TEMA
CONSULTORES

LA GOBERNANZA HOY: 10 TEXTOS DE REFERENCIA

COORDINACIÓN Y TRADUCCIÓN A CARGO DE
AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ



consultorestema.com

Consultorestema
consultorestema
@consultorestema
consultores tema

Estudios goberna

MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

LA GOBERNANZA HOY: 10 TEXTOS DE REFERENCIA

Coordinador:
Agustí Cerrillo i Martínez

iig INSTITUT INTERNACIONAL DE GOVERNABILITAT DE CATALUNYA

40819

17)

UNAP

LA GOBERNANZA HOY:
10 TEXTOS DE REFERENCIA

Coordinación y traducción a cargo de
AGUSTí CERRILLO I MARTíNEZ
(Universitat Oberta de Catalunya)

LA GOBERNANZA HOY:
10 TEXTOS DE REFERENCIA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID
2005

Colección: ESTUDIOS GOBERNA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. - 1.ª ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.- 262 p. (Estudios Goberna)
ISBN: 84-7351-239-1 - NIPa: 329-05-020-X

Primera edición: octubre 2005

ASIP.
UI5. 01317
CHA
aCEDo
ECIO $

Edita:
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ISBN: 84-7351-239-1
NIPa: 329-05-020-X
Depósito Legal: M-39727-200S

íNDICE

PRÓLOGO 9

LA GOBERNANZA HOY: INTRODUCCiÓN 11
por Agustí Cerrillo i Martínez

1. Introducción 11
11. Lo gobernanza 12
111. El papel del Estado en la gobernanza 15
IV. La gobernanzo y lo democracia 17
V. Los principios de buena gobernanza 19
VI. Las redes de actores 23
VII. Contenido del libro 29
VIII. Bibliograña citado 31

¿POR QUÉ AHORA EL INTERÉS POR LA GOBERNANZA? 37
por Guy B. Peters y Jon Pierre

GOBERNAR EN GOBERNANZA 57
por Jan Kooiman

NUEVOS DESAFíos DE LA TEORíA DE LA GOBERNANZA 83
por Renate Mayntz

LA NUEVA GOBERNANZA: GOBERNAR SIN GOBIERNO "..... 99
por R. A. W. Rhodes

¿GOBERNANZA SIN GOBIERNO? REPLANTEÁNDOSE LA ADMINIS-TRACiÓN PÚBLiCA..... 123
por Guy B. Peters y Jon Pierre

MODOS DE GOBERNACiÓN DE LAS SOCIEDADES GLOBALES 145
por Joan Prats Cataló

APUNTES PARA UNA TEORíA DEL GOBIERNO MULTINIVEL EN EUROPA 173
por Fritz W. Scharpf

UN DERECHO ADMINISTRATIVO SIN LíMITES: REFLEXIONES SOBRE EL GOBIERNO Y LA GOBERNANZA 203
por Martin Shapiro

LAS REDES DE pOLíTICAS PÚBLICAS: UNA VISiÓN DE CONJUNTO 213
por Erik-Hans Klijn

LAS IMPLICACIONES PARA LA DEMOCRACIA DE UNA BUROCRACIA EN RED 245
por Laurence J. O'Ioole. Jr.

PRÓLOGO

El libro que el lector tiene en sus manos recoge la selección y la traducción de diez artículos publicados en los últimos años en torno a la gobernanza y las redes de políticas públicas.

En los últimos quince años, el uso del término gobernanza ha proliferado en ámbitos muy diversos y con diferentes connotaciones y significados. El hecho de que el concepto de gobernanza sea dinámico y que, por ello, aún esté en formación ha facilitado esta diversidad de connotaciones. Su uso tan generalizado, aplicado a diferentes ámbitos sectoriales y territoriales que van de la gobernanza global a la gobernanza local, pasando por la gobernanza europea y la gobernanza multinivel, ha introducido algunas dificultades a la hora de utilizar el término gobernanza. Estas dificultades se han visto agravadas por las definiciones de gobernanza de muy diverso tipo que ha ido proponiendo la doctrina científica.

Ante el carácter evolutivo y la pluralidad de usos, aproximaciones y definiciones de la gobernanza existentes, en la selección de estos diez textos se ha partido de la idea genérica de que la gobernanza está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general.

La adopción de este criterio de selección, centrado principalmente en la Administración Pública, ha permitido situar el contenido de este libro en una determinada aproximación a la gobernanza, aunque ello no ha sido obstáculo para poder incorporar algunas reflexiones importantes sobre los efectos de la gobernanza, por ejemplo, en el desarrollo o en el proceso de construcción europea. Así pues, el objetivo prioritario de este libro ha sido facilitar elementos que permitan explicar los cambios que se vienen produciendo en las formas de gobierno en los últimos años a fin de afrontar la complejidad, la pluralidad y la diversidad que caracteriza nuestras sociedades actuales.

En este punto se debe poner de relieve un aspecto que ha añadido confusión durante largo tiempo a los análisis sobre la gobernanza, y se refiere a la traducción al castellano del término inglés *governance.*

Las confusiones en la traducción han tenido diferentes orígenes. Por un lado, en la existencia de numerosas aproximaciones conceptuales al término gobernanza *(governance)* y su confusión, particularmente, con gobernabilidad *(governabilify).* Por otro lado, en la inexistencia hasta 1992 de un criterio académico para traducir el término al castellano, lo que dio lugar a que tanto en las obras científicas como en los documentos de organizaciones públicas se tradujese *governance* como *gobernanza, gobernabilidad, gobernancía, buen gobierno e,* incluso, manteniendo el término inglés *qovernonce',*

El término *governance* tiene su origen en el francés antiguo *(gouvernance)* y tenía como equivalente en castellano *gobernanza.* A pesar de sus remotos orígenes, hasta la década de los noventa no se ha vuelto a utilizar este vocablo. Hoy en día, entre las diferentes opciones utilizadas se da por generalmente aceptada la utilización del término *gobernanza*[2].

Finalmente, este libro ve la luz en el marco del grupo de investigación sobre la *Gobernanza en las Sociedades Globales,* integrado por los analistas del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya y los profesores de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya. A la dilatada actividad investigadora del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya sobre la gobernanza y la gobernabilidad y su incidencia en el desarrollo, que se ha plasmado en numerosas publicaciones consultables en Internet[3], se ha vinculado la reflexión sobre los nuevos modos de regulación y el impacto de las tecnologías' de la información y la comunicación en el Derecho y la Política que vienen realizando los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universitat überta de Catalunya.

La publicación de este libro ha sido posible gracias a los autores de los diferentes textos recogidos, que amablemente han permitido su traducción, y al apoyo del Instituto Nacional de Administración Pública a través de D. José María Vldol. Director del Centro de Nuevas Estrategias de Gobernanza Pública (GOBERNA).

Agustí Cerrillo i Martínez

---

1 Ante la elaboración del *Libro Blanco de la Gobernanza Europea.* se publicaron algunos trabajos con el objetivo de clarificar la traducción de *governance.* Véanse Solà (2000), Lázaro Carreter (2001) y Deferrari (2000).

2 El Diccionario de la Real Academia de la Lengua incluyó una nueva definición de gobernanza en su 21.º edición. Así, gobernanza es el «arte 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».

La sección Filológica dellnstitut d'Estudls Cotalans, en la sesión de 19 de octubre de 2001, aceptó que la traducción de *governonce* al catalán fuese *governança.* A pesar de ello. recomendaba el uso de la palabra *góvernoment.*

3 *http://www.iigov.org.*

LA GOBERNANZA HOY: INTRODUCCIÓNI

AGUSTí CERRILLO I MARTíNEZ

I. INTRODUCCiÓN

En los últimos años, las sociedades occidentales se han visto inmersas en profundos cambios que están teniendo una repercusión en los poderes públicos. Taly como observan Pierre y Peters, la globalización, los cambios en la sociedad y su creciente complejidad, los fallos del mercado y lo crisis fiscal del Estado, las nuevas formas de gobierno y el legado de la responseolidad política tradicional. la emergencia de la nueva gestión pública y el cambio de la Administración hacia el mercado están demandando una nueva manera de gobernar[2].

El mundo es hoy en día más complejo, dinámico y diverso, lo que no admite una visión única, sino que require una aproximación plural. Por ello, los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estado-céntricos, no son suficientes ni, incluso, idóneos para hacer frente a los problemas, desaños y retos que surgen. Tampoco lo son las aproximaciones al mercado, por ejemplo, a través de la privatización y la desregulación.

Estos nuevos escenarios hacen la acción del gobierno cada vez más diñciL al complicarse la consecución de las expectativas de la sociedad articulados a través de objetivos políticos específicos presentados democráticamente[3]. Como consecuencia, la credibilidad y lo legitimidad de los gobiernos se han visto directamente afectadas y, paralelamente, los modelos tradicionales de representación democrática y de formulación de los objetivos sociales se han puesto en duda. Tampoco los retornos recientes al mercado, que se han planteado como reacción a la crisis del Estado de bienestar intervencionista, han sido una solución generalizable.

---

1 Este texto fue discutido en el Seminario *oovemaoco* en *les Societots Globols.* el 8 de abril de 2005. en la Universitat Oberta de Catalunya. Quiero agradecer los interesantes comentarios que se hicieron por todos los participantes.

2 Pierre (2000b), p. 74.

3 Lebessis y poterson (1997), p. 8.

Por ello, en los últimos años, la gobernanza se está extendiendo y está siendo objeto de una importante atención, Desde una perspectiva general, la gobernanza se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias de los ciudadanos que coexisten en esta nueva realidad se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores socioles", En este sentido, la gobernanza como guía de la interacción entre actores interdependientes supone una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad permitiendo hacer frente a los numerosos intereses, recursos y visiones que los diferentes actores ostentan. La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públlccs", El surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos, La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y prtvodos".

11. LA GOBERNANZA

Como ha señalado Moyntz. «la "gobernanza" se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas públlco-privodoss". La gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar.

La gobernanza está ganando terreno en los últimos años y se está imponiendo a otros sistemas de gobierno como la jerarquía o el mercado, que habían sido ampliamente utilizados anteriormente, aunque ello no significa uno superación de los anteriores modos de gobernación, sino una modulación y un reequilibri0[8],

4 Kohler-Koch (1999). p. 14.

5 Moyntz (2001). p. 9.

6 Morato y Hanf (2000). p. 5.

7 Moyntz (1998: *véase* en este libro, p. 83).

8 Prots Cataló (2005),

Esta evolución ha sucedido, como resumen Pierre y Peters, por tres razones principales. En primer lugar, por la necesidad de introducir a los actores privados y las organizaciones representativas de intereses en la prestación de servicios, lo que ha permitido que los gobiernos hayan podido mantener sus niveles de prestación a pesar de los recortes presupuestarios que ha habido. En segundo lugar, por fomentar la participación, especialmente si tenemos en cuenta que la gobernanza implica lo inclusión de actores privados y sociales en la gestión del sector público. Finalmente, por existir uno relación de la prestación de servicios públicos con la legitimidad que se había visto ampliamente criticada por diferentes sectores durante lo crisis de los años ochenta y novento?

La gobernanza implica, así pues, una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por lo interacción entre uno pluralidad de actores, los relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor. sea éste político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.

La concurrencia de todos estos elementos y el diferente peso dado a cada uno de ellos han hecho que se hayan propuesto diferentes aproximaciones al concepto de gobernanza con características diversas, tal y como ha puesto de relieve Rhodes, que van desde la gobernanza entendida como estado mínimo a la gobernanza como red, pasando por la gobernanza como gestión pública. Dejando a un lado, por ahora, el diferente uso que del término gobernanza se viene efectuando en diferentes ámbitos territoriales (p.ej., gobernanza global, gobernanza europea o gobernanza local), sectoriales (p.ej., gobernanza del territorio) o metodológicos (p.ej., gobernanza electrónica), lo que les imprime características diferentes, el concepto de gobernanza supone introducir una nuevo reflexión sobre el papel del Estado y de la sociedad en las decisiones públicas y su interacción en situaciones en las que los recursos están dispersos. Esta pluralidad de conceptos y aproximaciones que se han ido formulando alrededor de la gobernanza nos permite observar. siguiendo las palabras de Prats, que «la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error»[10].

A pesar de la diversidad y pluralidad de aproximaciones, que a simple vista podrían desaconsejar la utilización del concepto de gobernanza, no se puede olvidar que la gobernanza presenta dos ventajas principales. En pri-

9 Pierre (20000). p. 54.

10 Prats Cataló (2005).

mer lugar, identifica y fija la atención en los cambios claves en los gobiernos actuales y, en segundo lugar, se centra en el replanteamiento del Estado y en la pluralización de la formación de las decisiones públicas[11].

Pero, además, el concepto de gobernanza presenta también otro atractivo desde el punto de vista analítico, puesto que si la gobernanza es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública, puede ser entendida como una institución, es decir, como el conjunto de reglas del juego o constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las orqonízoclones'".

Las instituciones son fundamentales porque establecen el marco de constricciones y de incentivos de la acción individual y organizativa, hacen razonablemente previsibles los comportamientos y permiten formular expectativas sensatas. Es decir, las instituciones reducen incertidumbres derivadas tanto de las complejidades de los problemas a resolver como de las limitaciones de las mentes individuales para procesar la información disponible. Las instituciones, además, median en los conflictos y ofrecen sistemas de incentivos, aportando la estabilidad necesaria para el desarrollo soclol'P, y permiten explicar por qué surge la gobernanza en un determinado ámbito, cómo cambia a lo largo del tiempo o por qué se mantiene en un estadio determinado.

En esta aproximación conceptual a la gobernanza es interesante poner de manifiesto que una gobernanza basada en las reglas comentadas hasta ahora ha de servir para que exista una mejor gobernabilidad. Es decir, la gobernanza no es un objetivo en sí mismo, pero sí un medio para conseguir una variedad de objetivos que son escogidos independientemente por los actores implicados y orectodos". Siguiendo a Prots. «la gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determínodo»!". Y uno de los aspectos que tendrá relevancia para ello será precisamente la gobernanza. El tejido institucional que configura la gobernanza tendrá sus efectos en la gobernabilidad, es decir, la capacidad de las instituciones democráticas para asumir y procesar democráticamente el conrnctc". La calidad de la gobernabilidad está basada en el grado de

11 Rhodes (2000).

12 Igualmente, Prats Cataló (1997). pp. 80-88, Y Prats Cabrera (2003). pp. 243 Yss.

13 North (1993), pp. 3-11.

14 SChmitter (2001a) y Prats Cabrera (2003).

15 Prats Cataló (1999).

16 Prats Cataló (2000).

desarrollo institucional de la gobernanza que hay en una sociedad. Como continúa Prots. «un sistema es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales -instituciones- dentro del cual formulan sus expectativas y estroteqlos-l?

111. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA GOBERNANZA

La gobernanza considera que el Estado tiene unas atribuciones diferentes y, además, se relaciona de manera diferente con la sociedad. El Estado se vuelve menos poderoso y opera, en una red conformada también por actores privados, como un actor más, acoplándose a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de manera flexlble!". Partiendo de esta idea se debe señalar que no todas las aproximaciones a la gobernanza entienden este reequilibrio de la misma forma. De hecho, las diferentes aproximaciones vienen directamente condicionadas por el sistema político institucional propio de cada país.

Rhodes recoge, por ejemplo, una definición de gobernanza en la que se asume que el gobierno ha perdido toda su capacidad de gobernar, siendo la gobernanza el producto de redes autoorganizadas e interorganizacioncles!". Kooiman también argumenta que la gobernanza, en el momento actual, es un fenómeno interorganizacional Y que se entiende mejor bajo la perspectiva de la co-gestión, co-dirección y co-quío-",

Klijn, Kickert, Kooiman y otros autores, principalmente holandeses, argumentan que el vacío de legitimidad, la complejidad de los procesos políticos y la multitud de instituciones implicadas reducen el gobierno a uno más de entre los muchos actores. Así, según Kickert, el gobierno dirige a distancia y las políticas se producen en el marco de las redes, que son ámbitos de interrelación entre actores caracterizados por la dependencia y la ínterocclórr" .

Los autores alemanes del *Max-P/anck /nstitut.* con Mayntz y Scharpf a la cabeza, consideran que el control jerárquico Y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes. Según Scharpf, «la noción de gobernanza como redes se usa para describir una variedad de fenómenos» y «es importante darse cuenta, de todos modos, que las formas de red como elemen-

17 Prats Cototó (1999).

18 Mayntz (2001), p. 11.

19 Rhodes (1997a). p. 15.

20 Kooiman (1993. 2003).

21 Kickert (1993).

to de autoorganización frecuentemente se usan como preparación de mecanismos formales de toma de decisión caracterizados por las decisiones jerárquicas, o que su efectividad puede ser parásita en formas institucionalizadas de coordinación no negociada»22.

Finalmente, Peters y Pierre y, en general, los autores anglosajones, entre los que también se encuentra O'Toole. en el extremo opuesto, otorgan un papel preeminente al Estado en la actualidad. Según Peters, la gobernanza implica la dirección o el uso de diversos mecanismos para proveer una dirección coherente a la sociedad[23]. Es decir, de acuerdo con esta postura, la gobernanza asume que es necesario al menos algún tipo de dirección central si una sociedad quiere efectivamente conseguir los retos a los que se enfrenta. Como advierte Peters, esto no quiere decir que se niegue todo valor a principios como los de descentralización o desconcentración, sino que no se puede obviar totalmente la capacidad del gobierno de un Estado para dirigir. Para Peters. «el Estado sigue siendo un actor relevante, y en realidad el actor dominante para definir los objetivos», lo que lleva al propio autor a criticar la aproximación de las redes por considerar que éstas no permiten esclarecer cuál de los muchos actores presentes prevaldrá en los resultados de la red[24]. Según Pierre. «a pesar de que la gobernanza se relaciona con las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad y con el incremento de la confianza en los instrumentos políticos menos coercitivos, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político»25.

Existen, así pues, numerosas diferencias entre las cuatro aproximaciones. Desde Europa *la gobernanza* se identifica más con la implicación de la sociedad en los procesos de gobierno *(governing),* mientras que en los Estados Unidos dicho término retiene buena parte de su concepción inicial como dirección *(steeringj6.* De hecho, estas diferencias responden a diferencias en los respectivos sistemas político-administrativos puesto que, como se puede observor el papel que tienen el Estado y la sociedad no es el mismo *en* los Países Bajos, Alemania o los Estados Unidos y, por ende, el rol que les otorgan los autores holandeses, alemanes o americanos, respectlvornento'".

En todo caso, debemos considerar que la adopción de la perspectiva de la gobernanza no significa negar el papel del Estado, sino que, al contrario,

---

22 Scharpf(1993). p. 9.

23 Peters (19980).

24 Peters (19980).

2S Pierre (2oo0b), p. 12.

26 Pierre (20Q0b), p. 7.

27 Moyntz (2001), p. 9.

implica entender mejor el papel de los actores no gubernamentales en la producción y los resultados de las políticas públicas y, además, otorgar nuevas funciones a los poderes públicos en relación a la gobernanza. Por ello, se puede plantear el papel del Estado y del gobierno en la gobernanza como un *confinuum.* Además, diferentes gobiernos y diferentes políticas públicas se sitúan en diferentes puntos de esta línea. Como ha dicho Pierre. «el papel que el Estado juega actualmente en la gobernanza es con frecuencia el resultado del estira y afloja entre el papel que el Estado quiere jugar y el papel que el entorno le permite jugar»28.

