

Global governance y participación ciudadana efectiva

L. Martínez de Azagra (lmartz@ull.es),

C. D. Wehbe (cwebhe@ull.es),

S. Corral (scorral@ull.es)¹

Dpto. Economía de las Instituciones – Universidad de La Laguna

RESUMEN

En este trabajo se analiza el significado y traducción política del término global governance, crecientemente impuesto en los textos de los organismos o instituciones que gestionan los asuntos económicos del presente. En la medida en que esa gestión comporta la toma de decisiones que afectan al futuro común, aumenta la convicción de que la nueva situación requiere de políticas más globales, con formulas que permitan, mediante la descentralización, la más amplia participación en las decisiones e imbriquen a los centros más impuestos. Como reacción a esto, desde los círculos "oficiales" se implementa el concepto de governance (governabilidad?), surgido en el entorno empresarial y ahora extendido al ámbito de lo público.

En el caso de la Unión Europea, el proceso de integración se ha ido implementando y desarrollando al margen de la ciudadanía. Esta brecha se ha hecho aun más patente a medida que aquel ha ido progresando en profundización y extensión . Detrás del suavemente denominado "déficit democrático" está el déficit social, que se ha visto reforzado en la UE, uno de los principales baluartes en la defensa de la primacía del mercado en la regulación del proceso, tanto en lo interno como en su inserción global.

Aun así, en los últimos años ha sido creciente el reclamo de involucrar a los actores sociales y a la ciudadanía en general en los procesos de planificación y elaboración de políticas públicas. Prueba de ello el que en los acuerdos y directrices supranacionales (Acuerdo de Río, Agenda 21, Directivas y Comunicaciones Europeas,...) se hace hincapié en desarrollar procesos de inclusión donde los actores sociales puedan participar en los procesos de decisión, abarcando muy diferentes ámbitos en la elaboración de políticas públicas.

A tenor de estos hechos se plantea cómo desarrollar los procesos participativos para, mas alla de la retórica "oficial", lograr que la participación ciudadana sea realmente efectiva para la toma de decisiones.

¹ Co-autor para correspondencia

I. Acerca de la "Governance"

En la medida en que la gestión de los asuntos globales comporta la toma de decisiones que afectan al futuro común, se toma conciencia de que la nueva situación requiere de políticas más globales, con formulas que permitan, mediante la descentralización, la más amplia participación en las decisiones y que imbriquen a los centros más impuestos para alcanzar una cooperación solidaria en un marco de libertad.

Es precisamente como reacción a esta toma de conciencia por lo que se desarrolla y toma fuerza el término, o planteamiento, de la "governabilidad global". Si hasta ahora esa gobernabilidad era un asunto a resolver mediante relaciones intergubernamentales, siendo los gobiernos o las organizaciones intergubernamentales sus actores, en la nueva formulación se reclama que se coloque a la gente en el centro de los asuntos internacionales. En esta formulación se resalta la emergencia de una "sociedad civil" global que, auspiciando movimientos que refuerzan el sentido de la solidaridad, persigan el reconocimiento de la capacidad y el derecho del pueblo para tomar el control de su propia vida².

El propósito de esta sociedad civil, se dice, consiste en vivir en paz y orden, con expansión económica, respetando el medio ambiente, defendiendo la Naturaleza y preservando la diversidad. Si esto es así, se añade, bastaría con asumir una ética civil de aceptación global que sirva de guía para la acción. Tal ética estaría basada en valores universalmente aceptados como altruismo, justicia, equidad, generosidad, integridad, moderación, paciencia, tolerancia, solidaridad..³.

Lo primero que sorprende es que se presente a la denominada "sociedad civil " como portadora de unos valores emergentes que como mucho sólo son aceptados y difundidos por algunos grupos sociales, siendo una parte de estos últimos, además , los que nutren el tan denostado movimiento antiglobalización. Muy al contrario, el sistema del capital contribuye a conformar una sociedad caracterizada por el individualismo, el egoísmo, el consumismo, la competencia, la acumulación, la velocidad, la agresividad..., comportamientos todos ellos contrapuestos a los que caracterizan la ética civil que se reclama.

Dicho esto lo que interesa resaltar es la trampa que se tiende. El reclamo de la "sociedad civil" no es otra cosa que la pretensión de sustituir el estado democrático y su espacio político de interés general por un conjunto de intereses particulares y privados, muchos de ellos ligados o

² [Véase : "The Commission on Global Governance. Managing Economic Interdependence" en <http://www.cgg.ch>]

³ *Ibidem*.

relacionados por transacciones contractuales⁴. De esta manera se favorece la actuación de los grupos de poder que persiguen mayor concentración de poder para, mediante la privatización generalizada de todo poder público, entregar el poder al sector privado⁵.

El término "governance", "governabilidad" para nosotros, nace y se desarrolla con el llamado neoinstitucionalismo americano y va a constituirse en un elemento básico para su pretensión de interpretar en términos estrictamente económicos las relaciones sociales y políticas. El análisis de la empresa en términos de eficacia, esto es atendiendo exclusivamente a costos y beneficios, se pretende extender al conjunto de las relaciones sociales, reduciendo la política a la gestión de factores de producción, personas y recursos, para la obtención de beneficios⁶. Esta reducción economicista, que también podríamos caracterizar como neoimperialismo económico, sumada a la implantación de la función productiva (función de producción), contribuye a fortalecer la capacidad de decidir, planificar y reducir toda actividad humana a una actividad productiva, esto es contribuye a la imposición del capital⁷.

Posteriormente, y ya en pleno auge de las políticas neoliberales de reducción o privatización de servicios públicos, la "governabilidad" planteada para la empresa se extiende al ámbito de lo público. La crisis del estado del bienestar, por las restricciones presupuestarias que se traducen en el abandono de los servicios sociales, se intenta paliar recurriendo a la participación en la gestión de la denominada "sociedad civil", término ambiguo que incluye "todo lo que no es poder público" , tanto al sector privado, que se beneficia de las privatizaciones generalizadas, como al conjunto de la población que sufre los efectos de la nueva forma de atender las necesidades sociales. Así lo que se llama participación en una gestión "próxima al ciudadano" no es más que el intento de que las clases populares asuman los criterios de la gestión empresarial (governabilidad) que impone el sector privado⁸.

No puede pues extrañarnos que ahora, cuando el proceso de globalización se ve acelerado por un conjunto de políticas emanadas de los centros políticos y económicos más impuestos, tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional denominen "buen gobierno" a la disciplinada aplicación de esas políticas de liberalización, privatizaciones, reducción del gasto público y control de la inflación que imponen los centros de poder.

⁴ [Véase BROWN, J.: " De la gobernanza o la constitución de la política económica del neoliberalismo". En <http://attac.org>

⁵ [Véase GALVAN, F. y MARTINEZ DE AZAGRA, L. : "Lo local y lo global...." ob.cit]

⁶ [Véase BROWN, J: " De la gobernanza o ..." ob.cit]

⁷ [Véase GALVAN, F. y MARTINEZ DE AZAGRA, L.. " Evolución ...", ob.cit, cap.IV]

⁸ [Véase BROWN, J.: " De la gobernanza o ..." ob.cit.]

