

“En sociedades complejas, los modelos y procedimientos para gobernar no pueden pretender una forma de unidad que anule la diversidad”

Daniel Innerarity, *catedrático de Filosofía de la Universidad del País Vasco*

Pluriarquía o lógica política del mundo contemporáneo

Ciclo Democracia, Diversidad y Cohesión Social, organizado por el Club de Roma y la Obra Social “la Caixa”.

Martes 20 de noviembre de 2018

Si es posible hablar todavía de un “sentido de la historia”, no veo otro que el de una progresiva complicación de las cosas. Hemos pasado del bien común medieval, la soberanía teocráticamente concebida y la voluntad general indivisible, a los *checks and balances* de la democracia liberal, los *corps intermédiaires* (Montesquieu), la poliarquía de Dahl y Schumpeter entendida como una pluralidad de grupos que compiten electoralmente para conseguir el poder. Dahl considera que las sociedades dinámicas y pluralistas se caracterizan por una amplia difusión social de los recursos políticos, las localizaciones estratégicas y las posiciones negociadoras, la profusión de poderes y contrapoderes, de manera que se pone en marcha una dinámica para impedir la excesiva concentración de poder y a favor de una multiplicidad de actores en competencia y relativamente independientes.

Como la “circulación de las élites” de la que hablaba Pareto, el pluralismo así descrito se refiere a la divergencia de intereses entre quienes pugnan por representarlos en el plano superior del gobierno. Pero las cosas no han dejado de complicarse porque la pluralidad no se limita al combate de las élites políticas. Ninguna de esas concepciones del pluralismo en nuestras sociedades ha pensado suficien-

temente que la complejidad también afecta a la interacción entre dirigentes y dirigidos, que ya no vivimos en el mundo de la clara contraposición entre sociedad civil y Estado, como la pensó Hegel y reformularon sus epígonos, sino que hay una poliarquía fuera de las esferas políticas institucionalizadas que compite con ellas y las condiciona de muy diversos modos. Hay más inflación que déficit de poderes, por utilizar la metáfora de Parsons, más dispersión que concentración.

Poderes multiplicados

El incremento de la complejidad tiene que ser entendido hoy de una manera más radical cuando también son diversos los planos y marcos en los que se sitúan esos poderes multiplicados. El problema es cómo pensar el orden y la representación en esa nueva vuelta de tuerca de la pluralización a la que aluden términos como “sociedad del conocimiento”, “inteligencia distribuida”, “sociedad de las redes”, “ciudadanía empoderada” o “sociedad civil activa” (dependiendo de que lo formule alguien de izquierdas o de derechas), qué significa gobernar con poderes semisoberanos, regímenes demoscópicos, cuando en vez de *la* mano invisible hablamos de *los* riesgos difusos, donde el programa electoral ha pasado a llamarse “contrato con los ciudadanos”, con nuevas demandas sociales y posibilidades inéditas de autoorganización, en el mundo *pos-* (colonial, hegemónico, westfaliano...) y *multi-* (nivel, cultural, lateral...) de las interdependencias.

Propongo contar una historia que se apoya en unas cuantas imágenes o metáforas: la ausencia de centro, la pluralidad de las voces, el vacío sobre el que se construye la democracia, cómo se divisan las cosas desde la perspectiva minoritaria, Europa como un experimento antiunilateralista y la posibilidad de imaginar el gobierno de otra manera.

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. Con una estructura no jerárquica, cooperativa, las especificidades de cada uno de los elementos no necesitan ser defendidas contra una dirección que fuera percibida como esencialmente controladora; más bien pueden esperar apoyo, consejo, mediación..., es decir, ayuda para ejercer la propia responsabili-

dad. De este modo, crece la verosimilitud de que la actuación descentralizada y reticular proporcione al mismo tiempo ventajas para las partes y para el sistema en general. Se requiere para ello otro modo 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, subóptimo, de regular los conflictos. Las posibilidades de configuración política se declinan actualmente de otra forma: influencia, diplomacia, entendimiento, deliberación, procedimiento.

