

Gobernanza: la nueva matriz política del neoliberalismo

En el actual mundo globalizado, en el que la aparición de nuevos actores y retos altera toda configuración política y social, el modelo de regulación de la sociedad vuelve a estar en disputa. Muestra de ello es la expansión teórica y práctica del paradigma de la gobernanza, que supone una consolidación del modelo neoliberal. Este proceso conlleva además, en el plano político, un ahondamiento de la crisis de legitimidad del Estado-nación y la reestructuración de sus funciones para ponerse al servicio del capital transnacional en detrimento de las poblaciones.

Recientemente vemos como la controversia sobre el modelo de regulación social vuelve a tomar protagonismo. Se abre un debate sobre la crisis de gobernabilidad, ya que mientras la mayoría de autores coinciden en analizar que las transformaciones producidas por la globalización económica han generado un nuevo escenario en el que el modelo de regulación basado en los Estados-nación entra en crisis, no todos están de acuerdo en la envergadura de esta crisis y sus consecuencias. Además, las respuestas planteadas difieren tanto como sus diagnósticos, por un lado algunos autores defienden la resiliencia de los Estados-nación y mantienen su importancia en el escenario global, por otro lado, otros abogan por respuestas que den cabida a otros actores, tanto internacionales como privados.

Estos debates han abierto camino a las teorías de la *gobernanza*. Un concepto aún en discusión, al existir diversas aproximaciones confrontadas y en evolución.¹ Según De Sousa, se trata de un fenómeno a la vez político e ideológico, que, además, combina factores políticos nuevos, fruto de las transformaciones del Estado-nación y de los actores internacionales por la

Júlia Martí Comas es politóloga, actualmente realiza el doctorado en la UPV-EHU y forma parte del Colectivo RETS

¹ A pesar de que a menudo se utilice como sinónimo de gobierno, el término *gobernanza* tiene un significado distinto. Los dos conceptos definirían patrones de interacción entre el Estado y la sociedad civil diferentes, ya que la gobernanza se caracteriza por un grado mayor de participación de los actores no gubernamentales en la planeación y ejecución de las políticas públicas. F. Porras, «Teorías de la gobernanza y estudios regionales», *Secuencia*, n. 69, 2007, p. 5.

globalización, con teorías enmarcadas en la ideología neoliberal, que plantean la lógica de la gobernanza como salida a la crisis de gobernabilidad. Por tanto, se trata tanto de la estructura como del ambiente generativo, en el que se da una red interconectada de ideas pragmáticas y formas cooperativas de comportamiento, compartidas por un grupo de autores seleccionados y sus intereses.²

Esta red de ideas y formas de comportamiento genera lo que De Sousa llama la «matriz de la gobernanza», que tendría en cuenta tanto la estructura generada por la gobernanza como las diferentes teorías que se han escrito sobre ella. Este enfoque es relevante ya que, en general, la mayoría de autores se refieren a la gobernanza como un modelo teórico, sin tener en cuenta que ya existe una estructura, aunque incipiente, que la sustenta. En este sentido, a pesar de que autores como Monedero³ plantean que «la gobernanza es un concepto en lucha que caerá del lado de la emancipación como “gobernanza democrática” [...] o del lado de la regulación, como gobernanza creadora de gobernabilidad», y afirman que esta añade un lugar en el que disputar el equilibrio entre mercado y Estado, otros autores como De Sousa afirman que hay un modelo de gobernanza dominante que consiste en la *gobernanza neoliberal*.

Es por ello que podemos ver como, a pesar de las buenas intenciones de algunos autores que han escrito sobre la gobernanza con voluntad de encontrar alternativas democráticas a la situación actual, en general este término se utiliza para enmascarar un proyecto político neoliberal, consistente en desplazar al Estado, minimizar aún más sus funciones y dejar vía libre a los intereses privados. Como dice De Sousa, «la gobernanza se ha convertido en la matriz política de la globalización neoliberal».⁴ Mientras que en los años 90 el neoliberalismo fue principalmente una ideología centrada en lo económico, observamos que actualmente busca consolidarse a través de la instauración de un sistema político que le garantice su supervivencia.

Por tanto, en este artículo planteamos que *la expansión teórica y práctica del paradigma de la gobernanza supone una consolidación del modelo económico y político neoliberal, que debilita al Estado, con su consentimiento, en favor del capital transnacional*. Como veremos, hay varios elementos que nos permiten vincular la gobernanza con la racionalidad neoliberal. Algunos elementos, presentes en el paradigma de la gobernanza, son la asunción de la falta de alternativas o, más concretamente, la descripción de la gobernanza como única alternativa posible, que olvida que la limitación de posibilidades políticas es fruto de una «cooptación por el capital de la democracia representativa y de los procedimientos electorales y

² B. de Sousa Santos, «Governance: Between Myth and Reality», *RCCS Annual Review*, 2009, pp. 1-12.

³ J. C. Monedero, «Introducción» en *El futuro del estado capitalista*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008.

⁴ B. de Sousa Santos, op. cit., 2009.

parlamentarios»,⁵ que ha impedido que los gobiernos se plantearan alternativas a la globalización neoliberal, así como la incorporación de varios elementos de lo que se ha venido a llamar «posdemocracia», como es la teorización del fin del conflicto, la tecnocracia y la autorregulación como nuevas formas de gestión del interés público.

