

GUERE GAIAK

hermes

LA GOBERNANZA DEL CAPITALISMO GLOBAL

La relación entre los mercados y la política es especialmente problemática desde que el capitalismo se ha convertido en una fuerza global desprovista de los poderes moderadores del estado nación. Si gobernar la economía nunca ha sido una tarea fácil, el capitalismo global parece algo literalmente ingobernable, fuera de control.

La globalización está dificultando la tarea de gobernar los mercados, en primer lugar, porque ha creado una incongruencia fundamental entre el alcance global de las transacciones económicas y financieras por un lado y, por otro, el ámbito local de las reglas y las regulaciones, lo que expone a los estados nacionales a la incompetencia en la gestión de las crisis globales.

Se ha limitado la capacidad del estado nacional mientras que no se ha transferido la capacidad necesaria a las instituciones globales. La disparidad entre los mercados globalizados y los sistemas políticos nacionales es un desafío para la economía política global. El gobierno del capitalismo será imposible mientras los instrumentos de gobernanza permanezcan reducidos a los estados nacionales, con una capacidad de supervisión fragmentada y fácilmente eludible.

La segunda razón es la opacidad del sistema financiero, de sus complicadas arquitecturas que escapan del control de los estados, dificultando la supervisión y la responsabilidad. Estamos inmersos en una concatenación de riesgos no transparente a través de los instrumentos de

DANIEL
INNERARITY

CATEDRÁTICO DE FILOSOFÍA EN LA UPV/EHU,
INVESTIGADOR "IKERBASQUE" Y DIRECTOR DEL
INSTITUTO DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA
(GLOBERNANCE.ORG)

crédito y un sistema masivo de shadow banking que oculta las transacciones, protege la falta de transparencia y cubre con el velo de la ignorancia buena parte del sistema financiero operando fuera de la supervisión bancaria y la regulación nacional. Todo ello ha hecho del capitalismo global un sistema económico muy proclive a las crisis, con un nivel de inestabilidad e incertidumbre que no tiene precedente en la historia humana, extraordinariamente vulnerable al riesgo sistémico (Roubini / Mihn 2011, 210).

El desafío que esta doble circunstancia —desterritorialización e intransparencia— nos plantea es de gran envergadura. Tenemos que pensar una política económica articulada por un modelo de gobernanza para sistemas elevadamente complejos, con una gran densidad de interacciones y una elevada sofisticación tecnológica. Lo primero que se necesita para ello es un buen análisis de la interacción entre economía y política y, un buen diagnóstico de la actual crisis económica.

Tenemos que hacer frente, de entrada, a una paradoja que nos ha dejado perplejos y que explica la actual impotencia de los gobiernos. Formulada sin los matices que luego habrá que añadir: ha fracasado el mercado, pero esto no se ha traducido en un fortalecimiento de los estados. ¿Cómo explicamos esta circunstancia y qué consecuencias tiene para lo que debemos hacer en el futuro?

La crisis global ha destruido el mito de la libre autorregulación de los mercados. El mercado no puede producir sus propias precondiciones —por ejemplo, el rule of law, la institución de la propiedad privada o la prevención de monopolios— y por eso necesita el poder regulatorio de la política. Esta necesidad es más imperiosa en un momento en el que la globalización ha incremen-

tado la inestabilidad de los mercados, especialmente la volatilidad de los mercados financieros. En este contexto, existen posibilidades y espacios para el gobierno de los mercados, aunque limitados, de manera que el sistema político pueda salvaguardar los intereses a largo plazo tanto de la sociedad como de la economía. Los mercados dependen de un marco institucional y aquí es donde la política puede actuar: facilitando y dificultando las transacciones económicas según los objetivos políticos institucionalmente diseñados.

