

La privatización de la regulación

Fecha de recepción, 3 de septiembre de 2016

Con la globalización neoliberal ha tenido lugar una privatización de la producción y aplicación del derecho. Se han transferido a empresas privadas facultades de creación de normas jurídicas y de resolución de conflictos. En este texto se analizan diversas manifestaciones de este fenómeno, como las certificaciones, el arbitraje, la autorregulación o la gobernanza. El estudio se centra especialmente en el ámbito de la regulación de la actividad de los agentes económicos.

Cuando oímos hablar de *privatización* solemos pensar en los servicios públicos. La cesión de la sanidad o la enseñanza a entidades con ánimo de lucro es una forma de privatización. La venta de empresas públicas, como AENA, a sujetos privados es otra. Pero aquí nos estamos refiriendo a otro tipo de fenómenos. Se trata de la cesión a compañías privadas de funciones que solían considerarse inherentes a la soberanía estatal. En particular, se hablará aquí de la atribución a las empresas de la facultad de crear normas jurídicas y aplicar el derecho.

La privatización de la producción jurídica se analiza en el contexto de la regulación. *Regulación*, en el ámbito de la política económica, significa intervención correctiva del Estado en el mercado. Esta intervención puede ser llevada a cabo de diversas formas. Una de ellas es, por ejemplo, la creación de empresas públicas. Aquí nos centraremos en un mecanismo específico de regulación: el dictado y la puesta en vigor de normas jurídicas. Se trata de disposiciones que establecen prohibiciones u obligaciones para los agentes económicos, especialmente, las empresas.

La *privatización de la regulación* de la que hablamos aquí se refiere, pues, a la transferencia a empresas privadas de la facultad de dictar (o aplicar) normas reguladoras. Este fenómeno no ha significado, sin embargo, la eliminación de los *lobbies* y las otras formas de presionar a los organismos reguladores estatales o internacionales (puertas giratorias, financiación de partidos y campañas políticas, sobornos, etc.).

José A. Estévez Araujo, catedrático de Filosofía del Derecho en la Universitat de Barcelona

Analizaremos, primero, las formas como se ha privatizado la aplicación del derecho para centrarnos, luego, en la privatización de la creación del derecho.

Privatización de la aplicación del derecho

La forma clásica de aplicar el derecho en el mundo moderno ha sido la siguiente: las normas jurídicas creadas por el Estado prevén sanciones en caso de incumplimiento; el Estado tiene unos “ojos” (policía, inspectores de Hacienda...) que vigilan el cumplimiento de las normas; cuando descubren a un infractor le aplican directamente una sanción (por ejemplo, una multa) o le ponen a disposición judicial (cuando se trata de sanciones penales como la cárcel), y el juez, en ese caso, determina cuáles son los hechos probados y la sanción que corresponde a los mismos dictando una sentencia tras seguir un proceso reglado y con garantías.

Acreditaciones, certificaciones y demás verificaciones

La forma clásica de aplicar el derecho no ha desaparecido. Pero han surgido maneras diferentes de hacerlo que implican la intervención de empresas privadas. Una de estas formas la constituyen los diversos mecanismos de verificar que un sujeto determinado cumple efectivamente con la normativa: se trata de procedimientos como las acreditaciones o las certificaciones.

Este tipo de mecanismos consisten en un examen de la actividad o de los instrumentos de los que se sirve un determinado sujeto. Ese examen se realiza a requerimiento del interesado (que puede o no estar obligado a someterse al mismo). Su objetivo es obtener un documento en el que se “certifique” que está cumpliendo la normativa.

Todo conductor se enfrenta, tarde o temprano, a ese tipo de procedimiento. Su vehículo tiene que superar una ITV al cabo de determinado tiempo de uso. La pegatina que se coloca en el parabrisas es el documento que certifica que el coche cumple con la normativa.

Se trata de una mecánica de aplicación del derecho diferente de la clásica. Aquí no (o no solo) se vigilan las infracciones, sino que se realiza un examen preventivo mediante el que se certifica que las normas no están siendo violadas. Lo que resulta más novedoso es que la certificación la realiza una empresa privada y que el sujeto inspeccionado tiene que pagar por ella. Es decir, el interesado paga a una empresa para que acredite que está dentro de la ley.