La gobernanza como nueva narrativa neoliberal

De forma general podemos decir que la gobernanza se basa en la puesta en práctica de nuevas formas de gobernar, de toma de decisiones y de organización, basadas en la participación de actores tanto públicos como privados y con criterios de mercado; además, es un concepto que se puede aplicar desde los gobiernos locales hasta las instituciones internacionales u otras instituciones como universidades o empresas. Al mismo tiempo, es un concepto que nace con una función académico-analítica, pero que, en algunos casos, se acaba convirtiendo en una categoría normativa, que busca definir la calidad de un sistema democrático.

Con la asunción de la gobernanza como única alternativa posible se olvida que la limitación de posibilidades políticas es fruto de una «cooptación por el capital de la democracia representativa y de los procedimientos electorales y parlamentarios»

La gobernanza se concibe como un nuevo modelo de gobierno, diferente al modelo jerárquico, que se caracteriza por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales. A pesar de las diferentes definiciones y aproximaciones, algunos rasgos comunes entre las diferentes teorías de la gobernanza son la interdependencia, el juego de actores en el que participan empresarios y sociedad civil, las redes no jerárquicas, el diálogo y la concertación como formas de gobierno opuestas al conflicto y la corresponsabilidad y descentralización.⁶

Pero, como decíamos, se trata de un concepto ambiguo que abarca diferentes significados. Según Porras, «se puede entender mejor como un *concepto paraguas* que agrupa una gran cantidad de significados y corrientes teóricas»⁷, entre las que menciona la literatura sobre «el buen gobierno» (*good governance*) afín al Consenso de Washington, los

⁵ J. H. Zubizarreta, «La crisis de los sistemas de regulación en la unión europea». *Lan Harremanak / Revista de Relaciones Laborales*, n. 26, 2012, p. 15.

⁶ M. Bassols, «Gobernanza: una mirada desde el poder» en M. Bassols y C. Mendoza (eds.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, 2011, pp. 9-10.

⁷ F. Porras, *op. cit.*, 2007, p. 8.

modelos de responsabilidad social de las empresas hacia sus clientes y accionistas (*corporate governance*), la «retirada del Estado» analizada por Strange,⁸ el abandono de las expectativas estatales de dirigir la economía teorizado por Stoker⁹ y las propuestas de «gobierno a distancia» o de «gobernanza sin gobierno» de Rhodes.

Más concretamente, la relación entre gobierno y gobernanza ha planteado tres aproximaciones diferentes. La primera analiza la *gobernanza como sistema*, poniendo énfasis en el resultado de las interacciones de los actores sociopolíticos y económicos. La gobernanza sería, por tanto, el orden resultante, en el que, debido a una mayor interdependencia y complejidad, el Estado depende de otros actores pero mantiene su importancia como *primus inter pares*. En segundo lugar, otra corriente de autores analiza la relación entre gobierno y gobernanza como un *continuum*, considerando que no hay ejemplos puros de gobernanza, sino que estos siempre se sitúan en un *continuum* entre la gobernanza y el gobierno, y por tanto reconocen que ambos modelos no son excluyentes. Por último, la definición defendida por la corriente de la *anglo-gobernanza* plantea que consiste en una modalidad específica de interacciones gobierno-sociedad en la que el gobierno timonea sin control e influencia las redes con instrumentos “suaves”. Además, esta corriente plantea una interpretación dicotómica de la gobernanza, al considerar que es cualitativamente diferente de las formas jerárquicas de gobierno.¹⁰

Por otra parte, varios autores han planteado que ciertas teorías de la gobernanza encajan dentro del pensamiento neoliberal. En este sentido se considera la gobernanza como un elemento más de la evolución del neoliberalismo hacia una “nueva racionalidad”.¹¹ Esta nueva racionalidad, como afirman Laval y Dardot, comprende, no solo las políticas económicas sino todos los aspectos de la vida¹² y se basa en la generalización de la competencia como modo de conducta y la empresa como modelo de subjetivación.¹³ Esta transformación del neoliberalismo en “racionalidad”, junto a la fusión con otras teorías posmodernas como la gobernanza, es lo que le ha permitido mantener su influencia, ya que las políticas neoliberales han conseguido perder su connotación neoliberal, para pasar a ser “neutrales”.

⁸ S. Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

⁹ G. Stoker, «Governance as Theory: Five Propositions», *International Social Science Journal*, Blackwell Publishers, n. 155, 1998, pp. 17-28..

¹⁰ F. Porras, «¿Sistema, *continuum*, modo o marco general? La anglo-gobernanza en México» en M. Bassols y C. Mendoza (eds.), op. cit., 2011, pp. 75-80.

¹¹ Tanto el neoliberalismo como la gobernanza beben de la crisis de gobernabilidad y legitimidad de los Estados de bienestar de los años 60, que fue resuelta por la Comisión Trilateral, con una apuesta por limitar las demandas sociales y desplazar la regulación hacia el mercado.

¹² C. Laval y P. Dardot, *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Gedisa, Barcelona, 2013.

¹³ Para entender esta evolución hay que tener en cuenta que el neoliberalismo ya no defiende el *laissez-faire* (aunque lo siga utilizando en sus discursos) sino que defiende un fuerte intervencionismo estatal, para crear las condiciones de mercado y de competencia. I. Álvarez, F. Luengo, y J. Uxó, *Fracturas y crisis en Europa*, Clave Intelectual, Madrid, 2013.