A pesar de todo ello, no se puede obviar el hecho que, como apunta Mayntz, los actores públicos que participan en una red disfrutan de un estatus muy especial y privilegiado, puesto que controlan instrumentos y recursos de intervención crucioles-", Son actores estratégicos ya que, siguiendo la propuesta de Coppedge, cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de declsiones-". Así, el Estado tiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones autoritarias -por ejemplo, en los casos en que los actores de la red no lleguen a un acuerdo- y el derecho a intervenir con una norma o con una decisión administrativa, en el caso de que la propia red no satisfaga las expectativas de regulación. El Estado, las Administraciones Públicas, tienen un papel estrotéqlco en la gobernanza.

IV. LA GOBERNANZA V LA DEMOCRACIA

El replanteamiento del papel del Estado y de sus relaciones con la sociedad en la gobernanza ha llevado a poner en duda su legitimidad democrática.

Como observa Mayntz, existe un hiato entre la teoría de la democracia y la teoría de la gobernanza pollttco-". Esta conclusión es lógica si observamos, siguiendo a esta autora, que los actores privados en el interior de las redes no gozan de legitimidad democrática y que, además. el fundamento de su intervención en las redes, la cooperación horizontal, no es un sustituto de la democracia, aun cuando pueda considerarse que la única manera de que determinados intereses sociales se vean representados es, precisamente, a través de las redes[32]. En la misma línea se manifiestan otros autores al obser-

28 Pierre (2000b). p. 25.

29 Mayntz (1998: véase en este libro. p. 89).

30 Coppedge (1996).

31 Mayntz (1998: véase en este libro. p. 92).

32 Mayntz (1998: véase en este libro, p. 92).

var que la legimitidad de la gobernanza es claramente deficiente desde el momento en que la soberanía popular no surge en los procesos".

Desde un punto de vista general, se debe partir de la consideración de que la incidencia de la gobernanza en la legitimidad democrática del Estado variará, desde un punto de vista general, en función del concepto de democracia y de gobernanza que se maneje en cada momento. En particular, nos interesa poner de relieve que, tal vez, en el ámbito de la gobernonzo. el contenido del principio democrático adoptará una extensión diferente de la que debería tener en otros ámbitos y que, por tanto, no sea suficiente tener en mente un concepto limitado de democracia, como por ejemplo el que se deriva de los trabajos de Dahl sobre la pollorquio-". y debe tenerse en cuenta un concepto de democracia portíclpottvo".

En todo caso, es oportuno observor que del concepto de democracia liberal se derivan, en primer lugar, el concepto de pueblo, que es el soberano que se regula a sí mismo, y, en segundo lugar, el de representación, por el que se concreta el poder soberano a fin de gobernar la sociedad. La gobernanza de las redes implica la necesidad de establecer nuevas reglas sobre cómo se comparte la competencia para tomar las decisiones entre las diferentes entidades políticas, instituciones y redes, y de reformular el concepto de representación democrática para poder considerar cómo se puede obtener la democracia cuando la representación juega un papel autónomo y cuando existe una lucha entre actores que persiguen representar los intereses sociales. Desde esta perspectiva, el reto estaría en saber cómo pueden ser aseguradas la igualdad y la libertad que se derivan del principio dernocróttco".

Para hacer frente a este reto puede ser de utilidad traer a colación el concepto de metagobernanza que apunta Kooiman, según el cual «se puede encontrar una base al aplicar los metaprincipios normativos a los aspectos fundamentales de gobierno», mediante los cuales se «guía la conducta de los actores implicados en las interacciones de gobierno, directamente en susocttvidodes-V.

Las relaciones entre la democracia y la gobernanza se deben plantear desde la perspectiva de la complementariedad y no de la sustitución. Esto significa que los principios democráticos deben inspirar las normas y valores

33 Eriksen (2001). Las mismas dudas son planteadas por Schmitter (2001b). p. 7.

34 Dahl (1999).

35 Respecto a la evolución de los modelos de democracia participativa. *véase,* entre otros, Cotarelo (1990). pp. 71 Yss.

36 Sorensen (2002).

37 Kooiman (2003: *véase* en este libro. p. 77).

de la gobernanza y que ésta debe permitir promover y potenciar los valores democráticos.

En todo caso, se debe observar en este punto cómo las relaciones que se han planteado permiten realizar una aproximación normativa al concepto de gobernanza que amplíe los elementos aportados hasta el momento. De hecho, tal y como apunta Peters. «podemos agregar el adjetivo "democrático" a la gobernanza cuando existen, por un lado, medios para la participación popular en el proceso de establecimiento de las metas, y por otro lado, medios efectivos para la rendición de cuentas que permita evaluar las actividades de quienes actúan en nombre del público»38.

V. LOS PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA

Desde un punto de vista normativo, el concepto de gobernanza debe integrar principios que le permitan garantizar la mayor democraticidad posible y la consecución de sus propios objetivos. Para que estos principios sean efectivos y cumplan con sus funciones, probablemente se deberán diseñar nuevos instrumentos que plasmen la nueva realidad a la que deben hacer frente.

¿Cuáles son y cuáles deberían ser los principios de buena gobernanza que han de permitirnos evaluar su contenido? Los principios de buena gobernanza han de ser aquellos que impliquen un buen funcionamiento de la gobernanza y que, por tanto, le permitan conseguir sus objetivos. Si la gobernanza supone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes con una pluralidad de actores que representan intereses diferentes, los principios de buena gobernanza han de poder garantizar que:

- estén todos los actores que han de estar, cada uno de ellos asumiendo el rol que le corresponde:
- los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan, y
- se puedan tomar decisiones.

En este sentido, y siguiendo el contenido del Libro Blanco de la Gobernanza Europea, los principios que han de garantizar la consecución de los objetivos que hemos comentado serían los de transparencia, participación, rendición de cuentas *(accountobllitv).* eficacia y coherencia.

Ahora bien, no existe un acuerdo unánime sobre si éstos son todos los principios de buena gobernanza que se deben reconocer. Así, en algunos casos se ha hecho referencia a otros principios de buena gobernanza como

38 Peters (2003).

el de subsidiariedad (que hace referencia a la elección del mejor nivel que ha de actuar), el de complementariedad (también conocido como subsidiariedad horizontal, mediante el que se define qué actores, públicos o privados, actuarán), el de proporcionalidad (que implica que se utilice el mejor instrumento para conseguir los objetivos propuestos), el de flexibilidad (que permite la adaptación a las circunstancias concretas a que se ha de hacer frente en cada momento) y el de objetividad (que impone un deber de ponderación de las circunstancias del caso, impidiendo la toma de decisiones desconectadas del supuesto concreto).

Sin embargo, estos y otros principios que se han incluido entre los de buena gobernanza no lo son, a nuestro entender. Por un lado, porque algunos de ellos no son principios de buena gobernanza, sino principios de buena administración a los que últimamente se han referido diferentes instituciones. Los principios de buena administración se dirigen a los funcionarios y personal de los organismos públicos y regulan sus relaciones con los ciudadanos y, por tanto, tienen un ámbito más específico que los principios de buena gobernanza, que se refieren a las relaciones entre actores poftlcos'". Por otro lado, porque otros hacen referencia al funcionamiento de las instituciones y no tanto a sus relaciones con otros actores.

Consideramos que se debe tener en cuenta la necesaria aplicabilidad de los principios de buena gobernanza no sólo a los poderes públicos, sino también al resto de actores que intervengan en la gobernanza, aspecto que todavía no ha sido objeto de una atención suficiente.

El principio de participación

La gobernanza puede ser definida como un sistema de administración en red, en la que actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas y regular y proveer servicios. Por ello, una variedad de actores no gubernamentales, empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, entidades no lucrativas, se incorporan a la toma de decisiones públicas de maneras muy diferentes[40].

Desde la perspectiva del principio de participación, todos aquellos actores que ostenten intereses, recursos o visiones deberán poderse incorporar en

---

39 Véase. por ejemplo, el arto 11-101 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. que prevé el derecho a una buena administración.

40 Freeman (2000). p. 547.

En la misma línea se muestra Kickert, quien destaca que _la interacción entre los agentes públicos y sociales juega un papel crucial ya que. de hecho. se trata de una actividad compleja basada principalmente en la gestión de un sistema de redes entre actores públicos y privados» (Kickert. Klijn y Koppenjan. 1997b).

las redes de acuerdo con las normas y pautas que en cada momento se establezcan.

El principio de transparencia

Como observan Marsh y Rhodes, existe la impresión general de que las redes son estructuras no transparentes e impenetrables de representación de intereses, lo que supone una amenaza a la eficacia y la legitimación democrática del sector público'". Ahora bien, a pesar del carácter generalizado de esta impresión, en la actualidad existen diversos mecanismos cuyo objetivo es, precisamente, hacer frente a dicha situación.

La transparencia tiene importantes consecuencias, puesto que, por un lado, permite incrementar la legitimidad democrática de las propias Adminlstrocíones" y, por otro, ayuda a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos, en los asuntos públicos. Finalmente, y como consecuencia de los puntos anteriores, la transparencia se erige en un mecanismo a través del cual se manifiesta el principio de rendición de cuentas *(accountability)* de los poderes públicos.

El principio de rendición de cuentas *(accountability)*

Tradicionalmente, los instrumentos más importantes para garantizar la rendición de cuentas eran las elecciones y la participación de los ciudadanos en ellas. Éstos son los que se conocen como mecanismos de rendición de cuentas verticoles'P.

La gobernanza implica una redefinición de los mecanismos de rendición de cuentas. En los últimos años han ido surgiendo nuevos mecanismos de rendición de cuentas que son más flexibles y permiten superar los problemas planteados a lo largo del tiempo por los mecanismos más tradicionales. La rendición de cuentas horizontal englobaría los mecanismos públicos creados por el Estado a fin de supervisar los propios abusos e ineficiencias (los defensores del pueblo, las estructuras de poder descentralizadas, la participación ciudadana, el control de la prensa, el establecimiento de medidas de control administrativo internas o el acceso a la información y la tronsporenclor'".

---

41 Marsh y Rhodes (1992). p. 249-268.

42 Véase Cerrillo i Martínez (1998). pp. 30 Yss.

43 SChacter (20000). p. 1.

44 Véase al respecto SChacter (2000b), p. 1.

La interacción de una pluralidad de actores, la intervención de una *multitud* de *manos,* dificultan la rendición de cuentos". No podemos olvidar que cada actor será responsable y, por ello, deberá rendir cuentas ante públicos diferentes a través de los concretos mecanismos que cada uno, en función de su autonomía, determine. Pero, al final, serán los poderes públicos los que deberán rendir cuentas de las decisiones tomadas y aplicadas por la Administración Pública.

El principio de eficacia

La eficacia hace años que ocupa un papel relevante en la agenda pública. La eficacia es la consecución del resultado que corresponde a los objetivos preestablecidos por la organización. El deber de actuar de forma eficaz, que se deriva del principio de eficacia a que nos estamos refiriendo, tiene como consecuencia también la necesidad de actuar de forma eficiente y económica, es decir, que del principio de eficacia se derivan también los criterios de eficiencia y economía.

El principio de coherencia

Tal y como observa Petera «tan importante como tener objetivos articulados, es la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados»46. Éste es el objetivo del principio de coherencia. Existen determinadas políticas que rebasan las fronteras de las políticas sectoriales, por lo que repercuten en otros ámbitos sectoriales y, por tanto, inciden en otros intereses, lo que obliga a tenerlas en cuenta. Siguiendo a Hoebink, la coherencia de una política puede definirse como la no concurrencia de efectos políticos que son contrarios a los resultados intencionados o a los fines de una política. Una definición más amplia comprendería que «los objetivos de una política en un ámbito determinado no puedan ser socavados ni obstruidos por acciones o actividades del gobierno en dicho ámbito o en los de otras poftlcosv".

Existen diversos mecanismos a través de los que hacer efectivo el principio de coherencia. Tradicionalmente, la coherencia se había articulado a través del parlamento y del gobierno[48]. De ahí que se haya afirmado que la coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de

45 Bovens (1998), p. 45. Y Rhodes (1997b), p, 59.

46 Peters (2003).

47 Hoebink (1998). p. 20,

48 Martín-Retortillo (1983). pp, 44 Y ss.

un sistema cornpleic'". Ahora bien, en la actualidad, además de este mecanismo, es importante introducir otros que aseguren que a diferentes niveles se puede mantener la coherencia entre las políticas públicas.

VI. LAS REDES DE ACTORES

Tal y como se ha apuntado anteriormente, lo gobernanza es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en desarrollo de una determinada política pública. En la actualidad esta interacción se produce en entornos más o menos estables que se conocen como redes de políticas púbñcos'".

La incorporación del concepto de red a la ciencia política se ha justificado por la limitación observada en los gobiernos como centros de dirección, especialmente durante los años setenta y ochenta, y por la aparición de numerosos actores de diversa naturaleza y procedencia en el ámbito de las políticas públicos". Es decir, el concepto de red pretende ser un mecanismo para superar estas disfucionalidades y reconocer la existencia de numerosos actores que inciden en las políticas públicas en un momento en el que las sociedades modernas se caracterizan por su diversidad plural y su complejidad[52].

Existen numerosas y diversas aproximaciones o las redes de políticas públicas, lo que ha llevado a algún autor a referirse a ellas como una *variedad babilónica* de conceptos y aplicaciones de las redes o a catalogarlas como una *fashionable catch-word* en los últimos años[53]. Para otros autores, las redes son un instrumento analítico muy importante para entender las relaciones entre las interacciones de los actores en los diversos sectores de las políticas púolicos'". En todo caso, esta diversidad dificulta el establecimiento de una única definición de red[55].

---

49 Comisión Europea (2001).

50 Kickert. Klijn y Koppenjan (1997c). p. 437. Y Peters (1998b) p 21.

51 Kickert. Klijny Koppenjan (19970). pp. 1 Y 4.

52 Foxy Miller. por ejemplo. observan cómo las redes son una característica de la Administración Pública postmoderna (Foxy Miller. 1998. p. 149).

53 Bórzel (1998). p. 253. Y Bórzel (1997).

54 Bórzel (1998), p. 254.

55 Hay (1998). p. 34. Igualmente. Klijn (1997). p. 28: Klijn. Koppenjan y Termeer (1995). p. 439. Y Peters (1998b), p. 22.

Además. en la literatura politológica también se utilizan otros conceptos que tienen una continuidad con el concepto de red. Así. encontramos los conceptos de comunidad política *(potcv' community)* y de red sectorial *(issue network).* Marsh. partiendo de la idea de que el concepto de red es un concepto genérico. sitúa en una línea continua que distingue entre las cornunídodes políticas *(poñcv communities)* y las redes sectoriales *(issue networks).* La diferencia entre ambas estribaría en el grado de cohesión existente (Morsh 1998, p. 13).

Siguiendo a Börzel una red es «un conjunto relotivornenre estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos»56.

Nos interesa destacar las muy diversas aproximaciones al concepto de red, que responden a otras tantas escuelas en el ámbito de la ciencia política[57] En contra de lo que ha sido apuntado por Dowding[58], la existencia de diversas aproximaciones a las redes, con sus fortalezas y debilidades, puede permitir comprender mejor el concepto y sus consecuencias. Así, resumidamente, podríamos hablar de la existencia de tres aproximaciones diferentes: la anglosajona, la nórdica (Países Bajos, Suecia, Noruega) y la alemana. De hecho, esta triple aproximación la podríamos reducir a una doble tipología que las diferencia en función de que se consideren o bien como un mecanismo de intermediación de intereses que define las redes como un nuevo término para referirse a las diferentes formas de relación entre los grupos de interés y el Estado, o corno una forma de gobernanza que concibe las redes como una forma específica de gobernanza, como un mecanismo específico para movilizar los recursos políticos en situaciones en las que los recursos están ampliamente dispersos entre los actores públicos y pnvodos'".

Desde la primera perspectiva, que podríamos identificar con la literatura anglosajona, se propone una nueva explicación de las relaciones entre el Estado y los intereses sociales que vaya más allá del pluralismo y del neocorporotlvlsrno'". Se ha seguido esta primera línea para estudiar los procesos de elaboración de diversas políticas sectoriales en diversos países. Así, las redes se erigen como un instrumento analítico que permite examinar las relaciones de intercambio institucionalizadas entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Desde la perspectiva de la gobernanza, se utiliza el concepto de redes como un concepto que permite explicar las relaciones estructurales, las interdependencias y la dinámica de las políticas y de los procesos de elaboración de políticas. Las redes centran su atención en la interacción de las organizaciones diversas, pero a la vez interdependientes, que coordinan sus actuaciones a través de interacciones de recursos e intereses. Esta

56 Börzel (1998). p. 254.

57 Bogason y Toonen (1998). p. 209. Y Marsh y Smlth (2000). p. 4.

58 Dowding (1995).

59 Börzel (1998). pp. 255 Yss.

60 En la misma línea. Klijn (1997; véase en este libro. pp. 224 Yss.).

aproximación se da especialmente entre los autores alemanes y los holandeses, aunque presentan algunas diferencias en lo que se refiere al papel del Estado o a la gestión de las redes.

Entodo caso, consideramos que las redes son algo más que un mecanismo de intermediación de intereses o de influencia en los intereses públicos por parte de intereses privados y sociales. Las redes implican interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y aplicación de las políticas. Lasredes suponen una estructura de adopción y aplicación de las decisiones de la que se deriva el trabajo conjunto de todos los actores, públicos y no públicos, en la consecución del interés general, el interés común a todos ellos. Las redes surgen por la existencia de una interdependencia entre los recursos dispersos de diferentes actores, lo que implica necesariamente el reconocimiento de interacciones entre ellos. Éste es el concepto que más se ajusta a la definición de gobernanza, que, de acuerdo con las consideraciones que hemos realizado en las páginas anteriores, explica la realidad político-institucional actual.

A pesar de su relativa juventud las redes ya han sido objeto de crítica al considerarlas estructuras de representación de intereses impenetrables y poco transparentes que amenazan la efectividad, la eficacia. la eficiencia y la legitimación democrática del sector púbtco'". Kickert ha recogido buena parte de estas críticas hacia las redes, que se exponen a contmuocíón'<:

> Los gobiernos pueden desatender el interés común o general. Los gobiernos necesitan realizar ciertas actividades. Participar en las redes implica negociar y llegar a compromisos, como resultado de los cuales los objetivos no son siempre conseguidos.
>
> Las innovaciones pueden obstaculizar las políticas. Los procedimientos establecidos y los intereses implicados pueden bloquear las soluciones a nuevos problemas y la aceptación e implementación de nuevas medidas políticas.
>
> Los procesos políticos pueden no ser transparentes. La interacción informal, las estructuras de consulta complejas y el solapamiento de las posiciones administrativas hacen imposible determinar quién es responsable de cada decisión.
>
> La insuficiente legitimidad democrática. La interacción entre los funcionarios y los representantes de los grupos de interés privados, otros órganos públicos y las organizaciones implementadoras hace muy difícil que los parlamentos puedan influir en la formulación de políticas.

