».

3. Però hi ha un nivell més inquietant, en el qual les reformes o els canvis de format resulten insuficients, perquè no som davant la

necessitat de trobar noves solucions a problemes coneguts sinó davant la necessitat d'identificar nous problemes. En aquest cas, no només les solucions habituals són inadequades, sinó també els problemes que estàvem acostumats a gestionar. El que cal, aleshores, és un exercici d'innovació política que requereix una altra manera de pensar i actuar completament diferent. Canvis de paradigma d'aquest estil són els que s'estan produint, per exemple, amb la irrupció de les noves tecnologies de la informació i la comunicació, que no són una mera ampliació de l'instrumentari tecnològic disponible sinó que afecten substancialment la forma del nostre espai públic. Es pot esmentar també el cas de la configuració de l'actual societat del coneixement, la radicalitat de la qual no l'entendria qui la concebés com un simple augment quantitatiu de les institucions del coneixement. S'equivocarà també qui abordi les transformacions actuals de la política com si fossin problemes de reforma administrativa. Podríem incloure en aquesta succinta enumeració d'exemples d'innovació política el concepte de governança global, que representa més una ruptura que no pas una continuïtat respecte a les antigues «relacions internacionals».

2. La política com a àmbit d'innovació

Quan parlem d'innovació, estem acostumats a pensar en ciències experimentals, economia i tecnologies, però no en ciències humanes, en les societats i, molt menys, en els seus governs. Un es podria queixar d'aquesta restricció del concepte d'innovació, però la veritat és que hi ha alguna raó que explica el fet que gairebé ningú associï la política amb alguna novetat. Crida l'atenció que, en el mateix món, hi convisqui la innovació en els àmbits financers, tecnològics, científics i culturals amb una política inercial i marginalitzada. El replegament de la política enfront del vigor de l'economia o el pluralisme de l'àmbit

cultural és una dada que mereix ser presa com a punt de partida de qualsevol reflexió entorn de la funció de la política en el moment actual. És una valoració quasi unànimement compartida que la capacitat configuradora de la política retrocedeix de manera preocupant en relació amb les seves aspiracions i la funció pública que se li assigna. No es tracta de defectes de les persones o d'incompetències singulars, sinó d'un dèficit sistèmic de la política, d'escassa intel·ligència col·lectiva per comparació al vitalisme d'altres àmbits socials. Aquesta minsa capacitat d'innovació per part de la política té molt a veure amb el fet que s'hagi desatès «la confrontació amb les transformacions que, des de l'interior, han buidat progressivament les seves categories i els seus conceptes» (Giorgio Agamben).

Vivim, efectivament, en una societat descompensada: entre l'eufòria tecnocientífica i l'analfabetisme de valors cívics, entre la innovació tecnològica i la redundància social, entre la cultura crítica en l'espai de la ciència o en el món econòmic i un espai polític i social que gairebé no es renova. Fa temps que les innovacions no procedeixen d'instàncies polítiques sinó de la inventiva que s'aguditza en altres àmbits de la societat. No es concep, sinó que es repara, des d'una incapacitat crònica per entendre els canvis socials, anticipar els escenaris futurs i formular un projecte amb el qual aconseguir un ordre social intel·ligent i intel·ligible.

És cert que les circumstàncies s'han complicat perquè en la societat que cal governar s'ha multiplicat gairebé tot: els nivells de govern, els subjectes que intervenen en els processos socials, els escenaris socials, les exigències contradictòries (economia, política, cultura, seguretat, medi ambient...), les matèries que són objecte de decisió, les interdependències, els impactes de cada intervenció... Però la política no és administració, sinó configuració, disseny de les condicions de l'acció humana, obertura de possibilitats. Té molt a

veure amb l'inèdit i l'insòlit; no és una acció que s'atingui estrictament a l'experiència de què es disposa. La política és una acció amb conseqüències de més abast que les seves previsions. Aquest contrast, que val per a gairebé totes les accions humanes, és especialment agut en el cas d'aquelles que, com la política, es duen a terme enmig d'una incertesa extrema. Les noves situacions recorden a la política que s'ha de plantejar la pregunta de si es troba davant de problemes que simplement pot resoldre o davant de transformacions històriques que exigeixen una nova manera de pensar.