De esta forma, se ha construido un consenso general entre los partidos políticos y la sociedad, que asume que no hay alternativa y que las políticas neoliberales son las más adecuadas y responsables. Un consenso basado en un concepto ambiguo, que tanto puede ser utilizado como sinónimo de “buen gobierno” o de incremento de la participación y la democracia, como base teórica para justificar el avance del mercado frente al Estado. Ya que, como afirma Bassols, la gobernanza promueve y legitima una «rearticulación de relaciones entre Estado, sociedad civil y economía de mercado» que a la práctica supone una transición al Estado neoliberal.¹⁴

La gobernanza, a pesar de teorizar un sistema de redes no jerárquico y horizontal, no consigue eliminar las desigualdades de poder

En este sentido, existen diversas corrientes críticas que han puesto de relieve la poca concordancia entre el paradigma de gobernanza y la realidad, donde no se dan los modelos ideales establecidos por la teoría.¹⁵ Algunos elementos de crítica son, en primer lugar, el hecho de que la gobernanza se sitúe en el marco teórico de la posdemocracia (o fin de la política), que, junto a la «despolitización», genera una «conversión de la política en un campo supuestamente neutral donde la gestión administrativa eficaz debía eliminar las luchas entre diferentes grupos».¹⁶ Esta neutralidad es teorizada por la gobernanza con el objetivo de «rediseñar las políticas públicas en una imagen posmoderna y post-ideológica»,¹⁷ basada en la sustitución del paradigma del conflicto social por la construcción de consenso y concertación. Lo que, entre otras cosas, elimina la idea del conflicto social y silencia conceptos como la transformación social, la participación popular, el contrato social o la justicia social, sustituyéndolos por la solución de problemas entre *stakeholders* (partes interesadas), la autorregulación y la cohesión social. Así, se acaba eliminando el debate entre alternativas, pretendiendo que se trata de un proyecto inclusivo y evitando hablar de los excluidos, como si ya no existieran.¹⁸ Y se construye un «proyecto hegemónico que promueve la idea de una política incluyente “de gran carpa” en una sociedad “post-ideológica”».¹⁹

Por otra parte, la apuesta por la concertación y el consenso va ligada a otros elementos que también se insertan dentro de la lógica neoliberal. En primer lugar, se construye en base

¹⁴ M. Bassols, op. cit., 2011, pp. 20-21.

¹⁵ J. S. Davies, «Repensando las redes: gobernanza como hegemonía», en M. Bassols y C. Mendoza (eds.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, 2011, p. 44.

¹⁶ J. C. Monedero, «¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediencia», *Nueva Sociedad*, n. 240, 2012, p. 75.

¹⁷ J. S. Davies, op. cit., 2011, p. 43.

¹⁸ B. de Sousa Santos, «Governance: Between Myth and Reality», *RCCS Annual Review*, n. 0, 2009, pp. 1-12.

¹⁹ J. S. Davies, op. cit., 2011, p. 53.

a una noción “desclasada” de comunidad, que se basa en la individualización de los y las ciudadanas, buscando que reconozcan al Estado y al mercado como socios.²⁰ En segundo lugar, la gobernanza, a pesar de teorizar un sistema de redes no jerárquico y horizontal, no consigue eliminar las desigualdades de poder. Como advierte Davies, habría que tener en cuenta por qué el poder se mantiene y no puede ser desplazado por el poder de la red (*network power*). Lo que evidencia que las redes no pueden evitar la centralización de poder en la economía, el Estado y la sociedad en el capitalismo moderno.²¹ En tercer lugar, se consolida una concepción neoliberal del derecho que detrás de una supuesta neutralidad y eficiencia oculta el poder político. Como dice Sassen, «el derecho es representado como una entidad diferente del poder, cuando en realidad el poder está en juego tanto en la aplicación como en la formulación de las normas jurídicas».²² Además, se promueve la autorregulación y el arbitraje, lo que genera un desplazamiento de las funciones del Estado. Por último, como veremos, la lógica de la gobernanza profundiza el proceso de adaptación al neoliberalismo de los Estados-nación y las instituciones internacionales.

Una nueva matriz política para la globalización neoliberal

Como hemos ido explicando, la narrativa de la gobernanza neoliberal parte de los problemas de gobernabilidad y legitimidad que sufre la mayoría de gobiernos en la actualidad y plantea, un nuevo marco político y económico para superarlos. Un marco que, a pesar de que incorpora un lenguaje nuevo, en la práctica no está refinado con el proyecto económico neoliberal y de hecho le abre camino. Esto significa que la influencia del neoliberalismo abandona la esfera estrictamente económica para pasar a construir nuevas estructuras políticas. O, dicho de otra forma, que la gobernanza se convierte en la «matriz política de la globalización neoliberal».²³ Esta nueva matriz plantea un nuevo escenario tanto para los Estados-nación y los organismos internacionales como para las empresas transnacionales (en adelante ETN), que se convierten en actores cada vez más importantes.

Estados-nación ¿actores o espectadores?

Entender el papel que juegan los Estados-nación en el avance de la gobernanza y cómo les afecta se hace imprescindible, precisamente, en un contexto en el que, como se ha mencionado, se utiliza la debilidad de los Estados-nación para justificar el avance de nuevas

²⁰ *Ibidem*.

²¹ J. S. Davies, «Introduction» en J. S. Davies, *Challenging governance theory: from networks to hegemony*, Policy Press, pp. 14-17.

²² S. Sassen, *Territorio, autoridad y derechos*, Katz editores, Buenos Aires, 2010, p. 276.

