

Governança: governar la democràcia

La clau de volta és concebre el representant democràtic com l'organitzador col·lectiu de processos complexos de decisió i acció que transcendeixen els marges organitzatius i els límits competencials de les administracions públiques



Una vara d'alcalde, símbol del poder municipal. | Martí Albesa

Som en temps de preocupació sobre el sentit substantiu de la democràcia. Substantivament parlant, els objectius democràtics tenen un gran plasticitat donat que els canvis socials són indefinits i s'expressen en necessitats tant com en noves demandes a les quals els sistemes polítics han de respondre. Procedimentalment parlant, però, els reptes democràtics en termes de govern radiquen en gestionar processos complexos de decisions col·lectives en què diferents actors i recursos entren en joc. I és en aquesta gestió dels processos polítics que es juga la qualitat concreta de la democràcia del moment. L'article que segueix és una **aportació al debat públic orientat a la millora de les nostres democràcies, mitjançant la delimitació conceptual del concepte governança.**

La Comissió Europea publicà el 2001 l'informe *Llibre Blanc sobre la Governança* (https://ec.europa.eu/europeaid/european-governance-white-paper_en). La publicació dissertava sobre com enfortir la relació de la UE amb la societat civil, incrementar les capacitats dels actors regionals i locals en la definició compartida dels objectius polítics de la Unió, i afavorir procediments de participació ciutadana. La idea era que **l'eficàcia i la legitimitat dels governs democràtics s'havia de fonamentar en la qualitat de la interacció entre aquests i les organitzacions econòmiques i socials, així com en la gestió cooperativa de les relacions entre diferents nivells de govern.** El text destil·lava una preocupació per la qualitat democràtica en l'espai geopolític europeu, determinat pels interessos d'estat en un marc supraestatal.

Amb el temps aquesta noció de governança ha madurat transcendent la lògica inicial de la Comissió Europea. Ara designa més concretament "una manera de governar que té en la gestió de les interdependències entre diferents actors de transcendència política el seu principal procediment de govern". El propòsit és millorar la capacitat d'organització i acció social en un marc territorial donat, prendre per mitjà procedimental la gestió pública relacional i en xarxa (oposada a la

convencionalment imperativa de les gerències públiques i al desenvolupament inflexible de programes polítics), i la seva finalitat política és el desenvolupament sostenible i inclusiu de la societat. Des d'aquesta perspectiva, pren relleu la qualitat del govern democràtic, això és, la proactivitat front els problemes, reptes i oportunitats socials; **la capacitat d'exercir lideratge en societats plurals i multicèntriques, complexes i dinàmiques** (Kooiman, 2004; Innearity, 2006).

La democràcia és essencialment possibilitat de disputabilitat de les decisions públiques (Pettit, 1999). Es caracteritza per la **capacitat del sistema polític d'integrar sense restriccions multiplicitat de veus en el debat públic i en el procés de presa de decisions polítiques**. La influència en la dinàmica de govern requereix d'una ciutadania crítica i capaç d'organitzar-se per fer valer la seva veu, de l'existència de canals on discorren les posicions expressades, i espais (no exclusivament institucionals) en què la deliberació democràtica condicioni la presa de decisions (Maiz, 2006; Habermas 2005). Per la seva banda, **la governança deriva dels dilemes democràtics en societats de complexitat creixent**. Supera en bona mesura els debats adjectivadors de la democràcia, en el sentit de si és més o menys participativa, deliberativa o directa. Situada en la realitat del procés polític i de gestió pública, comprèn la complexitat de la dinàmica democràtica com un *continuum* poc propici a confrontar models o tipus ideals d'allò democràtic. Parteix de la base que **en societats complexes densament poblades no hi ha arquitectura institucional democràtica possible si no es mitjançant el mecanisme de la representació** (Dahl, 1989).

Que la democràcia sigui necessàriament representativa en cap cas equival a assumir acríticament el supòsit de l'autonomització dels governants respecte dels governats.