61 Marsh y Rhodes (1992). pp. 249·268.

62 Kickert Klijny Koppenjan (1997c). p. 171.

BIBLIOTECA

Por contra, o pesar de estos críticos, los redes presentan aspectos positivos que justifican su uso y extensión:

Los redes, los grupos de interés y los organizaciones implementadoras están implicados en lo formulación de políticos. Como resultado, se enriquecerá el proceso con lo información, el conocimiento y lo participación de que disponen los actores implicados.

Lo participación de dichos organizaciones implico uno mayor aceptación social. Así, lo implementación y lo ejecución serán entonces menos costosos y producirán más fácilmente susefectos.

Lo participación de individuos, grupos y organizaciones indico que uno amplio variedad de intereses y valores serán tenidos en cuento, lo que es favorable desde un punto de visto democrático.

Los redes permiten o los gobiernos dirigir los necesidades y problemas sociales incluso cuando los capacidades están limitados. Así, se puede mejorar lo capacidad de solventar problemas y, por ello, lo eficacia del gobierno.

Los redes reducen los costes de transacción en situaciones de tomo de decisión complejos 01 proveer uno base de conocimiento común, experiencia y orientación, lo que reduce lo inseguridad 01 promover el intercambio mutuo de información.

Los redes pueden reequilibrar los asimetrías de poder 01 aportar canales adicionales de influencio más allá de los estructuras tormotes-'.

A. Las características de las redes

Los redes se pueden definir de formo simple por lo existencia de uno pluralidad de actores y los relaciones necesarios entre ellos. Además, los redes se caracterizan por un grado elevado de flexibilidad e informalidad. Tal y como expone Klijn, se pueden extraer tres características de los redes[64]:

Pluralidad de *actores y objetivos*

En los redes coexisten uno variedad de actores que tienen sus propios objetivos y estrategias. Y, precisamente, los políticos públicos son el resultado,

[63] Bórzel (1998). p. 262.

[64] Diferentes autores incluyen más o menos características. En nuestro análisis seguimos a Kickert. Klijn y Koppenjon (1997b). p. 29.

como veremos, de las interacciones entre los diferentes actores. De hecho, los actores no pueden conseguir los resultados de manera individual ni imponer sus intereses respecto a los otros, sino que requieren a los otros actores. Además, los diversos actores tienen diferentes recursos (normativos, técnicos, cognitivos, financieros, humanos, etc.) que deben concurrir en cada momento para la consecución del interés general.

La cuestión a observar es cómo, desde la perspectiva de las redes y a pesar de que el poder entre los actores sea o no diferente, ninguno de ellos puede definir el espacio estratégico de los otros, aunque sí podrá influirles. Esto no quiere decir. de todas maneras, que todos ellos tengan el mismo peso. Algunos de los actores tienen un carácter estratégico, sin cuya concurrencia en las redes diñcilmente se podrán tomar y, en su caso, aplicar las decisiones.

Por todo ello, al analizar los actores de las redes es necesario conocer cuáles son sus recursos, cuál es su consistencia (nivel de representatividad de cada uno de los intereses en juego), cuál es la información de que disponen y cuáles son sus estrategias. El análisis de todos estos elementos permitirá entender los procesos, las interacciones, que se llevan a cabo en el seno de las redes.

Interdependencia entre actores

La interdependencia es la palabra clave que define a las redes. Los actores de una red son interdependientes porque persiguen objetivos comunes que no pueden conseguir por ellos mismos, sino mediante la relación con los otros actores. La interdependencia nace de la necesidad de los actores de recabar el apoyo y conseguir la participación en la definición e implementación de las políticas por parte de las Administraciones Públicas y los actores de la sociedad civil.

El término interdependencia también implica que todos los actores intervinientes tienen algo que ganar. El grado de dependencia variará entre unos actores y otros en función, por ejemplo, de los diferentes objetivos que tengan en un determinado momento y, asimismo, de los recursos de que gocen. Ello se traducirá en la diferente configuración de la red y de sus funciones.

Es interesante poner de relieve que la interdependencia no es estática, sino que es un proceso en constante evolución y cambio en función de las relaciones que en cada momento se vayan produciendo entre los actores de la red.

Finalmente, desde un punto de vista general, se puede observar cómo esta interdependencia es una manifestación del hecho de que en la actuali-

dad la configuración del interés general no es trascendente a los intereses de la sociedad, sino que es inmanente a ellos y que, por lo tanto, deben ser constderodos'é.

Interacción entre actores

De acuerdo con el modelo que estamos presentando, las políticas públicas son el resultado de las interacciones entre los actores de la red. En esta línea, Scharpf ha concluido que «es poco probable, sino imposible, que una política pública de cualquier tipo pueda resultar del simple proceso de elección de un único actor. La formación de políticas y su implementación son inevitablemente el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores separados con sus intereses, objetivos y estrategias también separados»66.

A través de la interacción, los diferentes actores establecen canales de comunicación y de intercambio de información, experiencias y otros recursos.

La gobernanza fija las normas que guían la interacción en las redes. Dado que las interacciones se repiten con frecuencia, ocurren procesos de institucionalización (percepciones compartidas, mecanismos de participación, reglas de interacción). Así, en algunos casos, la gobernanza puede gozar de un mayor grado de formalización. El reconocimiento de la existencia e importancia de las redes no implica que éstas estén o deban estar formalizadas, aunque cabe esperar su formalización. De hecho, la formalización de la gobernanza de la red le atribuye mayor seguridad y estabilidad.

B. El papel de los poderes públicos en las redes

Una de las características de las redes es la coexistencia de diferentes actores, cuyo origen puede ser público, privado o social. Dada esta diversidad, el papel de los poderes públicos necesariamente debe variar respecto al existente en otros modelos, puesto que han pasado de ser los únicos actores considerados a compartir este papel con numeroso actores de muy diversa procedencia. Esto, sin embargo, no debe llevarnos a la conclusión de que el gobierno pierde su importancia en las redes. El gobierno y las Administraciones Públicas tienen determinados recursos con carácter exclusivo, que deberán ser necesariamente tenidos en cuenta en el seno de las redes, y, además, gozan de determinados privilegios que suponen, en un momento dado, la posibilidad de imponer determinadas decisiones al resto de los actores de las redes.

---

65 Véase, en general, sobre esta distinción, Nieto (1991).

66 Citado por Klijn(1997), p. 17.

No obstante, el gobierno y los Administraciones Públicos también se ven sometidos o algunos características especiales. El servicio objetivo 01 interés general supone que muchos veces el gobierno tengo uno limitación estratégico importante que no tienen los actores no públicos, ya que el margen de negociación del gobierno es menor del que pueden disponer otros actores al tener que cumplir los objetivos fijados por el ordenamiento jurídico y actuar de acuerdo con los normas y reglas previstos. Además, el gobierno se ve sometido a lo supervisión democrática. Así, generalmente, no se espera sólo que el gobierno y lo Administración Pública actúen eficaz y eficientemente, sino que también actúen legítimamente[67].

En todo coso, el gobierno y los Administraciones Públicas juegan un importante papel de promotores de la coordinación en los redes, limitando 01 máximo su poder efectivo de control y de imposición coercitivo o los actores de la red, lo que supondría una violentación del carácter horizontal de las redes, más allá de la ratificación de los acuerdos o actos tomados que se puedan derivar de las previsiones establecidos con carácter general en el ordenamiento jurídico.

VII. CONTENIDO DEL LIBRO

El libro recoge diez artículos escritos por relevantes autores relativos o lo teoría de lo gobernanza, su evolución histórico y contextualización actual y o los redes de políticos públicos.

Son muchos los artículos que se han escrito hasta el momento sobre lo gobernanza y los redes de políticos públicos. El lector probablemente habrá comprobado que lo mayoría están escritos en inglés y que aún no se han generalizado los que han incorporado el concepto de gobernanza o lo producción académico en castellano, Siendo conscientes de esto situación, se ha querido hacer uno selección de artículos que planteen cuestiones diversos relativos o lo gobernanza y o los redes de políticos públicos. Así, en los artículos recogidos o continuación se analiza el surgimiento y lo evolución de lo teoría de lo gobernanza, su relación con lo democracia, el papel de la Administración Público Y los poderes públicos en general en la gobernanza, la incidencia que lo gobernanza tiene en el Derecho, el impacto de la gobernanza en el desarrollo y en el proceso de construcción europea y, finalmente, uno caracterización de los redes de políticos públicas.

En «¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?», **Guy B. Peters y Jon Pierre** exponen en detalle cómo la gobernanza tiene lugar en diferentes contex-

67 Como ha observado Kickert, "las tareas del gobierno definen hasta cierto punto la interdependencia y a veces le condenan a interacciones con sus socios privados o administrativos lo que no significa una libertad de elección» (Kickert, Klijn y Koppenjan. 1997c, p. 178).

tos analíticos y analizan las diferentes explicaciones de por qué la gobernanza ha conseguido actualmente una atención generalizada.

Jan Kooiman, Profesor emérito de la Erasmus University (Países Bajos), en «Gobernar en gobernanza», observo cómo el concepto de gobernanza está siendo utilizado en diversas subdisciplinas de las ciencias sociales. El artículo contempla diferentes usos. Una forma de gobernanza es la que se puede llamar gobernanza interactiva o soclopolitlco. que toma diferentes formas de interacción sociopolítica como punto central en el que se establecen diferentes distinciones, tales como las que se dan entre autogobernonzo. cogobernanza y gobernanza jerárquica y entre tres órdenes de gobernanza.

El artículo «Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza», de **Renate Mayntz,** Directora emérita del Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades de Colonia (Alemania), analiza la evolución de la teoría de la gobernanza observcndo que en la actualidad se refiere a formas no jerárquicas de coordinación entre actores, lo que permite la incorporación de redes al gobierno. Esta teoría se ha visto influida por los procesos de europeización y de globalización, que han supuesto una nueva extensión del concepto.

R. A. W. Rhodes, Profesor de la Universidad Nacional de Australia, expone los diferentes usos que se han dado al término gobernanza, considerando que la gobernanza se refiere a las redes autoorganizadas e interorganizativas que complementan a los mercados y a las jerarquías como estructuras de gobierno.

Guy B. Peters y Jon Pierre, Profesores en las Universidades de Pittsburg (USA) y Gothenburg (Suecia), respectivamente, en «Gobernanza sin gobierno. Replanteándose la Administración Pública», observen cómo el concepto de gobernanza se utiliza cada vez más en el análisis de la Administración Pública, aunque con significados diversos. Exponen la aproximación que desde Europa se hace a la gobernanza desde la nueva gestión pública, que la relaciona con la expresión «gobernanza sin gobierno», y analizan su posible aplicación en los Estados Unidos.

Joan Prats, Director del *Institut Internacional de Governabilitat de Catotunya* (España), en «Modos de gobernación de las sociedades globales», analiza la evolución de la burocracia a la nueva gestión pública y de ésta a la gobernanza. A su vez, esboza los principios que deben regir las relaciones entre la gobernanza y la democracia.

fritz Scharpt, investigador del Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades de Colonia (Alemania), en «Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa», analiza los modelos elaborados desde las reloclo-

nes internacionales y la política comparada, planteando su aplicación al sistema multinivel europeo, y describe cuatro modelos de interacción multinivel en el sistema de gobierno europeo contrastando los dos criterios: su capacidad de solución de problemas y su legitimidad institucional.

En «Un Derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza», **Marfin** shoplro. Profesor en la Universidad de California en Berkeley (EE.UU,), analiza las consecuencias para el Derecho, yen particular el Derecho administrativo, de la evolución de los procesos de toma de decisiones públicas en los que participan únicamente el gobierno y la Administración Pública a los que se conoce por gobernanza que se abren a actores de la sociedad. En particular, expone los problemas de legitimidad democrática que dicho proceso puede acarrear.

E.-H. Klijn, Profesor de la Erasmus University en Rotterdam (Países Bajos), en «Redes de políticas públicas: una visión general», lleva a cabo un análisis de la evolución de los enfoques interorganizativos en la ciencia política para detenerse en la caracterización de las redes de políticas públicas, como un enfoque de gobernanza, como plurales, interdependientes e interacción.

En «Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red». **Laurence J. O'Toole,** Profesor del Departamento de Adrntnlstroción y Políticas Públicas de la Universidad de Georgia (EE.UU.), parte de la constatación de que la Administración Pública es hoy en día menos jerárquica e insular que antaño y que está cada vez más en red, lo que tiene importantes consecuencias para la democracia. Según O'Toole. la administración en red puede suponer una amenaza para la gobernanza democrática, lo que implica la necesidad de adoptar determinados valores para evitarlo,

VIII. BIBLIOGRAFíA CITADA

BOGASON, P" y TOONEN, T. A. J, (1998): «Introduction: networks in public odrnínístrotion». *Publíc Administrotion.* n.? 76, Summer.

BÖRZEL, T. A. (1997): «What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance», *furopean Integration Onlíne Papers (f/oP),* n.? 1, 16,

_ (1998): «Organizing Babylon -on the different conceptions of policy networks». *Publíc Administration.* n.? 76, Surnrner,

BOVENS, M, (1998): *The quest for responsabiJify, AccountabiJify and citizenship in complex organizations. Theories of Institutional Design,* Cambridge: Cambridge University Press.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (1998): *Transparencia administrativo: Unión Europeo y medio ambiente,* Valencia: Tirant lo Blanch.

COMISIÓN EUROPEA (2001): *Lo gobernanza europeo:* un *libro blanco,* Bruselas: Oficina de Publícaciones de lo Comisión Europea.

COPPEDGE, M. (1996): «El concepto de la gobernabilídad. Modelos positivos y negativos», en PNUD-CORDES (eds.), *Ecuador: Un problema* de *gobernabilidad* Quito: CORDES-PNUD.

COTARELO, R. (1990): *En torno* o *lo teoría* de *la democracia.* Cuadernos y Debates, n." 23, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

DAHL, R. (1999): *Lo democracia. Uno guío poro los ciudadanos,* Madrid: Taurus.

DEFERRARI, D. (2000): «Governance o las tribulaciones de un terminólogo», *Punto y Como,* n.?40.

DOWDING, K. (1995): «Modelar metaphor? A critical review of the policy network opprooch», *PoliticalStudies,* n.? XLIII.

ERIKSEN, E. O. (2001): *Governance or democracy? The White Paper* on *European Governance,* Jean Monnet Working Popet n.?6/00.

Fox, C. J., y MILLER, H. T. (1998): *Postmodern Public Administration.* Londres: Sage.

FREEMAN. J. (2000): «Ihe private role in publíc governance», *New York University Law Review,* n." 75,3.

HAY, C. (1998): «Ihe tangled web we weave: the dlscourse. strategy and practice of networking», en D. Marsh (ed.), *Comparing policy networks,* Buckingham: Open University Press.

HOEBINK, P. (1998): «Coherencia y política de desarrollo en la Unión Europea», *Revisto Españolo* de *Desarrollo y Cooperación.* n." 2, primavera-verano.

KICKERT, W. J. M. (1993): «Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management», en J. Kooiman (ed.), *Modern governance. New government-society interactions,* London: Sage.

KICKERT, W. J. M.: KUJN, E.-H., y KOPPENJAN, J. F. M. (1997a): «Introduction: a management perspective on polícy networks». en W. J. M. Kickert, E.-H. Klíjn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Manoging complex networks: strategies tot the public sector;* London: Sage.

— (1997b): *Manoging complex networks. Strategies for the public sector.* London: Sage.

— (1997c): «Manoging networks in the public sector: findings and reñectíons». en W. J. M. Kickert, E.-H. Klíjn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Manoglng complex networks: strotegies tot the public sector;* London: Sage.

KUJN, E.-H. (1997): «Policv networks: an overvlew». en W. J. M. kíckert. E.-H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector* London: Sage.

KUJN, E.-H.; KOPPENJAN, J. F. M., Y TERMEER, K. (1995): «Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy notworks», *Public Administration,* n.?73, Autumn.

KOHLER-KoCH, B. (1999): «Ihe evolution and transformation of European governance», en B. Kohler-Koch Y E. Rainer (eds.), *The transformation of European qovemonce.* London: Routledge.

KOOIMAN, J. (ed.) (1993): *Modern governance. New government-society tntetoctions.* London: Sage.

(2003): «Governing as governance», ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Gobernanza, Democracia y Bienestar Social,* Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

LÁZARO CARRETER, F. (2001): «Novísimos», *El* País, 7 de enero.

LEBESSIS, N., Y PATERSON, J. (1997): *Evolution in governance: what* lessons *tot the Comisions?* A *first* assessment Warking Popet Bruselas: European Commission, Foward Studies Unit.

MARSH, D. (1998): «Ihe development of the policy network opprooch». en D. Marsh (ed.), *Comparing policy netwotks:* Buckingham: Open University Press.

MARSH, D., Y RHODES, R. A. W. (1992): *Policy networks in British government,* Oxford: Oxford University Press.

MARSH, D., Y SMITH, M. (2000): «Understanding policy networks: towards a dialectical opprooch». *Political stucues.* n.?48.

MARTIN-RETORTILLO, S. (1983): *El reto de una Administración racionalizada.* Madrid: Civitos.

MAYNTZ, R. (1998): *New cha/lenges to governance theory,* European University Institute, The Robert Schuman Centre - Jean Monet Chair Papers, n.?50, Florence.

_ (2001): «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», *Reforma y Democracia. Revista del CLAD,* n.o 21.

MORATA, F., Y HANF, K. (2000): *Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernación del medio ambiente* en *Cataluña,* Working Paper, Barcelona: Institut de Ciencies Polítiques i Socials.

NIETO, A. (1991): «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en AA.W. (eds.). *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterria.* vol. III, Madrid: Civitas.

NORTH, D. C. (1993): *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico,* México: Fondo de Cultura Económica.

PETERS, Guy B. (19980): *Globalization. institutions and governance,* Florence: European University Institute, Jean Monnet Chair.

- (1998b): "Policy networks: myth, metaphor and reality», en D. Marsh (ed.), *Comparing policy netwotks.* Buckingham: Open University Press.

- (2003): "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?». *Reforma y Democracia. Revista Del CLAD,* n.? 27.

PIERRE, J. (20000): *Governance, Politics and the State.* Macmillan: Hampshire.

- (20oob): «Introductlon: Understanding governance», en J. Pierre (ed.), *Debating governance. Authority, steering, and oemoctacv.* Oxford: Oxford University Press.

PRATS CABRERA, J. O. (2003): «El concepto y el análisis de la gobernabilidad», *Instituciones y Desarrollo,* n.os 14-15.

PRATS CATALÀ, J. (1997): «Porunos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y *la* equidad social», en J. Prats Cataló y J. Company Sanús (eds.), *La reforma de los Legislativos en América Latina. Un enfoque institucional,* Valencia: Tirant lo Blanch-ESADE-Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- (1999): *Gobernabilidad y globalización* (inédito).

- (2000): «Previniendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política», *DHIAL* n.? 3.

- (2005): *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo,* Madrid: INAP.