Pero como cada vez son más patentes los efectos nocivos de esas políticas, al igual que se hace al nivel local o municipal, a nivel global se reclama también la participación de la "sociedad civil" en la gestión y coordinación de los asuntos mundiales. Para ello se propicia la participación de las Organizaciones No Gubernamentales en representación de una parte de esa "sociedad civil", fundamentalmente en tareas ecológicas o humanitarias. Pero siempre acompañadas por la otra parte de la "sociedad civil", el sector privado que se rige por el beneficio y por tanto convierte en negocio tanto lo ecológico como lo humanitario⁹.

En definitiva, la entrega generalizada y creciente de gran parte de las funciones públicas a los agentes privados que conforman la denominada "sociedad civil", justificada por la reducción de costes que se deriva de la gestión empresarial que al tiempo se impone, obliga a reclamar la "governabilidad" y ésta remite a las "formas de gestión de los asuntos públicos en las que se apela a la intervención de la "sociedad civil" reduciéndose paralelamente el papel de las instancias políticas"¹⁰. La "governabilidad" aparece así como el ideal del pensamiento neoliberal: gobernar sin gobierno. Al reducir el campo de acción de los poderes públicos mediante su sustitución por la amalgama denominada "sociedad civil", el interés general (universal) tiende a desaparecer y se entroniza el interés privado. Aunque en algunos planteamientos se intenta deslindar el mundo empresarial de la "sociedad civil", en realidad esta, entendida como la esfera donde se expresan los intereses particulares, lo incluye. Claro que en las convocatorias que se le hacen a la "sociedad civil" para participar en la gestión el mundo empresarial aparentemente desaparece, quedando reducida a ONGs, movimientos sociales o sindicales. Pero esto es así porque los otros participantes, los responsables de la "governabilidad", representan o asumen el interés muy privado del capital. El dialogo entre ambos se establece siempre que la parte de la "sociedad civil" que no tiene intereses empresariales asuma también como propios los intereses del capital.

⁹ *Ibíd.*

Aunque a las ONGs se las intenta utilizar para legitimar la sustitución de los poderes públicos, no podemos ignorar que también pueden ser el instrumento de canalización de determinadas respuestas o luchas de resistencia.

¹⁰ *Ibíd.*

II. La Unión Europea y la “Governance”

En un estado democrático la legitimidad política emana de la soberanía popular. Sustituida ésta por los intereses privados de la denominada "sociedad civil", el golpe está dado... el golpe de estado que conduce al fascismo fáctico aún conservando el formalismo democrático.

El debate en torno a la gobernanza se reproduce en todos los niveles, también en el ámbito regional. En este apartado es de interés el análisis de la experiencia de la Unión Europea, fundamentalmente por dos razones:

a.- De un lado, el auge en la constitución de bloques regionales ha sido una de las principales vías por las que se ha profundizado en la globalización y mundialización de la economía. Uno y otro fenómeno se muestran como complementarios, dinámicamente engarzados en lo que es la transnacionalización, la internacionalización de la actividad productiva, fruto de las nuevas condiciones y avances tecnológicos. Con todo, el renovado interés por integrar las economías nacionales en agrupaciones permanentes en torno a mercados comunes, uniones aduaneras, zonas de libre comercio... se deriva, en gran medida, de las necesidades inherentes al proceso de mundialización y transnacionalización.

Efectivamente, la regionalización se consolida como un marco operativo, más adecuado a los requerimientos de la dinámica global que el constreñido marco del estado nación¹¹. Dentro de las experiencias de integración regional la Unión Europea es, con diferencia, la que ha alcanzado un mayor grado de profundización desempeñando, al tiempo, un destacado papel como correa de transmisión e imposición a escala planetaria del ideario neoliberal.

b.- De otro lado, en el momento actual la UE se está reajustando y reacomodando a las nuevas circunstancias de un escenario internacional, ahora global. En este proceso se manifiestan las graves carencias de una Unión Europea en exceso escorada hacia el mercado, disociada de la ciudadanía y con un sistema institucional complejo y opaco.

¹¹ En este sentido se puede decir que como señala DIAZ, E.: "...el Estado (nacional, central) es hoy demasiado pequeño para las cosas grandes (ahí, la Unión Europea o la propia ONU) y demasiado grande para las cosas pequeñas (comunidades Autónomas y Administración local en nuestro sistema constitucional) “ [Véase DIAZ, E: “Estado de Derecho y Derechos Humanos” en Cuaderno del seminario Público Ética Pública y Estado de Derecho. Fundación Juan March, Barcelona, pág. 52-53]

La Unión Europea y sus Estados miembros se desenvuelven en múltiples niveles, pero todos ellos tienen como común denominador a la globalización neoliberal. De hecho, la dirección y aceleración que ha registrado el proceso de integración europeo en los últimos quince años no deja de ser una respuesta, más o menos fallida, por parte de los Estados miembros de la UE a los cambios acaecidos en el escenario internacional, ahora cada vez más global.

Desde la caída del Bloque del Este, los cambios dentro de la UE se han sucedido con inusitada rapidez respecto al ritmo al que nos tenía acostumbrados hasta entonces el entramado europeo. Si bien es cierto que hemos de ser algo comedidos en esta afirmación, ya que en unos aspectos se profundiza de forma sustancial y en otros únicamente se realizan declaraciones programáticas, de principios... pura “retórica”.

El proceso de globalización, con la concentración de capital y el reclamo de puertas abiertas que conlleva, ha servido de acicate, de justificante y de excusa para que el proceso de integración europeo se escorase aún más hacia el mercado, de forma que, al tiempo que se pliega completamente a los dictados del mismo, lo refuerza y apuntala. No podía ser menos, los Estados miembros y los agentes e intereses más impuestos no son elementos neutrales, asépticos o inertes en el escenario global; al contrario están plenamente integrados en la dinámica de tensión y conflicto que marca el ritmo de las relaciones internacionales en la actualidad, y de las económicas en particular.

Por lo tanto, las críticas que tradicionalmente se le han hecho al proceso de integración europeo, en el momento actual siguen estando plenamente vigentes. Las limitaciones e insuficiencias del mismo son cada vez más evidentes, de forma que éstas amenazan con colapsar el proyecto. En esa ocasión nos centraremos en dos aspectos que consideramos de especial relevancia: la escasa atención que se ha prestado al ámbito de lo social y la “crisis de legitimidad” que presenta la UE.

II.1.a.- La escasa e insuficiente atención que se ha prestado al ámbito de lo social

Una de las limitaciones importantes para un adecuado funcionamiento de la Unión a nivel interno, es la escasa atención que se le ha prestado a los asuntos relacionados con el ámbito sociolaboral. Efectivamente, la ausencia de una política social europea que vaya más allá de meras declaraciones programáticas y más allá de una coordinación sobre mínimos, ha llevado a que las respuestas por parte de la Unión en los temas sociales hayan sido tardías y claramente insuficientes. Hemos tenido que esperar a finales de la década de los 90 para que en el Tratado de Amsterdam se incluyese un capítulo sobre el empleo.

En el momento actual ni siquiera se plantea la posibilidad de una política laboral comunitaria, al igual que en el ámbito de la fiscalidad, esta posibilidad es muy lejana en el hoy horizonte europeo. Aspectos tan relevantes en esta materia como la remuneración o la seguridad social, entre otros, siguen estando bajo la tutela y criterio exclusivo de los Estados miembros y no parece que esta situación vaya a cambiar.

