

LA FILOSOFÍA PRAGMATISTA Y LA “RACIONALIDAD” DE LA GOBERNANZA

José A. Estévez Araújo

Universidad de Barcelona, España.
Catedrático de Filosofía del Derecho
E-mail: jaesaraujo@telefonica.net

RESUMEN: El objetivo de este artículo es analizar qué influencia ha tenido la filosofía pragmatista norteamericana en el diseño de esa nueva forma de tomar decisiones políticas y elaborar normas jurídicas que se designa con el término “gobernanza”. La tesis que se defiende es que el uso de los “filosofemas” pragmatistas ha sido más retórico que riguroso. Se han utilizado ideas pragmatistas para describir el funcionamiento de los mecanismos de la gobernanza de formas que falsean la realidad. En particular, se ha ofrecido una imagen de la gobernanza como un mecanismo participativo y deliberativo que aumenta las posibilidades de incidencia de la “sociedad civil” en la toma de decisiones políticas, cuando, en realidad, la gobernanza no ha hecho sino privatizar poderes de decisión públicos, trasladándolos a las empresas y asociaciones empresariales.

Palavras-chave: Filosofemas pragmatistas; Gobernanza; Sociedad civil.

ABSTRACT: The aim of this paper is to analyze what influence has had the American pragmatist philosophy in the design of this new form of policy decisions and developing legal rules designated by the term “governance”. The thesis argued is that the use of pragmatist “philosophems” has been more rhetoric than rigorous. Pragmatist ideas have been used to describe the functioning of the mechanisms of governance in ways that distort reality. In particular, it has offered a picture of governance as a deliberative and participatory mechanism that increases the chances of incidence of “civil society” in the political decision-making. But, in fact, governance has only privatized powers of public decision-making, moving them to companies and business associations.

Key words: Pragmatist philosophy; Governance; Civil society.

1 LA GOBERNANZA O LA PRIVATIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO

Desde los años noventa, se puede constatar una progresiva extensión del uso del neologismo “gobernanza” (governance), hasta convertirse en omnipresente en el ámbito académico, en el lenguaje de la Unión Europea, del Banco Mundial y de otras organizaciones internacionales. El fenómeno de la gobernanza tiene una gran relevancia para la reflexión jurídica, pues está íntimamente relacionado con las nuevas formas de producir derecho que se han desarrollado con la globalización neoliberal.

Como ocurre con todos los términos que se ponen de moda, la palabra “gobernanza” se utiliza en varios sentidos. En una primera aproximación se puede distinguir entre un uso del término en sentido amplio y un uso en sentido más restringido. El sentido más amplio del término es el que aparece en algunos pasajes del *Libro Blanco sobre la Gobernanza* publicado por la Comisión Europea en 2001 donde se dice, por ejemplo: “El concepto de ‘gobernanza’ designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo [...]” (COMISIÓN, 2001, p. 8).

En otros contextos, se utiliza el término “gobernanza” para referirse sólo a las nuevas formas de regulación y de gestión administrativa que han surgido en el marco de la globalización neoliberal. Resulta preferible utilizar la expresión “constelación de la gobernanza” para indicar que usamos el término en ese sentido. La constelación de la gobernanza se instaura en un espacio en el que el poder de los Estados ha disminuido a favor de los mercados y los agentes económicos. Comprende, de forma articulada, la desregulación, la *lex mercatoria*, la autorregulación, la nueva gestión pública (New Public Management) y, también, una nueva forma de tomar e implementar decisiones políticas que llamaremos “gobernanza” en sentido estricto. Estas diversas formas de regular y gestionar no eliminan las anteriores a medida que surgen, ni suponen que se dé por terminada la desregulación, sino que se van agregando y articulando para configurar un conjunto complejo e interrelacionado (ESTÉVEZ, 2009).

En cuanto a la definición estricta de gobernanza, uno de los mayores expertos mundiales en el tema, R.A.W. Rhodes identifica hasta siete concepciones diferentes de la misma. La concepción que nos interesa aquí es la que considera la gobernanza como un sistema descentralizado

de gobierno que implica a organizaciones públicas y privadas. Es la concepción que sigue el propio Rhodes cuando dice que “governance” se refiere a “gobernar con y mediante redes en la frontera del Estado y la sociedad civil” (RHODES, 2003, p. 45-50).

La gobernanza así entendida implica, en primer lugar, un proceso de descentralización del poder político, es decir, una transferencia de poderes de decisión a las entidades regionales y locales. En segundo lugar, presupone una organización en red, en vez de jerárquica y burocrática. Así, las relaciones entre los diversos entes que participan serían horizontales y de cooperación en lugar de ser de arriba-abajo y de mandato-obediencia. En tercer lugar supone una difuminación de la frontera entre Estado y sociedad civil. Esta dicotomía, estructurante del pensamiento político moderno, es puesta en cuestión y, con ella, todas las dicotomías resultantes de la misma (público/privado; derecho/usos sociales; político/social...).

Sin embargo, en la práctica, el resultado de la gobernanza consiste en la privatización del poder de dictar normas jurídicas y elaborar políticas generales. Dicha privatización se lleva a cabo mediante la apertura de canales de participación a los sujetos privados, y de las nuevas posibilidades de “autorregulación” que se conceden a éstos, especialmente a las empresas, a las que se presenta como parte de la “sociedad civil”. Hay que tener en cuenta, además, que la gobernanza llega después de los procesos de privatización y desregulación. Con ello, el decurso completo del proceso consiste en que primero se cede poder estatal a los sujetos privados y, luego, se les coopta para decidir los asuntos públicos.