RHODES, R. A. W. (19970): «Introductlon». en W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managíng complex networks. Strategies for the public sector,* London: Sage.

- (1997b): *Understanding governance: policy netwotks. governance, reflexivity and accountability,* Buckingham: Open University Press.

- (2000): «Governance ond Public Administration», en J. Pierre (ed.), *Debating governance. Authority, steering, and democracy,* Oxford: Oxford University Press.

SCHACTER, MARK (2000): "When accountability fails: a framework for diagnosis ond ocnon». *Institute on Governance. Policy Brief,* n.o9, May.

SCHARPF, F. W. (1993): "Games in hierarchies and networks: Introductlon». en F. W. Scharpf (ed.), *Games in hlerarchíes and networks. Analyfical ona empírical approaches to the study ofgovernance ínstitutlons.* Frankfurt am Maln-Boulder. Colorado: Campus Verlag-Westview Press.

SCHMITTER, P. C. (2001): *What is there to /egitimize in the European Union... and how might this be accomplished?,* Jean Monnet Working Popet n.?6/00.

SOLÀ, A. (2000): «La traducción de governance», *Punto y* Coma, n.?65.

SORENSEN, E. (2002): «Democratic theory and network governance», Paper presented en el Workshop n." 12 *Demokrati* og *administrativ reform i norden.* Álborg.



¿POR QUÉ AHORA EL INTERÉS POR LA GOBERNANZA?[1]

GUY B. PETERS y JüN PIERRE

La gobernanza se ha convertido en un reclamo político durante la década de los noventa. Tanto políticos como politólogos, en numerosos subcampos y contextos político-administrativos, se han acogido a la idea de gobernanza como una nueva manera de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad. Junto con el FMI y el Banco Mundial, las Naciones Unidas han iniciado una campaña a gran escala para promover la «buena gobernanza» como nuevo objetivo de la reforma en el Tercer Mundo (Leftwich. 1994; Peters, 1998b). En el terreno de las políticas urbanas, el *Brifish Economic and Social Research Council* (ESRC) inició un amplio programa sobre la «gobernanza local» (véase. por ejemplo, Stoket 1998a). En el análisis de políticas, buena parte de la literatura dominunte existente sobre las redes de políticas ha sido reformulada y reinterpretada en el marco de la gobernanza (Rhodes. 1997). Las teorías de la gobernanza o de la gobernanza multinivel también han marcado una buena parte de la investigación sobre la Unión Europea, debido al tipo de relación negociada entre las instituciones locales, regionales, nacionales y transnacionales. Además, en las relaciones internacionales, repentinamente ha habido creciente interés por la «gobernanza global» (Rosenau y CzempieL 1992; Rosenau. 2000). En la economía política, finalmente. el intercambio público-privado se ha concebido como «gobernanza», y numerosos estudios inspirados en amplios proyectos de investigación han investigado el papel del gobierno en la coordinación de sectores de la economía.

En el siguiente copítuto" veremos con más detalle cómo la gobernanza tiene lugar en estos contextos analíticos diferentes. Nuestro principal interés aquí será conocer qué ha causado esta repentina fascinación por el concepto de gobernanza, o por la gobernanza como objetivo de reforma. Más -concretamente, analizaremos diferentes explicaciones de por qué la gobernanza ha conseguido actualmente esta atención generalizada. Además de los eternos cambios en las modas académicas. los politólogos llevan tiempo buscando teorías que puedan recoger los cambios significa-

---

1 Título original: .Why the concern wlth governonce now?, en Jon Plerre y Guy B. Peters (2000), *Governance, Politics o the stote.* toooon. MacMIllon Press Ltd.

2 las referencias o otras capítulos del Ubro deben entenderse realizadas 01 libro orlglnol.

tivos en el entorno estatal y la respuesta del Estado a dichos cambios. Es decir, estamos interesados no tanto en las investigaciones académicas, sino en cuáles de los cambios en el Estado y en la sociedad pueden haber contribuido a que haya un interés creciente en la gobernanza. Es decir. consideramos que este interés es mucho más un reflejo de las condiciones cambiantes de los Estados y las sociedades contemporáneas que simplemente una nueva moda entre los científicos sociales. Parece más bien un ejemplo de arte imitando a la vida.

Hasta cierto punto, las teorías emergentes de la gobernanza son una reconceptualización de un fenómeno tan antiguo como el propio gobierno; la búsqueda del interés colectivo no sólo a través de instituciones políticas, sino también a través de diferentes acuerdos que trascienden lo público (Maier. 1987). En la literatura de la ciencia política el mismo problema básico se ha proyectado en diferentes marcos conceptuales en diferentes períodos históricos. La teoría de sistemas general que dominó la ciencia política en la década de los sesenta se preocupó principalmente del proceso de toma de decisiones estatales, pero aun así tuvo problemas para describir qué hacía al Estado «autoritario» y cuáles eran los cimientos sociales y políticos de la autoridad (Eoston, 1979). En la década de los setenta se produjo un amplio debate sobre el «gobierno sobrecargado» -un remanente conceptual de la teoría de sistemas- y la «ingobernabilidad» de la sociedad (Scheuch, 1976; Croziet Huntington y WatanukL 1975). La década de los ochenta, finalmente, estuvo caracterizada principalmente por un interés recurrente en el Estado, para constatar que una comprensión adecuada de la estatalidad y de las capacidades estatales es, en buena medida, una cuestión de comprensión de cómo el Estado gestiona su intercambio con su entorno. De este modo, no se podría entender el Estado sin entender su economía política ni su sociedad civil.

El reciente debate sobre la gobernanza, y este análisis en particular. se inspira en todos estos discursos previos, hasta el punto de que estamos situando al Estado en el centro de nuestro análisis a fin de entender cuáles de sus cambios han desencadenado la necesidad de desarrollar nuevas formas de gobernanza. Sin embargo, debe quedar claro al lector que igualmente reconocemos que la gobernanza ha cobrado importancia también debido a los cambios en la sociedad, y que la nueva gobernanza es una estrategia para unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea. Así, el pensamiento actual sobre la gobernanza es claramente diferente de las conceptualizaciones previas del Estado y de las relaciones Estado-sociedad.

LA CRISIS FINANCIERA DEL ESTADO

Tal vez más que por ningún otro motivo, la emergencia de una nueva gobernanza ha sido impulsada por un declive de las capacidades del Estado,

particularmente de sus recursos financieros, durante los años ochenta y noventa (Damgaard, Gerlich y Richardson, 1989). Comparando la situación económica de los Estados occidentales en las décadas de los sesenta y setenta con la de los noventa, la diferencia es realmente asombrosa (Rockrncn. 1998). En los sesenta, la mayoría de los Estados europeos occidentales disfrutaban de un crecimiento económico relativamente estable que generaba cada vez más ingresos tributarios. También se consideraba, en generaL que había margen para mayores incrementos tributarios para financiar un creciente número de obligaciones del Estado y los gobiernos locales. A decir verdad, la situación económica en el mundo occidental no era en general prometedora -el gobierno británico tuvo que negociar un préstamo del FMI tras la caída de la libra esterlina en 1976 (Gamble, 1994, p. 174)-. Sin embargo, aparentemente, se confiaba en que el gobierno ejercía un control considerable en el desarrollo de la economía.

Veinte años después, los mismos Estados acumulaban rápidamente déficit presupuestarios y deudas fuera del control político. El crecimiento económico se había ralentizado y se volvía incierto y, de hecho, en algunos casos se había transformado en un crecimiento negativo. Los tipos de interés de la deuda pública se habían convertido en un gasto al mismo nivel que políticas públicas más importantes en muchos países como la educación o la defensa. Además, un gran número de gobiernos sufrieron crisis al mantener el valor de su moneda. Muchos fueron los países menos desarrollados, pero incluso algunos países ricos experimentaron los mismos problemas, siendo quizá el caso más destacado el del gobierno japonés a finales de los noventa (CargiL Hutchison e Ita, 1997).

Éste no es el lugar para profundizar en la discusión sobre las raíces y las causas de esta crisis financiera. Únicamente discutiremos dos de las que parecen haber sido las causas más importantes de la grave situación económica de la mayoría de los países occidentales y que ponen también de relieve las dificultades de los gobiernos para dirigir su economía. La primera fuente importante de la crisis económica fue el incremento automático del gasto público. Muchos servlclos públicos estatales tuvieron que ajustar sus niveles de gasto de forma automática por la inflación. El mismo mecanismo ha sido usado con frecuencia para el sueldo de los empleados públicos. Suprimir los servlcíos totalmente ha sido tan sólo una opción política en casos extremos, debido a la fuerte oposición del electorado y de la burocracia.

Ha sido demasiado obvio para los gobiernos occidentales la cantidad estructural de su gasto público, es decir, no gestionable ni políticamente ni de otra manera acorto plazo. En lugar de ello, la mayoría de los Estados han presentado una reestructuración lenta del gasto público. Esta reestructuración económica ha sido sumamente cara para el Estado: los programas (servíclos públicos) que el Estado ya no puede sostener más se han finan-

ciado con dinero prestado, lo que ha llevado rápidamente a un déficit sorprendente. Parece que esta problemática ha sido más perceptible en Estados del bienestar tradicionales, como los países escandinavos, los Países Bajos o Bélgica. Sin embargo, los Estados Unidos también han generado un enorme déficit presupuestario durante los años setenta y ochenta, en una mezcla de gastos de defensa y un modesto Estado del bienestar en expansión (Kettl, 1992).

La segunda explicación de la crisis fiscal del Estado que es relevante en este contexto es la debilidad o la caída de los ingresos estatales. En los setenta los tributos de muchos países habían alcanzado un nivel que no se podía incrementar. El aumento de las quejas políticas, los incentivos para la evasión fiscal o un crecimiento económico mermado parecieron prohibir más incrementos tributarios (Peters, 1992). Durante los cincuenta y sesenta muchos gobiernos diversificaron su sistema de ingresos, introduciendo impuestos sobre el consumo -el impuesto sobre el valor añadido-o Pero ni siquiera estas estrategias podían ocultar el hecho de que el nivel tributario global estaba alcanzando su máximo efectivo. Ir más allá sería probablemente contraproducente, con la fuga de capital y con mayores incentivos para los ciudadanos para eludir o evadir impuestos.

La gestión de la crisis financiera del Estado ha puesto de manifiesto una gran inercia relacionada con el cambio tanto de la estructura de ingresos como de gastos. Otro componente de este problema ha sido el menor apoyo político; la reticencia pública hacia un mayor incremento de los impuestos únicamente es superada por la resistencia a recortes en el gasto público. Desde la perspectiva de la gobernanza, vemos a los gobiernos básicamente incapaces de transformar la economía; los modelos de gasto son políticamente sensibles y administrativamente herméticos, mientras que los impuestos y otros ingresos se deben manejar con una gran prudencia política. Los gobiernos no han sido totalmente inertes. Han comprobado que los impuestos sobre el consumo provocan menos resistencia que los impuestos sobre las rentas y, también, que las tasas y los tributos relacionados con gastos específicos son aceptables para los ciudadanos, pero el Estado aún topa con un escepticismo público sobre incrementar los ingresos.

Desde esta perspectiva, no sorprende que la crisis económica haya fomentado el desarrollo de nuevos instrumentos de gobernanza. La gobernanza se ha convertido en una filosoña atractiva y una estrategia política por tres razones principales. En primer lugar, al implicar a actores privados y a intereses organizados en las actividades de prestación de servicios públicos, los gobiernos (estatales y subestatales) han intentado mantener sus niveles de servicios a pesar de las importantes limitaciones presupuestarias. Éste ha sidoel caso de diferentes áreas de los servicios sociales públicos, así como de sectores de la cultura y *el* ocio.

El segundo aspecto de la gobernanza que explica su creciente popularidad en tiempos de restricciones presupuestarias reside en su naturaleza participativa, especialmente la inclusión de actores del sector privado y de una mentalidad de gestión en el sector público. Al difuminar la distinción público-privado, los problemas del Estado para gestionar sus asuntos son vistos más como un tema de las funciones y los retos que está afrontando el Estado que como consecuencia de una mala gestión pública. La gobernonzo. desde esta perspectiva, se utiliza para «mostrar la cara aceptable de los recortes presupuestarios» (Stoket 1998b, p. 39).

Finalmente, el tercer factor se relaciona con la legitimidad de la producción y prestación de servicios públicos que ha sido atacada durante la crisis económica del Estado. En una era en la que el «gobierno» se ha equiparado cada vez más con una burocracia lenta y un pensamiento político colectivista, la incorporación del pensamiento de la gestión del sector privado y la diversificación de la prestación de los servicios públicos han surgido como una estrategia atractiva. Además, la noción del Estado actuando de común acuerdo con los actores sociales, en vez de imponiéndoles su voluntad, se corresponde bien con el *esprit du temps* político de los años noventa, orientado al mercado.

La crisis económica ha obligado al Estado a ser menos autosuficiente y más inclinado a actuar a través de redes y de otras formas de acción común público-privado. Incapaz de facilitar los recursos financieros y organizacionales necesarios para sostener el nivel previo de servicios públicos, el Estado persigue ahora jugar un papel de coordinador, reuniendo los recursos públicos y privados con un coste directo pequeño para el presupuesto público. La crisis también ha tenido un efecto profundo en el diseño de los servicios públicos; ahora se pone mayor énfasis en la elección de los consumidores y en la diversificación. Finalmente, también debemos pensar en las reformas institucionales y administrativas en este contexto (Peters y Savole. 1998). La transformación total del sector público desde 1980 es un efecto combinado de una evolución hacia la gobernanza, un rediseño de los servicios públicos y una reforma administrativa que acompañe estos cambios.

EL CAMBIO IDEOLÓGICO HACIA EL MERCADO

La sequndo explicación del creciente interés en la gobernanza es el cambio de una cultura política colectivista a una individualista o, en general, un cambio ideológico de la política respecto al mercado. Este cambio ha sido perceptible en todo el mundo -y de hecho también en la antigua Europa del Este-, pero ha sido más prominente en los países anglosajones. Las Administraciones de Reagan y Thatcher en los ochenta, que capitalizaron y reforzaron este rechazo del Estado y la política como un medio para el cam-

bio. presagiaron el papel del mercado y mostraron al gobierno no como la solución a los problemas sociales, sino como un problema en símismo.

Es importante no equiparar esta filosoña política a otras opiniones políticas a la derecha del espectro político. Los partidos xenófobos o populistas son mucho menos constructivos y coherentes en su crítica de los partidos consolidados. Para Thatcher y Reagan, había -con variaciones significantes en los detalles- un diagnóstico bastante claro de dónde estaban localizados los problemas y cómo debían ser resueltos (véase Savoie, 1994). Para Reagan, la burocracia federal era un órgano sobrerregulado y sobrerregulodor que perjudicaba u obstruía el crecimiento económico. La señora Thatcher compartía la creencia de Reagan de que la prosperidad económica se vio entorpecida por un control político excesivo y la regulación de los mercados. Para ambos, liberar el mercado era un objetivo político global. El gobierno convencional había tenido sus buenos momentos, pero se había mostrado incapaz, bajo su punto de vista, de resolver los problemas que supuestamente debía resolver.

Obviamente, la señora Thatcher y Ronald Reagan no iniciaron el cambio ideológico hacia el mercado, pero síque más bien capitalizaron y sostuvieron aquel movimiento. Su misión política fue la reducción drástica de la esfera política en la sociedad. Sin duda alguna, durante todo el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, las empresas privadas han propuesto demandas similares (Wilson, 1990). La diferencia era que ahora los partidarios del mercado habían conquistado el número 10 de Downing Street y la Casa Blanca. Si el estilo político no había cambiado como resultado de las presiones externas, lo tendría que hacer desde dentro.

Como en el caso de la discusión anterior sobre la crisis económica del Estado, no estamos interesados en qué condujo a esta evolución, sino ante todo en cómo vino a mejorar el interés colectivo en las nuevas formas de gobernanza. El cambio ideológico hacia el individualismo y el mercado planteó un reto muy importante al Estado. El Estado es la representación del interés colectivo y se construye siguiendo la imagen normativa de la acción colectiva como el modelo superior que define los objetivos de la transformación de la sociedad. El cambio ideológico durante los ochenta básicamente descartó y negó este papel del Estado. La política no era parte de la solución, sino parte del problema. El apoyo a la acción colectiva iba disminuyendo. El Estado de algún modo debía redefinir su función en la sociedad siquería mantener un papel efectivo.

La noción de «dlrecctón» en muchos sentidos cuadró el círculo porque reconoce que el Estado en símismo no es el origen de la dinámica económica y del crecimiento, a la vez que mantiene que las instituciones políticas son los únicos actores que pueden definir objetivos y establecer prioridades en nombre del Estado. Dirigir implica una redefinición tanto del Estado

como de los cargos electos. En esta perspectiva, el liderazgo político actúa guardando la distancia con los elementos «operativos» del sector público. Dirigir también implica una acción público-privada concertada en vez de una relación de enfrentamiento entre el Estado y las empresas privadas; de hecho, el conflicto, en el *Zeítgeíst* de los ochenta y noventa, es típico en la política y, por lo tanto, contraproducente e impopular. Es interesante observar que hay poca referencia en la literatura sobre gobernanza que apunte a los problemas democráticos asociados con el acercamiento del Estado al capital privado; dos décadas antes, estas propuestas habrían sido muy criticadas por la izquierda política.

LA GLOBALIZACIÓN

Sin exagerar mucho, la globalización se ha convertido en el principal mantra de las ciencias sociales durante los noventa y se utiliza para justificar casi todos los cambios en la política de la Europa occidental y de Norteamérica. Así pues, la globalización supuestamente explica los recortes en los impuestos y la supresión de los programas públicos de bienestar. la continua alta tasa de desempleo, la incapacidad política de controlar el capital privado, los problemas crecientes con el crimen internacional, etc. La globalización se ha convertido en un reclamo para casi todo tipo de intervenciones internacionales sobre la soberanía nacional, tanto políticas como económicas, bilaterales o multilaterales, conducidas por el propio Estado o por «el mercado». El desarrollo del debate sobre la globalización ha sido en gran medida para lamentarse de la globalización, considerando que reduce el control político nacional y la soberanía (dando por asumido tácitamente que los Estados eran «soberanos» antes de que empezase la globalización); que las instituciones nacionales ya no pueden ejercer ningún control sobre los mercados financieros (dando por asumido tácitamente que los Estados ejercían un control efectivo sobre la economía antes de la globalización); y que los Estados se ven invariablemente forzados a hacer una «carrera hacia abajo», es decir, una competitividad por la inversión privada que impone un recorte de los impuestos y reducciones drásticas en el gasto público (la asunción tácita que consideraba que los Estados no compiten entre ellos por conseguir inversión privada antes de la globalización) (véase Marin, 1996; véase también VogeL 1995).