En este sentido, podemos decir que el mercado común está cojo, ya que la libre movilidad de trabajadores no será posible ni factible hasta que la política social lo sea. No se puede hablar de trabajadores europeos sin una legislación europea, obviar esto es inclinar la balanza ostensiblemente hacia la gran empresa, darle una ventaja clara al capital frente al trabajo.

Efectivamente, esto se puede constatar en el avance sin precedentes que se ha conseguido en la “Europa del capital”, al tiempo que éste iba diseñando, a medida de sus necesidades, una “Europa mercado”, ¿pero dónde queda la “Europa social”? El Tratado de Roma ya le daba una ventaja sustancial a los aspectos mercantiles al priorizar el objetivo de creación de un “mercado común”, de forma tal que se contemplaba la acción social como un aspecto complementario, y condicionado a la consecución del mismo. A pesar, de que en algunos pasajes del preámbulo del Tratado de Roma se puede atisbar un cierto sentido social, el mismo se expresaba de forma totalmente subordinada al crecimiento económico, lo social ocupaba un lugar bastante secundario en aquel entonces, y en ningún caso se planteaba la necesidad de elaborar una política social de carácter supranacional. En el momento actual es perentorio desarrollar una verdadera política social y laboral de carácter supranacional. Claro que para ello es necesario entrar en un debate profundo con todos los agentes sociales y con

los ciudadanos europeos, sobre el modelo social que se quiere para “la casa común” que debe de ser la Unión Europea.

Sin embargo, ¿se está por la labor de entrar en este debate desde los centros de decisión política y económica de la UE?. A la vista de los resultados y por la marcha de los acontecimientos, todavía se está muy lejos de lograr avances en este sentido. Más bien al contrario, se está secuestrando la posibilidad de debate, de participación ciudadana en los aspectos relacionados con estos temas, legitimándose al tiempo el desmantelamiento de lo que se ha denominado “modelo social europeo”¹². Así, en el texto presentado por la Convención Europea se recoge, entre los objetivos de la Unión, que ésta:

*“...obrará por un desarrollo sostenible de Europa **basado en un crecimiento económico equilibrado, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.**”¹³*

Una vez más, lo social queda supeditado a la máxima del crecimiento y la competitividad. En este sentido no es de extrañar que la “Carta de Derechos Fundamentales” aprobada en Niza, y que se incluye en este texto, sustituya el derecho “al trabajo” por el derecho “a trabajar”¹⁴. Garantizando y legitimando a nivel de la Unión la rebaja de los derechos sociales que se está dando en los Estados miembros¹⁵. Esta circunstancia es más que evidente a medida que avanzamos en el texto propuesto por la Convención, y en concreto en la Parte III donde la sección destinada al empleo no va más allá de la mera coordinación entre Estados miembros en aras de la consecución de una

¹² [Véase ALBERT, M. : “Capitalismo contra capitalismo”. Ed. Paidós, Barcelona, 1992.]

¹³ [Véase CONVENCION EUROPEA: “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”. CONV 850/03. Bruselas, 18 de julio de 2003. Pág.6]

¹⁴ [Ibidem. Pág. 50]

NOTA ELIAS

¹⁵ “Es así que el modelo liberal más que suprimir situaciones de desigualdad puede servir al propósito bien distinto de crear nuevas desigualdades, no ya sólo en los márgenes (excluidos y marginados) de la sociedad sino también en el centro de la estructura social: la degradación de la condición salarial y la pérdida de ciudadanía activa de los sin trabajo o “trabajadores pobres” [Véase JOIN-LAMBERT, M.T.: “Exclusión: pour une plus grande rigueur analyse” DS, 1995, pág.215] citado por MONEREO PEREZ, J.L.: “Un futuro para la política social europea” en Ágora, 2,1999, Pág. 83]

economía altamente competitiva¹⁶. Por su parte, la Sección destinada a la política social establece que la misma *“tendrá como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones¹⁷”*. Se sigue partiendo de los mismos planteamientos de antaño, de forma que esa equiparación se espera que sea un resultado del funcionamiento del mercado interior. Así mismo, se establece explícitamente que tanto la UE como los Estados miembros en esta materia actuarán teniendo *“en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión”¹⁸*.

Efectivamente, cuando entramos en los medios de acción para la consecución de los objetivos de la Unión, es decir en las políticas, se establece que:

“Para alcanzar los fines enunciados en el artículo I-3, la acción de los Estados miembros y de la Unión incluirá,... y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

2. Paralelamente,..., dicha acción implicará una moneda única, el euro, y la definición y aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Unión, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

3. Dichas acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.”¹⁹

¹⁶ “...en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el artículo I-3.” [Véase CONVENCIÓN EUROPEA: “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”.ob.cit. Pág.103]

Esta redacción tiene mucho que ver con el Proceso de Lisboa, institucionalizado en el Consejo de Lisboa del 23 y 24 de marzo de 2000.

¹⁷ [Véase CONVENCIÓN EUROPEA: “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”. Ob.cit. Pág. 106]

¹⁸ La negrita de los párrafos que hacen referencia al texto de la Convención Europea han sido puestos por el autor.

¹⁹ Ibidem, Pág...87

Como se puede observar el término “economía social de mercado” pierde lo de “social” y queda reducido a “economía de mercado”, aflorando la verdadera naturaleza del proceso que, lejos de alterarse, se mantiene y se refuerza en el nuevo texto que pretende ser la Constitución de la UE.

Esta es una importantísima limitación para que la profundización en el proceso de integración europeo vaya más allá de lo meramente mercantil. La prioridad que se le ha dado a los aspectos mercantiles ha acabado aplastando una evidencia incuestionable: la UE no se puede construir al margen de los ciudadanos; y ésta se ha de edificar sobre una “solidaridad de hecho”, también en lo social.

Unicamente cuando la política social garantice a los ciudadanos un conjunto de derechos sociales que operen, no como instrumento del mercado interior sino, como cauces efectivos de integración y participación de la ciudadanía en el proyecto de integración europeo y en la definición de sociedad europea, estaremos en condiciones de hablar de “espacio social europeo”. Este planteamiento de lo social se aleja de los planteamientos actuales de la UE y de los Estados miembros, en los que la política social se considera fundamentalmente como una medida de acompañamiento en las políticas encaminadas al fortalecimiento y consolidación del mercado interior.

II.1.b.- El proceso de integración europeo presenta un importante déficit democrático.

La política nacional, los gobiernos nacionales y la visión particular de los dirigentes de los estados, han marcado de forma clara la evolución del proceso de integración. Un proceso que se ha realizado al margen de la ciudadanía, sin involucrarla en el mismo. El déficit democrático está en la base del déficit social.

A pesar de que en el Tratado de Roma se establecía la elección directa y por sufragio de los miembros del Parlamento Europeo, habrá que esperar hasta 1979 para que se realicen las primeras elecciones, y hemos de esperar casi otra década para que se le comiencen a dar al Parlamento competencias para intervenir en materia legislativa. Hasta ese momento la capacidad de decisión estaba en manos exclusivas del Consejo, es decir en manos de los Estados miembros de la Comunidad y sus gobiernos, el Parlamento sólo tenía una función consultiva. Quizás éste sea el ejemplo más palpable del “valor” que se le daba a la opinión de los ciudadanos en los asuntos europeos.