Un mundo reticular

Un mundo reticular exige una gobernanza relacional. Las redes requieren instrumentos más complejos como la confianza, la reputación o la reciprocidad. Vamos hacia formas de gobernar en las que se supere 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 debe 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, esta nueva constelación no hiciera otra cosa que aludir a la paradoja irresoluble de que en una sociedad democrática no sabemos del todo si es el gobierno quien gobierna sobre los gobernados o al revés?

Si nos referimos a la forma de gobierno, la idea de pluriarquía puede ser entendida como un “principio de dirección potencial”: en una red compleja, la autoridad para gobernar el todo reside en aquella parte que dispone de la mejor información en un momento dado. El ejemplo que Foerster pone para ilustrar este principio es una batalla naval entre los norteamericanos y los japoneses, en la que el mando era asumido por quien se daba cuenta de que, debido a su posición en un determinado momento, sabía mejor lo que había de hacerse. La competencia del gobierno no reside para siempre en un mismo lugar, sino que fluctúa hacia donde hay un mayor saber. Y cuando —como suele ocurrir— ese saber no está a disposición de un único sistema,

lo que se impone es una concertación entre los sistemas afectados. Precisamente aquí podría estar una función específica del gobierno: moderar las interacciones sin imponer una solución o tener que recurrir a formas de gobierno directo.

Gobernanza inteligente

Desde este nuevo contexto, el problema al que nos enfrentamos es el de pensar y poner en práctica una gobernanza inteligente para la sociedad del conocimiento. A partir de la crisis del Estado planificador, el paisaje político se ha llenado de constataciones acerca de la dificultad de gobernar y apenas ha habido propuestas acerca de cómo hacerlo en medio de los actuales condicionantes (que no supusieran una despolitización o fueran meras apelaciones a la eficiencia, es decir, que equilibraran convenientemente los dos polos de la clásica tensión entre efectividad y legitimidad). 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. Constituye un interés reflexivo de toda gobernanza democrática evitar la sobrecarga que se seguiría de adoptar liderazgos no compartidos.

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 gobierno 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 escala europea o en el espacio global.

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. 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” (Gunnar Folke Schuppert), “Estado activador”, “Estado cooperativo” (Anthony Giddens) o “gobierno del contexto” (Helmut Willke). En estas y otras formulaciones se expresa un giro desde el control hasta la regulación, de la orden a la capacitación, de la benevolencia a la activación (Jan Kooiman). La política debe transitar desde la jerarquía hasta la heterarquía, de la autoridad directa a la conexión comunicativa, de la heteronomía a la autonomía, del control unilateral a la implicación policontextual. Tiene que 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.

Un horizonte para la gobernanza global

El principio de poliarquía es también un horizonte para la gobernanza global, en que la idea de multilateralidad no se refiere solo a la geoestrategia militar, sino a toda forma de relación entre los actores, regulación de los procesos, negociación de los desafíos comunes y nueva construcción institucional. Esto es así de entrada porque la capacidad de gobierno de los Estados está cada vez más sujeta a dependencias internacionales y constricciones globales en lo que se ha dado en llamar “soberanía desagregada” (Anne-Marie Slaughter): la difusión del poder en una arquitectura política multinivel, con Estados desbordados y que han perdido buena parte de sus prerrogativas (especialmente la autoridad regulatoria), en medio de poderosos flujos y redes transnacionales.

Los modos imperativos de gobernar son de escasa eficacia en los espacios globales. No es extraño que los estudios sobre relaciones internacionales hayan pasado de la obsesión por el poder (soberano, central, jerárquico...) a acentuar el papel de las normas y las ideas, las estructuras en forma de red o la relevancia de las interacciones ar-

gumentativas. Aunque es cierto que debemos mejorar el liderazgo de las instituciones globales, no deberíamos olvidar que buena parte de los componentes de la gobernanza no son un ejercicio de poder (del clásico poder centralizado y jerárquico), sino un conjunto de incentivos que se realizan a través del argumento racional, la expectativa del beneficio mutuo o el miedo al daño en la reputación. Por eso, además de las instituciones reguladoras de alcance regional o global, son muy importantes las entidades *watch-dog* como Transparencia Internacional, organizaciones de consumidores o la vigilancia global ejercida por diversos movimientos sociales. Hablamos de gobernanza global del capitalismo precisamente para referirnos a un sistema complejo en el que intervienen elementos de autorregulación, las instituciones globales, la autoridad de los Estados, sus procedimientos de cooperación y las regulaciones informales que proceden del comercio internacional o de las asociaciones globales de vigilancia.