La literatura inicial sobre la globalización hacía un retrato crudo y deprimente sobre el futuro del Estado-nación y de las posibilidades de una opción política nacional autónoma (Boyer y Drache, 1996; Camilleri y Falk, 1992; Moses, 1994). Posteriormente se ha cuestionado tanto la extensión real de la globalización y de los cambios (Hirst y Thompson, 1996; Scott 1997) como sus consecuencias para el Estado (Evans, 1997), Como resultado, nos quedamos con una percepción confusa, e incluso contradictoria, de la globalización según la cual la dimensión del cambio en buena parte

del debate es exagerada pero, al mismo tiempo, suficiente para que los Estados y los científicos sociales aborden sus consecuencias. También parece que nos dirigimos hacia un debate más empírico y menos normativo sobre la globalización; aunque el aspecto normativo de esta evolución, sin duda alguna, debe ser debatido, ha sido poco afortunado que el debate se haya combinado con el de cómo interpretar los indicadores empíricos de la globalización (Hinnfors y Pierre, 1998).

No diferimos del todo con la mayoría de las valoraciones sobre la globalización. Más bien al contrario, nuestro argumento es que antes de poder juzgar la extensión real de la globalización y sus consecuencias en el Estado necesitamos, primero, explicar las diferentes dimensiones de la globalización y, en segundo lugar, examinar estos cambios desde una perspectiva dinámica. Sería ingenuo suponer que los Estados sencillamente se rinden ante la globalización; los Estados-nación han hecho frente a retos no demasiado diferentes a la globalización en el pasado y se han mostrado suficientemente resistentes y capaces de responder y adaptarse a los cambios de sus entornos (Novorl, 1991). No hay nada en la actualidad que sugiera que los Estados sean menos adaptables a la globalización de lo que lo fueron ante retos anteriores.

La globalización tiene dos dimensiones básicas, una económica y otra política. Las dos dimensiones están estrechamente relacionadas: la globalización económica se ha visto impulsada por un conjunto de decisiones políticas dirigidas a desregulcr (o «llberor») la economía a fin de eliminar los obstáculos para la expansión (Helleiner. 1994). Es interesante que mientras que los Estados Unidos y Gran Bretaña fueron los principales promotores de este régimen desregulador. pronto lo adoptaron instituciones transnacionales como la UE como elemento integral de la armonización política y económica de la Comunidad. De este modo, ya en este estadio no sólo en la esfera económica, sino también en la política se fueron conformando a nivel transnacional.

Aún de mayor importancia en este contexto, sin embargo, es el hecho de que la globalización económica ha planteado una serie de retos a los gobiernos nacionales que han dado lugar a una amplia variedad de contramedidas para adaptar las instituciones, la política económica y la cooperación transnacional a la nueva situación. De este modo, los aspectos políticos y económicos de la globalización son hasta cierto punto causa y efecto mutuo. Como han observado numerosos analistas, el Estado-nación llevó a la desregularización y la subsiguiente globalización del capital privado y el Estado-nación conserva la influencia para invertir dicho proceso (Helleiner. 1994; Peters, 19970). A pesar de que no todo el mundo suscribe esta afirmación (véase, por ejemplo, Mases, 1994), nosotros mantenemos que sería prematuro descartar la importancia del Estado-nación en la gobernanza de la economía.

La globalización ha tenido, sin duda alguna, una gran variedad de consecuencias directas e indirectas sobre la capacidad tradicional del gobierno de dirigir la sociedad y la economía. Algunas de ellas han sido bastante directas, repercusiones tales como la transferencia de autoridad de las instituciones internas a organizaciones internacionales como la UE, la OMC y, en parte, la NAFTA. Otros efectos han sido más indirectos pero no menos importantes a largo plazo, como la armonización transnacional de las regulaciones, las políticas tributarias y/o sociales como las que actualmente se están desarrollando en la UE. Sin embargo, las respuestas estatales a estos efectos se han enfocado hasta cierto punto no sólo a la mejora Y mitigación de los efectos de la globalización, sino también a desarrollar Y fortalecer las instituciones transnacionales a través de las que los Estados, de común acuerdo, persiguen sus intereses con respecto al capital global. Muchos analistas suelen olvidar que la globalización también tiene algunos componentes positivos desde el punto de vista del Estado y su capacidad de dirigir y controlar la economía.

Hay dos asuntos que precisan aclaración. En primer lugar, ¿cómo se puede relacionar el interés creciente por los modelos de gobernanza emergentes con la globalización? ¿Cuáles son los vínculos entre estos desarrollos político-económicos casi paralelos? En segundo lugar, ¿es la gobernanza tan sólo un intento desesperado del Estado de reafirmar sus escasas fuentes de control político o, a la inversa, pueden las nuevas formas de gobernanza ser consideradas como un conjunto de estrategias entre y dentro de los Estados para adaptarse a la globalización del capital privado?

Contestaremos a estas dos preguntas en un único apartado, ya que se refieren a las mismas cuestiones. Existen varios vínculos cercanos entre la globalización y la gobernanza (Peters, 19970). Uno está relacionado con la búsqueda de nuevas técnicas Y estrategias para crear un contrapeso político para el capital privado, y menos con la moneda desregulada Y volátil y los mercados financieros. La influencia creciente de las instituciones transnacionales como la UE o la OMC -que se analizará con mayor detenimiento en el próximo capítulo- es una manifestación de estas estrategias. Otro vínculo entre la globalización Y la gobernanza hace referencia a las precondiciones cambiantes de las elecciones políticas nacionales. La globalizaclón también ha introducido un nuevo elemento de incertidumbre en el proceso de elaboración de políticas públicas nacionales Y en la función pública que hace a estas instituciones más subordinadas a los conocimientos nacionales e internacionales. Uno de los papeles clave de las instituciones transnacionales como la UE o la OCDE es facilitar este conocimiento.

Un tercer vínculo entre la globalización Y la gobernanza transnacional está asociado a una menor eficiencia de los Instrumentos nacionales tradiclonales de control como el Derecho Y la regulación. Los actores corporativos, por razones que el espacio nos Impide desarrollar, están menos ligados a

una determinada localización. Aunque hay una tendencia a exagerar la VOlatilidad de los negocios privados (Hirst y Thompson. 1996). es cierto que buena parte de la industria contemporánea mUestra menos interés en la zona donde están. comparado con la mayoría de la antigua actividad industrial que tendía a explotar los recursos naturales. Como las industrias de acero o las minas. La creciente integración de la UE también disminuye las OPCiones de las empresas para relocalizarse. Es decir. los gobiernos tienden a ser más cuidadosos en obligar legalmente para influir en ellos a través de estrategias más sutiles. incluso quizá cooperativas.

Esta relativización de los moceros tradicionales de gobernanza. como el Derecho o la autoridad política formal, no es sólo el resultado de la mayor mOVilidad de las principales corporaciones empresariales: estos actores representan una fracción relativamente pequeña del Conjunto de empresas privadas en un determinado país. La necesidad de desarrollar unos vínculos más cercanos pero informales con la industria privada también está dirigida Por una estrategia para mantener o incrementar la competitividad internacional de la industria nacional, algo que interesa tanto al gobierno corno a la industria. Esta competitividad parece en gran medida ir unida a estrategias públicas y privadas integradas y aCciones a las que el sector público asegura que se facilita una infraestructura moderno y una educación de alta calidad (porter, 1990).

La globalización ha estimulado claramente el desarrollo de instituciones transnacionales para nuevas formas de gobernanza. Sin embargo. también ha impulsado una búsqueda similar para formas menos acatadas y más negociadas de mtercornbíos público-privado en la economía nacional. Las instituciones nacionales tienen menos influencia sobre el capital privado en los noventa que dos décadas antes. Pero sería engañoso decir que no tienen ninguna influencia sobre los actores corporativos. Sigue existiendo alguna forma de interdependencia entre los sectores político y empresarial, aunque sea sólo porque el desarrollo empresarial depende de las polltlcas y los programas que sólo el gobierno PUede facilitar. Las dependencias compartidas suelen acabar en poderes y responsabilidades compartidos. Por lo tanto. es difícil decir algo definitivo sobre el impacto de la globalización en los partenariados público-empresariales nacionales porque la globalización implico tanto fuerzas que acerquen a estos actores como fuerzas que los separen. De nuevo. es importante aceptar las dos posturas del argumento Y no precipitar conclusiOnes simples sobre el impacto de la globalización en la política económío-, nacional.

EL FRACASO DEL ESTADO

Una CUarta explicación de *la* emergencia de una nueva gobernanza es resultado de una valoración del rendimiento del Estado durante los

ochenta y los noventa. Es interesante que en las principales perspectivas ideológicas el rendimiento del Estado durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial ha sido, en mayor o menor grado, decepcionante. Para los conservadores, el período de postguerra ha asistido a una expansión sin precedentes de la esfera pública en la sociedad, con un incremento excesivo de los impuestos y una redistribución de la riqueza a través de políticas públicas. También ha habido una socialización de funciones que antes eran gestionadas por la familia o el «tercer sector», tales como el cuidado de los niños y los ancianos, o una mayor usurpación política de la familia y de la esfera privada. El «gran gobierno» ha sido el objeto de acaloradas discusiones no sólo en los Estados Unidos —donde, irónicamente, las dimensiones del sector público no son ni mucho menos como las de la mayoría de países europeos-, sino también en la mayoría de Europa occidental.

La mayoría .de los liberales también parecen decepcionados con el rendimiento del Estado. Algunos liberales comparten la preocupación de los conservadores sobre el rápido crecimiento de los gobiernos. Otros, con una visión política más socioliberaL parecen satisfechos con la expansión de los servicios públicos, aunque comparten la crítica conservadora contra los impuestos elevados. Finalmente, los socialdemócratas en muchos países europeos occidentales pueden alegrarse por los avances del Estado del bienestar y la redistribución de la riqueza y la prosperidad. Aun así, sin embargo, no se han conseguido muchos objetivos políticos centrales de estos partidos como la igualdad, la equidad y la igualdad de oportunidades. Es más, la crítica de la izquierda se queja de la burocratización del Estado y de su incapacidad de tratar a los ciudadanos más humanamente.

Las diferencias en la manera de percibir el rendimiento del Estado en las diferentes orientaciones ideológicas sugieren que el éxito o fracaso dependen de cómo se mire. Sin embargo, deberíamos también revisar el rendimiento del Estado a un nivel superior de las diferentes perspectivas ideológicas o partidistas. La mayoría de los electores de las democracias occidentales parecen compartir un mismo dilema en sus expectativas por cargos electos y los funcionarios públicos sobre el Estado como vehículo para la transformación de la sociedad, por un lado, y la capacidad limitada de gobernar del Estado, por el otro. La mayoría de las *Zeitgeist* políticas de postguerra describieron al Estado como un conjunto poderoso de estructuras y el *locus* indiscutible de poder y líder en la transformación de la sociedad (véase capítulo 4). En los Estados Unidos, nociones como «la gran sociedad» y «guerra contra la pobreza» se predicaban en nombre del gobierno fuerte. En Gran Bretaña y Francia -ambos países con Estados tradicionalmente «fuertes» y una cultura política y administrativa *étatiste*-- había un fuerte sentimiento parecido hacia el gobierno y también en relación a su papel en la economía. En Austria, los Países Bajos y los países escandinavos, el gobierno -con frecuencia de acuerdo con los Intereses organl-

zodos- asumía responsabilidades sobre el bienestar de sus ciudadanos desde el nacimiento hasta la muerte.

Así, la imagen de un Estado fuerte y las altas expectativas puestas en sus capacidades en gran medida fueron construidas por el propio Estado. La trayectoria de postguerra en este sentido no representó una nueva vía, pero debería considerarse más como el desarrollo lógico de las funciones y responsabilidades del Estado. Las relaciones Estado-sociedad en estos países nunca fueron alteradas significativamente: el Estado hizo mucho, pero la mayor parte de la actividad económica y la amplia mayoría de la actividad social se mantuvieron privadas. Eran economías mixtas, y el resultado se quedaba generalmente a favor del sector privado.

Pero la crisis fiscal del Estado y la creciente frustración popular respecto al «gran gobierno» empezaron a cambiar las cosas. Los votantes dieron apoyo a los partidos que prometían recortes en los impuestos y más libertad individual; de hecho, en muchos países los partidos que abogaban por «cambios» más o menos radicales sin especificar, como los partidos del «Progreso» en Dinamarca y Noruega, el D66 en los Países Bajos, el Partido Liberal de Austria o, por qué no, Ross Perot en los Estados Unidos, se hicieron populares, en muchos casos casi de la noche a la mañana. Lo que los observadores británicos tienden a referirse como el «ocuerdo» o «consenso» de postguerra acabó repentinamente cuando la señora Thatcher cuestionó la mayoría de las relaciones de poder establecidas en la política y -lc economía británicas (Kavanagh y Morrls. 1994). El Estado era ahora visto como excesivamente grande y caro e incapaz de prestar servicios apropiados. Se tenía la idea de que el Estado de algún modo había fracasado; no había conseguido estar a la altura de las expectativas puestas sobre él; había fracasado por no lograr cualquiera de los objetivos ideológicos aprobados por diferentes electorados, y había fracasado incluso con sus propios estándares y modelos idealizados para «gobernar)) la sociedad y la economía. En cambio, se hacía cada vez más obvia la dependencia del Estado en la economía y en los actores en los mercados o de la sociedad civil y los intereses organizados que, por motivos diversos, disminuyeron su implicación en el proceso político, como fue el caso de la «depillorlzcclón» (Mierlo, 1986) y los Países Bajos o el fracaso de muchos acuerdos corporatistas en Suecia (Christensen y Grónnegard, 1997).

Algunos de estos fracasos son reales, otros son percibidos. La mayoría de ellos derivan de visiones demasiado optimistas de lo que el Estado puede hacer. A fin de poder seguir con el debate, necesitamos una definición de «frocoso» o algún punto de referencia para contrastar el rendimiento del Estado. Un elemento importante de este punto de referencia deberían ser las aspiraciones y objetivos de las políticas públicas. Éste no es el momento ni el lugar para adentrarnos en un análisis detallado de las políticas en diferentes contextos nacionales. Sin embargo, un denominador común en

Europa occidental es que las políticas públicas se basan en una teoría construccionista con dos postulados principales. Un postulado es que las políticas públicas son un instrumento apropiado para resolver problemas sociales o, dicho de otro modo, que la intervención del gobierno puede diseñarse de manera que la política pública puede solucionar problemas eficazmente y sin causar otros nuevos en el proceso. Muchos de los análisis de políticas y de la investigación sobre políticas públicas recientes han puesto en duda la validez de este postulado (Pressman Y Wildavsky, 1973; Wildavsky, 1979; eohen, March y Olsen, 1972).

El segundo postulado de esta teoría constructivista mantiene que el Estado controla los poderes formales y legales, las capacidades y el conocimiento que se requieren para tener un papel intermedio en la sociedad. Incluso con una mirada rápida a esta postura se ve que las políticas públicas basadas en una teoría así no tienen muchas posibilidades de éxito. Una gran parte de la historia de las democracias occidentales durante el siglo xx subraya la situación grave del gobierno democrático adosado a una economía capitalista en términos de gobernabilidad Y elaborando instrumentos de control eficaces. Más recientemente, la globalización de la economía ha agravado aún más estos problemas. Así, siguiendo el propio Estado y sus teorías sobre el cambio social y político, se aclara que el Estado ha ayudado a provocar algunos fracasos de los que se le ha acusado recientemente.

La nueva gobernanza es en muchos aspectos una respuesta lógica a esta crítica del Estado. El énfasis puesto en el reparto público-privado de las funciones y una movilización conjunta de los recursos es una manera de reducir la especificidad del Estado en la sociedad e, indirectamente, de sugerir que los Estados no son tan poderosos ni tienen tantos recursos como asumían las expectativas. Los problemas colectivos no han desaparecido, pero el gobierno ha sido incapaz, en mayor o menor medida, de resolverlos; de ahí la necesidad de explorar otras soluciones.

Además, la importancia que da la nueva gobernanza a los conceptos basados en el mercado (véase *ínfro)* no es simplemente una consecuencia de los problemas fiscales del Estado, sino que más bien podría ser una estrategia para incorporar valores y normas dominantes a la sociedad.

LA APARICIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Una quinta explicación del creciente interés por la gobernanza es la «revolución de la gestión» en la producción Y prestación de servicios públicos en algunos países. resumido bajo el título de «nueva gestión pública» *(new publíc management -NPM-).* La filosoña general sobre la reforma del servicio público basada en el mercado ha sido descrita extensamente en otros trabajos (Hood. 1991: Pollitt. 1990; Peters. 1996). por lo que únicamente nos

centraremos en algunos aspectos específicos de la nueva gestión pública en este contexto.

La aproximación de la nueva gestión pública a la producción y prestación de servicios públicos es contraria a la tradición burocrática en la mayoría de países occidentales. Rechaza la idea de una cultura específica para las organizaciones públicas y argumenta. por regla general. que estas organizaciones deberían ser gestionadas de la misma manera que las organizaciones del sector privado. De hecho, los partidarios de la nueva gestión pública como Osborne y Gaebler (Osborne y Gaebler. 1992: véase también Dilulio. 1994) sostienen que la inercia y la rigidez que tradicionalmente han caracterizado al sector público son en gran medida atribuibles a la aducida especificidad del sector público.

La emergencia de la nueva gestión pública ha impulsado la nueva gobernanza de dos maneras distintas. En primer lugar, presupone que el Estado renuncia a algún control directo sobre su organización. Al «dejar a los gestores gestionar». la nueva gestión pública concede un papel más periférico a los cargos electos en comparación a los sistemas tradicionales de gobierno. A los políticos se les deja principalmente el papel de fijar los objetivos. algo que está estrechamente relacionado con el nuevo pensamiento sobre gobernanza. La producción y prestación de servicios en el sector público debe ser conducido como en el mercado tan actualizado como sea posible y al alcance de la élite política. Según considera este argumento. este acuerdo asegurará una mayor eficacia y menores costes.

En segundo lugar, la nueva gestión pública aboga por menos control en la entrada *(inputs)* y más énfasis en la evaluación y el rendimiento. Esto. a su vez. requiere diferentes modelos e interacciones organizacionales comparado con el modelo previo de Administración Pública. Lo que es aún más importante. puesto que los criterios utilizados normalmente en las evaluaciones se obtienen más de las organizaciones del sector privado que de la teoría burocrática: esta postura supone otro golpe para las demandas de una especificidad política y cultural del sector público.

La nueva gestión pública y la nueva gobernanza comparten algunas similitudes. pero también difieren en aspectos importantes (Peters. 19980). La principal semejanza entre ambas filosoñas es el argumento de que la fuerza formal-legal de los Estados es cada vez menos importante y que acuerdos institucionales más o menos temporales entre público-privado facilitan la influencia institucional y la coordinación. Tal vez la diferencia más importante entre la nueva gestión pública y la nueva gobernanza reside en su diferente conceptualización del Estado. La nueva gestión pública es bastante despectiva con el papel del Estado: a decir verdad. este modelo ve al Estado -al menos en términos de proveedor de serviclos- más o menos obsoleto. La mayoría de los expertos en el campo de la gobernanza -aunque no *ta-*

dos-, por otro lado, tienen una visión mucho más positivo del Estado como representación del interés colectivo y su función facilitando y coordinando la gobernanza. Sin embargo, existe cierta afinidad entre ambas perspectivas y parece claro que el interés reciente por la gobernanza ha sido, en parte, desencadenado por una creciente popularidad de lo nueva gestión pública y la idea de alguna forma genérico de control social.