La lucha y denuncia continua por parte de Parlamento europeo, del carácter antidemocrático que “de facto” presentaba el entramado institucional europeo, le ha permitido en la última década ir arañando competencias más acordes con lo que se

Hoy por hoy ese reconocimiento aún no es pleno. En efecto, hemos de esperar a ver lo que ocurre con la propuesta que, en este sentido, se recogía en el texto elaborado por la Convención europea después del resultado fallido de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de Diciembre de 2003.

Sin embargo, como es habitual, la respuesta ha sido tardía e insuficiente para salvar la ruptura con la ciudadanía. Es necesario avanzar en el sentimiento de pertenencia por la vía de la participación, pero además es necesario alentar el sentimiento de solidaridad entre los ciudadanos y los pueblos de la UE.²⁰ Pero, las actuaciones de los gobiernos de los Estados miembros no parecen ir encaminadas por esa senda. Efectivamente, el papel de las regiones, de los entes locales, de la sociedad civil..., se ve eclipsado por la centralidad que siguen ostentando los estados nacionales en el proceso de integración, y por la particular visión de los gobernantes de los asuntos de estado, como si éstos les fueran ajenos a los ciudadanos, o escapasen a su comprensión²¹.

No se debe perder de vista que las instituciones comunitarias no funcionan en un vacío político: el grado y metas de la integración y solidaridad, la armonización de políticas, la autoridad de la propia Unión, los deciden los asociados en el proceso de integración dentro de un marco operativo concreto. La brecha entre la clase política y el ciudadano es una realidad que sólo se puede superar a través de una creciente democratización en el proceso de toma de decisiones comunitario. Democratización que ha de ir unida a una mayor participación de los distintos niveles decisionales que convergen en el proyecto comunitario, un delicado equilibrio que, en la actualidad, dista de ser tal.

Desde el punto de vista institucional, el proyecto de integración europeo se ha caracterizado por su complejidad, tanto en el proceso de toma de decisiones como en la atribución de funciones entre las diferentes instituciones de las que se ha dotado.

²⁰ Ejemplo de ello es el debate en torno a los desequilibrios presupuestarios, que en último término enfrenta a los ciudadanos de los países que son aportadores netos con los ciudadanos de los países que son receptores netos. Es clarificador que nos planteáramos que ocurriría si en los diferentes estados nacionales que componen la UE se diese un debate en estos términos.

²¹ En la encuesta del eurobarómetro de la primavera del 2003, donde se encuestaron a 16.410 personas pertenecientes a los 15 Estados miembros de la Unión, se pone de manifiesto que la mayoría de los encuestados (63%) apoya la idea de una Constitución europea pero al tiempo se observa un gran desconocimiento del trabajo de la Convención sobre el futuro de Europa (la respuesta “no sabe” supera ampliamente el 50 %). Que duda cabe que comprender y participar activamente, sin estar adecuadamente informados es bien complejo.

En buena medida esta circunstancia ha venido condicionada por la propia naturaleza del proceso de integración europeo. El diseño que arranca con el Tratado de Roma ha ido tomando forma y contenido al tiempo que el propio proceso de integración se desarrollaba. Efectivamente, quizás el mayor éxito que podemos atribuir al proceso de integración en Europa Occidental ha sido su capacidad de supervivencia a lo largo del tiempo, a pesar de las crisis que de forma recurrente se manifiestan en el seno del mismo.

La confluencia de instituciones de carácter supranacional en las que, de un lado, se le daba un papel destacado a los Estados miembros y, de otro, se velaba por los intereses de la propia Comunidad, ha permitido ir configurando un sistema institucional original, un traje a medida de los intereses de los estados involucrados en el proceso; y que actualmente refleja la ausencia de una visión común respecto al diseño político en el que, finalmente, debe fraguar el proceso de integración.

En este sentido, y aunque resulte paradójico, los fundadores de la Comunidad Económica Europea parecían tenerlo mucho más claro que los actuales dirigentes. La voluntad de avanzar hacia una unión política se acariciaba como el objetivo final del proceso de integración europeo. Las circunstancias de aquel momento histórico revelaban la falta de voluntad política y oportunidad para avanzar en esa línea, pero el anhelo estaba ahí. En el momento actual la falta de voluntad política sigue siendo manifiesta, sin embargo, no podemos decir lo mismo respecto a la oportunidad. La definición del papel de la Unión Europea en el mundo, sí efectivamente lo que se pretende es que ésta desempeñe algún papel²², pasa necesariamente por avanzar decididamente hacia la unificación política. Otro tipo de discurso lo único que hace es enmascarar un diseño político de facto, donde los gobiernos se convierten en paraguas, ahora también a escala europea y global, de los intereses de los agentes más impuestos, de aquellos directamente beneficiados por una Europa de mínimos, por un concepto de Europa reducido a “mercado europeo”.

Quizás sería conveniente recordar el mensaje que se le ha dado a los ciudadanos europeos y que aparece recogido en el preámbulo del documento elaborado por la Convención Europea²³. A no ser que éste sea pura retórica, la definición política de la Unión

²² [Véase “Conclusiones de la Presidencia –Leaken 14 y 15 de diciembre de 2001” , en concreto el Anexo número I “Declaraciones de Leaken sobre el futuro de la Unión Europea” Págs. 19-26]

²³ [“Nuestra Constitución se llama democracia... porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría.

Europea es más urgente que nunca. La heterogeneidad creciente amenaza con colapsar el proceso de integración dejándolo encorsetado al ámbito de lo económico, donde los intereses y agentes más impuestos operen cómodamente. Pero, evidentemente, esto también es política: optar por un concepto de Europa que quede reducido a “la Europa de los mercaderes” es optar, claramente, por una política que acuna y protege a determinados intereses guiados por el principio de máxima ganancia. Por lo tanto, entraríamos en una definición de Europa a nivel global que quedaría reducida a la de bloque mercantil; mercados regionalizados interactuando en pro de un proyecto de mercado global y donde los centros de decisión político-económicos, crecientemente imbricados a escala global, redefinen un nuevo orden mundial de acuerdo con sus intereses y particular visión del mundo.

II.2.- El libro Blanco sobre la Gobernanza europea. Principales limitaciones.

Para hacer frente a esas carencias la CE desde mediados de los ochenta, pero sobre todo en la década de los 90, fue realizando ajustes y reformas en su marco institucional, abriéndose el camino para el debate sobre la “gobernanza europea” que, cristalizó en el año 2001, en el Libro Blanco de la Gobernanza europea²⁴.