La gobernanza global no consiste en una estructura jerárquica de dirección; no es la imposición de un nivel sobre otro sino la articulación, frágil y conflictiva en no pocas ocasiones, de diversos niveles de gobernanza. No estamos a las puertas de crear un sistema inclusivo en el que se adopten las decisiones globales ni, a la vista de la complejidad de los problemas, parece deseable. En lugar de una *worldocracy* que coordinara las distintas tareas propias de un proceso de integración, habrá múltiples instituciones regionales que actúen autónomamente para resolver problemas comunes y producir diferentes bienes públicos. No tendremos un gobierno mundial, sino un sistema de gobernanza formado por acuerdos regulatorios institucionalizados y procedimientos que exijan determinadas conductas sin la presencia de constituciones escritas o de poder material. En este sentido es en el que puede definirse la gobernanza como la capacidad de que se hagan determinadas cosas sin la capacidad de ordenarlo, es decir, una forma de autoridad más que de jurisdicción. “Lo que capacita a un actor para obtener el acuerdo de otro en un mundo desagregado es una convergencia interdependiente de necesidades y no una especificación constitucional que asigne la suprema autoridad exclusivamente a los Estados y los gobiernos nacionales” (James Rosenau). El resultado de todo ello es más un campo desestructurado de batalla que una negociación formal, donde se abren posibilidades de intervención participativas pero también formas de presión o hegemonía. Es posible pensar los niveles políticos subestatales, interestatales y transnacionales como elementos de una estructura pluriárquica general. Si conseguimos dotar de alguna lógica al mundo contemporáneo, imaginar la democracia que viene y la jus-

ticia posible, no es posible hacerlo sino en el marco de la pluriarquía como principio estructurador de nuestras sociedades.

Preguntas del público

El que tiene el poder no lo suelta; ¿no habrá una gran resistencia a los sistemas multipolares?

Cuando hablo de multilateralidad como un concepto positivo tengo que deshacer dos equívocos. En primer lugar, no estoy hablando de un mundo armonioso. Más bien lo que institucionalizo es la negociación, que como todo el mundo sabe es un lugar de conflicto. Otra cosa es que las formas sean más o menos diplomáticas. Lo que es armonioso —en el peor sentido del término— es la hegemonía y la subordinación. Yo hablo de horizontalidad, de contrapeso, de contraste. En segundo lugar, no defiendo una conversión de sujetos que se rinden ante el interés del vecino. Esto es totalmente impracticable en política. Estamos hablando de interés bien entendido. El *brexít* y Trump son dos movimientos regresivos en esta línea.

Yo estudié robótica y tengo la sensación de que la gente que ha trabajado en ciencia y tecnología con sistemas complejos puede entender mejor esta idea de complejidad social y política.

Todos los conceptos fundamentales que manejamos en política y en organización de la sociedad —soberanía, territorio, poder, representación— proceden de hace doscientos o trescientos años, un momento en el que lo que la gente quería hacer era una física social. Una noción tan importante para el sistema liberal como los pesos y contrapesos es una aplicación de Newton al mundo de la política. Mi hipótesis es que toda la democracia está pensada sobre el paradigma newtoniano. Hay muy poco pensado sobre la base de nuevos paradigmas. Llevo años hablando con biólogos, ecólogos, economistas, teóricos de la organización que suministran metáforas y marcos fabulosos; en relación con ellos, los modos cómo hacemos hoy la política resultan totalmente atávicos.