EL CAMBIO SOCIAL Y LAS COMPLEJIDADES CRECIENTES

El sexto conjunto de explicaciones del interés actual de la gobernanza tiene que ver con la naturaleza cambiante de los temas más sobresalientes de la política contemporánea en Europa occidental y Estados Unidos. Parece como si la política en estos partes del mundo hubiera alcanzado la tercera «ola» en términos de qué áreas políticas han dominado la político pública. La primera «ola» estuvo dominada por el desarrollo del marco institucional para el debate político y la consolidación de la democracia política, incluyendo la reforma parlamentario, extendiendo el SUfragio, etc. En lo segunda «ola», las élites políticas se interesaron principalmente por las cuestiones políticas distributivas y redistributivas, incluyendo la político tributario, la política de salud, la política social, etc. En la tercera «ola» actual, lo que frecuentemente se conoce por asuntos «postmateriales» juegan un papel, sino dominante -los aspectos económicos aún van por delante en lo mayoría de democracias occidentales-, síal menos muy importante (Oolton. 1996; Inglehart, 1991).

El tipo de asuntos de la «tercera ola» refleja el cambio social contemporáneo, definido en líneas generales, e incluye asuntos como la mejoro de lo participación, la protección del medio ambiente y asuntos de género. Algunos de estos asuntos, como lo política de género, pueden ser abordados en un contexto político nacional, mientras que otros, como la protección medioambiental, necesitan ser afrontados tanto internamente como internacionalmente. Es más, ambos conjuntos de asuntos contienen relativamente nuevos tipos de cambio social y complejidades sociales que, a su vez, presentan nuevos tipos de retos para el gobierno. Los asuntos de género llevados a cabo en casi todos los niveles de gobierno, recorriendo del nivel intraorganizacional al nivel social. Aún más importante, un importante componente de la gestión de estos asuntos no es tanto inventar nuevos instrumentos políticos y acuerdos institucionales (aunque esto es un reto importante en sí mismo), sino más bien una cuestión de imponer o fortalecer un nuevo conjunto de valores al aparato gubernamental yola sociedad.

Estas complejidades crecientes también requieren nuevas fuentes de experiencia, lo que hace al gobierno más dependiente de fuentes externos de conocimiento. La nueva gobernanza podría ser vista como una vía para el Estado para desarrollar unos intercambios más continuos con otras

fuentes de experiencia y conocimiento. Hay un interés similar entre los actores de la sociedad (por ejemplo, organizaciones en el campo medioambiental o grupos promoviendo asuntos de género) para acercar al Estado, puesto que les da acceso a los decisores y a los funcionarios. De hecho, algunos críticos argumentan que estos grupos se han acercado demasiado al Estado y que han sido seducidos por el acceso a la adopción de políticas públicas e incluso a los fondos para continuar con sus actividades.

NUEVAS FUENTES DE GOBERNANZA

La séptima explicación del interés actual por la gobernanza tiene relación con la creciente importancia de las nuevas fuentes de gobernanza regional e internacional (o global). Como se ha afirmado en el capítulo introductorio, el mayor poder de las organizaciones regionales como la UE y las organizaciones internacionales como la üMC o el FMI es uno de los logros institucionales más significativos en el período de postguerra. En el próximo capítulo nos aproximaremos más a estas instituciones y a los que parecen ser los causantes principales de su incremento de fuerza e influencia. En este análisis debemos observcr que estas instituciones emergentes han impulsado a los científicos sociales a analizar conceptualmente cómo las instituciones regionales e internacionales se relacionan con los Estados y, con frecuencia, también con los gobiernos subncclonoles. La mayor parte de este análisis está hecho en términos de gobernanza o de gobernanza multinivel. Aunque se está investigando en esta línea, aún no disponemos de un buen marco conceptual para este tipo de modelos de gobernanza.

EL LEGADO DE LA TRADICIONAL pOLíTICA DE RENDICiÓN DE CUENTAS

El octavo y último grupo de razones por las que la gobernanza ha llegado a ser tan discutida recientemente es por la tensión aparente entre, por un lado, las nuevas formas de coordinación y dirección política y, por el otro, el legado poderoso de canales e instrumentos de rendición de cuentas políticas. La teoría democrática postula que el poder y la rendición de cuentas se apoyan en los mismos actores para que alguna forma de control electoral sea real y significativa. La gobernanza confunde hasta cierto punto este vínculo al invitar a actores no-responsables al proceso político. Aun habiendo una clara intención de mantener las líneas de rendición de cuentas, la complejidad de las relaciones emergentes entre los sectores público y privado puede dificultar al ciudadano medio entender cómo funciona la rendición de cuentas.

El problema no es tan nuevo como podría parecer. En los sistemas corporativistas de representación de Intereses, el dilema de la influencia de las organizaciones sobre la política pública por el que no se les puede exigir res-

ponsabilidad es, de hecho, muy familiar. Pero la nueva gobernanza presenta una situación un poco más complicada. En la sociedad moderna, el gobierno sigue siendo responsable pero, a su vez, es menos capaz de actuar solo. Es interesante ver que la nueva gestión pública, que desplaza el poder político mucho más de lo que lo hace la nueva gobernanza, no tiene mucha dificultad para resolver estos problemas. En la nueva gestión pública, los ciudadanos pueden ejercer la rendición de cuentas a través de canales distintos a los tradicionales; por ejemplo, a través de la libre elección del consumidor o de los interesados.

EL CAMBIO HACIA LA GOBERNANZA: ¿UN QUINTO ELEMENTO O ATRACCIÓN FATAL?

Hemos identificado brevemente las que parecen ser las explicaciones más importantes del interés actual por la gobernanza. Cada una de estas tendencias y desarrollos son cambios a largo plazo, graduales, que con el tiempo han sido cambios de profundo valor para la sociedad. Para finalizar debemos, por tanto, preguntarnos dos cuestiones generales sobre la naturaleza de estos cambios. En primer lugar, ¿qué aspectos de las teorías y prácticas actuales de gobernanza tienen más de exageración que de realidad? ¿Es la gobernanza meramente una manera de envolver al gobierno en un nuevo papel más apetecible para el público, o la idea representa algo cualitativamente nuevo y diferente en comparación con el gobierno democrático occidental de principios del siglo xx?

Un denominador común de la discusión en este capítulo sobre lo que ha dirigido el creciente interés por la gobernanza es que el Estado ya no tiene el monopolio sobre la experiencia ni sobre los recursos económicos o institucionales necesarios para gobernar. Sin embargo, el Estado continúa siendo un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad; lo que estamos presenciando es la transformación del Estado para adaptarse a la sociedad de finales del siglo xx e inicios del XXI. Así, consideramos que la nueva gobernanza representa en realidad algo nuevo y diferente comparada con los sistemas tradicionales de gobierno, a la vez que la racionalidad básica o la *raison d'étre* del Estado -promover Y perseguir el interés colectivo-o La nueva gobernanza, insistimos, no significa el fin o el declive del Estado, sino su transformación y adaptación a la sociedad en la que actualmente se encuentra inserto. En particular, el Estado continúa siendo crucial como estructura para la determinación de los objetivos, si no siempre como una estructura de implementación.

la segunda cuestión se refiere a cuántos puentes políticos e institucionales se quemaron realmente en la carrera hacia la gobernanza. Si el Estado en sí mismo en mayor o menor medida orquestó la evolución hacia la gobernanzo, ¿quiere ello decir que también tiene la capacidad para invertir dicha

tendencia y reclamar sus bases tradicionales de poder o su autoridad tradicional perdida para siempre? La respuesta es probablemente «no», con la salvedad de que si se asume que los Estados -como toda organización o sistema- necesitan adaptarse a su entorno para luego cambiar totalmente la evolución hacia la gobernanza, no tendría mucho sentido desde el momento en que la sociedad está evolucionando hacia un sistema que sólo puede ser gobernando a través de estas formas emergentes de dirección, coordinación y fijación de objetivos a las que llamamos gobernanza.

A pesar de nuestra visión de estos temas, está claro que diferentes formas de gobernanza están siendo cada vez más importantes y destacadas en diferentes niveles institucionales. Es prádicamente imposible hacer generalizaciones claras sobre la gobernanza: siempre debe ser contextualizada y matizada para ser útil en la descripción de escenarios particulares. El próximo capítulo se centra con más profundidad en cómo la gobernanza se lleva a cabo en las sociedades modernas desde un punto de vista local, nacional y global.

BIBLIOGRAFíA

BOYER, R., Y DRACHE, D. (eds.) (1996): *States Against Markets: The Limitsot Globalization* London-New York: Routledge.

CAMILLERI, J. A., Y FALK, J. (1992): *The End of Sovereignty,* Aldershot: Edward Elgar.

CARGIL, T. F.; HUTCHISON, M. M., e ITO, T. (1997): *The Politieal Economy of Japanese Monetary Policy.* Cambridge, Mass.: MIT Press.

CHRISTENSEN, J., Y GRóNNEGÁRD, J. (1997): «The Scandinavian Welfare State: The Institutions of Growth, Governance and Reform. Review ortlcie», *Seandinavian Political Studies,* n.o 20.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G., Y OLSEN, J. P. (1972): «A Garbage Can Model of Organizations Choice», *Administrative Science Quarterly,* n.? 17.

CROZIER, M,; HUNTINGTON, S., y WATANUKI, J. (1975): *The Crisis of Democracy,* New York: New York University Press.

DALTON, R. J. (1996): *Citizen politics in western demoeraeies,* 2.° ed., Chatham, NJ: Chatham House.

DAMGAARD, E.; GERUCH, P00 y RICHARDSON, J. J. (1989): *The Politles of Eeonomic Crisis,* Aldershot: Avebury,

Dlluuo, J. J. (1994): *Oeregulating Government,* Washington, DC: The Brookíngs Institutíon,

EASTON, D. (1979): A *Framework of Politleal Analysls,* Ch/cago, 111.: The University of Chicago Press.

EVANs, P. (1997): «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globo-llzotion». *World Pottttcs.* n.? 50.

GAMBLE, A. (ed.) (1994): *Britain in Decline,* 4.° ed., London: Macmillan.

HELLEINER, E. (1994): *Stotes and the Reemergence of Global Finance,* lthccc. NY, y London: Cornell University Press.

HINNFORS, J., Y PIERRE, J. (1998): «Ihe Politics of Currency Crises in Sweden: Domestic Policy Choice in a Globalized Economy», *West European Politics.* n." 21.

HIRST, P., Y THOMPSON, G. (1996): *Globalization in Question.* Cambridge: Polity Press.

HOOD, C. (1991): «A Public Management for AH Seosons?». *Public Administration.* n.?69.

INGLEHART, R. (1991): *Culture shift in advanced industrial systems,* Princeton, NJ: Princeton University Press.

KAVANAGH, D., Y MORRIS, P. (1994): *Consensus Polítics from Attlee to Major.* 2.° ed.. Oxford: Blackwell.

KETTL, D. F. (1992): *Defícit Politics: Public Budgeting in its institutional and historical contexi.* New York: Macmillan.

LEFTWICH, A. (1994): «Governance, the State and the Politics of Development», *Development and Cnanqe.* n.? 25.

MAIER, C. S. (1987): «lntroductton». en C. S. Maier (ed.), *Changing Boundaries of the Polítical,* Cambridge, Mass., y New York: Cambridge University Press.

MARTIN, A. (1996): *What has globalization to with the etosion of the Welfare state?: sorting out the tssues.* Working Paper 17, Oslo: ARENA.

MIERLO, H. J. G. A. van (1986): «Depillaristion and the Decline of Consociationalism in the Netherlands, 1970-85», *WestEuropean Potmcs.* n.09.

MOSES, J. (1994): «Abdication from National Policy Autonomy: What's Left to Leave?», *Politics and soctetv.* n.? 2.

NAVARI, C. (1991): «On the Withering Away of the srcte». en C. Navari (ed.), *The Condition of states.* Milton Keynes y Philadelphia, Po.: Open University Press.

OSBORNE, D., Y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government,* Reading, Mass.: Addison-Wesley.

PETERS, B. G. (1992): *The Politics of toxatton.* Oxford: Blackwell.

_ (1996): *The Future of Governing,* Lawrence, Kans.: Unlversity of Kansas Press.

_ (19980): «Getting by With Sorne Help from Our Friends: Partnershlps as Institutlons», en J. Pierre (ed.), *Partnershlps In Urban Governance: European and American Experlences,* London: Macmlllan.

PETERS, 8. G. (1998b): *Governance in Attica.* United Nations Conference on Governance in Africa.

PETERS, B. G., Y SAVOIE, D. J. (1998): *Taking Stock: Assessing Public Sector Reform.* Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.

POLLITT, C. (1990): *Managerialism in the Public setvtce.* Oxford: Basil Blackwell.

PORTER, M. J. (1990): *The Competitive Advantage of Nations.* New York: Free Press.

PRESSMAN, J. L., Y WILDAVSKY, A. (1973): *Implementation.* Berkeley: University of California Press.

RHODES, R. A. W. (1997): *Understanding Governance: Policy Netwotks. Governance. Reflexivity and Accountability,* Buckingham: Open University Press.

ROCKMAN, B. A. (1998): «The Changing Role of the stote». en B. G. Peters y D. J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms,* Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.

ROSENAU, J. N. (2000): «Change, Complexity and Governance in Globalizing Spoce». en J. Pierre (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracv,* Oxford y New York: Oxford University Press.

ROSENAU, J. N., Y CZEMPIEL E. O. (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics,* Cambridge y New York: Cambridge University Press.

SAVOIE, D. J. (1994): *Thatcher; Reagan. Mulroney: In Search of* a *New Bureaucracy,* Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

SCHEUCH, E. (1976): *Wird die Bundesrepublik Unregierbar?,* Kóln: Arbeitgeberverband der Metallindustrie.

ScOTT, A. (ed.) (1997): *The Umits of Globalization.* London: Routledge.

STOKER, G. (ed.) (19980): *The New Management of British Local Govemonce.* London: Macmillan.

- (1998b): «Public-Private Partnerships and Urban Governance», en J. Pierre (ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Expettence.* London-New York: Macmillan-St. Martin's Press.

VOGEL D. (1995): *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in* a *Global Economy,* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

WILDAVSKY, A. (1979): «Polícv as its Own Cause», en A. Wildavsky (ed.), *Speaking Truth to Power;* Boston: **Little** Brown.

WILSON, G. K. (ed.) (1990): *Business and Polttttcs.* 2.° ed., Chatham, NJ: Chatham House.

GOBERNAR EN GOBERNANZA[1]

JAN KüülMAN

1. GOBERNANZA y DESARROLLOS DE LAS SOCIEDADES

Desde hace unos años, el concepto de gobernanza se ha convertido en un término que se ha popularizado en numerosos ámbitos de las ciencias sociales. Aparentemente, este concepto es necesario, aunque tampoco se puede negar que se ha puesto de moda. En esta ponencia presentamos ideas recogidas en *Modern Governance: Government-Society Interactions* (Kooiman, 1993). En el libro mencionado, la atención se dirigía a los recientes desarrollos de aquellas interacciones con un «co». carácter público-privado, una perspectiva de gobierno de compensación en contra de la de actuar solo. En los años recientes, la literatura sobre «qobernonzo» ha «explotado» en mútiples áreas y disciplinas diferentes, y nuestras propias exploraciones en este campo también han contínuodo". Estaponencia presenta los principales elementos de algunos aspectos de este esfuerzo continuado: la existencia de diferentes modos y órdenes de gobernanza como posibles modelos de gobernanza social. Mientras que *Modern Governance* tenía aún una fuerte orientación gubernamental, esta ponencia amplía la perspectiva en el sentido de que observo a la gobernanza como un fenómeno social, que cuenta con la participación de gobernantes tanto públicos como privados. Mientras sus roles pueden variar entre niveles sociales y de un sector a otro, la esencia del argumento es que la gobernanza de las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno, que en esta ponencia conceptualizamos como modos y órdenes. Estas combinaciones pueden ser vistas como «respuestos» de estas sociedades a las demandas cambiantes de los gobiernos. Aunque este punto de vista está parcialmente en la línea de otras teorías recientes de la gobernanza, también difiere en aspectos importantes (Rhodes, 1997).

---

1 Título original: oGovernlng as Governance», ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Gobernanza, Democracia y Bienestar Social* organizada en Barcelona en noviembre de 2003 por el Institut Internacional de Governabllitat de Catalunya. Para un tratamiento más extenso, véase Kooiman (2003).

2 En Kooiman (1999) discutimos diversas aproximaciones y otros aspectos de nuestra propia aproximación. Una versión más completa de nuestras ideas sobre la gobernanza puede verse en Kooiman (2003). Este libro también Incluye más referencias blbliográficas. Véanse también Koolman (2000) y Plerra (2000).

La aproximación seguida aquí puede recogerse en forma de definición de trabajo, cuyos elementos se aclararán a continuación, El gobierno interactivo o sociopolítico será considerado como *los acuerdos con los que tanto los actores públicos* como *los privados persiguen solventar problemas sociales* o crear *oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades* de *gobierno tienen lugar y formular los principios* de *acuerdo con los que estas actividades* se *llevan a cabo. El término gobernanza denota ideas conceptuales* o *teóricas sobre este tipo* de *actividades* de *gobierno.*

1.1. Tendencias sociales y cambios en los modelos de gobierno

La gobernanza como una propuesta en expansión debe tener su base en el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales. La mayoría de los conceptos de gobernanza utilizados destacan este aspecto. Se podría decir que este elemento común se expresa (por sí mismo) bastante bien en la noción de tendencias sociales de largo alcance, tales como la diferenciación y la integración. Estos procesos resultan de ampliar las cadenas de interdependencia o, dicho de una manera más dinámica, de ampliar las cadenas de interacción (Kaufmann, Mojone y Ostrorn. 1986). Estas cadenas están cada vez más institucionalizadas en muchas dimensiones. La ampliación de las cadenas de interacción provoca y requiere una multiplicación del número de partes que participan en ellas; del mismo modo, el número de interacciones entre estas partes también se multiplica.

Las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses no son tan sólo públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos. Por lo tanto, generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes. La remadelación de las actividades del gobierno y una mayor conciencia sobre la necesidad de cooperar con otros actores sociales no convierten a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas. Se produce, simplemente, una creciente concienciación no sólo de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos. Esto se traduce en unos roles nuevos y en expansión de las ONGs en muchas partes del mundo, en grupos de interés especiales que se van implicando en los asuntos de gobernanza y en la emergencia de iniciativas comunitarias locales en muchas formas y áreas de gobierno. Las empresas privadas también reconocen (o les hacen reconocer) cada vez más sus responsabilidades sociales en áreas como la protección ambiental, la participación de los consumidores y en asuntos como la creación de empleo.

1.2. Enfrentándose a la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones de la sociedad

Nuestra conceptualización de las tendencias de las sociedades modernas usa tres características que forman la base de un mayor perfeccionamiento teórico. Nuestra pretensión -y somos conscientes de la ambición subyacente a este intento- es que para entender lo que está sucediendo en la gobernanza social moderna, en particular en la frontera entre lo social y lo político, uno debe afrontar directamente los asuntos en toda su diversidad, complejidad y dinamismo.