A pesar de que el término gobernanza se ha convertido en uno de los vocablos de moda y ha ido adquiriendo importancia a lo largo de los últimos 10 años, todavía no existe una definición de gobernanza que sea universalmente aceptada. En el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua el año 2000 aparecía recogido el término gobernanza como: “Acción y efecto de gobernar o gobernarse”; en el año 2001 se recogía también como: “Arte

Conscientes de que Europa es un continente portador de civilización, de que sus habitantes, llegados en sucesivas oleadas desde los albores de la humanidad, han venido desarrollando los valores que sustentan el humanismo: la igualdad de las personas, la libertad y el respeto a la razón,

Con la inspiración de las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, cuyos valores siguen presentes en su patrimonio y han hecho arraigar en la vida de la sociedad su visión del valor primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto del derecho,

En el convencimiento de que la Europa ahora reunida proseguirá por esta senda de civilización, progreso y prosperidad en bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos; de que esa Europa quiere seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al progreso social; de que desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo,

En la certeza de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están resueltos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común,

Con la seguridad de que, "unida en su diversidad", Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana” [Véase Preámbulo de la Constitución de la Unión Europea. Texto elaborado por la Convención europea. Secretaría. CONV.797/1/03]

²⁴ [Véase COMISION EUROPEA: “La Gobernanza europea . Un Libro Blanco” COM (2001) 428 final. Bruselas, 25.7.2001.]

o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. El concepto de “gobernanza” en la UE, al igual que la gobernanza global, bebe de la fuente de la “corporate governance”²⁵.

Pero, ¿qué entiende la Comisión Europea por “gobernanza”? En Libro Blanco se recoge que “el concepto de “gobernanza” designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”²⁶.

El Libro Blanco fue aprobado en julio del 2001 y busca reforzar a la Comisión frente al Parlamento y el Consejo, en un momento especialmente delicado para esta institución que ha visto reducida su capacidad de maniobra²⁷. Con todo, el Libro Blanco se estructuró en cuatro partes en las que aparecen recogidas: las deficiencias de gobernabilidad de la UE (Parte I)²⁸, los principios sobre los que se sustenta la buena gobernanza (Parte II)²⁹, las

²⁵ [Véase RHODES, R.A. W.: “The New Governance: Governing Without Government”. Political Studies, nº 44, 1996, pág. 652].

La influencia de lo económico en el concepto de “gobernanza” es determinante de forma que ésta implica “la empresarialización del gobierno”, [Véase ALLOT, P.: “European governance and the re-branding of democracy” , European Law Review, 2002, 27-1 pág..61] y [COTINO HUESO, L. “A proposito del concepto de gobernanza europea”]

²⁶ [Véase COMISION EUROPEA: “La Gobernanza europea . Un Libro Blanco” , ob.cit .pág. 8]

²⁷ A principios del año 2000 la Comisión Europea recogía entre sus objetivos estratégicos la reforma de la gobernanza europea.

La grave crisis en el año 1999, con la dimisión en pleno de la Comisión Europea, el progresivo reforzamiento del principio de subsidiariedad y proporcionalidad a medida que aumenta en profundidad y extensión el proceso de integración europeo, son todo factores que ponen de relieve que es perentorio abordar la construcción de la dimensión política europea pero donde los recelos y falta de consenso entre los Estados miembros es manifiesta. En momento actual, la brecha abierta a raíz de la guerra de Irak, el fiasco de la CIG de diciembre pasado en torno a la denominada “Constitución europea” , las incertidumbres en torno a la ampliación...amenazan con reforzar la practica intergubernamental por la vía de una profundización multinivel que fraguaría en una Unión europea también multinivel . Evidentemente, en este escenario la Comisión Europea se perfila como la gran perdedora, en un pulso en el que el Consejo saldría reforzado.

²⁸ Se recoge, que al tiempo que los europeos esperan de los políticos que éstos den soluciones a los problemas se manifiesta, por parte de esos mismos ciudadanos, una creciente falta de confianza en las Instituciones y en la clase política.

“Tanto los parlamentos como los gobiernos nacionales son conscientes de este problema, que sin embargo resulta especialmente preocupante en lo que atañe a la Unión Europea. Son muchos los que, frente a un sistema complejo cuyo funcionamiento apenas entienden, cada vez confían menos en su capacidad para realizar las políticas que ellos desean. A menudo se percibe a la Unión como algo remoto y, al mismo tiempo, demasiado intervencionista.

Al tiempo se El “no” irlandés evidencia el impacto de estos problemas en buena parte de la población. Dicho impacto se reflejó no sólo en el resultado final del referéndum, sino también en la escasa participación y calidad del debate que lo precedió” .[Véase COMISION EUROPEA: “La Gobernanza europea . Un Libro Blanco” , ob.cit .pág. 2]

²⁹ La Comisión establece que los principios que constituyen la base de una buena gobernanza y de los cambios propuestos son los siguientes (5): *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia..* Ibidem pag. 10

modificaciones que se tenían que implementar y su desarrollo (Parte III)³⁰ y, por último, un resumen (“De la gobernanza al futuro de Europa”) en el que se sintetiza el desarrollo de las modificaciones propuestas³¹.

Sin embargo, este planteamiento y visión de la gobernanza europea es totalmente insuficiente para poder cubrir los importantes déficits que desde el punto de vista democrático y social presenta hoy la Unión Europea. Realmente, lo que se pretende es el mantenimiento del “status quo”, profundizándose en las carencias a las que, supuestamente, se pretende dar solución.

Dos de los principios sobre los que se apoyan las propuestas recogidas en el Libro Blanco, y sobre los que la Comisión carga mucho las tintas para superar los déficit a los que nos hemos referido, son el principio de participación y el principio de apertura. Ambos se articularían en torno a la denominada “sociedad civil”³², actor estelar en el marco de reforma de la gobernanza europea que ha propuesto la Comisión.

El primer principio se materializa en la promoción de la participación corporativa de grupos y agentes sociales - no de individuos- canalizada a través de un sistema de consultas. Al tiempo, esta participación se ha de desarrollar en un contexto abierto y transparente (principio de apertura).

En el Libro Blanco, la Comisión declara que busca una participación de todos los actores sociales en el proceso europeo. Sin embargo, la participación pretendida por la Comisión se aleja de la participación democrática, de la participación del ciudadano individual, derivando hacia una especie de “cooperación corporativa” en la que la “sociedad civil”, por ella previamente delimitada, coopera en el proceso de toma de decisiones comunitarias y en la aplicación de las mismas en aras de una mayor eficiencia y eficacia del

³⁰ En cuanto a los cambios propuestos por la Comisión estos se agrupan en cuatro secciones: la primera se centra en los medios de reforzar la participación en la elaboración y aplicación de las políticas de la UE. La segunda se refiere a la mejora de la calidad y aplicación de las políticas comunitarias. La tercera tiene por objeto reforzar la vinculación entre la gobernanza europea y el lugar de la Unión en el mundo. Por último, la cuarta sección aborda el papel de las Instituciones. Ibidem pags. 12 a 36]

³¹ Ibidem pags.37 a 40

³² La Comisión europea entiende por sociedad civil aquella que agrupa, en particular, a las organizaciones sindicales y patronales (los "interlocutores sociales"), así como a las organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, organizaciones de beneficencia, organizaciones de base, y organizaciones para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal, con una especial contribución por parte de las iglesias y comunidades religiosas. Para una definición más precisa de la sociedad civil organizada [Véase el dictamen del Comité Económico y Social sobre "El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea", DO C 329, de 17.11.1999, p. 30.]

sistema³³. No se trata de aumentar la dimensión política del proceso sino que este proceso participativo se contemple desde un punto de vista fundamentalmente administrativo.