Obviamente, se pueden producir muchos casos de colusión o conflicto de intereses. Al garaje encargado de la ITV puede no importarle perder un cliente por negarle la acreditación. Pero ¿qué ocurre si el cliente es Volkswagen y la empresa tiene la facultad de certificar que sus vehículos cumplen con la normativa europea? Ahí se mueve mucho dinero y a la empresa acreditadora no le interesará perder un cliente tan importante. El resultado es que se hacen unas pruebas “a medida” para que los vehículos de la multinacional alemana las pasen. No es preciso instalar un sofisticado *software* que falsee las emisiones del vehículo. El propio diseño de las pruebas permite alcanzar unos resultados radicalmente diferentes de los que se obtendrían en una situación real: se disminuye peso eliminando elementos que los vehículos “normales” sí llevan (por ejemplo, todos los materiales de insonorización); se desconecta el generador para aumentar la potencia (pero eso significa que la batería quedará agotada tras la prueba); se quitan los retrovisores exteriores para eliminar fricción; la conducción se realiza en circuitos cerrados, a velocidad constante y en condiciones ambientales óptimas... La empresa supervisora será, así, tanto más competitiva cuanto más fácil les ponga a los fabricantes de automóviles obtener su certificación.¹

Pero en situaciones reales, el nivel de emisiones contaminantes puede ser cinco y hasta diez veces superior al obtenido en las pruebas. En la Unión Europea, una vez concedido el certificado al fabricante, sus vehículos pueden circular libremente. En Estados Unidos, el sistema es diferente. Aunque el fabricante haya obtenido el certificado, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) puede escoger un coche al azar por la calle y, si no cumple con la normativa, imponer fuertes multas a la empresa. Por eso se “pescó” a los Audi diésel allí y no en Europa.

Dentro de este apartado pueden incluirse también las empresas auditoras. El caso Enron puso de manifiesto la fragilidad del sistema de control de la contabilidad de las compañías cuando este se adjudica a una empresa privada. Las agencias de *rating* también pertenecen a esta clase. Su connivencia con los estafadores que desencadenaron la crisis financiera del 2008 puso de manifiesto la inoperancia de estos mecanismos privados de aplicación del derecho por los conflictos de intereses que generan.

Esta forma de aplicar el derecho hace, además, mucho más difícil de detectar los casos de prácticas corruptas. Si un policía recibe dinero de aquellos a quienes se supone que vigila, eso es un sólido indicio de corrupción. Si la empresa acreditadora recibe dinero, eso no es indicio de nada, pues cobra por sus servicios a las propias empresas a las que supervisa.

¹ Véase el artículo titulado «Dirty Secrets» en *The Economist*, 26 de septiembre de 2015 [disponible en: <http://www.economist.com/news/leaders/21666226-volkswagens-falsification-pollution-tests-opens-door-very-different-car>].

El arbitraje internacional

Se denomina «derecho corporativo global»² al conjunto de normas que establecen los derechos de las empresas transnacionales frente a los Estados extranjeros en los que invierten. Estos derechos están contenidos en los tratados de inversiones y en los tratados de libre comercio. Se han incluido también en los nuevos tratados transoceánicos (el transpacífico y el transatlántico). Los derechos de las multinacionales están protegidos por “derecho duro” (sancionador), mientras que sus obligaciones solo están reguladas por “derecho blando” (normas de cumplimiento voluntario, como veremos en el siguiente apartado).

El derecho más inquietante que se concede a las empresas en este conjunto de tratados es el de no ver disminuidas sus expectativas de beneficio. En caso contrario, las compañías pueden demandar a los Estados ante tribunales arbitrales internacionales.

Los árbitros son una especie de jueces privados. Son elegidos y remunerados por las partes litigantes. Derivar la resolución de conflictos hacia el arbitraje es una forma de privatización de la aplicación del derecho. Cuestiona también la soberanía de los Estados. Sustraer a la competencia de los tribunales nacionales sus conflictos con sujetos privados. Los Estados tienen igual estatus que las transnacionales ante los tribunales arbitrales. Sin embargo, no hay ninguna instancia internacional ante la que los Estados puedan denunciar los abusos de estas grandes compañías.

Cualquier norma laboral, ambiental, de lucha contra la discriminación, sanitaria... puede ser objeto de una demanda si la empresa considera que afecta negativamente a sus expectativas de beneficio. Algunas de las demandas recientes cuestionan el aumento del salario mínimo en Egipto, las normas de acceso preferencial de los negros en Sudáfrica o el incremento de las exigencias ambientales en Alemania.³ Las indemnizaciones que las compañías solicitan suman centenares de millones de dólares.