Para clarificar lo que entendemos por diversidad, dinamismo y complejidad debemos traer a colación el pensamiento sobre sistemas -el sistema como un conjunto de entidades que muestran más interrelaciones entre ellas que con otras entidades-o La **diversidad,** desde esta perspectiva, es una característica de las entidades que forman el sistema y apunta a la naturaleza y el grado en que ellas difieren. La **complejidad** es un indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y su entorno. El **dinamismo** se aplica a las tensiones en un sistema y entre sistemas. El concepto de diversidad llama la atención sobre los actores en sistemas soclopollttcos. y en los aspectos de las propias entidades, tales como los objetivos, intenciones y poderes. El concepto de complejidad invita al examen de las estructuras, las interdependencias y las interrelaciones en y entre los diferentes niveles. Con la introducción del dinamismo de los sistemas sociopolíticos, sus problemas y oportunidades, prestamos atención a la irregularidad con la que se llevan a cabo los desarrollos en los propios sistemas y a su alrededor; y también nos centramos en cómo tratarlos -principalmente en términos cibernéticos.

Es importante distinguir entre estas tres características, porque cada una, de forma separada, especifica aspectos particulares y especiales del fenómeno social y de la gobernanza sociopolítica. Pero la relación entre ellas también es importante, puesto que pueden enriquecerse en esencia y significado en sus mutuas interrelaciones y porque pueden, separadamente y en conjunto, servir como elementos básicos para un desarrollo teórlco-.

---

3 Los desarrollos recientes en física indican que una realización sistémica del dinamismo. la complejidad y la diversidad de un fenómeno a ser estudiado y de los sujetos a ser manipulados .pueden ocasionar discusiones fundamentales como la relativa a la naturaleza de la propia ciencia (Prigogine y Stengers. 1984). Todo en la naturaleza puede estar sujeto a las fuerzas de la conservación y el cambio; en otras palabras. la naturaleza es bósicamente dinómica. Incluso las partfculas físicaso biológicas mós pequeñas estón formadas también por elementos mós pequeños que se relacionan de muchas maneras. es decir, son complejas. Y todos los fenómenos en la vida biológica y social muestran un Inmenso y fundamentalmente incomprensible nivel de diferenciación y variabilidad. En otras palabras. son bósicamente diversos. A pesar de que tengamos que ser precavidos al aplicar un conocimiento como éste a los fenómenos sociales, puede ser útil para prestar atención sobre sujetos que de otra formo no reclbiñan lo otención que requieren (véase Mayntz, 1990).

El punto de partida de esta conceptualización de la gobernanza es que los fenómenos sociopolíticos y su gobierno -en términos de interacciones- deben situarse en el contexto de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas. Estas sociedades deben su fortaleza a estas características; en otras palabras, continuamente las presentan con oportunidades. Pero también las presentan con problemas. Estas oportunidades y estos problemas son en sí mismos también complejos, dinámicos y diversos. Después de todo, reflejan los aspectos más fuertes y más débiles de estas sociedades. Esto también se aplica, sin duda, a las condiciones bajo las que las oportunidades son creadas y utilizadas y los problemas formulados y solventados.

Como resultado, formulamos dos presuposiciones. En primer lugar. la suposición empírica/analítica de que la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas son importantes para la descripción, el análisisy la comprensión. En segundo lugar. la suposición más normativa de que al tomarnos en serio el dinamismo, la diversidad y la complejidad social estaremos en una mejor situación para utilizar provechosamente este conocimiento para crear oportunidades o solventar problemas de lo que seríamos capaces si lo viéramos como simple, uniforme y estático. De forma separada, pero especialmente en su interrelación, estos tres aspectos son los fundamentos clave de nuestra teorización de la gobernanza sociopolítica y la gobernabilidad. Sólo si tomamos estas tres características básicas de las sociedades modernas en serio podemos empezar a conceptualizar cómo pueden ser utilizadas para gobernar estas sociedades de una forma «moderna» *(cross-modern)*.*

2. LA GOBERNANZA COMO INTERACCIONES

2.1. Interacciones y gobierno

Parece que hay un cambio de los modelos más tradicionales, en los que gobernar se consideraba como algo básicamente «unidireccional», de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. Esto es lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre

---

Lasdificultades que tenemos para enfrentarnos a estas cualidades tienen que ver con estas mismas cualidades, con nuestros métodos para enfrentarnos a ellas o con la falta de perspectiva para observarlas. Estosignifica que los aspectos fundamentales del mundo físico, natural y sooial en el que vivimos y del que hacemos uso no sólo son .el ojo del observador», sino también pertenecen a una realidad «allífuera», cualquiera que sea nuestra capacidad teórica o aplicada para entenderlos o manejarlos.

• NT: La expresión *ctoss-modem* del original se ha traducido por moderno, a pesar de que, como el propio autor explica, se refiere al cruce entre lo moderno y lo postmoderno.

interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado.

Además de las variaciones derivadas de los cambios de la esfera pública a la privada en términos de desregulación y privatización, se ha experimentado con otras formas de interacción más sistémica. A estas nuevas formas se las ha denominado gestión, dirección o guía, pero el énfasis está en los aspectos bilaterales, o incluso multilaterales, de la forma de gobierno. Esto significa que no sólo los límites entre el Estado y la sociedad se transforman, sino que los propios límites también se modifican y se convierten en más permeables. Dónde empieza el gobierno y dónde acaba la sociedad es cada vez más difuso. La frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción. Frecuentemente, estas interacciones están en sí mismas basadas en el reconocimiento de las (inter)dependencias. Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios. Ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral. Estos aspectos conciernen, básicamente, a la relación entre gobernanza y gobierno.

Esta ponencia desarrollará los fundamentos conceptuales de estas formas, modelos y modos de interacción mirando hacia la interacción como un fenómeno social general. De este modo, se recalca nuestro argumento que considera a las interacciones de gobierno como un tipo específico de interacciones sociopolíticas, por lo que empezaremos nuestro análisis de la gobernanza desarrollando algunas ideas generales sobre las interacciones como fenómeno social.

Los desarrollos de las sociedades son vistos como procesos continuos de diferenciación y de integración de conocimiento, acciones, organizaciones, etc. La diferenciación y la integración no pueden ser consideradas de forma aislada una respecto a la otra. Esto significa que el concepto de interacción se conceptualiza para aclarar que las acciones se relacionan entre ellas (nivel intencional o de acción) y que bajo esas influencias las estructuras en las que se incrustan dichas acciones también se desarrollan (nivel estructural o contextual). Y debe quedar claro que muchas entidades están implicadas en la influencia mutua de los niveles de acción y estructural de las interacciones. Sólo cuando esta aproximación es aceptada se puede dar el reconocimiento apropiado a los temas relativos al gobierno y la forma de gobernar. Desde esta perspectiva, cada interacción consiste en procesos y estructuras. Esto se puede ver más claro si nos damos cuenta de que las interacciones entre los propios sistemas pueden considerarse como sistemas.

El elemento de **proceso** se refiere al aspecto de acción de las interacciones. Los procesos son el resultado de la capacidad de actuar de los actores sociales. El nivel de interacción intencional o de acción implica interacción social, lo que es bueno para las acciones orientadas a objetivos, así como para todo tipo de actividades no orientadas a objetivos. Los valores, objetivos, intereses y propósitos concretos (individuales, pero también orqonizacionales o de grupo) se expresan en acción y también necesitan estar incluidos en el nivel de acción de las interacciones.

El aspecto **estructural** de las interacciones muestra los marcos y contextos material, socioestructural y cultural en los que las interacciones suceden. El nivel estructural puede ser considerado como el conjunto de circunstancias que están limitando, ampliando y, al mismo tiempo, condicionando el nivel de acción. Se compone de instituciones, estructuras sociales generales, reglas y normas de conducta, esquemas de comunicación, posibilidades materiales y tecnológicas y limitaciones con capacidad para condicionar. Con la ayuda de los elementos de estructura y proceso, una interacción se puede descomponer en elementos constitutivos, que puedan ser conceptualizados como objetos de gobierno.

Sin embargo, una teoría de gobierno en la que sólo se consideraran las estructuras y procesos, sin tener en cuenta los actores que forman parte del gobierno, entraría en contradicción con nuestro intento de diseñar una teoría democrática de la gobernanza sociopolítica. Gobernar desde una perspectiva de interacción intentará, cuando sea posible, atravesar los (aparentemente) claramente definidos límites entre entidades separadas (como los que existen entre gobernantes y gobernados), centrándose en las interacciones *trans-límite* entre ellos. Estas consideraciones y distinciones contribuyen en símismas al poder analítico de las interacciones tal y como las conceptualizamos. Pero, junto a este análisis, las relaciones entre estos elementos también merecen atención; en otras palabras, la interacción es un concepto para la síntesis.

La interacción tal y como nosotros la entendemos nos ayuda a comprender mejor las relaciones dentro y entre los problemas y oportunidades sociopolíticos. Apunta a movimientos de tensión, a la dinámica entre entidades. Muestra que el rumbo y los efectos de las acciones y procesos también dependen de lo que otros están haciendo o de lo que sucede en otros procesos. Con la ayuda del concepto de interacción, la realidad sociopolítica puede ser observada en términos tanto de diferenciación como de integración. Su fuerza analítica también se basa en el hecho de que puede centrarse en las interacciones y, al hacerlo, detectar la multiplicidad de implicados en un problema u oportunidad particular. Finalmente, las interacciones son importantes en el sentido de que pueden ser usadas deliberadamente, iniciar interacciones donde no las había habido antes. En suma, una interacción puede ser considerada como una relación mu-

tuamente influyente entre dos o más entidades. En una interacción distinguimos un nivel de acción (o intencional) y uno estructural. Entre estos niveles y en estos niveles. las fuerzas se destinan a mantener las relaciones existentes o a cambiarlas. En estas tensiones están implicadas las dinámicas de una interacción. En las características de las entidades entre las cuales suceden las interacciones aparece la diversidad de la realidad sociopolítica. En la conexión mutua entre muchas interacciones se puede percibir la complejidad del gobierno.

2.2. Diversidad, complejidad y dinamismo en la estructura de interacciones

Ya que la teoría de la gobernanza enfatiza las interacciones y. particularmente. el gobierno como interacción. es esencial no perder de vista a los *actores*. De hecho. no se pueden separar de las interacciones entre ellos. Los actores y las interacciones se determinan entre ellos. Solemos considerar a los individuos y las organizaciones como independientes de las interacciones en las que participan. Interactúan y. aparentemente. pueden dejar de hacerlo cuando quieran. Pero básicamente los actores están continuamente integrados por (yen) las interacciones en las que se relacionan con otros. Constituyen intersecciones en procesos de interacción. Concretando un poco más. se puede decir que los actores se componen de interacciones y los límites de los que obtienen sus identidades son relativos y frecuentemente confusos. Esto se aplica a sistemas sociales. pero también a organizaciones. grupos e individuos. Sólo se puede conseguir una nueva percepción de la diversidad de participantes en las interacciones sociopolíticas implicándolos en los procesos de gobierno. dándoles la oportunidad de representar sus identidades.

En el desarrollo del concepto de interacción en el gobierno. la tensión entre los niveles de acción y estructural de cada interacción se puede considerar como el origen del dinamismo. Esta tensión es decisiva para la naturaleza y dirección de las interacciones implicadas. de las tensiones dentro de las interacciones y dentro del nivel estructural. La propuesta mantiene que la elección entre cambio o conservcclón es el elemento central que caracteriza a las interacciones socíopolítícos. En el nivel de acción (o intencional) de las interacciones. la tensión entre cambio y conservoclón conforma las aspiraciones centrales de los actores para servir a intereses especiales o comunes. así como para satisfacer las necesidades internas y externas de los sistemas.

Cuanto mayor es el espacio que crea una interacción, mayor es la libertad de los actores para seleccionar los valores, objetivos e intereses que querrán procurarse posteriormente. Una interacción que crea espacios se caracteriza por una gran ampUtud de acción y un alto grado de flexibilidad.

A la inversa, cuanto más controlada sea la interacción, mayor va a ser su influencia contraria a las aspiraciones de los actores. En interacciones fuertemente controladas, los valores, objetivos e intereses de los actores y el nivel al que pueden aspirar están influidos más por componentes estructurales de las interacciones que por los actores que ejercen influencia en estas interacciones. A mayor espacio, más abierta es la estructura de la interacción. Una estructura abierta es menos sensible a la entropía que una cerrada. Se pueden introducir nuevos impulsos y compensar la tendencia a la entropía.

La complejidad de los sistemas sociopolíticos está principalmente expresada en el hecho de que una multitud de interacciones ocurren en muchas formas e intensidades. Estas interacciones sólo pueden ser influenciadas si estos aspectos complejos se comprenden bien. Gobernar problemas y oportunidades sociopolíticos requiere claridad sobre la naturaleza de las interacciones implicadas en la resolución de un problema o en la creación de una oportunidad sobre la manera cómo estas interacciones se sostienen y sobre sus modelos característicos. La relación básica entre complejidad e interacciones reside en que tales interacciones son una indicación de la complejidad del mundo sociopolítico. Las interacciones deben ser consideradas como los elementos relacionales de los sistemas, como los elementos relacionales entre las partes de un sistema y entre sistemas como conjuntos.

3. MODOS DE GOBERNANZA

Para manejar la complejidad de las interacciones de gobierno (desde la perspectiva del diseño de la teoría sociopolítica del gobierno y la gobernanza) debemos agrupar a las interacciones de gobierno en tres tipos diferentes de gobierno: autogobierno *(self-governing),* cogobierno *(co-governing)* y gobierno jerárquico *(hierarchical governing).*

El tipo de interacciones sociopolíticas más «caóticas» y fluidas tienen claramente un carácter de **autogobierno.** En las sociedades modernas, efectivamente, los sectores se gobiernan hasta cierto punto -no podría ser de otro modo-o Un debate interesante en este ámbito se refiere al carácter autopoiético de los sectores.en las sociedades. Un aspecto clave de este debate, especialmente en las ciencias sociales en Alemania, es si y hasta qué punto este carácter *«outopoléttcc»* o autoorganizado de los sistemas les impide ser gobernados o influenciados desde fuera. Ejemplos de este debate son «el Derecho como sistema» y la economía como sistema (Teubner 1993).

Lasformas de -co-nobernonzo se centran en las formas horizontales de gobierno. Hay un cierto grado de igualdad en la estructura en la que las enti-

dades participantes se relacionan. La autonomía de estas entidades es una característica importante. La renuncia a la autonomía es siempre parcial y contiene acuerdos mutuos, derechos y obligaciones. Los modos **jerárquicos** de gobernanza son las interacciones de gobierno más formalizadas, pero aun así son interacciones. Los derechos y las obligaciones se organizan de acuerdo a unas responsabilidades y unas tareas supraordenadas y subordinadas. En particular, las sanciones positivas y negativas sujetas a las intervenciones tienen un carácter altamente formalizado y están sujetas a garantías políticas y jurídicas.

Con la intención de entender mejor los modos de gobierno, podemos preguntarnos algunas cuestiones analíticas en las siguientes líneas: ¿qué pueden hacer las interacciones autogobernadas **como sistemas?** ¿Qué efectos se pueden esperar y qué problemas podrán surgir en qué situaciones? Las mismas preguntas se pueden aplicar para los modos de gobierno co y jerárquico. Puede también haber consideraciones sociopolíticas en términos de ciertas preferencias «ideológicas» o «metodológicas»

A finales de los ochenta y a principios de los noventa, el autogobierno llegó a ser «ideológicamente popular», mientras que el gobierno interactivo fue popular desde un punto de vista metodológico. A mediados de los noventa, parece que hay un retorno a las formas jerárquicas en vista de que se percibía una necesidad de «gobierno fuerte».

Desde la perspectiva de la gobernanza, las características especiales de los tres modos como sistemas o sus combinaciones son el objeto principal de análisis. En los próximos tres apartados se ofrece un estudio preliminar de las características de estos tres modos. Estos apartados tienen un carácter algo diferente y deben ser considerados como los primeros intentos de discutir el autogobierno, el «co-qoblerno y el gobierno jerárquico de forma más sistemática.

3.1. Autogobierno

Desde un punto de vista teórico, el pensamiento sobre las necesidades y las capacidades de autogobierno de los sistemas sociales y sociopolíticos de forma prácticamente natural empieza en la *outoootess'*. Este concepto. originario de la biología, es controvertido, aunque ofrece varias acepciones a las formas en que los sistemas sociales y sociopolíticos se gobiernan. Hay cada vez más literatura que aplica conceptos *autopoiéticos* tales como autorreferencia, autoorganizaclón y autodirección *(Se/bststeuerung)* a óreas como el Derecho. la economía. la tecnología. la política e incluso el descanso dominical. El modelo original tiene las siguientes caracterís-

4 Véanse, para estudios recientes, Dunsire (1996) y Brans y Rossbach (1997).

ticas: caracteriza el porqué un sistema está «vivo»; su organización en términos de un todo de partes -es la esencia-o «Vivo» se refiere a la reproducción de la organización; es autónomo, en el sentido de que los componentes interactivos repetidamente generan la misma red de procesos; tal sistema es operacionalmente cerrado, sin ninguna entrada o salida aparente. La característica «original» más controvertida es el cierre operacional u organizacional. Esto se debe a que este cierre es un argumento central para explicar el fallo del gobierno externo de sistemas como el del Derecho o la economía.

El carácter *autopoiético* de los sistemas sociales es interesante en el contexto de gobierno. Los sistemas sólo «ven» lo que pueden interpretar desde su punto de vista, incluyendo a las comunicaciones desde fuera. Esto también se aplica a las interacciones con otros sistemas e intervenciones de sistemas. Las cualidades «objetivas» de los actos de gobierno no son de vital importancia: su único efecto puede ser el «significado)) que los propios sistemas sociales le atribuyan. Si este significado encaja con lo que es el gobierno, puede producir efectos. De lo contrario, tanto puede ser ignorado como limitado o exagerado. Los sistemas *autopoiéticos* sólo pueden ser gobernados por sus modelos internos y autorreferenciados de organización y operación.

La *autoooiess.* especialmente en el sentido amplio de autorreferencialidad y conceptos relacionados, puede ser vista como un punto de inicio para la teorización del autogobierno en las sociedades modernas. Hay tres aspectos importantes al respecto:

Los principios de autogobierno en sociedades modernas: ¿cuáles son los puntos fuertes y débiles de los principios de autogobierno existentes?

¿Cuáles son las consecuencias de la continua diferenciación social para las tendencias de «cierra» a las influencias externas que se conectan con ello?

La búsqueda de modos de gobierno alternativos a la luz de las (aparentes) limitaciones de los sistemas tradicionales de «orden y control» y la manera en que el autogobierno puede ser parte de estos modos de combinaciones de gobernanza.

3.2. Cogobernanza

La cogobernanza conlleva la utilización de formas organizadas de interacción para los propósitos de los gobiernos. En el gobierno, en el ámbito sociopolítico, son formas clave de gobierno «horizontal»: los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante. Estas formas de gobierno son especialmente las que en nuestro

estudio aparecen mós detalladas que otros modos de gobierno ensituaciones diversas, dinómicas y complejas.