Però el sistema polític no sembla massa preocupat pel paper que li pugui correspondre després de les transformacions actuals. Sembla que li manca aquella pressió que el curs dels esdeveniments exerceix, per exemple, sobre les institucions econòmiques i que mobilitza els ressorts per a la supervivència. La política i les seves institucions acullen amb tranquil·litat els mals presagis sobre el seu futur com si gaudissin d'una immunitat teòrica i pràctica. Però la seva expulsió d'aquest paradís és imminent. L'expectativa fins ara vàlida que els sistemes i els programes poden operar sense alternativa s'ensorra en el moment en què els destinataris descobreixen que poden, de fet, escollir el règim de govern que desitgen: poden desentendre's de la política, ignorar-ne les decisions, actuar com si no existís, assignar-li unes competències menors... Podria succeir que la política continués funcionant i s'ocupés de si mateixa sense que això molestés ningú perquè les seves prestacions fossin irrellevants per als altres sistemes, fins al punt que es plantegés la qüestió de quina funció social compleix que no pugui ser duta a terme per altres sistemes, fins i tot d'una manera més professional. És per això que la gran qüestió a què s'enfronta la política rau en la forma que ha d'adoptar per tal de no ser socialment irrellevant. És en aquest context on sorgeix el concepte de governança, com una estratègia per recuperar

la força configuradora i transformadora que la política sembla que està perdent.

3. Del govern a la governança: un concepte per a la renovació de la política

Si algú, el 2010, posa en marxa un centre d'investigació sobre governança, no trobarà ningú que en dubti de la conveniència, però sí que es veurà obligat a explicar què entén per aquest concepte. Què és això de la governança? Aquest nou concepte és tan imprecís com esperançador. Serveix per referir-se a noves realitats que no estaven ben definides amb altres termes tradicionals, alhora que conté una expectativa de renovació de la política, després de dècades en què el discurs ha oscil·lat entre la planificació tecnocràtica i el desànim de la ingovernabilitat. En el camp polític, aquest concepte al·ludeix a les noves formes de governar dins o més enllà de l'estat nacional, mentre que en l'àmbit econòmic s'utilitza per referir-se a la regulació dels mercats o a l'organització interna de les empreses. D'altra banda, els juristes analitzen des d'aquesta perspectiva qüestions que van des de la reforma de les administracions fins a la funció del dret en un món globalitzat.

El concepte de governança, entès en un sentit ampli, al·ludeix a un canvi profund en l'acció social i les formes de govern de les societats contemporànies, que han de resituar-se dins un àmbit, no exempt de tensions, configurat per l'estat, el mercat i la societat, i en un context marcat per la globalització, l'uropeïtzació i la interdependència. En la ciència política, la governança expressa una transformació de l'estatalitat en les democràcies que es veu obligada a transitar des de formes jeràrquiques i sobiranes cap a modalitats més cooperatives. La idea de governança tracta de fer front a la circumstància que, en molts àmbits polítics, els límits de l'estat s'han dissolt tant davant la societat com davant el context internacional. En el discurs econòmic,

la governança es refereix al fet que el funcionament dels mercats només es pot entendre correctament si s'analitza amb una perspectiva sistèmica, és a dir, tenint en compte les formes de coordinació no mercantils que configuren aquests mercats.

El treball que planteja la investigació sobre la governança és enorme. Cal repensar, en tota la seva complexitat, el triangle format per l'estat, el mercat i la societat, o, si es vol, la trama que formen la jerarquia, el mercat i les xarxes, que ja no es poden pensar separatament. La porositat entre estat i societat, o entre estats i espai internacional, ha donat lloc a una densitat d'interdependències que no es poden comprendre i gestionar amb els instruments elaborats en un món que estava més diferenciat i menys interconnectat, que resulten insuficients. El repte consisteix a entendre i governar processos de comunicació i cooperació en l'espai entre actors les accions dels quals són interdependents. Com integrar els diferents actors i en quina mesura? Com articular les diferents esferes socials (economia, cultura, política, mitjans de comunicació) i els diversos nivells institucionals?