²³ B. de Sousa Santos, op. cit., 2009, p. 1.

formas de gobierno. En este sentido es necesario hacer una primera aproximación al rol que desempeñan los Estados-nación en el contexto de la globalización neoliberal, para entender cómo han asumido la lógica de la gobernanza, mediante la profundización de la reconversión de sus funciones para adaptarlas al neoliberalismo. En primer lugar, no podemos hablar de los Estados-nación como si fueran simples espectadores del proceso neoliberal de construcción de la economía global, ya que han desarrollado un papel crucial en todo su desarrollo. En palabras de Aleida Hernández, podemos afirmar que «el Estado está participando activamente en los procesos de globalización; que está cediendo poder y centralidad, algunas veces voluntariamente, otras no, pero que ha sido él mismo uno de los principales artífices de su debilitamiento».²⁴ Además, su papel en la construcción de la globalización está ligado a su rol como impulsor y constructor de las condiciones en las que se desarrolla el capitalismo. Es decir, su papel como Estado capitalista.

La gobernanza se convierte en la «matriz política de la globalización neoliberal» y plantea un nuevo escenario tanto para los Estados-nación y los organismos internacionales como para las empresas transnacionales, que se convierten en actores cada vez más importantes

Por tanto vemos como, en general, la adaptación de los Estados-nación a la globalización neoliberal se enmarca en la lógica de la gobernanza neoliberal. Algunos rasgos concretos de esta adaptación serían: su colaboración en rediseñar los mercados, los cambios jurídicos y constitucionales para adaptarse a las nuevas funciones, la organización de las condiciones para la auto-organización de la economía y la sociedad y el arbitraje entre fuerzas opuestas.²⁵ Estas funciones están ligadas a la puesta en práctica del gobierno empresarial, que, como explican Laval y Dardot, llega después de que se pase de una «gobernanza de empresa» a una «gobernanza de Estado».²⁶ Esta lógica pone en crisis algunas funciones estatales ya que, basándose en la nueva legitimidad productiva, le obliga a adaptarse a «las exigencias del mercado global si desean entrar en el circuito de la competitividad económica, cuyas reglas son dictadas por instancias de poder difusas».²⁷

Estos cambios generan una transformación del poder estatal en distintas direcciones. Por un lado la desarticulación del aparato estatal hacia los niveles subnacional y supranacional; en segundo lugar, la desestatalización, es decir, que el Estado deja de tener un papel central y se

²⁴ A. Hernández Cervantes, *La producción jurídica de la globalización económica*, Universidad Nacional Autónoma de México y Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, México, 2014, p. 171.

²⁵ R. Jessop, *State power: a strategic-relational approach*, Polity Press, Cambridge, 2008.

²⁶ C. Laval y P. Dardot, op. cit., 2013, p. 277.

²⁷ A. Hernández Cervantes, op. cit., 2014, p. 481.

crean nuevos regímenes políticos que incorporan otros actores; y, por último, la internacionalización del Estado-nación con la adaptación a las exigencias extraterritoriales.²⁸ Además, la desestatalización supone ampliar las concesiones de autoridad a las empresas privadas. Concesiones que se producen, por ejemplo, a través de la «coproducción público-privada de las normas internacionales» y la «hibridación generalizada de la política», debido a la interrelación constante entre actores públicos y privados.²⁹ Esta hibridación supone que el Estado deja de ser árbitro para ser socio del capital y, por tanto, la gestión de la población pasa de buscar la cohesión/integración para limitarse a acomodar la sociedad a las exigencias de la competencia mundial.³⁰ Mientras que la función regulatoria también se desnacionaliza, ya sea porque «el Estado interviene activamente para producir su pasividad regulatoria»³¹ ya sea porque aparecen nuevos sistemas privados de derecho, vinculados a la nueva *lex mercatoria*.³²

Sin embargo, esta cesión de poder hacia actores privados se produce de forma distinta según el Estado, así mientras que algunos Estados están desarticulando su aparato estatal en favor de nuevas redes público-privadas, con un discurso enmarcado claramente en la lógica de la gobernanza. En otros Estados este proceso se produce de forma más lenta ya que se siguen manteniendo ciertas estructuras estatales, aunque estas se adapten a la lógica neoliberal, a través de los paradigmas del nuevo gerencialismo;³³ y, por último, también existe una serie de Estados, los llamados “progresistas” latinoamericanos, que a pesar de mantener un Estado fuerte y alejado de la narrativa de la gobernanza, también acaban pactando con las ETN.

En este sentido vemos cómo la crisis de soberanía y la debilidad de los Estados plantean un debate sin cerrar. Hardt y Negri, por ejemplo, teorizan la superación de la lógica territorial estatal por una nueva lógica capitalista desterritorializada, bajo la forma de un nuevo «Imperio global».³⁴ En cambio Bensaïd considera que, si bien es cierto que al auge de los poderes económicos, junto a los Estados centrales y las instituciones internacionales que los apoyan, ponen en juego la soberanía estatal, «la pérdida de soberanía ni es definitiva ni se establece de igual modo en todos los Estados».³⁵ Y, en la misma línea, Weiss considera que la globalización no puede analizarse a partir de la lógica de suma cero, ya que el poder de las

²⁸ A. Hernández Cervantes, op. cit., 2014, pp. 177-178.

²⁹ C. Laval y P. Dardot, op. cit., 2013, pp. 279-286.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ A. Hernández Cervantes, op. cit., 2014, p. 130.

³² S. Sassen, op. cit., 2010, p. 289.

³³ J. L. Monereo, *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la Teoría Política y Jurídica*, El Viejo Topo, Barcelona, 2013, p. 346.