Para llevar adelante el proceso, el Estado debe pagar abogados y árbitros. Los costes medios de cada litigio se cifran en unos seis millones de euros. Pero Filipinas tuvo que pagar una cantidad de más de cincuenta millones en un proceso contra el operador aeroportuario alemán Fraport en concepto de asistencia legal.⁴ Los conflictos se sustancian generalmente

² Véase J. Hernández Zubizarreta y P. Ramiro, *Contra la lex mercatoria. Propuestas y alternativas para dismantelar el poder de las empresas transnacionales*, Icaria, Barcelona, 2015.

³ B. Bréville y M. Bulard, «Al final, los pueblos siempre pierden», *Le Monde diplomatique* (Edición del Cono Sur), núm. 180, junio de 2014.

⁴ Sobre el “negocio” del arbitraje internacional véase P. Eberhardt y C. Olivet, *Profiting from injustice. How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom*, Corporate Europe Observatory and the Transnational Institute, Bruselas y Amsterdam, 2012.

ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones del Banco Mundial (CIADI). La mayoría de los laudos arbitrales dictados por este organismo han sido favorables a las empresas.

Pero el problema no se reduce solo a las decisiones adversas. Las multinacionales utilizan la amenaza del litigio como un elemento de presión en su negociación con los Estados. De esa manera consiguen que estos modifiquen las normas contrarias a sus intereses. Se trata, en muchas ocasiones, de leyes aprobadas por los respectivos parlamentos. El arbitraje internacional no solo cuestiona, pues, la soberanía del Estado en el terreno judicial, sino que también neutraliza su capacidad de legislar lo que considere más conveniente para sus ciudadanos.

En mayo de 2016, Greenpeace-Holanda publicó parte de la documentación secreta del TTIP (Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones). Los *TTIP leaks* han sido traducidos al castellano y pueden consultarse en la página de Greenpeace-España.⁵

La globalización ha traído consigo una oleada de desregulaciones

De acuerdo con dicha documentación, el tratado prevé un mecanismo de solución de conflictos. Se ocupará de resolver las discrepancias acerca de la interpretación del mismo que surjan entre las partes contratantes (la Unión Europea y Estados Unidos). Solo las partes firmantes podrán poner en marcha el mecanismo (no las empresas privadas). Sin embargo, el tratado prevé la privatización de la resolución de conflictos. Las diferencias entre las partes serán resueltas por árbitros particulares.

Se trata de una opción difícil de justificar. Las partes tendrán que gastar enormes sumas de dinero en pagar abogados y árbitros. Sin embargo, las tareas de asesoría legal y de resolución de conflictos podrían ser llevadas a cabo por funcionarios estatales. Sería posible establecer mecanismos que garantizaran su independencia e imparcialidad en mayor medida que las de los árbitros. Se podrían hacer respetar todas las reglas del debido proceso... La privatización de la resolución de conflictos en el tratado transatlántico solo resulta comprensible si responde al propósito oculto de proporcionar a las empresas una vía directa o indirecta para iniciar o participar en el proceso con independencia de los Estados.

⁵ <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/2016/report/TTIP/leaks%20TTIP%20castellano.pdf>

Privatización de la producción del derecho

La autorregulación

La globalización ha traído consigo una oleada de desregulaciones. *Desregular* significa eliminar o disminuir las obligaciones o prohibiciones jurídicas impuestas a las empresas. Sin embargo, la desregulación no conlleva necesariamente una disminución del número de normas jurídicas. Por otro lado, la desregulación es también la primera opción de las empresas en los nuevos campos de actividad. Pero cuando surge la “amenaza” de una regulación estatal, entonces, la baza que se juega es la “autorregulación”. Esta consiste en que las propias empresas dictan las normas que deben cumplir y se encargan de garantizar su cumplimiento. Los códigos de conducta constituyen la forma de autorregulación más extendida. Son expresión de la llamada “responsabilidad social corporativa”.