L'espectacular carrera que el concepte de governança ha fet en els darrers anys obeeix a una reacció davant dels profunds canvis esdevinguts en les nostres societats. En aquest temps s'ha anat assentant la convicció que la regulació de problemes col•lectius i la provisió de béns públics requereixen formes de lideratge i coordinació diferents de la planificació tradicional, però que tampoc no han de quedar a mercè de l'espontaneïtat dels processos socials o econòmics. La renúncia al projecte de configuració política de la societat –que ha tingut la seva expressió ideològica en el supòsit neoliberal d'una autoregulació espontània dels mercats– suposaria un abandó de responsabilitat que en absolut es correspon amb els valors d'una societat ben ordenada. Aquest canvi de paradigma sorgeix d'una reflexió sobre les modificacions estructurals de la societat

contemporània que posen de manifest la pèrdua tant d'eficàcia com d'acceptació o legitimitat de les formes jeràrquiques de decisió.

A vegades s'ha associat el terme governança al procés de despolitització que durant les últimes dècades s'ha presentat com a desregulació, liberalització, privatització o estil de gestió empresarial. En realitat, però, és exactament el contrari. El concepte de governança s'elabora a partir de la necessitat d'oposar una alternativa a la idea liberal-conservadora d'un estat mínim, com una reacció davant la política administrativa «managerialitzada». Els conceptes actuals de governança, estat activador, societat civil i capital social s'introdueixen com a resposta a la desestatalització neoliberal. Una cosa és que l'estat hagi topat amb unes dificultats que no li permeten seguir actuant de la mateixa manera i una altra que haguem de renunciar a la idea que la política és una activitat que té a veure amb la configuració d'un espai públic. El canvi de paradigma de govern a governança representa una oportunitat per a l'acció política i per a l'expressió de les energies socials, en un panorama que és més apropiat per a l'acord que per al control, que afavoreix l'horitzontalitat enfront de les relacions verticals.

Ben entesa, la governança no apareix per justificar una despolitització de les societats complexes, sinó el contrari: pot ser un procediment molt valuós per reconquerir espais de configuració política que havien estat abandonats per la política, bé a causa de la dificultat de l'afer o per un prejudici ideològic que confiava en l'autoregulació de les societats (com ha estat el cas del neoliberalisme en relació amb el mercat, per exemple). Per tant, la governança democràtica apareix avui com la possibilitat de salvar el poder polític de la seva ineficàcia i la seva insignificança, de recuperar la política i, alhora, de transformar-la profundament.

Així doncs, no es tracta de desmuntar l'estat en el sentit neoliberal, sinó de buscar equivalents funcionals a les institucions de l'estat

nacional que siguin compatibles amb els nous escenaris d'interdependència i policentralitat. No es tracta de renunciar al concepte de govern i concebre la política com quelcom de completament irracional en què totes les intervencions fracassen o condueixen necessàriament a resultats no pretesos. El que s'ha exhaurit no és la política sinó una determinada forma de la política, en concret la que correspon a l'era de la societat delimitada territorialment i integrada políticament. Tot això ha suposat també una modificació de l'estatalitat, a la qual apunten conceptes com estat garantidor (Schuppert), estat activador, estat cooperatiu (Giddens) o govern del context (Willke). En aquestes i altres formulacions s'expressa un gir del control a la regulació, de l'ordre a la capacició, de la benevolència a l'activació (Kooimann). La política ha de transitar de la jerarquia a l'heterarquia, de l'autoritat directa a la connexió comunicativa, de l'heteronomia a l'autonomia, del control unilateral a la implicació policontextual. Ha d'estar en condicions de generar el saber necessari –d'idees, instruments o procediments– per moderar una societat del coneixement que opera de manera reticular i transnacional.