Manifestaciones del fenómeno de la gobernanza se encuentran en los procesos de toma de decisiones que adopta la UE a partir de 1986, en el “derecho negociado” norteamericano, o en las reformas administrativas británicas de finales de los noventa y el año 2000. Hay que tener en cuenta que esta privatización del poder político no es algo sólo de los neoliberales, o de Thatcher y Reagan, sino que los laboristas en Inglaterra, los demócratas en Estados Unidos y los socialdemócratas en la UE han contribuido y siguen contribuyendo a su implantación y difusión.

2 PERO ¿QUÉ ES EL PRAGMATISMO?

Una de las tesis de este trabajo es que los promotores de la gobernanza han utilizado, entre otras, la filosofía pragmatista para legitimar esta forma de privatización del poder político. Pero el término “pragmatismo” (como ocurre con “governanza”) está cargado de

ambigüedad, por lo que resulta necesario establecer con una cierta precisión a qué nos estamos refiriendo cuando lo utilizamos.

El pragmatismo es una filosofía con una larga tradición en Estados Unidos. Sus orígenes se remontan a fines del siglo XIX. Dentro de esta tradición, se suele diferenciar entre el pragmatismo clásico y el “neopragmatismo”. Del primero formarían parte Charles Peirce, William James o John Dewey. El representante más conocido de la filosofía neopragmatista sería Richard Rorty. Pero hay autores que identifican hasta cuatro generaciones de pragmatistas (sin incluir a los neopragmatistas), como José Luis Orozco, un gran experto en el tema (OROZCO, 2004).

Una consideración más a añadir sobre la ambigüedad del término “pragmatismo” es que el autodenominado “pragmatismo jurídico” a veces no es pragmatista, sino simplemente pragmático. Eso es lo que ocurre, al menos, en el caso de Richard Posner, que, tras ser uno de los impulsores del análisis económico del derecho, publicó en el año 2003 un volumen titulado *Law, Pragmatism and Democracy* (POSNER, 2003), que es uno de los textos de referencia del pragmatismo jurídico.

En ese sentido, en un volumen dedicado al *Revival* del pragmatismo hay autores que sostienen que el pragmatismo jurídico es “*freestanding*”, es decir, que no tiene raíces filosóficas. Lo único que haría el “pragmatismo jurídico” sería subrayar el carácter contextual e instrumental del derecho. El pragmatismo jurídico no consiste propiamente en la aplicación de las ideas de los filósofos pragmatistas al campo jurídico (DICKSTEIN, 1988).

La lectura del libro de Posner apoya esa interpretación al menos en lo que a este autor se refiere: Posner no es pragmatista, sino pragmático.

En su obra, Posner establece una distinción entre el pragmatismo filosófico y el cotidiano y él, personalmente se adscribe a este último (el “*everiday pragmatism*”). Por otro lado, identifica el pragmatismo con el *ethos* judicial norteamericano, algo así como el sentido común de los jueces estadounidenses. Que también en este caso se refiere al pragmatismo cotidiano y no al filosófico lo pone de manifiesto el hecho de que no considere necesario educar a los jueces en filosofía. No es preciso, pues, conocer a los filósofos pragmatistas para ser un pragmatista jurídico.

El pragmatismo jurídico, según Posner, consistiría únicamente en poner el acento en las consecuencias de las decisiones judiciales más que en los conceptos o las teorías. El análisis de las consecuencias de cada decisión debería ser un elemento a tener en cuenta por el juez tanto como la *rule of law*. Por otro lado, Posner dedica una parte importante de su libro a realizar una crítica muy substancial de la concepción que Dewey

tiene de la democracia. En esto también se distancia muy claramente de los filósofos pragmatistas.

Aquí utilizaremos como puntos de referencia para caracterizar las ideas centrales del pragmatismo el libro de William James *Pragmatismo. Un nuevo nombre para algunos antiguos modos antiguos de pensar* (JAMES, 1975) y el libro de John Dewey *William La opinión pública y sus problemas* (DEWEY, 2004). El libro de James no es la única versión existente del pensamiento del pragmatismo clásico (incluso fue duramente criticada por Peirce), pero sí es la que gozó de más popularidad por lo que resulta legítimo utilizarla como guía.

LA VERDAD COMO UTILIDAD

James insiste repetidamente en que el pragmatismo es un método. No se trata de una filosofía en el sentido de depósito de saberes, sino de un filosofar, de una actividad. Uno de los aspectos centrales del pragmatismo es su teoría de la verdad y su método crítico respecto de las creencias adquiridas. Según James, la verdad de nuestras creencias no es algo que esté dado de una vez por todas, sino que siempre debe ponerse a prueba y cuestionarse.

Quizá el aspecto más conocido y controvertido del pragmatismo sea la tesis que identifica la verdad con la utilidad. La verdad de una creencia no consiste en su correspondencia con la realidad, sino en su utilidad: son verdaderas las creencias que nos resultan útiles.

Esto no significa, sin embargo, que por el hecho de que una creencia nos resulte útil se convierta en verdadera (como a veces se ha interpretado): el hecho de que me resulte útil creer que no llueve, ya que no llevo paraguas, no va a hacer que la lluvia se detenga.

Para interpretar correctamente la concepción de la verdad como utilidad, hay que tener en cuenta que James hace una serie de matizaciones y precisiones al formular esta tesis. Utiliza las expresiones “dicho brevemente” y “en casi todos los órdenes”. Y, como señala Putnam, James distingue diversos tipos de utilidad: utilidad para la previsión de hechos futuros, utilidad como coherencia con el resto de nuestras creencias útiles, o utilidad para la conservación de las creencias ya adquiridas (PUTNAM, 1999).