³⁴ M. Hardt y A. Negri, *Imperio*, Paidós, Barcelona, 2002, p. 5.

³⁵ L. C. Bresser, «Cultura, democracia y reforma del Estado» en S. Sosnowski y R. Patiño, (eds.) *Una cultura para la democracia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 32-34.

redes globales no aumenta a expensas de las redes nacionales; y por tanto defiende la capacidad de adaptación de los Estados a la globalización y las oportunidades que esta les brinda para reforzar su poder.³⁶ Por otra parte, como afirma Hernández, no podemos hablar de una crisis permanente de soberanía en todos los Estados, competencias y regulaciones,³⁷ sino que tenemos que tener en cuenta la jerarquización estatal, que los sitúa en posiciones diferentes respecto a la expansión capitalista. Así como el hecho de que en realidad solo se reducen «las funciones orientadas hacia la implementación de políticas sociales, de bienestar, de pleno empleo, de salud, de seguridad social, [...] el Estado como administrador no desaparece, el Estado en su función de disciplinamiento social no desaparece, al contrario, el Estado en sus funciones de seguridad pública se fortalece».³⁸

Libro Blanco de la Gobernanza Europea³⁹

Un buen ejemplo de la aplicación práctica que se hace de la teoría de la gobernanza es el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, un libro blanco que hace público la Comisión Europea el año 2001, poco antes de que entrara en vigor el euro, para replantearse la forma de gobernar de las instituciones europeas en un intento de legitimarse frente a la ciudadanía. En el libro, Prodi, entonces Presidente de la Comisión Europea, plantea que los objetivos son ganarse la confianza de la ciudadanía, mediante la mejora de los mecanismos de participación y convenciendo de que la Unión Europea es el único instrumento capaz de hacer frente a los retos de la globalización. Por tanto vemos cómo, en cuanto a la justificación, encaja perfectamente con los lineamientos teóricos de la gobernanza, es decir, la crisis de legitimidad de las instituciones y la necesidad de adaptarse a los nuevos retos que plantea la globalización superando los marcos estatales. Por otra parte, también podemos ver cómo incluye algunos conceptos básicos de la gobernanza, como son el diálogo, la concertación, la flexibilidad, la autorregulación, etc.

Además, el Libro Blanco recoge la apuesta por la participación de la sociedad civil, incluyendo a todos los agentes no gubernamentales, tanto patronales como sindicatos, las ONG, las asociaciones profesionales u organizaciones de base; propone la creación de redes, formadas por actores diversos, como empresas, comunidades, centros de investigación y organismos regionales y locales, dando especial importancia al conocimiento experto; plantea algunos cambios normativos destinados a favorecer otras vías además de la legislativa, como son los instrumentos no vinculantes y de autorregulación y las agencias reguladores independientes; y, por último, también se habla de la importancia de trabajar para la gobernanza mundial, y enfatiza el fomento de «la utilización de nuevos instrumentos a escala mundial como complemento al Derecho Internacional vinculante».

³⁶ L. Weiss, (ed.), *States in global economy: bringing domestic institutions back in*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 4.

³⁷ J. Hernández Zubizarreta, *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: Historia de una asimetría normativa*, Hegoa y OMAL-Paz Con Dignidad, Bilbao, 2009.

³⁸ A. Hernández Cervantes, op. cit., 2014, p. 19.

³⁹ Comisión Europea, *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, 2001.

Empresas transnacionales, nuevos actores globales

El papel político que juegan las ETN ha sido ampliamente debatido, tanto a nivel académico como político. El 4 de diciembre de 1972, Salvador Allende en un discurso ante la Asamblea general de la ONU denuncia lo que él llama un «conflicto frontal entre las grandes corporaciones transnacionales y los Estados».⁴⁰ Desde este momento y con el fortalecimiento del discurso antiglobalización, seguido de los intentos de restaurar la imagen de las ETN, proliferan los análisis teóricos en uno u otro sentido. En cualquier caso, podemos afirmar que las ETN⁴¹ se convierten en un actor principal de la globalización neoliberal.

Su expansión se debe en gran parte a la desregulación impulsada por el neoliberalismo en todo el mundo, que les permitió no solo transnacionalizar la producción, sino también centralizar cada vez más su poder gracias a procesos como la financiarización. Este proceso queda bien definido en una investigación reciente sobre las relaciones de propiedad entre las grandes empresas, que mostró cómo 147 empresas controlan el 38,4% del poder corporativo internacional. Esto significa que detrás de una arquitectura de propiedad extremadamente compleja, en realidad hay un grupo de monopolios que controlan las finanzas y la producción global.⁴² Este proceso se produce cuando, en los años ochenta, los accionistas (fundamentalmente fondos de inversión, de pensiones, soberanos o *hedge funds*) recuperan el poder de decisión de las empresas y exigen aumentar sus remuneraciones, tanto mediante el reparto de dividendos como a través de la mejora de la cotización bursátil, lo que genera un cambio de prioridades que dará protagonismo a las finanzas por encima de la producción real.

**La financiarización y la transnacionalización de la producción
de las empresas transnacionales han permitido reducir
su dependencia de las economías nacionales y aumentar
su poder de influencia mediante la «amenaza de no inversión»**

Este proceso, vinculado a la *financiarización*, junto a la transformación de las ETN en estructuras flexibles, que solo controlan las cadenas de valor globales pero que no tienen un

⁴⁰ D. Peña Gutiérrez, «Responsabilidad Social Corporativa» en J. Hernández Zubizarreta, E. González y P. Ramiro (eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales*, Icaria, Barcelona, 2012, p. 206.