4. Una nova cultura política per governar la societat del coneixement
Des d'aquest nou context, com pensar i posar en pràctica una governança intel·ligent per a una societat intel·ligent? Quina cultura política requereix la smart governance d'una societat del coneixement? La idea de governança democràtica sorgeix precisament en resposta a la constatació de l'exhauriment de la jerarquia com a principi ordenador de les societats. Els sistemes complexos no poden ser governats des d'un vèrtex jeràrquic, ja que això comportaria una simplificació que no es correspon amb la riquesa, la iniciativa i la perícia dels seus elements. El maneig de l'aquesta elevada complexitat planteja un gran nombre de problemes

que superen qualsevol estratègia jerarquitzadora: qui ha de decidir desconeix la dinàmica temporal dels sistemes complexos, ja que generalment no en té tota la informació, no inclou el desenvolupament temporal en els seus càlculs, i quan ho fa tendeix a afavorir les extrapolacions lineals; ignora els efectes laterals i els desenvolupaments exponencials; pensa en cadenes causals i no en xarxes i circulacions; es preocupa preferentment dels detalls, d'allò immediat, i menys té les connexions i la panoràmica; sovint adopta solucions segons el radicalisme del tot o res que empitjoren el problema. Una intervenció aguditzada fins al detall suposaria necessàriament la pèrdua de visió general de les coses que tan necessària és per a les tasques de govern. Constitueix un interès reflexiu de tota governança democràtica evitar la sobrecàrrega que implicaria adoptar lideratges no compartits.

I és que una autoritat centralitzada no pot, en principi, motivar cap comportament quan es tracta d'iniciativa, innovació o compromís dels ciutadans i xoca amb la resistència dels seus destinataris en una època de creixent desig d'autogovern. En una societat del coneixement disminueix la disposició a acceptar les decisions adoptades de manera jeràrquica o poc transparent. Per contra, es demanen noves formes de participació i comunicació.

Les lleis i els ordenaments establerts a partir de formes jeràrquiques de decisió són només una de les formes possibles de regulació política. Altres estructures en què l'estat no adopta el monopoli de la regulació sinó que actua com un més entre altres actors o mitjançant procediments participatius o federals, poden produir millors efectes polítics des del punt de vista tant de l'efectivitat com de la legitimació de les decisions col·lectives. Això és vàlid en l'àmbit de les ciutats i a l'interior dels estats, a escala europea o en l'espai global.

Un món reticular exigeix una governança relacional. Les xarxes requereixen instruments més complexos com la confiança, la

reputació o la reciprocitat. Aquestes noves constel·lacions exigeixen innovació institucional en els processos de governança i superar les clàssiques rutines administratives. La nova governança apunta una forma de coordinació entre els agents polítics i socials caracteritzada per la regulació, la cooperació i l'horitzontalitat. En societats complexes, els models i els procediments per governar no poden pretendre una forma d'unitat que anul·li la diversitat; governar és gestionar l'heterogeneïtat.

Però tot això exigeix una altra forma d'entendre el poder i transitar cap a una manera de fer política més relacional i cooperativa, que no estigui pensada sobre els models de la jerarquia i el control. Tot i que és omnipresent, el poder com a imposició és una manera atàvica de regular els conflictes que dista de ser òptima. La focalització tradicional de la política sobre el poder no resta atrapada en una concepció heroica de la política. Les possibilitats de configuració política es presenten avui d'una altra manera: influència, diplomàcia, entesa, deliberació, procediment.

Si el concepte de govern està centrat en l'estat com a subjecte que dirigeix, el de governança amplia la perspectiva cap a la realitat social i política. La governança parteix del principi que la solució dels problemes socials no es duu a terme exclusivament a través d'una autoritat suprema, sinó també mitjançant l'acció expressa de diferents actors i organitzacions. Amb el concepte de governança se supera la idea d'una estricta separació entre subjecte que dirigeix i objecte dirigit. Cap poder no neda en un espai buit sense forces capaces d'actuar sobre ell, de contradir-lo i modificar-lo. Quan el sistema que ha de controlar és també i alhora el sistema controlat, la idea d'un control unilateral resulta una mica obsoleta, com il·lustra la metàfora del termòstat a la qual apel·la Bateson per demostrar que no acaba d'estar clar qui mana sobre qui. La forma de poder que millor redueix la complexitat consisteix a no necessitar imposar i a

configurar formes de condicionament mutu que renunciem a la unilateralitat o l'amenaça. I si, en el fons, el concepte de governança no fes res més que al·ludir a la paradoxa irresoluble que en una societat democràtica no acabem de saber si és el govern qui governa sobre els governats o a l'inrevés?