Para entender estas diversas formas de utilidad hay que tener en cuenta el carácter “genético” de la teoría de la verdad de James. Este autor analiza el problema del concepto de verdad en el contexto de la

incorporación de nuevas creencias a un acervo ya existente. Se trata del momento en que una nueva experiencia, información u opinión pone en cuestión lo que creíamos. Cuando nos damos cuenta de que estábamos equivocados, que había algo que no sabíamos o no habíamos tenido en cuenta.

James considera que en ese contexto nuestra reacción es eminentemente conservadora. Tendemos a adaptar nuestro sistema de creencias a la nueva experiencia intentando que se produzca un mínimo de trastorno en el conjunto. Rechazamos, al menos en principio, las explicaciones que James califica de “*outrés*”, o sea, extravagantes, que pondrían en cuestión todo nuestro sistema de creencias de arriba abajo.

En este contexto, la creencia más útil es aquella que nos permite asimilar la nueva experiencia con el mínimo trastorno posible. La utilidad se mide, pues, en relación a la conservación de las creencias adquiridas.

El criterio de la coherencia también puede entenderse en este contexto de asimilación de una nueva experiencia. Como dice James: “las ideas son ciertas en cuanto nos ayudan a entrar en una relación satisfactoria con otras partes de nuestra experiencia” (JAMES, 1975, p. 60). Las nuevas creencias serán útiles en cuanto no entren en contradicción con otras verdades que nos resultan vitales.

Por otro lado, según James, las discusiones teóricas o filosóficas sólo tienen sentido si en la circunstancia concreta, los diversos planteamientos tienen consecuencias prácticas diferentes. No tiene sentido polemizar sobre cuestiones que en el caso del problema concreto que se quiere resolver no supongan diferencia alguna. Por ejemplo, la discusión acerca de si la luz es un haz de partículas o una onda resultaría irrelevante si de lo que se trata es de elegir un buen protector solar. De esta forma, la discusión acerca de la verdad adquiere un carácter eminentemente práctico y contextualizado en función de los problemas concretos que se quieren resolver.

CONSTRUCTIVISMO, REALISMO Y FALIBILISMO

El constructivismo, el realismo y el falibilismo son tres características nucleares de la epistemología pragmatista. El constructivismo significa que el sujeto que conoce no se limita a registrar la realidad, sino que la co-determina. El proceso de construcción de la realidad es fruto de una actividad colectiva, no individual. En ese sentido podría decirse que la objetividad adquiere una dimensión intersubjetiva.

Frente a la idea de que podemos acceder a los hechos “en bruto”, el pragmatismo considera que los hechos percibidos han sido elaborados y dotados de significado por nosotros. El pragmatismo no aceptaría la idea de la existencia de unos enunciados protocolares, desprovistos de carga teórica, que se limitarían a registrar hechos (como hace el neopositivismo). Para el pragmatismo los hechos, la teoría y los valores aparecen entrelazados unos con otros en nuestras percepciones y descripciones de la realidad.

Pero el pragmatismo es realista en el sentido de que considera que el objeto de nuestra percepción no son nuestros propios datos sensoriales, sino cosas y hechos de “allá afuera”. Existe una realidad independiente de nosotros y podemos percibir su “resistencia” a nuestros deseos.

El pragmatismo es también falibilista en el sentido de que no cree que haya un método que nos permita certificar como verdaderas nuestras creencias de una vez para siempre. Las tendremos por verdaderas mientras nos sigan siendo útiles, pero dejaremos de creer en ellas tan pronto como no superen una contrastación. El falibilismo, sin embargo, no es lo mismo que el escepticismo. Se distingue de éste en que es una disposición a dudar de todo, pero no duda efectivamente de todo al mismo tiempo. Se trata de una actitud crítica respecto de nuestras creencias (similar a la que más tarde desarrollaría Popper en relación con la ciencia).

PRAGMATISMO Y DEMOCRACIA

Existe una vinculación fuerte entre la epistemología pragmatista y la exigencia política de democracia. Al menos, eso es así en el caso de John Dewey. En ese sentido, Posner utiliza la expresión “democracia epistémica” para referirse a la concepción de la democracia de Dewey. Esta expresión pone de manifiesto la íntima relación existente en este autor entre la concepción pragmatista de la evolución del conocimiento y el ideal democrático (POSNER, 2003, p. 99).

En su libro de 1927, *La opinión pública y sus problemas* (DEWEY, 2004), John Dewey señala la necesidad de intensificar la democracia para convertir el interés del público en la guía de la acción gubernamental. Para conseguir este objetivo, no son suficientes los mecanismos representativos clásicos. Es preciso que “el público” disperso tome conciencia de sí, se articule y sea capaz de expresar sus intereses, participando activamente en la formulación y discusión de las propuestas políticas. El individuo es miembro de grupos y debe partici-

par a través de ellos. Por ello es preciso fomentar la vida asociativa para estimular la democracia.

El ideal democrático que Dewey persigue permitiría pasar de la sociedad a la comunidad. La sociedad es sólo “física y orgánica”. Es una articulación objetiva, mecánica, no necesariamente consciente. Sin embargo, la comunidad es moral, sostenida “emocional, intelectual y conscientemente” (DEWEY, 2004, 139). Tiene que haber una conciencia y una implicación en la asociación para que exista una comunidad. La integración comunitaria permite convertir las consecuencias de la acción combinada en objetivo del deseo y del esfuerzo, es decir, hacer consciente la interacción, aceptarla y promoverla.