Un código de conducta voluntario tiene la misma naturaleza que una promesa. Esas normas no son exigibles ante los tribunales. Desde el punto de vista de Kelsen se podría poner en duda el carácter jurídico de los códigos de conducta, pues para Kelsen las normas jurídicas se caracterizan por acarrear una sanción estatal en caso de incumplimiento. De cualquier modo, estas normas se toman en serio y son estudiadas en las facultades de Derecho.

Los códigos de conducta pueden ser colectivos o individuales. Los colectivos abarcan a las empresas de un determinado sector económico. Un sector autorregulado de este modo en España es el de la publicidad.

El incremento exponencial de los códigos de conducta en las últimas décadas no significa que en realidad se hayan mejorado los estándares de responsabilidad social corporativa. Hay muchos medios que permiten evadir su cumplimiento. La búsqueda de beneficios a corto plazo es un obstáculo a la eficacia de los códigos de conducta. Además, falta generalmente una evaluación externa independiente. Muchas veces esos códigos se limitan a establecer principios generales que suponen compromisos extraordinariamente vagos para las empresas y no obligaciones concretas.

Una de las áreas que han sido abandonadas a la autorregulación es la de la responsabilidad de las multinacionales respecto de las condiciones de trabajo en sus empresas subcontratistas. Las repetidas tragedias en Bangladesh o la situación en Camboya son exponentes de la insalubridad y peligrosidad de las instalaciones en las que los obreros trabajan para empresas como H&M, El Corte Inglés o Inditex.

Esta última compañía, fabricante, entre otros, de los productos de la marca Zara tiene un Código de Conducta de Fabricantes y Proveedores. En él se establece que el salario que

perciban los empleados de las empresas a las que se externaliza la producción deberá ser suficiente para cubrir, al menos, las necesidades básicas y aquellas otras que pudieran ser consideradas necesidades adicionales razonables de los trabajadores y sus familias.⁶ Pero los diferentes informes independientes, realizados por varias ONG como la Campaña Ropa Limpia, desvelan que estos buenos propósitos no se cumplen en absoluto en la realidad. Las trabajadoras marroquíes, por ejemplo, perciben unos emolumentos de 150 euros mensuales por una jornada de 50 o más horas semanales.⁷ Esa cantidad, según su propio testimonio no les permite cubrir las necesidades básicas, suyas y de su familia. La situación en Turquía es aún más precaria.⁸

En la práctica, la gobernanza se traduce en una privatización de la producción jurídica a favor de los entes corporativos

A modo de conclusión sobre la eficacia de la autorregulación, un experto en el tema ha afirmado en un libro reciente:

Después de años de negociación y consulta, este autor no conoce ninguna industria, grupo de industrias o instituciones multisectoriales que hayan desarrollado, o implementado, un código significativo que incluya los elementos esenciales de especificación de objetivos, medidas orientadas a su cumplimiento, monitorización externa y transparencia en la información pública.⁹

La gobernanza

La gobernanza es una forma de producción jurídica nacida con la globalización neoliberal. La ideología que la sustenta la presenta como un complemento e, incluso, como una alternativa a la democracia representativa.

El discurso de la gobernanza sostiene que los afectados por una norma o decisión deben poder tomar parte en su elaboración. Se suele utilizar el término *stakeholders* (interesados)

⁶ Puede consultarse el Código de Conducta de Fabricantes y Proveedores del Grupo Inditex en el siguiente enlace: <https://www.inditex.com/documents/10279/88163/Conducta-de-fabricantes-yproveedores.pdf/d296b971-36d9-4745-a2a7-759f0fb70005>

⁷ A. Sales i Campos (coord.), *La moda española en Tánger: trabajo y supervivencia de las obreras de la confección*, Federación SETEM-Campaña Ropa Limpia, 2012.

⁸ C. Luginbühl y B. Musiolek, *Estafadas: los salarios de pobreza de las trabajadoras del sector textil del este de Europa y Turquía*, Federación SETEM-Campaña Ropa Limpia, 2014.

⁹ S. P. Sethi, *Globalization and Self-Regulation: The Crucial Role that Corporate Codes of Conduct Play in Global Business*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2016, p.12.

para referirse a ellos. Los métodos de la gobernanza se utilizan con particular intensidad en el ámbito de la regulación.