Ahora bien, el colapso de los mercados no implica un retorno nekeynesiano de los estados. La crisis económica global ha pulverizado los presupuestos que creían en la estabilidad autorregulatoria de los mercados, pero tampoco ha confirmado la superioridad de la política o el estado (incapaz como ha sido de limitar el crédito, regular las innovaciones financieras, limitar la deuda pública o prevenir el sistema bancario opaco). Tampoco están los estados en una situación de fortaleza en lo relativo a las decisiones que deberían tomarse para salir de la crisis. La capacidad de gobierno de los estados está cada vez más sujeta a dependencias internacionales y constricciones globales en lo que se ha dado en llamar "soberanía desagregada" (Slaughter 2004, 266): la difusión del poder en una arquitectura política multinivel, con estados desbordados y que han perdido buena parte de sus prerrogativas (especialmente la autoridad regulatoria), en medio de poderosos flujos y redes transnacionales. La soberanía ya no es una categoría absoluta sino un concepto que designa las capacidades de las que se dispone en un contexto de mutuas dependencias.

Los esfuerzos de las sociedades democráticas por controlar los mercados y las externalidades interviniendo directamente en la economía han sido de muy escasa utilidad. La lección que

hemos de extraer de esta experiencia es que la gobernanza política del capitalismo es más complicada y debe ser más indirecta en orden a establecer un equilibrio entre la autonomía del sistema económico y el marco de orientación política. Mientras que Adam Smith lanzaba aquella célebre exigencia a los estados para la provisión de “peace, easy taxes and a tolerable administration of justice”, actualmente los requerimientos son más complejos y sofisticados. Cuanto antes abandonemos ese tono de moralizante simplicidad que busca responsables y apela a un genérico cambio de valores, antes nos pondremos a la tarea de entender y gobernar una realidad especialmente compleja.

Si algo nos ha enseñado la crisis es que ni el mercado solo ni la autoridad estatal aislada son capaces de establecer el tipo de marco regulatorio complejo necesario para hacer frente a la opacidad, volatilidad e incertidumbre que caracterizan al funcionamiento de las finanzas globales. Esto quiere decir que el gobierno de los mercados no debe ser entendido como un simple fortalecimiento de los gobiernos frente a los mercados. El sistema financiero global es demasiado importante y tiene demasiadas consecuencias como para ser abandonado en manos de organizaciones privadas, y demasiado complejo y sofisticado como para ser gestionado por las instituciones públicas. Por eso, el objetivo consiste en configurar un sistema mixto de gobernanza que incluya componentes de auto-organización y de supervisión pública. Se requiere un modo híbrido de ejercer la autoridad en aquellos casos en los

que ni la autoridad pública ni la privada pueden hacer la tarea porque, básicamente, a la autoridad pública le falta saber y a la autoridad privada le falta poder.

El sistema financiero global es demasiado importante y tiene demasiadas consecuencias como para ser abandonado en manos de organizaciones privadas, y demasiado complejo y sofisticado como para ser gestionado por las instituciones públicas. Por eso, el objetivo consiste en configurar un sistema mixto de gobernanza que incluya componentes de auto-organización y de supervisión pública. Se requiere un modo híbrido de ejercer la autoridad en aquellos casos en los que ni la autoridad pública ni la privada pueden hacer la tarea porque, básicamente, a la autoridad pública le falta saber y a la autoridad privada le falta poder

Los modos imperativos de gobernar son de escasa eficacia en los mercados globales. Aunque es cierto que debemos mejorar el poder de las instituciones globales, no deberíamos olvidar que buena parte de los componentes de la gobernanza no son un ejercicio de poder sino un conjunto de incentivos que se realizan a través del argumento racional, la expectativa del beneficio mutuo o el miedo al daño en la reputación. Por eso, además de las instituciones reguladoras de alcance regional o global, son muy importantes las entidades “watch-dog” como Transparencia Internacional, organizaciones de consumidores o la vigilancia global ejercida por diversos movimientos sociales. Hablamos de gobernanza global del capitalismo precisamente para referirnos a un sistema complejo en el que intervienen elementos de autorregulación, las instituciones globales, la autoridad de los estados, sus procedimientos de cooperación y las regulaciones informales que proceden del comercio internacional o de las asociaciones globales de vigilancia.

Me gustaría sintetizar esas posibilidades de gobernanza de los mercados en cinco funciones que la política puede liderar: 1. Mejorar la regulación; 2. Atender a los riesgos sistémicos; 3. Fortalecer su capacidad cognitiva; 4. Institucionalizar la protección del futuro y 5. Garantizar la coherencia social.