L'autoritat política democràtica enforteix la seva legitimitat si aconsegueix dinamitzar els recursos polítics, econòmics i socials disponibles en el territori per escometre la tasca fonamental del desenvolupament humà en termes de cohesió social. Segons això, els governs han d'emfasitzar la seva capacitat relacional més que la imperativa, perquè necessàriament han d'adaptar les estratègies de govern a pautes de canvi social sovint accelerades. Un govern que tingui cura de la seva dimensió relacional estableix canals de participació efectiva a la consecució d'objectius, i amb això conjuga les dimensions representativa, deliberativa i participativa de l'exercici democràtic, alhora que és capaç de decidir, actuar i assumir la responsabilitat pública de l'actuació. Governar seguint els preceptes de la governança és la resposta institucional a condicions d'una complexitat contextual definida per les següents característiques bàsiques:

L'evolució de les necessitats i les demandes socials. El progrés social avança en donar resposta als diferents reptes i necessitats que es presenten a cada nou context. A les necessitats més elementals i materials s'hi sumen d'altres més sofisticades, sobreposant-se les unes a les altres (Inglehart, 1998). Poder governar-les mitjançant l'acció política és el repte contemporani en termes de progrés. Exemples: **actualment ja no és suficient el fet d'assegurar una educació bàsica per a tothom, sinó que és cada cop més necessari facilitar l'accés a la formació permanent al llarg de la vida**; l'exclusió social constitueix una realitat diversa i dinàmica que conté una gran diversitat de factors explicatius -sexe, edat, origen ètnic, discapacitat, tipus de llar, classe social-, raó per la qual les polítiques d'inclusió han de considerar aquest conjunt de causes estructurals d'exclusió a fi de ser efectives.

L'extralimitació de les funcions bàsiques del govern. Dues són les funcions elementals: la normativa i la provisió de prestacions i serveis finançats amb fons públics. La primera conforma l'essència de l'estat de dret; la segona, en un context de constant increment i diversificació tant dels reptes com de les necessitats socials, és impotent per si mateixa a l'hora d'abordar la diversitat de demandes formulades o objectius a conquerir. Un exemple és la política d'habitatge: depèn tant de la normativa com dels impostos, d'una política troncal de provisió d'habitatge de protecció pública, de les promocions privades, del paper del sistema financer relatiu a crèdits i hipoteques, de la capacitat d'estalvi i consum de la ciutadania, de l'evolució del tipus i estructura de les famílies, dels processos migratoris; de la interrelació de la política d'habitatge respecte d'altres polítiques confrontants, como ara les socials, les urbanes o de gestió de l'espai públic. **Donar resposta a una necessitat social necessàriament comporta mobilitzar les pròpies**

competències i recursos públics de manera que aflorin i es posin en circulació d'altres recursos que no són de producció pública, però que poden complementar decisivament els posats en circulació per les administracions.

Les dificultats cognitives en un context de major densificació i diversificació de la informació.

L'actual societat de la informació denota un model de desenvolupament fonamentat en traduir grans sumes d'informació en coneixement. Aquesta qüestió és de gran relleu polític: la gestió estratègica de la informació disponible relaciona necessàriament diversos emissors d'informació rellevant. Els aparells institucionals de gestió de la informació no poden escometre aquesta tasca aïlladament d'un context molt més ampli d'emissors d'informació. Considerem, per exemple, la quantitat d'operadors que poden donar compte de la diversitat de situacions d'exclusió social que comentàvem abans: la pròpia administració pública mitjançant les seves pròpies fonts de coneixement i la prestació de serveis, les organitzacions o empreses d'intervenció social que tracten i atenen a les persones que pateixen exclusió, els centres d'investigació, els col·legis professionals, els moviments socials, els mitjans de comunicació, les pròpies experiències vitals de les persones afectades, les xarxes internacionals de projectes i serveis que intercanvien coneixements i pràctiques. **Per als governs és una necessitat estructural trobar confluències i sinergies entre diversos nòduls d'informació rellevant, segons l'objectiu de perfilar amb major precisió la producció de polítiques públiques.**