Efectivamente, esta vía de participación es la reformulación idónea para que bajo el paraguas de la “participación virtual” de la sociedad civil, se anule y neutralice las demandas de participación real de la ciudadanía. Al tiempo, se rebaja el papel del Parlamento que quedaría en un segundo plano como “facilitador” de la participación de la “sociedad civil” bajo el principio de apertura³⁴.

A pesar de que en el Libro Blanco de la Comisión se reconoce expresamente que el problema del funcionamiento de la UE es, en última instancia, el tema del déficit democrático, poco aporta el Libro Blanco para superar la “crisis de legitimidad” de las decisiones comunitarias. Es más al definirse la gobernanza como una apuesta para lograr la mayor eficiencia y eficacia posible en el sistema, y quedar reducida ésta a “formas de hacer”, la “crisis de legitimidad” es conscientemente reconducida a una “crisis de gobernanza”, presentándose como un problema técnico y no político³⁵.

Como señalábamos anteriormente las instituciones comunitarias no funcionan en un vacío político: el grado y metas de la integración y solidaridad, la armonización de políticas, la autoridad de la propia Unión, los deciden los asociados en el proceso de integración dentro de un marco operativo concreto. La brecha entre la clase política y el ciudadano es una

³³ “La legitimidad por el resultado viene, por tanto, a sustituir a la legitimidad por la representación, o legitimidad democrática”. [Véase BAR CERDON, A: “El Libro Blanco `La Gobernanza europea ´ y la reforma de la Unión”. Pág.11. http://europa.eu.int/comm/governance/contrib_cedon_es.pdf]

³⁴ En este sentido el Parlamento manifestó abiertamente su disconformidad en su informe sobre el Libro Blanco de la Gobernanza europea: “ la consulta a los sectores afectados [...] tan sólo puede complementar, pero no sustituir los procedimientos y las decisiones de las instituciones legislativas legitimadas democráticamente; en el procedimiento legislativo solamente podrán decidir responsablemente el Consejo y el Parlamento, en su calidad de legisladores, y tomando debidamente en consideración los dictámenes de las instituciones contempladas en los Tratados CE, en particular, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones”. Así mismo, el Parlamento Europeo expresa que “ no puede aceptar que se pretenda recortar las facultades normativas y la participación en el proceso legislativo de la única institución que es elegida directamente por los ciudadanos europeos; considera que el incremento de la comunicación de los ciudadanos con las instituciones de la Unión pasa necesariamente por el refuerzo de las facultades legislativas del Parlamento” [Véase Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión "La gobernanza europea" (COM(2001) 428 - C5-0454/2001 - 2001/2181(COS)). A5-0399/2001.Pág. 5]

³⁵ De forma que, esta noción de gobernanza es la punta de lanza de una nueva ofensiva antidemocrática en la que se pretende imponer el yugo del determinismo económico como eje rector del entramado social (de la sociedad) De forma que si la “crisis de legitimidad” exigía un cambio de sistema, la “crisis de gobernabilidad” y la petición de “gobernanza” conlleva un fuerte disciplinamiento ciudadano.[Véase MESA REDONDA: “La trampa de la gobernanza. Estado, sociedad civil y mercado en América Latina”. José Vidal Beneyto, Juan Carlos Monedero, Tomás Rodríguez Villasante y marcos Roitman. En <http://WWW.nodo50.org/forosocial/>]

realidad que sólo se puede superar a través de una creciente democratización en el proceso de toma de decisiones comunitario.

III ¿Es posible otro estilo de Gobernanza?

A nivel local donde se implementan los procesos de planificación y elaboración de políticas públicas, nos encontramos cada vez más con la necesidad de enfrentarnos a una serie de cuestiones que difícilmente se pueden afrontar con los sistemas tradicionales de toma de decisiones. Es a este nivel, donde pueden desarrollarse verdaderos procesos de gobernanza extendida. En sí estos procesos de participación ciudadana surgen debido a las características inherentes a unos problemas que no pueden ser afrontados por las actuales instancias de decisión.

Uno de los rasgos característicos de la sociedad actual, es la creciente preocupación por las cuestiones socio ambientales —efecto invernadero, escasez de energía, degradación del medio natural. Las instituciones de la sociedad industrial se ven enfrentadas, desde la segunda mitad de este siglo, a la posibilidad de autodestrucción de toda vida en este planeta, una posibilidad totalmente novedosa (Beck, 1995). La era en la que el “progreso” se asociaba a incrementos exponenciales en el consumo de energía, de recursos, de producción de bienes, e incluso de volumen de residuos generados esta siendo cuestionada.

En las últimas décadas han sido las repercusiones negativas de esta concepción de progreso las que han comenzado a asumir especial protagonismo cuestionando la idoneidad del tipo de relación que las sociedades industriales han establecido con el medio para satisfacer sus necesidades y desarrollarse.” Nos encontramos así ante un importante contrasentido, el desarrollo tecnológico y científico ha llevado a las sociedades occidentales a niveles desconocidos de prosperidad, longevidad y protección, pero, al mismo tiempo, nunca ha sido tan elevada la preocupación social en torno a la seguridad, la calidad de vida, los riesgos tecnológicos, los peligros medio ambientales y la degradación de la democracia.

La incesante innovación que, día a día, tiene lugar en el seno de nuestra sociedad, se encuentra acompañada de amplios e incontrolables cambios en el medio natural, debido a factores tales como contaminación, desertización, destrucción de ecosistemas. La marginalización que ha sufrido la problemática socio ambiental en las agendas de política pública, frente a otras

políticas más centradas en el corto plazo y orientadas a lograr las mayores cotas de crecimiento económico, han provocado un preocupante deterioro del medio.

En la actualidad los expertos se enfrentan a problemas introducidos a través de políticas en los cuales es común que los hechos sean inciertos, los valores estén en conflicto, los intereses sean altos, y las decisiones urgentes (Funtowicz y Ravetz, 1990).

La imposibilidad de utilizar el tradicional sistema decisor para obtener soluciones estables en un entorno de alta incertidumbre, ha conllevado la pérdida de legitimidad del y en el sistema. Este hecho comienza cuando la sociedad busca soluciones para los problemas socio-ambientales, las cuales no pueden ser obtenidas, únicamente, a través de análisis científico: “regulators ask scientists for answers to unanswerable questions” Constanza y Cornwell (1992).

En este sentido, los peligros de nuestra era poseen además del físico un potencial explosivo de índole social (Beck, 1993). Con la aparición de peligros, las instituciones entran en una carrera por sobrepasar sus aseveraciones a propósito de la seguridad. Las instituciones de la sociedad industrial desarrollada (la política, el derecho, las ciencias de la técnica, las empresas industriales) disponen de un amplio arsenal para la “normalización” de peligros no calculables. Estos pueden ser reducidos a magnitudes despreciables, suprimidos gracias a oportunos parangones, o forzados a un anonimato causal y jurídico. Sólo que, paulatinamente, accidente tras accidente, la lógica de esa incapacidad institucionalizada de dominar los peligros se torna en su contrario.

Esta situación provoca frustración y mensajes contradictorios que serán amplificados por los medios de comunicación, dando lugar a que los diferentes actores presenten sus propios expertos. El resultado de este proceso es una situación donde un gran número de expertos discute sobre la problemática, generando un escenario que a nivel político desemboca en una pérdida de legitimidad en las instituciones. La sociedad llega a creer que la toma de decisiones es solo una materia de poder, especialmente económico.