1. En primer lugar, se trata de entender que no estamos ante un problema de más regulación sino de mejor regulación. El funcionamiento del mercado puede ser socavado tanto por el exceso como por la falta de libertad, por mucha o poca regulación; en el actual mundo globalizado lo que más lo debilita es la regulación inadecuada. Una mala regulación puede tener efectos perversos, como ha sido el caso del establecimiento de sistemas bancarios en la sombra o las dinámicas pro-cíclicas.

El funcionamiento del mercado puede ser socavado tanto por el exceso como por la falta de libertad, por mucha o poca regulación; en el actual mundo globalizado lo que más lo debilita es la regulación inadecuada

No tiene ningún sentido que volvamos a poner en marcha un nuevo ciclo de regulación y desregulación; la economía de la sociedad del conocimiento, global y financiarizada, requiere un nuevo enfoque. No hay garantía de que la regulación prevendrá las crisis futuras mientras no acertemos a comprender su funcionamiento y mejorar su gobernanza, con procedimientos innovadores más allá del esquema que nos hace oscilar entre la desregulación y el control.

Cuando el foco regulatorio se pone exclusivamente en actores singulares la gobernanza se vuelve ciega ante las turbulencias sistémicas. Por supuesto que tales turbulencias tienen su origen en determinadas acciones, pero estas acciones se convierten en avalanchas cuando ponen en marcha una serie de reacciones en cadena en un sistema financiero que no está diseñado para impedir las

2. La principal fuente de renovación de la gobernanza económica global proviene de atender a los riesgos sistémicos. El desafío más importante que tiene la sociedad contemporánea a la hora de gobernar los mercados es la gestión de los riesgos sistémicos, responsabilidad que no puede abandonarse en manos de los economistas y los actores financieros, sino que es una tarea para la economía política y la teoría de la gobernanza. En un mundo interconectado aumentan los efectos sistémicos no pretendidos. La crisis financiera ha puesto dramáticamente de manifiesto que la cre-

ciente interdependencia global de un gran número de actores puede dar como resultado efectos sistémicos adversos. La evolución de la crisis, su potencial de autodestrucción económica y la perplejidad de los expertos ha dado la razón a quienes la han interpretado como una crisis de ignorancia sistémica y no de información asimétrica (Skidelsky 2009). Los riesgos sistémicos apelan al interés público y a la responsabilidad política para establecer disposiciones regulatorias capaces de prevenirlos. Tratándose de asuntos de gravedad sistémica (financieros, medioambientales, pandémicos, proliferación de armas nucleares...) el auto-gobierno privado es importante pero insuficiente para cubrir tales riesgos.

Un riesgo sistémico es el riesgo de los círculos viciosos que desestabilizan los mercados interconectados. Los riesgos sistémicos surgen de una interacción opaca entre componentes apalancados de un conjunto concatenado (Willeke 35). Nos movemos aquí en el laberinto de amplias cadenas de efectos propio de un nuevo capitalismo que se caracteriza por la interacción compleja de los componentes, lo que da lugar a efectos combinatorios inesperados.

La atención a lo sistémico supone una renovación radical de nuestro punto de vista y de nuestros procedimientos de gobierno, miopes para todo lo que no sea inmediato y concreto. Son los encadenamientos catastróficos lo que debería preocuparnos; no tanto las malas intenciones particulares como las interacciones fatales del sistema. Este cambio de punto de vista es el que invocaba el Tesoro de los EEUU tras el estallido de la

crisis: “los reguladores no tuvieron en cuenta la amenaza que las instituciones amplias, interconectadas y altamente apalancadas pueden causar en el sistema financiero” (Treasury 2009, 5).

3. Los gobiernos deben mejorar la capacidad cognitiva y evolucionar hacia un modo de decisión política basado en el conocimiento. La buena gobernanza depende de que las decisiones estén apoyadas en el saber experto y legitimadas democráticamente. En una sociedad del conocimiento hay una mayor exigencia de que los modos de decisión estén basados en el conocimiento, es decir, más en consideraciones cognitivas que en juicios de valores, lo que no significa que la política haya de sacrificar su función frente a los expertos sino que la política misma tiene que adoptar un estilo más cognitivo que normativo.