⁴¹ La empresa transnacional es «aquella empresa que está constituida por una sociedad matriz creada de conformidad con la legislación del país en que se encuentra instalada, que se implanta a su vez en otros países mediante la inversión extranjera directa, sin crear empresas locales o mediante filiales que se constituyen como sociedades locales, conforme a la legislación del país destino de la inversión», J. Hernández Zubizarreta, E. González y P. Ramiro, «Nota de los editores» en J. Hernández Zubizarreta, E. González y P. Ramiro (eds.), op. cit., 2012.

⁴² S. Vitali, J. B. Glatfelder y S. Battiston, «The Network of Global Corporate Control». *PLoS ONE*, n. 6, 2011.

control directo de la producción, les ha permitido reducir su dependencia de las economías nacionales; y, por tanto, aumentar su poder de influencia mediante la «amenaza de no inversión».⁴³ Esta amenaza se produce en un contexto en el que las economías nacionales dependen cada vez más de la Inversión Extranjera Directa (en adelante IED) para garantizar su encaje en los mercados globales y, por tanto, obliga a los Estados a ceder frente a las demandas de las empresas si quieren seguir recibiendo inversión. Con este argumento las grandes empresas se convierten en socias de los gobiernos, un papel que queda reforzado, además, por la lógica de la gobernanza neoliberal, que asume que como los Estados no tienen recursos suficientes para lograr sus objetivos tienen que compartir la gestión de sus funciones con otros actores privados. En la práctica, este nuevo estatus de las ETN, se traduce en ventajas fiscales, laborales y medioambientales, que generan un escenario de competencia entre Estados para atraer IED que presiona los salarios y las regulaciones a la baja, en una espiral decreciente de medidas antisociales. Y que abre las puertas a las ETN en su objetivo permanente de expansión mediante la «acumulación por desposesión».⁴⁴

Por otra parte, este poder de presión gracias a su capacidad económica se complementa con una serie de mecanismos destinados a reforzar su influencia política. Algunos de estos mecanismos son: la construcción de ideología, que tuvo un papel clave en la expansión de las políticas neoliberales y la gobernanza, y se genera en *Think tanks*, universidades y agencias de relaciones públicas. Otro tipo de mecanismos son los relacionados con los procesos electorales, como son la financiación de partidos políticos o la construcción de la opinión pública y, en algunos casos, con la colaboración en golpes de estado, como fue el caso chileno.⁴⁵ Además de la colaboración con gobiernos autoritarios para defender las infraestructuras o reprimir a los trabajadores.⁴⁶ Por otra parte, para influenciar de forma directa a los gobiernos y las instituciones internacionales, cuentan con una estructura enorme de *lobbies* y cargos públicos de su confianza gracias a las “puertas giratorias”.

Por tanto vemos que las ETN no solo consiguen ser reconocidas como “socias” de los gobiernos, sino que además se garantizan que sus intereses serán defendidos por los gobiernos a través de diversos mecanismos. Esta influencia política se retroalimenta con la lógica de la gobernanza, ya que por un lado favorece la creación de un marco público-privado, generando la ideología necesaria para justificarlos y presentándose como interlocutoras válidas, y por

⁴³ U. Beck, *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Paidós, Barcelona, 2004.

⁴⁴ La «acumulación por desposesión» se da por la necesidad del capital de expandirse hacia nuevos territorios o sectores permanentemente; algunos ejemplos de esta lógica son la apropiación de prácticas culturales, los mecanismos de endeudamiento utilizados para imponer la devaluación de activos y la entrada de capitales, o el trabajo doméstico no remunerado, que garantiza la reproducción de la fuerza de trabajo y por tanto la reproducción del capital. Para una explicación ampliada del concepto: D. Harvey, *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid, 2004.

⁴⁵ N. Klein, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Paidós, Barcelona, 2007.

⁴⁶ J. Martí Comas, *Empresas transnacionales, Estados Nación y democracia*. HEGOA Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Bilbao, 2013.

el otro, la gobernanza refuerza la capacidad de influencia de las ETN brindándoles los espacios necesarios para desarrollar su poder y suprimiendo límites a su expansión gracias a la desregulación.

Por último, el poder político se refuerza con un orden jurídico internacional que las ampara: La *Lex Mercatoria* o Derecho Comercial Global. Este derecho es un ejemplo claro de la concepción neoliberal del derecho y de la influencia de la gobernanza neoliberal, ya que se basa en una supuesta neutralidad del derecho y el desplazamiento de las funciones del Estado.⁴⁷ Se trata de un derecho duro (por su carácter vinculante y coercitivo), que se basa principalmente en los contratos de explotación y comercialización, los tratados comerciales bilaterales y regionales, los acuerdos de protección de inversiones, las políticas de ajuste y préstamos condicionados, las normas y disposiciones multilaterales y los laudos arbitrales.⁴⁸ Esta *Lex Mercatoria* genera una «regresión a una especie de derecho feudal o corporativo», basado en el interés del gran capital transnacional y de los Estados ricos.⁴⁹