El último escalón de esta dinámica de pérdida de legitimidad del sistema será una continua generación de diferentes alternativas a los problemas ambientales que van a lanzarse al campo de la decisión; alternativas que no intentarán, en la mayoría de los casos, resolver la problemática socio-ambiental presentada³⁶ sino que buscan preservar una sistema social estable con capacidad de generar soluciones (Corral Quintana, 2000).

³⁶ Hecho tanto más grave si tenemos en cuenta la urgencia e irreversibilidad que presentan las acciones dirigidas a la problemática medioambiental.

Como reacción a esta situación, en los últimos años, los tradicionales sistemas de decisión (entre los que se incluyen los sistemas de soporte a la decisión: SSD) están sufriendo un cambio que les permita adecuarse a las nuevas problemáticas socio-ambientales. Estilos de gobernanza más inclusivos reconocen la necesidad de nuevos procesos de planificación en los cuales se promueva el debate entre los diferentes actores sociales involucrados. Así en las dos últimas décadas se encuentran en la legislación europea algunos tímidos ejemplos de situaciones en las cuales se promueve la implementación de procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones, este es el caso de la Directiva Marco del Agua (2000).

Al mismo tiempo también ha habido un progresivo reconocimiento de la dificultad que presenta realizar apropiados procesos de deliberación, diálogo y consulta con aquellos preocupados con una cierta problemática.

IV Nuevos estilos de gobernanza emergentes y TIC

La tarea más urgente ahora es encontrar vías que permitan hacer operativos los procesos de diálogo y deliberación defendida desde instancias supranacionales³⁷. La urgencia de desarrollar tales mecanismos persigue una doble finalidad. Por un lado, afrontar una serie de problemáticas, generalmente de índole socio-ambiental, que por sus características de complejidad aconsejan procesos extendidos de planificación y toma de decisiones.

Por otro el desarrollo de herramientas efectivas de participación deberá evitar que los procesos de participación ciudadana queden reducidos en la práctica a procesos retóricos en los cuales los actores sociales y la ciudadanía en general no sean involucrados en la planificación o elaboración de políticas públicas, siendo la función última de los procesos participativos el maquillar una toma de decisiones sin transparencia e inclusión.

Nuevos estilos de gobernanza, derivados de las nuevas problemáticas que se deben afrontar, requieren de plataformas que faciliten una participación extendida de los actores sociales involucrados y que anule el problema de la discriminación basada en la información (*'information divide'*) (De Marchi et al., 2001). Nos encontramos con una oportunidad para

³⁷ "...es claro que una vez que estén en posesión de todos los hechos, los ciudadanos podrán involucrarse en un diálogo de alto nivel con los expertos y llegar a un consenso razonable con ellos." Ph. Busquin. Santander September 2000.

desarrollar herramientas concebidas como plataformas que permitan la inclusión de diferentes flujos de conocimiento y sabiduría.

Los problemas socio-ambientales requieren de múltiples dimensiones de análisis que no pueden ser simplificadas en una única escala de medida ya que representan diferentes aspectos y visiones relativos a tales problemáticas. Los actores se comunican utilizando diferentes lenguajes y expresan incertidumbres de maneras distintas, lo cual implica que las herramientas de información que se desarrollen deban tener en cuenta esta diversidad. Para ello se debe producir un cambio en la concepción de los sistemas de ayuda a la toma de decisiones que tradicionalmente han sido utilizados y que aún se aplican en respuesta a los requerimientos institucionales, caracterizados por basarse únicamente en el conocimiento de los expertos para determinar y legitimar decisiones.

Así, las nuevas herramientas que se desarrollen en procesos participativos, deberán permitir integrar múltiples intereses, perspectivas y valores y contribuir a resolver los conflictos surgidos de los procesos de planificación y gestión. Así en los últimos años se ha demostrado un creciente interés en el análisis de las condiciones que permitan una participación ciudadana efectiva en los procesos de toma de decisiones. Las problemáticas de gran repercusión social requieren procesos extendidos de planificación, y en este sentido es inevitable que los conceptos que subyacen bajo las etiquetas “sociedad de la información”, “governanza electrónica” y “nuevas tecnologías de la información y la comunicación” constituyan las fuerzas que impulsen estos procesos de planificación extendida.

Tales herramientas no buscan legitimar decisiones sino fomentar e informar procesos de deliberación. Así, el desarrollo de herramientas que faciliten los procesos de diálogo, como por ejemplo las herramientas para informar debates, diálogos y deliberaciones³⁸, tienen como objetivo crear contextos de mediación donde diferentes conocimientos provenientes de distintos actores sociales pueden ser confrontados, analizados e integrados en procesos de planificación y gestión pública.

V Diseñando plataformas que faciliten el desarrollo de procesos de decisión extendida

Como ha sido comentado con anterioridad, las herramientas de información de tales procesos han evolucionado en los últimos tiempos, no solamente con relación a conceptos técnicos o de

³⁸ Tools to Inform Debates, Dialogues and Deliberations (TIDDD or TID³ ©European Communities).

diseño, sino también en su marco conceptual (ver cuadro 1). Los últimos avances incluyen la integración de métodos de investigación social y análisis institucional (para una revisión más profunda de la evolución de SSD en el ámbito socioambiental ver Guimarães Pereira & Corral Quintana, 2002a).

Las TIDDD son herramientas que utilizan las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) (Internet, multi-media o realidad virtual) con la finalidad de organizar la información que pueda ser presentada y utilizada en procesos participativos relativos a cuestiones de toma de decisión. Estos tipos de herramientas provienen del marco de la evaluación integrada (Sors et al., 1997; De Marchi et al., 1998) y de los SSD (Sprague, 1986). Las TIDDDs se diseñan ad hoc para el contexto y la audiencia en el que serán utilizadas, utilizando una estrategia de descubrimiento progresivo de la información. Estas herramientas se consideran una contribución a la integración e implementación de diferentes enfoques científicos e iniciativas de gobernanza participativa a través del uso de las nuevas TIC (Guimarães Pereira & Corral Quintana, 2002b). Su desarrollo es el fruto de una evolución de varios años de investigación en el campo de la interacción entre ciencia y política y ciencia y sociedad (De Marchi et al., 1998; Guimarães Pereira et al., 1999; Guimarães Pereira et al., 2001) y el reconocimiento que la creación de dichas herramientas conlleva la creación de nuevos conceptos de diseño.

El papel de las herramientas de la información no es únicamente proveer del conocimiento disponible para informar los procesos debates, sino actuar como plataforma a través de la cual se organice el debate, integrando otras fuentes de conocimiento que surjan dentro del propio proceso de diálogo. La participación de una pluralidad de actores en los procesos de planificación y elaboración de políticas públicas permite asegurar una calidad de dichos procesos a través de lo que se ha definido como ‘extended peer review’ (Funtowicz, 2001). A través de la participación de los actores relacionados con la problemática bajo discusión, se asegura la inclusión de las perspectivas, experiencias y valores relevantes lo que se traduce en la producción de un conocimiento robusto y contextualizado.