Los estudios empíricos revelan que la participación a través de los canales de la gobernanza es radicalmente asimétrica. Las empresas u organizaciones empresariales tienen una capacidad de incidencia desmesuradamente mayor que los otros agentes interesados (consumidores, trabajadores, ONG...). En la práctica, la gobernanza se traduce, pues, en una privatización de la producción jurídica a favor de los entes corporativos. Esto afecta tanto a la elaboración de normas generales como a la resolución de casos concretos.

Esta forma de privatización de la producción jurídica es especialmente intensa en el caso de la Unión Europea. El organigrama europeo está plagado de agencias llamadas “independientes”. Dichas agencias regulan temas tan sensibles para los ciudadanos como la autorización de medicamentos o de productos alimenticios. Las agencias europeas están preñadas de “expertos” y tienen un papel decisivo en la elaboración de las normas comunitarias.

El Corporate Europe Observatory (CEO) ha elaborado sólidos informes sobre el funcionamiento de estas agencias. Entre otras cosas, ha sacado a la luz numerosos conflictos de intereses de sus “expertos”. Un estudio sobre la European Food Safety Authority o EFSA (la autoridad alimentaria europea) revela que más de un 60% de expertos de esa agencia tienen vinculación con las empresas que regulan.¹⁰ Pero en el discurso de la gobernanza no hay lugar para los conflictos de intereses, pues se supone que quienes elaboran las normas son, precisamente, los “interesados”.

Un dictamen de la EFSA publicado en 2010 está suscitando una enorme polémica ahora. Sostiene que no está científicamente demostrado que el azúcar engorde.¹¹ Eso recuerda lo que decían las compañías tabacaleras: que no hay evidencia suficiente de que el tabaco sea perjudicial para la salud. La polémica se genera en un momento estratégico: las empresas están haciendo todo tipo de presiones para evitar que la UE regule más severamente el tema de los azúcares contenidos en los alimentos. En especial, en lo relativo a la cantidad máxima de azúcar permitido y al etiquetado.¹²

La ideología de la gobernanza es peligrosa para la democracia por diversas razones. La gobernanza se presenta como una forma de democracia participativa. Pero abandona defi-

¹⁰ S. Horel and Corporate Europe Observatory, *Unhappy meal. The European Food Safety Authority's independence problem*, Corporate Europe Observatory, 2013

¹¹ EFSA, «Scientific Opinion on Dietary Reference Values for carbohydrates and dietary fibre», *EFSA Journal*, Vol. 8, núm. 3, 2010.

¹² V. K. Ainger y K. Klein, *A spoonful of sugar. How the food lobby fights sugar regulation in the EU*, Corporate Europe Observatory, julio, 2016.

nitivamente las ideas de ciudadanía y de bien común. Ya no existe un interés general de toda la sociedad. Sólo hay transacciones entre intereses sectoriales en el marco de las diversas políticas públicas. Eso limita enormemente el horizonte de la participación política. Las personas dejan de ser ciudadanos, para transmutarse en consumidores o usuarios. El discurso de la gobernanza la presenta también como una forma de democracia deliberativa. De acuerdo con ello, las decisiones se adoptan en base a los mejores argumentos. Pero el funcionamiento real es mucho menos idílico. En muchas ocasiones solo están representados una parte de los interesados. En las otras, se imponen los intereses de los más fuertes.

Existe un proyecto de gobernanza global elaborado por encargo del Foro de Davos que se denomina Iniciativa de Rediseño Global. Esta propuesta persigue la creación de un sistema mundial de gobernanza, que estaría basado en los Grupos de Partes Interesadas. El Transnational Institute (TNI) publicó un análisis de esa iniciativa en enero de 2016, elaborado por Harris Gleckman. El documento se tradujo al castellano con la colaboración de la FUHEM.¹³

La gobernanza es una forma de transmutar el poder económico en poder político-jurídico sin pasar por filtro de legitimación alguno

El informe del TNI pone de manifiesto todos los problemas de la gobernanza ya señalados y añade algunos otros. En el proyecto se declara explícitamente que las corporaciones tendrán un papel central en los Grupos de Partes Interesadas. Eso incrementaría la asimetría de poder ya existente de hecho. También se suscita la cuestión de la opacidad o falta de transparencia de este tipo de foros. La representatividad es otro tema de enorme importancia: no está claro quién seleccionará a las organizaciones que participarán en estos grupos sectoriales. Hay también problemas procedimentales, pues no existen normas que regulen los procesos de toma de decisiones.