La gran diversitat de valors, interessos i preferències en lliça entre els actors institucionals, polítics, associatius, mercantils i comunitaris en joc. L'antiga concepció imperativa del procés polític és ara disfuncional per a l'adequada representació política en societats de complexitat creixent. Els mons polític, institucional, associatiu, mercantil i comunitari exerceixen veu sobre el procés polític. Delimiten el conflicte social alhora que promouen el marc d'interaccions que permeten aprofundir en la formulació i implementació de polítiques. **Per regla general, al consens que facilita el desenvolupament de projectes s'hi arriba partint de dissensions prèvies en la manera d'enfocar i plantejar els reptes en lliça.** Les disputes conceptuals, les diferències procedimentals, entre d'altres possibles discussions, permeten coordinar diversos interessos i projectes cap a l'acció comuna malgrat no s'estigui d'acord amb tot. El denominat "interès general" ja no és definit exclusivament per la "classe política", sinó que és producte d'una construcció col·lectiva dinàmica, fruit tant del conflicte com del consens. Aquesta disputa democràtica essencial transcorre tant la formulació como la implementació i gestió de polítiques públiques.

En resum, la implicació d'una gran diversitat fenomenològica d'actors en l'acció de govern és un repte polític i de gestió pública de primera magnitud. Perquè en un escenari de gran diversificació dels problemes, reptes i dilemes polítics ningú pot pensar seriosament que el govern pugui ser omniscient i omnipotent. **Governar comporta assumir el pluralisme, el conflicte i la diversitat en tant que elements consubstancials d'un procés polític que arriba a consensos no per consentiment sinó per convicció.** Per això el suport procedimental del govern democràtic és l'estructura dinàmica de la xarxa pròpia de la governança: un conjunt d'actors que es comporta de manera interdependent i en què el govern és un nòdul dinamitzador fonamental, en la mesura que en democràcia és ponent d'estratègia política alhora que garant de la responsabilitat pública.

Els debats i treballs que tenen per objectiu la reforma dels sistemes polítics democràtics mai no han de perdre aquesta perspectiva del procés polític general del qual dona compte la noció de governança. La clau de volta és **concebre el representant democràtic com l'organitzador col·lectiu de processos complexos de decisió i acció que transcendeixen els marges organitzatius i els límits competencials de les administracions públiques.** La idea de procés denota flexibilitat adaptativa al canvi en termes polítics i de gestió. Cap recepta de cap instrument democràtic il·lustra exhaustivament aquest procés i menys encara defineix *ex ante* la qualitat de la democràcia. Per exemple, les consultes són un instrument democràtic que poden generar resultats qüestionables en termes de legitimitat democràtica; o bé: la gestió directa de serveis públics no equival a gestionar millor els recursos públics. Tant en un cas com en l'altre, dependrà que com les decisions col·lectives s'articulen en el procés polític. Així, una política pública determinant per a la dinàmica d'un territori es pot reblar amb una consulta, o no, si hi ha

prou consens social sobre la necessitat d'aquesta hipotètica actuació. Pel que fa a la gestió de serveis públics, en la majoria de casos és més important garantir el control públic dels serveis - les condicions de la seva prestació- que si la gestió és directa o indirecta. Amb això es vol dir que **l'únic valor inqüestionable associat al concepte de governança és que el resultat final de tota acció pública comporti empoderament democràtic de la ciutadania.**

Bibliografia referenciada

- DAHL, R.A. (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid: Tecnos.
- HABERMAS, J. (2005), "Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una democracia deliberativa", a *Polis*, n.10.
- INGLEHART, R. (1991), *El cambio cultural en las sociedades Industriales avanzadas*, Madrid: CIS.
- INNERARITY, D. (2006), *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*, Barcelona: ESADE.
- KOOIMAN, J. (2004), "Gobernar en gobernanza", a *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.16, pp. 171-194.
- MÁIZ, R. (2006), "Deliberación e inclusión en la democracia republicana", a *Reis*, n.113, pp. 11-47.
- PASCUAL, J.Mª; GODÀS, X. (Coords.) (2010), *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PETTIT, P. (1999), *Republicanism: una teoria sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona: Paidós.