La fuente de la comunidad es la comunicación. La comunicación permite la formación de significados comunes a los que se vinculan los deseos y propósitos. En este sentido, Dewey afirma que la comunidad es un “orden de significados” (DEWEY, 2004, p. 140). Eso implica unos objetivos, valores, criterios que cada uno considera que los demás comparten con él. La comunidad tiene una dimensión eminentemente local. Por ello, Dewey considera necesario llevar a cabo procesos de descentralización de las decisiones para favorecer la participación y la democracia.

Un aspecto que Dewey considera especialmente importante para profundizar la democracia es la publicidad. Hay que eliminar el secreto y todo lo que restrinja el libre conocimiento de los asuntos públicos. Las consecuencias de las diferentes propuestas que se debatan no deben ser ocultadas al público ni manipuladas.

Dewey utiliza la ciencia como modelo de mecanismo para la formación de la opinión pública, es decir, para alcanzar el objetivo de que el público tenga un conocimiento de sí, de las alternativas y de las consecuencias de sus decisiones que sea riguroso. Frente a la tecnocracia o aristocracia de expertos, Dewey aboga por la divulgación del conocimiento científico. Esa es una tarea de la educación, que se convierte, así, fundamentalmente, en un mecanismo de formación de ciudadanos.

3 LA LEGITIMACIÓN DE LA GOBERNANZA A TRAVÉS DEL PRAGMATISMO

LA LEGITIMACIÓN DE LOS NUEVOS MODOS DE REGULACIÓN JURÍDICA

En la filosofía jurídica europea la legitimación de la gobernanza y de los mecanismos de autorregulación la ha proporcionado la teoría sistémica. Son los planteamientos de Luhmann desarrollados por Teubner los que se utilizan para dar fundamento a esta privatización de la producción jurídica. A ese respecto resulta de referencia obligada el libro editado por Gunther Teubner *Dilemmas of Law in the Welfare State* (TEUBNER, 1988). El jurista belga François Ost es uno de los autores que más ha subrayado la influencia de la teoría sistémica autopoietica (o de una *Vulgata* de la misma) en la legitimación de los nuevos modos de producir derecho, en especial, la “autorregulación” y el “derecho negociado” (OST 2006).

En Estados Unidos, esa legitimación se ha buscado en el pragmatismo. La teoría sistémica luhmaniana y su lenguaje enrevesado resultan demasiado abstrusos para los gustos académicos norteamericanos. Teubner reproduce el comentario de un jurista estadounidense a un artículo de Niklas Luhmann: “Brillaba, brumeando negro, el sol; agiliscosos giroscaban los limazones banerrando por las váparas lejanas; mimosas se fruncian los borogobios mientras el momio rantas murgilaba” (TEUBNER, 2002). El “comentario” pone claramente de manifiesto la impresión de galimatías que puede causar a los académicos norteamericanos la jerga luhmaniana.

EL “EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO”: UNA GENERALIZACIÓN A PARTIR DE EXPERIENCIAS LOCALES

El “experimentalismo democrático” es la versión más avanzada de la gobernanza desde el punto de vista de la democracia y la más próxima a los planteamientos pragmatistas. La reforma de la enseñanza en Chicago en los años noventa es una de las experiencias modelo en que se basan las propuestas de esta corriente (puede encontrarse una descripción de esta experiencia en SABEL, 2001, p. 163-167).

La reforma de las escuelas de Chicago fue el resultado de un proceso que tuvo lugar a finales de los ochenta y durante los años noventa del siglo pasado. La educación en Chicago y el rendimiento de sus escuelas se había convertido en un grave problema contra el que se habían estrellado

repetidos planes de reforma. Estos fracasos hicieron que los padres, los profesores y las autoridades abandonaran cualquier tipo de planteamientos ideológicos “a priori”: ni las propuestas inspiradas en una filosofía privatizadora de corte neoliberal, ni las que se basaron en un aumento de los recursos públicos habían tenido éxito. Pero, por otro lado, existía una conciencia aguda por parte de todos los afectados (incluidos los alumnos) de la gravedad del problema y la necesidad de solucionarlo. Había, por tanto, una predisposición a intentar encontrar la mejor solución posible por encima de los intereses y las ideologías de cada uno.

En la reforma que se llevó a cabo en los noventa se decidió conceder una mayor libertad a las escuelas para proponer sus objetivos y determinar los medios para alcanzarlos. Para ello, los centros y los consejos escolares fueron dotados de una gran autonomía. A cambio, cada escuela tenía que hacer públicos sus programas de fines y medios, tanto respecto de los otros centros, como de las autoridades educativas. Con ello, se trataba de propiciar el aprendizaje colectivo.

Cada tres años, las autoridades realizarían evaluaciones de los logros de los centros, es decir, controlarían si se alcanzaban o no los objetivos previstos en los programas desarrollados por cada consejo escolar. En caso de que no se lograsen las metas pronosticadas, las autoridades no sancionaban, sino que proporcionaban asesoramiento y ayuda: analizaban, junto con los miembros del centro, las causas de los problemas y proporcionaban recursos para solventarlas.

Un primer aspecto de esta experiencia (o de la descripción de la misma que hace Sabel) que está estrechamente vinculado con el pragmatismo filosófico es la experimentación e innovación. La reforma no parte de un plan que pretende ser perfecto *a priori*, sino de hipótesis, de proyectos, que se modifican y perfeccionan en función del mecanismo de prueba y error y del aprendizaje que proporcionan otras experiencias. Esto guarda analogías con la concepción pragmatista según la cual la verdad no es algo dado de antemano, de una vez por todas y con carácter universal, sino lo que se demuestra como útil en unas circunstancias concretas. Por ello, para incrementar nuestro conocimiento, se puede partir de una hipótesis cualquiera. Lo importante es ir aprendiendo de la experiencia y ajustando esa hipótesis de partida.