La incorporación de métodos multi-criterio asegura la inclusión y análisis de diferentes tipos de información. Los TIDDD son diseñados cuidadosamente para facilitar la participación y la integración continuada de diferentes clases de información relevante. En esta nueva era digital, el riesgo de la discriminación derivada de la información es mayor que nunca, por lo tanto el poder incluir la información y hacerla accesible a los actores sociales es un elemento

fundamental a tener en cuenta en el diseño de herramientas de decisión aplicadas en procesos participativos.

El riesgo de la fractura social debido a la tenencia y uso de la información no está únicamente relacionado con la tecnología en sí, sino fundamentalmente sobre el intercambio tecnológico de tecnología. Esto significa que el acceso (y el intercambio) de conocimiento no es simplemente un problema de posesión de las infraestructuras adecuadas sino de contenidos y accesibilidad a los mismos. Esta consideración es especialmente relevante en el caso de aquellos casos que generan gran controversia de desarrollo científico y tecnológico con un enorme impacto potencial en la sociedad, como pueden ser los casos de los organismos genéticamente modificados o el cambio climático. En estos casos no es suficiente simplemente con hacer la información disponible, ya sea a través de los tradicionales canales de publicación o de los más modernos sitios web. Se hacen necesarias nuevas plataformas de diálogo y nuevos mecanismos que permitan introducir las cuestiones científico-técnicas en el debate en un entorno de entendimiento y confianza entre decisores, expertos y sociedad civil, esta es la única fórmula que permitirá el desarrollo de procesos de diálogo y debate fructíferos.

En sí los TIDDD no están concebidos para obtener la solución a la problemática analizada, su objetivo es ser usados como elemento catalizador de procesos de diálogo social, donde diferentes tipos de conocimiento se confrontan, facilitando, al mismo tiempo, la comunicación entre los diferentes actores involucrados, evitando así el riesgo de discriminación informativa.

En resumen, creemos que existe un espacio a nivel local-regional en el cual la gobernanza extendida es posible. Este hecho plantea la necesidad de diseñar y desarrollar nuevas herramientas que faciliten el desarrollo de procesos participativos inclusivos, donde los actores sociales y la ciudadanía en general puedan participar. Para ello las TIDDD deberían que seguir los siguientes principios (Corral Quintana et al, 2002a; Corral Quintana et al, 2002b):

- ▶ Nuevas ICTs deben ser vistas como una plataforma a través de la cual los derechos de los ciudadanos a participar y tomar decisiones se extienden.
- ▶ El involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones a través de ICT conlleva el diseño de interfaces especiales que permitan conectar las problemáticas con audiencias específicas.

- ▶ Este proceso debe seguir los principios que fundamentan los nuevos estilos de gobernabilidad: congruencia, confianza, inclusión y compartir conocimiento.

Cuadro 1 Evolución de los Sistemas de Soporte a la Decisión

PROBLEMA	VISIÓN ANTERIOR	VISIÓN ACTUAL
Posición del usuario(s)	Es el decisor	Espacio de deliberación con múltiples usuarios
Tipo de información disponible	Información técnica y especializada	Espacio compartido de varios idiomas y conocimientos
Herramientas de evaluación	Herramientas mono-criteriales, incluyendo ACB	MC que incluyen múltiples dimensiones e idiomas
Papel de la herramienta	Organización de la información	Interfaces de significados / interfaces para comunicar → focalizada en la comunicación y el intercambio de conocimientos
Contexto social	Incluido (si es tenido en cuenta)	Recogida de la investigación social y el desarrollo de la herramienta en procesos participativos
Agentes	Incluidos	Actores no incluidos sino recogidos a través de la utilización de la herramienta

REFERENCIAS

- Beck, U. (1993). “De la Sociedad Industrial a la Sociedad del Riesgo.” *Revista de Occidente*: 19-40.
- Beck, U. (1995). “*Ecological Politics in an Age of Risk*.” Cambridge, Policy Press. (Original en alemán “Gegengifte: De organisierte Unverantwortlichkeit”, 1988)
- CEC (Commission of the European Communities). (2000) Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy. Published at *Official Journal (OJ L 327)* on 22 December 2000.
- Corral Quintana, S. (2000) Una metodología integrada de exploración y comprensión de los procesos de elaboración de políticas publicas. Ph D. thesis, EUR 19724 ES, Italy.
- Corral Quintana, S., Funtowicz, S. & Guimarães Pereira, Â., Silva Blasques, J. (2002a) “The GOUVERNe project. Interim JRC Report for the 2nd Year of the project”. EC – JRC, Ispra, Italy.
- Corral Quintana, S., Funtowicz, S., Giraud, F., Guimarães Pereira, Â., Logozzo, R., Martinino, R., Musone, A., Petit, V., Renda, O., Rinaudo, J.D. & Silva Blasques, J. (2002b) Tools To Inform Debates Dialogues & Deliberations: Information Technology For

New Governance Processes On Water Issues. *Proceedings of III Congreso del Agua*. 13-17 November 2002. Seville.

Costanza, R y Cornwell, L. (1992). "The 4p Approach To Dealing With Scientific Uncertainty." *Environment* **34**, 9 (November, 1992).

De Marchi, B., S. O. C. Gough, Â. Guimarães Pereira, E. Rota (1998). The ULYSSES Voyage: The ULYSSES project at the JRC. Ispra, Joint Research Centre - European Commission. EUR 17760 EN.

De Marchi, B., Funtowicz, S. & Guimarães Pereira, Â. (2001): e²-governance: electronic and extended. *Proceedings of Conference Innovations and e-society. Challenges for technology assessment*. Berlin.

Funtowicz, S. (2001) *Peer review and quality control*. in N. J. Smelser and Paul B. Baltes (editors). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Oxford: Pergamon, Pp. 11179-11183.

Funtowicz, S. y Ravetz, J. (1990). *Uncertainty and Quality in Science for Policy*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Guimarães Pereira, Â.; Gough, C. and De Marchi, B. (1999) Computers, citizens and Climate change: The Art of communicating technical issues. *Int. Journal Environment and Pollution*, 11(3): 266-289.

Guimarães Pereira, Â.; Corral Quintana, S.; Funtowicz, S.; Gallopín, G.; De Marchi, B. and Maltoni, B. (2001). Visions - Adventures into the future. The VISIONS project at the JRC. European Commission. EUR 19926 EN.

Guimarães Pereira, Â. & Corral Quintana, S. (2002a) "From Technocratic to Participatory Decision Support Systems: Responding to the New Governance Initiatives". *Int. Journal of Geographic Information and Decision Analysis*. Vol. 6 (2). Pp. 95-107.

Guimarães Pereira, Â. & Corral Quintana, S. (2002b) Quality Assurance of Tools to Inform Debates, Dialogues & Deliberations – A quality assurance Plan. EC – JRC. Ispra, Italy.

Sors, A., A. Liberatore, S. Funtowicz, J. C. Hourcade and J. L. Fellous, Eds. (1997) *Proceedings of the International Symposium - Prospects for Integrated Assessment: Lessons Learnt from the Case of Climate Change*. Toulouse, France, European Commission - DG RTD.

Sprague, R. (1986) A Framework for the Development of Decision Support Systems. In Ralph Sprague and Hugh Watson (Eds.), *Decision Support Systems: Putting Theory into Practice*. Pp. 7-32. London: Prentice-Hall International (UK) Limited.