Las transacciones financieras, los modelos y los productos derivados se han convertido en algo muy sofisticado y de consecuencias difíciles de anticipar. Si los reguladores no los entienden, mucho menos podrán regularlos. De hecho, las instituciones reguladoras están continuamente solicitando el consejo de los mejores profesionales del riesgo. La autoridad regulatoria sólo será el resultado de la colaboración y no tanto un recurso exclusivo y estable de los gobiernos. Cuando el foco regulatorio se pone exclusivamente en actores singulares la gobernanza se vuelve ciega ante las turbulencias sistémicas. Por supuesto que tales turbulencias tienen su origen en determina-

Una de las principales funciones de la política es promover la coherencia del todo social, sobre todo cuando estamos en medio de una forma de capitalismo que ha perdido su sentido de pertenencia a una sociedad, su inserción en un contexto social y sus obligaciones hacia ella

El doble desafío de la gobernanza global del capitalismo consiste en salvar la distancia entre las instituciones territoriales de regulación y las constelaciones globales de la economía, por un lado, y la distancia que todavía existe entre los modos burocráticos tradicionales de organizar la regulación y la necesidad de configurar modelos y procesos de regulación elevadamente sofisticados y expertos, por otro

das acciones, pero estas acciones se convierten en avalanchas cuando ponen en marcha una serie de reacciones en cadena en un sistema financiero que no está diseñado para impedir las.

Timothy Geithner, antiguo secretario de finanzas en la administración Obama decía en 2008: “necesitamos construir un sistema que sea seguro contra la incertidumbre, contra la ignorancia, contra los fracasos a la hora de identificar el origen de una crisis futura” (2008, 5). Ahora bien, la verdadera revolución epistemológica que exige la actual crisis económica es, más bien, el abandono de la presunción de exactitud y el reconocimiento de que gobernar es gestionar la ignorancia, hacerse cargo de la incertidumbre en el gobierno de los sistemas complejos.

Hay en el capitalismo contemporáneo un elemento de opacidad inevitable, que tiene que ver con fenómenos emergentes o resultados sistémicos de difícil previsión. Paradójicamente es menos peligroso reconocer esta ignorancia que hacer ostentación de certezas. “Nada socava más la apertura que la certeza. Cuando nos sentimos como si tuviéramos la respuesta, desaparece toda motivación para cuestionar nuestra manera de pensar. La disciplina del pensamiento sistémico enseña que no existe una respuesta correcta cuando nos enfrentamos con la complejidad” (Senge 1990, 281). Los errores anteriores a la crisis económica (y algunas insistencias actuales) muestran exactamente esta inclinación a desconsiderar la ignorancia que acompaña a

los riesgos financieros, sobre el efecto de determinadas estrategias de riesgo y acerca de la interacción de los elementos del sistema financiero.

4. Los gobiernos deberían ser los protectores del largo plazo, quienes se encarguen de institucionalizar la protección del futuro mediante la previsión, la responsabilidad, la precaución o la sostenibilidad.

En muchos aspectos la sociedad contemporánea depende de la capacidad de sus actores y sistemas de ir más allá de la perspectiva de corto plazo y comprometerse en proyectos de medio y largo plazo. El cortoplacismo de las estrategias financieras que hicieron posible ciertas tecnologías ha puesto en peligro otros valores sociales muy importantes para la economía como la estabilidad de la moneda. La experiencia de la crisis anima a modificar nuestra relación con el tiempo y los tipos de decisión. Se trataría de transformar las racionalidades miopes de corto plazo en futuros viables, actuar estratégicamente en vez de responder a las demandas inmediatas o reaccionar a las necesidades del corto plazo.

5. Una de las principales funciones de la política es promover la coherencia del todo social, sobre todo cuando estamos en medio de una forma de capitalismo que ha perdido su sentido de pertenencia a una sociedad, su inserción en un contexto social y sus obligaciones hacia ella.