Otro aspecto relacionado con la filosofía pragmatista es la disposición al diálogo que renuncia a planteamientos dogmáticos. El diálogo se desarrolla en el interior de los centros, entre éstos y con las autoridades. En las discusiones que se llevan a cabo, sólo importan las divergencias

que tengan consecuencias prácticas en relación con la solución del problema. Es decir, las partes se orientan a encontrar la mejor respuesta posible al problema y no a que triunfe la propia postura de cada uno.

Una característica de esta experiencia a la que se concede especial relevancia es que pone de manifiesto que es posible llevar a cabo una “coordinación descentralizada”. De ese modo, resultaría factible descentralizar las decisiones, como en la concepción comunitaria de la democracia de Dewey y, a la vez, evitar la dispersión y la descoordinación sin necesidad de recurrir a mecanismos burocráticos jerárquicos y centralizados.

En un artículo de 1998, Sabel ya había abstraído estas mismas características de un conjunto de experiencias locales norteamericanas que configurarían, según él una nueva forma de gobierno: el ya mencionado “experimentalismo democrático” (DORF y SABEL, 1998). Esos rasgos serían la descentralización, la participación activa (que los ciudadanos y otros actores encuentren soluciones por sí mismos), la publicidad, el aprendizaje mutuo, la experimentación y la elaboración de “*best practices*” por las agencias reguladoras a partir de la información que proporcionan las diferentes unidades.

Este tipo de experiencias resultan en efecto muy interesantes. El problema surge cuando se quieren generalizar y se traslada la interpretación de estas experiencias locales a otros niveles, como el plano federal en Estados Unidos o el plano de la Unión Europea en el viejo continente. De hecho, el propio Sabel se pregunta en alguna ocasión por qué esta forma de democracia experimental se da en unos lugares y no en otros. Sin embargo, como veremos, no tiene reparo en presentar el funcionamiento de la Unión Europea como si fuera un modelo de “gobernanza experimentalista”.

Surgen problemas asimismo cuando se pretenden reproducir “procedimentalmente” las condiciones de la “racionalidad discursiva” de estas experiencias locales. Pues el éxito que se alcanzó en esos casos se basaba en unas precondiciones que no se pueden generar simplemente mediante el establecimiento de procedimientos reglados de discusión.

A LA BÚSQUEDA DE UNA (INEXISTENTE) RACIONALIDAD DISCURSIVA PARA LEGITIMAR LA PRIVATIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO

Cuando un conjunto de sujetos con planteamientos e intereses diversos se ponen a discutir para resolver un problema conflictivo, pueden generarse diversos tipos de dinámicas. Las dos más extrema y radicalmente contrapuestas serían la de la negociación estratégica y la de discusión racional.

En la negociación estratégica, las preferencias de los sujetos vienen dadas, como también la correlación de fuerzas existente entre ellos. Se trata de elementos que no se modifican en la negociación. En ese sentido la negociación “no aporta nada nuevo” (DE MUNK y LENOBLE, 1996, p. 186). Su resultado viene determinado por esas variables y es predecible. Se trata de encontrar el emparejamiento de preferencias que maximiza la utilidad colectiva, es decir, la fórmula de colaboración que resulte más beneficiosa para los intereses de las partes definidos de antemano.

En el extremo opuesto de la negociación estratégica estaría la racionalidad discursiva de la democracia deliberativa al estilo habermasiano. Aquí nos encontramos ante una discusión racional entre diferentes concepciones del bien común. La racionalidad se pretende asegurar mediante la observancia de unas reglas muy estrictas que regulan el acceso y el desarrollo del juego de la argumentación. Estas reglas exigen una actitud desinteresada por parte de quienes participan en la discusión, una gran apertura a la diversidad de opiniones, la disposición a dejarse convencer por el mejor argumento, etc. Dichos requisitos son un presupuesto de la racionalidad discursiva y ninguna regla procedimental puede asegurar que efectivamente se den en la práctica. Es decir, se puede establecer qué procedimientos hay que seguir para discutir racionalmente, pero no se puede asegurar que haya sujetos dispuestos efectivamente a hacerlo.

De hecho, resulta difícil encontrar contextos en los que se den realmente esas condiciones. Por otro lado, la racionalidad de la discusión no asegura que se llegue a ningún resultado. Por ello, es problemática la aplicabilidad práctica de estos planteamientos discursivos, aunque no por eso deja de haber experiencias concretas que se remiten a ese modelo, incluso en asuntos tan eminentemente prácticos como el lugar donde debe depositarse la basura. Es lo que se relata en un artículo un tanto irónicamente titulado “Habermas Fightin’ Waste” (KELLER y POFERL, 2000).

La literatura acerca de la gobernanza intenta legitimar esta manera de regular en base a formas intermedias de racionalidad discursiva. Es decir, busca formulaciones que no sean tan abstractas y alejadas de la experiencia como las de la democracia deliberativa, ni tan pegadas a los intereses y poderes realmente existentes como la negociación estratégica.

Un ejemplo paradigmático de esta búsqueda de una racionalidad discursiva en la gobernanza se encuentra en el artículo de William Simon titulado “Solving Problems v. Claiming Rights The Pragmatist Challenge to Legal Liberalism” (SIMON, 2003).