Sorprendentemente, el autor del informe parece aceptar de manera resignada la gobernanza global al final del documento. Al menos, la considera como una de las posibles alternativas, siempre que se introduzcan reformas en el proyecto del Foro de Davos. Sin embargo, los problemas que se plantean no se pueden solucionar en el marco de la gobernanza y su ideología subyacente. El discurso de la gobernanza ha sido incapaz de ofrecer una solución plausible a la asimetría de poder. Tampoco ha resuelto la cuestión de la racionalidad de las decisiones. En realidad, la gobernanza no es sino una forma de transmutar el poder económico en poder político-jurídico sin pasar por filtro de legitimación alguno.

¹³ H. Gleckman, *La gobernanza de las múltiples partes interesadas: la ofensiva corporativa hacia una nueva forma de gobierno global*, Transnational Institute, 2016 [disponible en: https://www.tni.org/en/publication/multi-stakeholderism-a-corporate-push-for-a-new-form-of-global-governance?content_language=es].

Consideraciones finales

Las formas de presionar “desde fuera” al regulador no han desaparecido con la globalización. En realidad, han incrementado enormemente su fuerza debido a la concentración de poder económico. La novedad es que las compañías privadas (especialmente las transnacionales) han entrado a formar parte de las instancias reguladoras. Ahora no solo actúan “desde fuera”, sino también “desde dentro” para imponer sus intereses.

La privatización de la regulación dificulta la detección de la corrupción. El control del cumplimiento de las normas se ha convertido en un negocio para las empresas privadas. Los pagos de los controlados a los controladores se han transformado en un elemento normal del funcionamiento de la aplicación del derecho. No pueden ser considerados, por tanto, indicios de corrupción. Se trata de transferencias que se realizan a cambio de la prestación de un servicio. Pero cuando esos pagos representan cantidades millonarias, el ente de control se transmuta en un organismo asesor para eludir la regulación.

La privatización de la regulación dificulta la detección de la corrupción

No solo es más fácil ocultar prácticas corruptas, la propia corrupción se ha “legalizado”. Actividades que habrían sido consideradas deshonestas hace unas décadas ahora son vistas como “buenas prácticas”. Así, el hecho de que el presidente del Banco Central Europeo (BCE) forme parte de una organización que actúa como *lobby* financiero se considera como un mecanismo de comunicación para conocer los planteamientos de los “interesados”.¹⁴ Pero no se tiene noticia de que el presidente del BCE forme parte de alguna entidad como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca. Él se preocupa de comunicarse con un sector específico de los interesados, no con todos ellos. Dialoga con los bancos, pero no con los desahuciados. Eso es la quintaesencia de la gobernanza.

En estos últimos años han proliferado las agencias “independientes” tanto a nivel estatal como europeo. Estas entidades se han convertido en mecanismos clave de la regulación. En ellas pululan los expertos. Esos “técnicos” están vinculados en su mayor parte a las empresas que regulan. Tal circunstancia se habría considerado como una práctica inadmisibles hace pocos años. Ahora puede presentarse como plenamente justificada. Un argumen-

¹⁴ Para más información sobre ese caso, puede consultarse mi trabajo J. A. Estévez Araújo, «La mezcolanza de lo público y lo privado en la UE», *Mientras Tanto*, 30 de agosto de 2013 [disponible en: <http://www.mientrastanto.org/boletin-116/notas/la-mezcolanza-de-lo-publico-y-lo-privado-en-la-ue>].

to que se utiliza es que el contenido de la regulación lo deben determinar los interesados. Otro, que solo las empresas tienen el conocimiento técnico necesario para regular unas actividades eminentemente complejas.

La ideología legitimadora de la privatización de la regulación se ha convertido en un nuevo “sentido común” en el ámbito de la gestión de las políticas públicas. El discurso de la gobernanza constituye el núcleo de esa nueva ideología. Es necesario desmontar ese discurso poniendo de manifiesto sus presupuestos y las discrepancias entre la teoría y la práctica. Eso resulta tanto más necesario cuanto que ese discurso utiliza engañosamente “ideologemas” propios de los proyectos emancipadores (participación directa, democracia deliberativa, horizontalidad...). Se debe rechazar la forma de encuadrar los problemas que tiene ese discurso. Es preciso enmarcarlos desde una perspectiva diferente a la de la gobernanza. Solo así se podrán construir propuestas realmente emancipadoras.