La capacidad de los mercados de gobernarse a sí mismos es una parte esencial de esa inteligencia distribuida que caracteriza a las sociedades modernas y funcionalmente diferenciadas en virtud de su expertise profesional, el conocimiento especializado y los instrumentos tecnológicos. Los sub-

El cortoplacismo de las estrategias financieras que hicieron posible ciertas tecnologías ha puesto en peligro otros valores sociales muy importantes para la economía como la estabilidad de la moneda

sistemas sociales necesitan esta autonomía ya que no hay una cumbre central o jerárquica capaz de controlarlo todo. Ahora bien, este autogobierno tiene algunos límites, fundamentalmente los que derivan de fallos del mercado y de las excesivas externalidades negativas como, por ejemplo, la incongruencia entre estrategias de maximización a corto plazo y sostenibilidad a largo plazo (Stiglitz 2010, 15). En las sociedades diferenciadas los subsistemas sociales están muy especializados y preocupados solo por lo suyo (en la economía, la ciencia, la salud o la cultura), lo que plantea problemas de integración y coordinación general. Hay una proliferación de lógicas heterogéneas (rentabilidad, verdad, asistencia, innovación....) que a veces pone en peligro la coherencia social. Es aquí donde la política tiene una función de coordinación e integración ineludible.

Cuando determinadas acciones pueden tener efectos acumulativos o plantean riesgos sistémicos, entonces se trata de algo lo suficientemente relevante en términos sociales como para no abandonarlo en manos de la responsabilidad privada, de las personas y las organizaciones. Aquí están los límites, a mi juicio, de confiarlo todo a una responsabilidad social corporativa, por importante que esta pueda ser. Si se trata de una responsabilidad "social", su definición constituye inevitablemente un acto de formación de la voluntad política.

La conclusión que podemos sacar de todo esto es que el doble desafío de la gobernanza global del capitalismo consiste en salvar la distancia entre las instituciones territoriales de regulación y las constelaciones globales de la economía, por un lado, y la distancia que todavía existe entre los modos burocráticos tradicionales de organizar la regulación y la necesidad de configurar modelos y procesos de regulación elevadamente sofisticados y expertos, por otro.

BIBLIOGRAFÍA

Geithner, Timothy (2008), "Robust and stable system is goal of US", *Interview, Financial Times*, 31-3-2008, 5.

Roubini, Nouriel / Mihn, Stephan (2011), *Crisis Economics. A Crash Course in the Future of Finance*, London: Penguin Books.

Senge, Peter (1990), *The Fifth Discipline*, New York: Double Day.

Skidelsky, Robert (2009), *Keynes. The Return of the Master*, New York: Public Affairs.

Slaughter, Anne-Marie (2004), *A New World Order*, Princeton University Press.

Stiglitz, Joseph (2010), *Freefall. America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, New York: Norton.

Treasury, Department of the (2009), "Financial regulatory reform: A new foundation" (disponible en: www.financialstability.gov/roadtostability/regulatoryreform.html).

Willke, Helmut / Willke, Gerhard (2012), *Political Governance of Capitalism. A Reassessment Beyond the Global Crisis*, Cheltenham: Edward Elgar.



ARKAITZ BARRIOLA AZALDEGUI

1975 urtean Donostian jaio zenetik lapitza eskuan duela bizi da. Kazetaritza eta Arte Ederretan lizenziatu eta komunikazioaren esparru ezberdinetan aritu da azken hamarkada luze honetan. Lau urte eman zituen ETBn grafista modura eta ondoren BIT&MINA diseinu estudioa sortu zuen (www.bitymina.com) bi lagunekin batera. Estudio honek komunikazio eta sorkuntzako hamaika esparrutan trasteatzea ahalbidetu badio ere, oraindik ere, marraztea du gustokoen.

Bere marrazkiekin ETBko gabon ipuinak, HABEren egutegiak, Donostia 2016 eko proiektua, Edebe argitaletxearen ariketa liburuak eta beste hainbat proiektu jantzi ditu. Gaur egun www.klasikoentxokoa.com da bere proiekturik gustokoena eta bertan eta www.arkaitzbarriola.com en ikus daitezke marrazkilari, ameslari honen lanak.