Este derecho comercial duro se refuerza con la otra cara de la moneda, que consiste en un derecho internacional de derechos humanos blando, sin capacidad sancionadora, lo que genera una gran asimetría entre la seguridad de las empresas y la de las poblaciones.⁵⁰ Algunos elementos de este derecho blando son; en primer lugar, la desregulación por parte de los Estados receptores de IED, además de la dificultad de llevar los procesos a los Estados de origen debido a que no todas las legislaciones contemplan la extraterritorialidad.⁵¹ Sumado a que, ni la Organización Mundial del Comercio ni los Acuerdos Comerciales y de Inversiones Regionales y Bilaterales incorporan ningún tipo de dimensión laboral, ambiental y social. Esta ausencia de regulación se complementa con la apuesta por iniciativas basadas en el principio

⁴⁷ Los tribunales arbitrales son el mejor ejemplo de la falta de neutralidad del derecho en la gobernanza neoliberal. Los inversores pueden decidir a qué tribunal se presentan y no es necesario que agoten las vías jurídicas internas, y, una vez juzgado el caso, permiten que sea la parte ganadora la que establezca las sanciones. Además, una vez terminado el proceso no se permite hacer recursos posteriores en otras instancias como la Corte Internacional de Justicia. Y los tribunales están enmarcados en unas organizaciones controladas por los Estados del norte, que establecen sus propios filtros políticos. J. H. Zubizarreta, op. cit., 2009, pp. 223-243.

⁴⁸ J. H. Zubizarreta y P. Ramiro, *Contra la lex mercatoria. Propuestas y alternativas para dismantelar el poder de las empresas transnacionales*. Icaria, Barcelona, 2015, p. 21.

⁴⁹ A. Teitelbaum, *La armadura del capitalismo*. Icaria, Barcelona, 2010, p. 187.

⁵⁰ Esta asimetría ha sido denunciada por movimientos sociales en todo el mundo como la "arquitectura de la impunidad", ligada a la demanda de normas internacionales vinculantes para empresas transnacionales. El primer paso en esta lucha se dio en 2004, cuando el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, presionado por las ETN, bloqueó la aprobación de las «Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas en relación con los derechos humanos». En su lugar se aprobó el Global Compact, un pacto entre empresas y organizaciones basado en principios voluntarios, y se nombró a John Ruggie como relator especial de las Naciones Unidas de Empresas Transnacionales y Derechos Humanos. Estas normas voluntarias son, aún, el principal referente en este tema, pero, desde junio de 2014, gracias a la aprobación de una resolución presentada por Ecuador y Sudáfrica, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha empezado de nuevo a debatir sobre la necesidad de normas vinculantes para las empresas transnacionales y la creación de un tribunal internacional para sancionarlas.

⁵¹ J. H. Zubizarreta, op. cit., 2009, p. 325.

de la voluntariedad y la unilateralidad, como son las líneas directrices de la Organización por la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Declaración tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), basadas en la lógica de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Sumadas al Pacto Mundial de las Naciones Unidas y al Marco de los Principios Rectores de Ruggie aprobado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2011.

Responsabilidad Social Corporativa (RSC), un ejemplo práctico de gobernanza

La aparición de la RSC se enmarca en la década de los noventa, en un contexto en el que se generaliza el debate sobre la impunidad de las ETN y por tanto aparece como respuesta para neutralizar los intentos de control social y normativo de las empresas multinacionales.⁵² Se trata de «un código de conducta interno de la empresa que comprende un conjunto de normas y principios que recogen valores éticos y acciones responsables dirigidos a los trabajadores y trabajadoras, los directivos de las empresas y el resto de grupos de interés».⁵³ Y, a pesar de que no existe un consenso sobre el propio término, podemos decir que se caracteriza por la voluntariedad, la unilateralidad, la autorregulación y la no exigibilidad jurídica. Además, en general, es entendida «como un *plus* normativo y de carácter voluntario, donde la empresa asume un compromiso ético».⁵⁴ Funciona a partir de diferentes prácticas como pueden ser: los códigos de conducta decididos de forma unitaria por los empresarios, los informes de RSC, los fondos de inversiones éticas, las etiquetas verdes o sociales, etc.

Si bien en un inicio la RSC apareció como una estrategia de *marketing*, ahora se ha pasado a una RSC estratégica, que va más allá de la RSC como caridad y restricciones, para constituirse como fuente de oportunidades, innovación y ventajas competitivas, como la expansión hacia nuevos mercados. En esta línea podemos ver como dentro del paraguas de la RSC, se sitúan tanto las estrategias de publicidad y “lavado de imagen”, para contrarrestar las denuncias de los movimientos sociales y mantener el prestigio, que las estrategias destinadas a la externalización y subcontratación dentro de programas de RSC y la ampliación de clientes y mercados. Al mismo tiempo se instaura un modelo de interacción entre empresas, gobiernos, ONG, comunidades, sindicatos, etc. a través de alianzas público-privadas, que legitiman a las ETN y refuerzan su papel de “agentes de desarrollo”.⁵⁵

Por tanto podemos ver como la RSC es un ejemplo claro de la lógica de la gobernanza, que convierte una demanda ciudadana de mayor control y justicia en una operación dedicada a convertir a las grandes empresas en socias de las instituciones públicas; además de invisibilizar el conflicto pretendiendo que las empresa puedan autorregularse y solucionar los problemas entre las “partes interesadas” a través de programas específicos o arbitrajes privados. Las consecuencias de este proceso son, como decíamos al inicio, la invisibilización de las personas excluidas, que genera más desigualdad, y el vaciamiento de las funciones estatales.

⁵² J. H. Zubizarreta, op. cit., 2009, p. 548.