Como se ve, el título del trabajo ya hace referencia al pragmatismo. Su autor utiliza el término “pragmatismo jurídico” para referirse a un conjunto de trabajos de reflexión jurídica con planteamientos próximos al pragmatismo filosófico. Son obras de juristas que fundamentan sus tesis en posiciones filosóficas pragmatistas (aunque ellos mismos no se autodenominen necesariamente “pragmatistas jurídicos”). Simon cita varios trabajos de Sabel y el libro de Roberto Mangabeira Unger *Democracia realizada*. Excluye, sin embargo, explícitamente a Posner para quien, dice, el “pragmatismo” sería equivalente al “filisteísmo” (SIMON, 2003, nota 4).

Como se pone de manifiesto también en el título del trabajo de Simon, la resolución de problemas (“*solving problems*”) va a ser ese modo de racionalidad discursiva (situado en un lugar intermedio entre la negociación estratégica y el discurso habermasiano), que permitirá legitimar la gobernanza. Esa forma de racionalidad consistirá en que los agentes que participan en la discusión pasen de defender sus intereses particulares, a intentar solucionar el problema de que se trate de la mejor manera posible.

El interrogante que plantea el texto de Simon es el de cómo se produce ese salto cualitativo, ese cambio de perspectiva. Es decir, ¿por qué los actores interesados (*stakeholders*) dejan de ser egoístas? La tesis del autor al respecto es que la discusión tiene la potencialidad de modificar la percepción de los propios intereses y del problema mismo. Los intereses de las partes no estarían fijados de antemano de forma definitiva, sino que se elaborarían en la propia discusión. Y esa reelaboración de la percepción de los propios intereses en el transcurso de la negociación produciría un efecto de “*bootstrapping*” (SIMON, 2003, p. 57). Es decir, funcionaría como un programa de arranque, como un mecanismo que permitiría a cada uno de los negociadores salir de la ciénaga de los propios intereses jalándose del pelo como hizo el barón de Münchhausen.

Para Simon, las cosas ocurren como si en el transcurso de la discusión, las partes perdieran la perspectiva que les permite saber cuáles son sus intereses. Es decir, como si se inutilizara su capacidad de identificar qué es lo que les beneficia y qué es lo que les perjudica. Según Simon, se trata una situación similar a la “posición original” de Rawls (SIMON, 2003, p. 56). Las partes ven caer sobre ellas un velo de la ignorancia que les impide reconocer sus propios intereses. El *bootstrapping* sería, pues, el sustituto de la virtud republicana. No es necesario que las partes tengan un sentimiento de solidaridad o un compromiso con los valores públicos para que se produzca el “milagro” de que persigan encontrar la mejor solución posible al problema y no defender su propia postura.

Este relato resulta, sin embargo, bastante inverosímil. Es difícil creer que se va a producir esa transformación en sujetos que, en principio, han ido a defender sus intereses. Especialmente si se tiene en cuenta que el escenario al que se refiere Simon es *The Negotiated Rulemaking Act* una norma estadounidense de 1990 (reformada en 1996) que establece un procedimiento participativo para los grupos de interés en la elaboración de la normativa reglamentaria que les afecte.

En el caso de la regulación negociada, no se trata ya de experiencias locales, que se dan con actores que se conocen entre sí y que han sufrido conjuntamente el problema. Aquí estamos hablando de grandes empresas interesadas en minimizar los costes de la regulación ambiental, de la seguridad en el trabajo, o de los requisitos para poder comercializar productos potencialmente dañinos. Resulta difícil creer que los representantes de los lobbies industriales vayan a caer rendidos bajo el velo de la ignorancia en el transcurso del proceso de la *negotiated rulemaking*. Es inverosímil que pierdan la perspectiva de la defensa de sus intereses para pasar a intentar encontrar la solución que resulte más beneficiosa para todos.

La pretensión de que los mecanismos de la gobernanza instauran unos procesos participativos de deliberación entre los afectados que van más allá de la mera negociación es una constante de toda la literatura legitimadora de esta forma de regulación. Joan Prats el autor que es tenido como el máximo experto español en el tema, afirma sin tapujos que la gobernanza genera un “espacio público deliberativo basado en normas procedimentales” (PRATS, 2005, p. 132).

EL USO ABUSIVO DE LA NOCIÓN DE “SOCIEDAD CIVIL” PARA PROYECTAR UNA IMAGEN DE LA GOBERNANZA COMO MECANISMO DEMOCRATIZADOR

Un tópico recurrente de la literatura sobre la gobernanza es que posibilita una mayor implicación de la “sociedad civil” en el diseño e implementación de las políticas públicas. La gobernanza es presentada, así, como un mecanismo democratizador. Ese tópico suele ir acompañado de la idea de que la frontera entre Estado y sociedad civil y entre lo público y lo privado, se ha diluido o, cuanto menos, relativizado. Se trata de “ideologemas” que aparecen, todos, en la colección de trabajos reunidos en un volumen coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez y titulado *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (CERRILLO, 2005).

A modo de ejemplo, en el texto de Jan Kooiman, “Gobernar en gobernanza” (KOOIMAN, 2005) se defienden las siguientes ideas acerca de la relación sociedad-Estado: en primer lugar, que la diferenciación entre el ámbito público y el privado se está borrando. Esto es consecuencia, por un lado, de que la frontera entre Estado y sociedad civil se ha desplazado como consecuencia de los procesos de privatización. Por otro lado se debe a que al desplazamiento de la línea divisoria entre lo público y lo privado se ha añadido el carácter más permeable de la propia frontera entre ambos. Es decir, en la actualidad se daría un mayor grado de interrelación e interpenetración entre los sujetos privados y los públicos.