⁵³ D. Peña Gutiérrez, op. cit., 2012, p. 206.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ M. Romero y P. Ramiro, *Pobreza 2.0. Empresas, estados y ONGD ante la privatización de la cooperación al desarrollo*. Icaria. Más madera, Barcelona, 2012.

Conclusiones

En una primera aproximación vemos como la lógica de la gobernanza encaja con el avance del neoliberalismo, planteando un modo de gobierno que le permite consolidarse. De esta forma la gobernanza ahonda en la creación de un nuevo escenario en el que los Estados transforman sus funciones para adaptarse a la globalización neoliberal y las ETN amplían su poder. Además, refuerza la hegemonía neoliberal, generando una nueva narrativa que esconde las causas de la crisis de gobernabilidad y legitimidad. En este sentido, se produce una paradoja ya que, a pesar de que la gobernanza no solucione las causas de la deslegitimación de los gobiernos, sí que consigue ampliar la hegemonía neoliberal, invisibilizando los problemas generados por esta, como son la falta de democracia y las desigualdades. Esta hegemonía se consigue extendiendo el discurso de la falta de alternativas y planteando soluciones a la crisis de soberanía que asumen la necesidad de superar los Estados-nación y legitiman el avance de los poderes privados y la limitación de la democracia.

Además, la implementación del modelo de la gobernanza neoliberal como respuesta a la crisis de legitimidad de los Estados-nación supone un ahondamiento de las circunstancias que los llevaron a esa situación. Ya que no solo no da respuesta a la necesidad de abordar una gobernabilidad a escala global para hacer frente a los retos globales, conformando nuevos espacios efectivos de gobernabilidad que respeten la democracia, lo que Vallespin llama «lugar de acción»,⁵⁶ sino que además va en dirección contraria. Alterando la capacidad de los Estados de continuar conformando efectivamente las arenas de la acción colectiva a nivel interno, así como de mantener su capacidad de generar acuerdos fiables en el sistema internacional.⁵⁷

De esta forma el neoliberalismo consigue seguir incidiendo en la retirada del Estado tanto hacia el mercado como hacia nuevas estructuras internacionales, con un discurso renovado que habla de gobernanza y “buen gobierno” para establecer criterios normativos a la acción política que, a la práctica, profundizan su crisis. Como afirma Boaventura, «la creación de requisitos normativos e institucionales para las operaciones del modelo de desarrollo neoliberal genera una destrucción institucional y normativa tan contundente que afecta, más que al papel del Estado en la economía, a la legitimidad global del Estado para organizar la sociedad».⁵⁸ Esto hace que cada vez más partes del Estado-nación funcionen «como espacios institucionales para el accionar de poderosas dinámicas constitutivas del “capital global” o fundamentales para su existencia», consiguiendo que la lógica del mercado global

⁵⁶ F. Vallespin, *El futuro de la política*. Taurus, Madrid, 2000.

⁵⁷ P. G. Cerny, «Structuring the political arena: public goods, states and governance in a globalizing world» en *Global Political Economy. Contemporary theories*. Routledge, London, 2000.

⁵⁸ A. Hernández Cervantes, op. cit., 2014, pp. 20-21.

de capitales se instale como política de Estado.⁵⁹ Sheldon S. Wolin define este escenario como «totalitarismo invertido», un tipo de régimen en «el que el poder corporativo se despoja finalmente de su identificación como fenómeno puramente económico, confinado principalmente al terreno interno de la “empresa privada”, y evoluciona hasta transformarse en una coparticipación globalizadora con el Estado».⁶⁰

La implementación del modelo de la gobernanza neoliberal como respuesta a la crisis de legitimidad de los Estados-nación supone un ahondamiento de las circunstancias que los llevaron a esa situación

Por tanto, a pesar de los intentos de presentar a las ETN como un aliado de los gobiernos, en realidad la advertencia de Allende aún sigue vigente. La fusión entre el poder político y el económico «pone en tela de juicio los mecanismos formales de representación y control democrático de la toma de decisiones».⁶¹ Se trata, en palabras de Beck, del «poder revolucionario del capital»⁶² o, como decía Allende, de la aparición de unos gobiernos «interferidos en sus decisiones fundamentales –políticas, económicas y militares– por organizaciones globales que no dependen de ningún Estado y que en la suma de sus actividades no responden ni están fiscalizadas por ningún Parlamento, por ninguna institución representativa del interés colectivo».⁶³

Estamos hablando, por tanto, de una narrativa innovadora que asume los marcos de crítica del actual Estado-nación y, por tanto, encaja con parte de las demandas de los movimientos contrahegemónicos, pero que en la práctica supone un avance del neoliberalismo y, consecuentemente, un retroceso en los esfuerzos por crear un mundo más justo y democrático, con una ciudadanía empoderada. Por esto, se hace esencial comprender el alcance de esta nueva narrativa y sus consecuencias para ser capaces de desenmascararla y buscar alternativas que, en vez de plantear una adaptación determinista a los marcos actuales, nos permitan idear escenarios distintos, más allá de los límites impuestos por el capitalismo global.

⁵⁹ S. Sassen, op. cit., 2010, pp. 280-281.

⁶⁰ S. Álvarez Cantalapiedra, «El poder de las empresas sobre la vida social» *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n. 127, pp. 5-11.

⁶¹ J. H. Zubizarreta, op. cit., 2009, p. 118.

⁶² U. Beck, *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Paidós, Barcelona, 2004.

⁶³ Citado en D. Peña Gutiérrez, op. cit., 2012, p. 206.