También en el Libro Blanco sobre la Gobernanza elaborado por la Comisión Europea aparece repetidas veces la “sociedad civil”. Así, por ejemplo, se señala que el cambio que propone el texto “requiere una acción concertada por parte de todas las Instituciones europeas, los Estados miembros actuales y futuros, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil” (COMISIÓN, 2001, p. 9).

El problema que plantean estas referencias a la participación de la “sociedad civil” es que en los últimos tiempos se ha impuesto la tendencia a incluir en ella a las empresas, a considerar a éstas como “actores sociales” del mismo carácter que los movimientos sociales o las ONGs.

La indistinción entre empresas o asociaciones de empresas por un lado y ONGs o movimientos sociales por otro da lugar a graves equívocos.

Así, por ejemplo, el planteamiento de una empresa química y el de una organización ecologista en relación con los niveles de emisiones contaminantes admisibles obedece a tipos de razones radicalmente diversos. Las posiciones de una y otra no pueden ser “ponderadas” como si

fueran equivalentes. No es lo mismo una institución cuya finalidad primordial es el lucro, que una organización que defiende valores y no intereses. Tratar a ambas indistintamente como “partes interesadas” (*stakeholders*) resulta tan inadecuado como atribuirles el carácter de sujetos igualmente desinteresados.

Si metemos a empresas, ONGs y movimientos indistintamente “en el mismo saco” de la “sociedad civil”, entonces los análisis acerca del funcionamiento de la gobernanza darán como resultado que, efectivamente, la “sociedad civil” ha visto incrementada su capacidad de influencia en el diseño de las políticas públicas y en la elaboración de las normas jurídicas. Pero eso ocultará que quienes realmente disfrutaron de esa incrementada capacidad de influencia son las empresas y los *lobbies* empresariales y no los movimientos o las organizaciones no gubernamentales.

Por ello, para ser riguroso, o bien hay que utilizar una noción de “sociedad civil” que comprenda sólo agentes y organizaciones que no estén orientados primariamente por el ánimo de lucro, o bien, hay que analizar por separado los procesos y mecanismos de participación e influencia que se refieran a las empresas y sus asociaciones y los que se refieran a los movimientos y las ONGs.

LA REALIDAD DE LA GOBERNANZA EN LA UNIÓN EUROPEA

Charles Sabel tiene una trayectoria “ejemplar” como legitimador de la gobernanza. Escribió un largo artículo sobre una serie de experiencias locales norteamericanas caracterizadas como formas de “experimentalismo democrático” en el año 1998 (DORF y SABEL, 1998). Luego, en el año 2001, escribió un artículo por encargo de la OCDE en el que enlazó el experimentalismo democrático, las empresas “pragmáticas” japonesas y la gobernanza tal como la entiende Rhodes. Finalmente, en el año 2008, publicó un artículo sobre la Unión Europea, presentando sus procedimientos de toma de decisiones como un modelo de “gobernanza experimentalista” (SABEL y ZEITLIN, 2008). Este último artículo falsea por completo el funcionamiento real de las instituciones comunitarias y ofrece una imagen democrática y participativa de los procesos de toma de decisiones de la UE que es totalmente ilusoria.

Según los autores de este trabajo, en la UE está emergiendo una nueva arquitectura de la *rulemaking* (regulación). Esta arquitectura se

caracterizaría del siguiente modo: las instituciones europeas, junto con los Estados miembros, diseñan los objetivos estratégicos a perseguir; las unidades infraestatales, junto con los actores sociales, pueden proceder a alcanzar esos fines como mejor consideren, pero deben someterse a una “peer review” comparativa de sus resultados; finalmente, los objetivos estructurales y los procedimientos son revisados cada cierto tiempo por todos los actores “incluyendo nuevos participantes cuyos puntos de vista se consideren indispensables para una deliberación plena y justa (*fair*)” (SABEL y ZEITLIN, 2008, p. 271).

Según Sabel y Zeitlin, esta estructura estaría surgiendo en multitud de campos. Se incluyen las telecomunicaciones, la energía, la autorización de medicamentos, la salud ocupacional, la promoción del empleo, la protección medioambiental o la política antidiscriminatoria. La conclusión del artículo es que la emergencia de una gobernanza experimentalista en la UE y el potencial de “desestabilización democratizadora” que la acompaña “presagia un posible futuro para la OMC y, con ello, para la gobernanza global” (SABEL y ZEITLIN, 2008, p. 327).

En la descripción que se hace de ese funcionamiento “modélico” de la UE se insiste repetidamente en la participación de la “sociedad civil” y en el potencial democratizador de los procedimientos comunitarios de toma de decisiones. La gobernanza europea “Desestabiliza formas atrincheradas de autoridad [...], en formas que pueden despejar el camino para una eventual reconstrucción de la democracia” (SABEL y ZEITLIN, 2008, p. 313). El único peligro (o, al menos, el más grave), que acecha y puede dar al traste con esta democratización es el de la tecnocracia o gobierno de los expertos (SABEL y ZEITLIN, 2008, p. 312-3).

Sin embargo, a diferencia de lo que piensan Sabel y Zeitlin, el mayor peligro que entraña el funcionamiento real de la UE no es el de la tecnocracia sino el de la plutocracia, o gobierno de los más ricos. Lo que ha hecho la nueva arquitectura de la gobernanza en Europa ha sido aumentar enormemente el poder de las empresas y los lobbies empresariales en los procesos de toma de decisiones. Esto es algo que está documentado en multitud de trabajos entre los cuales se puede destacar el volumen titulado *Europa S.A.* en el que se analiza empíricamente la influencia de los lobbies empresariales europeos en la toma de decisiones estratégicas adoptadas por la UE (AAVV, 2000).

Por otro lado, el balance que ofrece la capacidad de influencia de las empresas en los procedimientos de regulación negociada en la UE y el de

las ONGs y movimientos sociales es radicalmente diferente. Las empresas tienen “secuestrada” a la UE por medio de los lobbies que actúan en Bruselas y Estrasburgo. Sin embargo, la capacidad de influencia de las ONGs y los movimientos se resume en una frase que sirve de título a un documentado estudio sobre el tema: “Nothing but consultation”. A éstos sólo se les pide su opinión, pero sin que haya ninguna garantía de que ésta vaya a ser tomada en cuenta y sin que, en la práctica, se tome en cuenta casi nunca (KRÖGER, 2008).

CONCLUSIONES

La filosofía pragmatista es una de las fuentes de las que se extraen los “ideogramas” destinados a legitimar la privatización del poder político en que consiste la gobernanza. El punto de contacto entre pragmatismo y democracia parece encontrarse en el llamado “experimentalismo democrático”. Esta corriente de pensamiento utiliza los elementos de la “democracia epistémica” de los pragmatistas para explicar el éxito de una serie de experiencias de resolución participativa de problemas a nivel local. La experimentación e innovación, la capacidad de diálogo, la publicidad, el aprendizaje colectivo y la coordinación descentralizada son las características que se valoran especialmente en los análisis de estos casos.

La ideologización se produce en el momento en que se quieren extrapolar estas experiencias a ámbitos no locales (como el la regulación negociada federal norteamericana o el de los procesos de toma de decisiones en la UE). En estos casos se ofrece una descripción falseada del funcionamiento real de los mecanismos de decisión, presentándolos “como si” tuvieran las mismas características que las experiencias locales. Como dice gráficamente François Ost, según estas descripciones, “Todo ocurriría como si los diferentes actores involucrados [...] dejaran de ser adversarios para presentarse como compañeros que rivalizan en imaginación y buena voluntad para alcanzar un objetivo común” (OST, 2006, p. 86).

La realidad es, sin embargo, que la llamada “gobernanza” lleva a cabo una privatización del poder de producción jurídica y de adopción de decisiones políticas que convierte a los entes públicos en cautivos de los intereses de los grandes grupos empresariales.

REFERÊNCIAS

AAVV. *Europa S.A.* Barcelona: Icaria, 2000.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

CERRILLO, Agustí. La Cooperacion AL desarrollo y el fomento de La gobernabilidad. *Revista Instituciones Y Desarrollo*, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, n. 8, 2005.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (COMISION 2001). *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea.* Bruselas, 2001.

DE MUNK, Jean y LENOBLE, Jacques. Droit négocié et procéduralisation. En GERARD, P.; OST, F.; KERCHOVE, M. *Droit négocié, droit imposé?.* Bruselas: Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1996.

DEWEY, John. *La opinión pública y sus problemas.* Madrid: Morata, 2004.

DICKSTEIN, Morris (Ed.). *The Revival of Pragmatism.* [S.l.] : Duke University Press, 1988.

DORF, Michael C. y SABEL, Charles F. A Constitution of Democratic Experimentalism. *Columbia Law Review*, 98, 2, p. 267-473, 1998.

ESTEVEZ ARAUJO, José Antonio. Que no te den gobernanza por democracia. *Mientras Tanto*, 108-109, p. 33-49, 2009.

JAMES, William. *Pragmatismo. Un nuevo nombre para algunos antiguos modos antiguos de pensar.* Buenos Aires: Aguilar, 1975. (la edición original inglesa es de 1907).

KELLER, Reiner y POFERL, Angelika. “Habermas Fightin’ Waste. Problems of Alternative Dispute Resolution in the Risk Society”. *J. Environ. Policy Plann.*, 2, p. 55-67, 2000.

KOOIMAN, Jan. Gobernar en gobernanza. En: CERRILLO. *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 57-81.

KRÖGER, Sandra. Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies. *European Governance Papers (EUROGOV)*, n. C-08-03, 2008. Disponível em: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf>.

OROZCO, José Luis. *El siglo del pragmatismo político.* México: UNAM, 2004.

OST, François. La autoorganización ecológica de las empresas. En: GORDILLO, José Luis (Org.). *La protección de los bienes comunes de la humanidad.* Madrid: Trotta, 2006. p. 79-106.

PRATS I CATALA, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas*. Madrid: Instituto Nac. Administracion Pública, 2005.

PUTNAM, Hilary. *El Pragmatismo*. Barcelona: Gedisa, 1999.

SABEL, Charles F. y ZEITLIN Jonathan. “Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU”. *European Law Journal*, 14, 3, p. 271-327, 2008.

SABEL, Charles. Révolution tranquille de la gouvernance démocratique: vers une démocratie expérimentale. En: OCDE: *La gouvernance au XXIe. Siècle*, p. 141-176, 2001.

SIMON, William H. “Solving Problems V. Claiming Rights”. *Public Law & Legal Theory Working Paper Group*, Columbia Law School, version de 1 de agosto, 2003.

TEUBNER Gunther (ed.). *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin: Walter de Gruyter, 1988.

TEUBNER, Gunther. “El derecho como sujeto epistémico”. *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, 25, p. 533-571, 2002.

Data Recebimento: 28 de maio

Data Aceite: 28 de junho