Para conceptualizar «cocobernonzo» como un modo de gobierno se puede intentar, en primer lugar, con conceptos tales como coordinación, cooperación, colaboración. Hay abundante literatura que utiliza estos conceptos en diferentes niveles de organización social, y que varía desde colaboración interindividual a coordinación al nivel de mercados, redes y jerarquías como mecanismos sociales generales. Para el propósito de nuestra discusión, es decir, para mirar a las formas «ce» de interacción social como modo de gobierno, es importante establecer un puente de unión teórico entre formas de «co» como las identificadas en la literatura y nuestra conceptualización de tipos y cualidades de interacciones y la forma en la que la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las situaciones de gobierno pueden ser expresados en dichos términos.

Una forma simple de aproximarnos a este puente de unión es, en primer lugar, identificar modos «co» en diferentes niveles de la organización social: un nivel social micro, uno meso y uno macro. Para formas de «co» micro adoptaremos -de forma anóloga a la literatura mós relevante- el concepto de *colaboración,* que es una interacción que se desarrolla entre actores, y donde los actores en el nivel intencional son individuales y en el nivel estructural (en general) pueden ser considerados como un tipo de acuerdo organizativo formal, como un grupo de trabajo o proyecto. Reservamos la palabra coordinación para el nivel meso de Interacción social, en el que los actores son organizaciones: el nivel intencional de «hacer las cosasjuntos» se expresa en acuerdos bi o múltiple, intra e interorganizacionaL y el nivel estructural de esas interacciones ocurre en sectores o subsectores de la diferenciación social. Un tercer nivel de interacciones sociales «co» puede ser indentificado en términos de mecanismos o acuerdos macro donde hay una cuestión de coordinación en y entre «el» Estado, «el» mercado, las jerarquías, las redes, etc. Aquí el nivel intencional de las interacciones en instituciones sociales es un nivel mós amplio donde los actores del mercado (como las industrias) negocian con los gobiernos (tales como los departamentos gubernamentales o las direcciones generales de la UE); el nivel estructural de estas interacciones abarca no sólo los contextos nacionales, sino en particular los contextos supra o internacional tales como los tratados, los acuerdos globales y los procesos en los que son metidos, como la globalización o la competencia internacional.

Estas distinciones no son mós que el inicio de la conceptualización de los modos «co» de gobernanza, pero ayudan a ordenar la literatura relevante en lo que se refiere a su contribución potencial o uno teorización mós profundo de los modos «co» de gobernanza. A través de lo literatura de lo *colaboración* público-privado, por ejemplo, podemos conocer mejor lo rozón y el contexto de esto colaboración, los obstóculos de esto colaboración y

las ideas sobre cómo vencerlos y las Intervenclones y papeles facilitadores de tal colaboración (Huxham, 20000, 2000b). Bastante influyentes en la conceptualización de la cooperación son los esfuerzos de la teoría de juegos al desarrollar teorías de cooperación en situaciones de dilema del prisionero. Un clásico es el libro de Axelrod *The Evolufion of Cooperation.* en el que se analiza el éxito y el fracaso de la cooperación bajo la condición de perseguir el propio interés al cooperar los actores.

En tercer lugar, la literatura en las formas más macro de «ca» señala algo sobre los aspectos de las interacciones público-privado que se refiere a los impactos sociales más amplios como la buena disposición, las habilidades y las capacidades de las sociedades para «guiar», «controlar» y «evaluar» los procesos de diferenciación e integración contra el fondo de las crecientes interdependencias entre las partes pública y privada de estas sociedades (Axelrod, 1994).

Para nuestro propósito, estas distinciones son un primer paso para conectar estos niveles de «ca» con el análisis de la interdependencia entre estos niveles como «liberar» o «controlar» límites para las interacciones de gobierno en estos niveles. Algunos acuerdos «ca» tales como las formas de colaboración o coordinación entre público y privado se ven estimulados o dificultados por ciertas variedades de acuerdos «ca» en el nivel macro. Sólo una visión integrada de las cualidades de estos acuerdos en sus mutuas influencias puede ayudar a comprender mejor las diferentes formas de «ca» entre público y privado.

En este párrafo se han esbozado los contornos de cogobernanza *cómo* uno de los tres modos de gobernanza. Hemos hablado de «hacer las cosas juntos» como elemento presente en la realidad de la gobernanza, algunas veces referido a colaboración, otras a cooperación. No es tanto la información sobre ellos lo que hace que merezca la pena su tratamiento, sino la manera en que los diferentes académicos o escuelas de pensamiento subrayan aspectos de «ca», mientras dejan a otros fuera. Al respecto, las dos aproximaciones mencionadas merecen atención, al representar diferentes maneras de observor más o menos el mismo objeto, y es muy interesante ver qué distintas son las percepciones derivadas de los distintos métodos usados. Aunque nos consideramos más cercanos a la investigación sobre la acción que a la versión político-económica de «co». ambas, por supuesto, han supuesto una contribución al estudio de «co» en la gobernanza moderna: una más desde el ángulo inductivo, la otra desde el deductivo. La combinación de ambas en un marco global para avanzar en el estudio de «x» continúa siendo un pensamiento esperanzador, cosa que ciertamente está lejos del objetivo de esta ponencia.

Cualquiera que sea la contribución y ambigüedades sobre las formas de «co» como las apuntadas, la relevancia de la cogobernanza como un

modo distinto de gobernanza crecerá a medida que más interdependencias sean consideradas en las sociedades modernas como de importancia práctica y teórica. O, como formulamos en el capítulo de conclusiones de *Modern Governance,* en nuevas oportunidades de gobernanza, incluyendo el modo «ca»: «las estructuras existentes o tradicionales de autoridad, los métodos y los instrumentos. han fallado o han mermado.

_ Existen nuevos campos de actividades sociopolíticas en los que las formas organizativas y modelos de mediación de intereses todavía no están fuertemente establecidos.

Existen temas que son de gran interés para los actores (públicos y privados) implicados.

Debe haber suficiente convergencia de objetivos e intereses para hacer posible alcanzar un esfuerzo sinergético o una situación *win-wít»,*

3.3. La gobernanza jerárquica

Los sistemas de inteNención son el modo de interacción entre el Estado y los ciudadanos individuales, grupos u organizaciones de gobierno más clásico y característico. Los instrumentos más comunes y ampliamente utilizados son tanto el Derecho como las políticas. No hay apenas ningún área de la actividad social que no sea gobernada. al menos parcialmente, por una o más normas o una o más políticas. Para prácticamente todas las materias en cada nivel de la íntervenctón pública en los asuntos sociales, la política es la práctica estándar. Frecuentemente. esta íntervenclón está enlazada con una o más formas de regulación legal o administrativa. En situaciones especiales. en particular en el gobierno de los sectores socioeconómicos, hay también un uso de esquemas organizacionales, conocidos como acuerdos (neo)corporativistas. Debido a sus cualidades interaccionales específicas entre público y privado, merecen una atención especial.

Estas formas jerárquicas de gobierno tienen raíces históricas de larga data. fuertemente influenciadas por Max Weber y, especialmente. por sus estudios sobre la burocracia, que establecieron el escenario para prácticamente todas las teorías sobre las formas jerárquicas/burocráticas de «coordinación de la vida socio» (Thompson *et ot..* 1991). La mayoría de las teorizaciones sobre los modos jerárquicos de gobernanza se centran en las organizaciones internamente. Para unas ideas sistemáticas sobre la jerarquía como forma importante de «acción social racional» debemos volver al clásico de Dahl y Lindblom, *Politics, Economic and Welfare* (1962). Ca estudios más recientes como Kaufmann *et al.* (1986). Para Dahl y Lindblom, la jerarquía es, junto a la poliarquía, el sistema de precios y la negociación, uno de los cuatro mayores «procesos del cálculo y control que implica líde-

res y no-líderes». «La jerarquía es el proceso en el que los líderes controlan a los no-líderes». La jerarquía no es vista como un control puramente unilateral y se considera como un *continuum.* y su modo burocrático extensivamente conceptualizado en términos de su contribución a la acción social racional y sus costes. V también su papel en la distribución de demandas, su contribución a la estabilidad y los procesos de búsqueda de resultados y desarrollo son discutidos a fondo (Dahl y Lindblom, 1963, pp. 227-230). En una línea parecida, Kaufmann *et al.* distinguen entre «mecanismos de coordinación y acuerdos institucionales como la solidaridad, la jerarquía y el intercambio del mercado». Aquí la jerarquía está especialmente posicionada en términos de mecanismos institucionales de redistribución. La jerarquía se conceptualiza en términos de transacciones redistributivas (transferencias en una dirección), desequilibrios a corto plazo legalizados de beneficios y obligaciones, asimetría social de «distribuidores» y receptores, y la exposición de un conjunto común de normas definidas y de obligaciones. Se considera que las jerarquías funcionan bien mientras puedan acomodar una variedad limitada de necesidades y medios de satisfacción de necesidades. Los fallos en la jerarquía pueden ser compensados institucionalizando un mínimo de solidaridad u otros mecanismos de coordinación (Hegner: 1986).

Es importante construir sobre la base de las anteriores conceptualizaciones en aras de permitir una teorización sobre la gobernanza jerárquica para desarrollar enfoques coherentes sobre las cualidades y las limitaciones de este modo de gobernanza en la solución de diferentes problemas sociales y ajustes para la creación de oportunidades.

3.4. Modo de gobernanza mixto

La solución de problemas sociopolíticos (colectivos) y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas son desaños públicos y también privados, gubernamentales pero también del mercado. Unas veces, un grupo toma la iniciativa; otras, la iniciativa la toma otro. Un número creciente de desafíos sociopolíticos suscitan responsabilidades compartidas y «coocuerdos», La penetración en la diversidad, dinamismo y complejidad de las cuestiones sociopolíticas y de las condiciones en las que estas cuestiones surgen es indispensable para solventar problemas sociopolíticos y crear oportunidades sociopolíticas (preferentemente) una acción meticulosa y combinada público-privado. Para decirlo claro, es la parte privada (mercado) del sector la que normalmente tiene la responsabilidad de gobernar las interacciones primarias que se llevan a cabo. Es tarea de las partes privadas ajenas al mercado responsabilizarse del gobierno de las interacciones más organizadas que acompañan estos procesos primarios. V es la tarea/responsabilidad de las organizaciones públicas cuidarse de que 105 problemas y oportunidades en y alrededor de 105 procesos y estructuras primarios y secundarios de estos actores se lleven a

cabo de acuerdo a principios y reglas que reflejan sistemas/intereses sociales comunes y amplios conectados con estos procesos.

Todo ello se manifiesta en diferentes combinaciones de interacciones entre público, público-privado y privado organizadas en tres modos. Poco se sabe sobre sus cualidades. En el contexto de esta ponencia, sólo podemos decir que sobre la base de los análisis poco se ha explorado la combinación de auto y cogobierno; la combinación de co y jerarquía, algo más, y lo mismo se puede decir de la combinación entre autogobierno Y jerarquía. Sin embargo, un estudio analítico sobre la combinación de los tres modos está aún en un estadio exploratorio.

4. ÓRDENES DE GOBERNANZA

Enlazaremos diferentes niveles de agregación con diferentes niveles de análisis según los niveles de gobierno de interacciones acción-estructura, distinguiendo entre gobernanza de primer y segundo orden. El primer orden de gobierno persigue solventar problemas directamente a un nivel particular. El segundo nivel de gobierno trata de influir en las condiciones bajo las que el primer orden de solución de problemas o creación de oportunidades ocurren; el segundo orden de gobierno se aplica a las condiciones estructurales del primer orden de gobierno. A estos dos órdenes se añade un tercer orden: **meta.** Básicamente, «meta» pregunta quién o qué -en última instancia- gobierna a los gobernantes. En sí, ésta es una cuestión sencilla, pero en la práctica la respuesta a esta pregunta está lejos de ser sencilla. Miraremos a esta cuestión y sus soluciones con mayor detalle posteriormente, pero aquí son apropiadas algunas palabras para hacer más accesibles las ideas relativas a estos tres niveles u órdenes de gobierno.

4.1. La solución de problemas Y la creación de oportunidades: el primer nivel de gobernanza

A continuación, nuestra intención es desarrollar una teoría sobre los problemas y las oportunidades en la práctica, un marco analítico para describir y abordar la diversidad, complejidad y dinamismo de las cuestiones y retos sociopolíticos. Una teoría de problemas Y oportunidades es necesaria como un instrumento para hacer accesible y visible la diversidad, el dinamismo y la complejidad de los temas sociopolíticos. Hablamos de la teoría de los problemas y oportunidades, porque los grandes retos en las sociedades modernas no son sólo encontrar soluciones a los problemas colectivos, sino también crear oportunidades sociales. Creemos que la clásica distinción de dirigirse al gobierno para solventar los problemas y al sector privado para crear las oportunidades es un punto de vista inapropiado e inefi-

Caz en las sociedades modernas. La solución de problemas colectivos y la creOción de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas es un reto tanto público como privado. Unas veces una parte tOma la delantera, otras veces es otra, y parece ser que hay un número creciente de retos soclopolítlcos que necesitan ser abordados por coarreglos Y responsabilidades compartidas.

ParO solventar problemas soclopolítlcos y crear oportunidades sociopolíticas es indispensable una nueva percepción público-privado de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las cuestiones sociopolíticas y de las Condiciones en las que estas cuestiones surgen. No es la pretensión de esta Ponencia desorroüor una teoría exhaustiva de la solución de problemas y la creoción de oportunidades. pero sí mostrar simplemente que los procesos de solución de problemas y de creación de oportunidades son diferentes y tienen diferentes necesidades de gobernanza.

La solución de problemas se dividide en cuatro estadios diferentes: reconocer 10 diversidad de intereses y apariencias, decidir sobre la complejidad de la relación entre las diferentes partes del problema «como sistema», localizar lOs fuentes de las tensiones (dinamismo) y volver adonde pueden ser 10calizodas. Según la situación, estos estadios se pueden repetir en más de una Ocasión; el proceso es cíclico. En el proceso de la formación de imagen, el ciclo va desde la identificación de aquellos que experimentan problemas hasta la localización de puntos de tensión en las interacciones que Pueden ser idenficados como fuentes de problemas después de /a última fase. a través del inventario de las interacciones que ocurren en referencia a problemas parciales o de aspecto. Si es necesario. se puede hacer un nUeVo inventario de estos problemas, se pueden definir nuevos problemas Parciales y localizar nuevos problemas después de la última fase. Este proceso finaliza, en principio, sólo cuando ya no se llevan a cabo más descubrimientos. Entonces el espacio de solución puede ser definido (esta parte del proceso puede también empezar antes e ir en paralelo al aspecto del problema), Y también el sistema problema-solución puede ser definido.

El PrOceso de creación de oportunidades va en el sentido inverso. No existen eXPeriencias a aportar o identificadas. Aquí es el propio gobernante quie(l tiene la experiencia de una oportunidad. Las oportunidades no parten de la diversidad de aquellos que participan en una situación, sino más bien del dinamismo en una determinada situación. Se puede decir que una oportunidad es una tensión experimentada «positivamente» evaluada desde una perspectiva orientada al futuro, mientras que un problema es más una tensión experimentada «negativamente» en una perpectiva orientada al pasado.

El gobernante intenta analizar sistemáticamente cómo es esta oportunidad Potencial: ¿cuáles son las tensiones releVantes que aporta la experiencia

de oportunidad? A partir de entonces, tratará de localizar el área potencial afectada por la oportunidad: ¿qué tipos de interacciones están potencialmente implicadas en la oportunidad? Entonces son definidas las entidades participantes en estas interacciones. Desde esta expectativa más profunda puede ser desarrollada la perspectiva de las estrategias de creación y de explotación de oportunidades. En este proceso es importante hacer un inventario de las percepciones y opiniones que las entidades identificadas tienen en sus estrategias. Si se hace este inventario, el gobernante puede empezar el ciclo de nuevo, tal y como se hizo en la identificación de problemas. Si se satisface la formación de la imagen y el espacio de estrategia definido, se puede definir el sistema de estrategia de oportunidad y dibujar sus límites. El proceso de definición como tal acaba y es el momento para las fases instrumentales y de acción. Como hemos dicho antes, estas fases pueden también empezar antes y avanzar (parcialmente) en paralelo al proceso de formación de imagen de la oportunidad como tal.

4.2. La construcción de instituciones: el segundo orden de gobernanza

La solución de problemas y la creación de soluciones en el ámbito sociopolítico (primer orden de gobierno) no se desarrollan en la nada: no sólo teóricamente sino también en la práctica, ambos están insertados en escenarios institucionales que pueden ser vistos como marcos que tienen que afrontar la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas (o partes de ellas) -segundo orden de gobierno-o Podemos decir que, en términos conceptuales, donde más se trataba estas características en la solución de problemas y la creación de oportunidades era en los aspectos procesales de gobierno: en el segundo orden de gobierno la atención se fija más en los aspectos estructurales de las interacciones de gobierno. Ésta no es sólo una cuestión de distinción y atención analítica: nosotros nos inclinamos a pensar que prestar atención a estos escenarios institucionales para el primer orden de gobierno es un orden de gobierno por símismo, con carácter propio.

Afortunadamente, el interés académico reciente sobre el papel de las instituciones que influyen en la conducta de actores (y por lo tanto en su buena disposición o capacidad de entrar en interacciones) en diferentes disciplinas -bajo el título de «nuevo institucionalismo»- ha hecho comprender muchos factores de importancia en este contexto'. Estas nuevas aportaciones pueden servir como un primer paso a una teorización más coherente del segundo orden de gobierno en nuestros propios términos y conceptos.

5 Revisiones Interesantes 01 respecto pueden encontrarse en Hall y Taylor (1996) y lowndes (1996).

Primero, está claro que no se pueden identificar influencias institucionales «calculando» la conducta de los actores. Los actores de gobierno que intentan maximizar la consecución de ciertos objetivos pueden ser influidos por instituciones que pueden tanto ayudarles como perjudicarles. La información juega un papel crucial aquí, así como en los mecanismos de aplicación de los acuerdos y las sanciones para la deserción. En términos de interocclón. una línea del pensamiento neoinstitucionalista (la más político-económica) ayuda a entender la manera en que interacciones basadas en los principios de conducta racional pueden ser institucionalizadas y cómo estos acuerdos institucionales constriñen, controlan o posibilitan objetivos maximizando a los actores para interactuar. Si se quiere una institución «eficaz», se tienden a subrayar los acuerdos institucionales formales como contratos, jerarquías administrativas, procedimientos legislativo y administrativo, mecanismos presupuestarios y las pautas de las oficinas públicas. Se puede pensar en institucionalización de la interacción básicamente entre entidades «autogobernadas» o actores, que siguen estas interacciones en los límites de las normas formalizadas, porque, aparte de la sustancia de la interacción, las partes querrán el máximo de resultados posible.

Un segundo tipo normativo de instituciones ha estado presente en la literatura reciente. En opinión de los que enfatizan estos aspectos normativos, las instituciones son particularmente importantes porque se centran en los derechos y obligaciones, olvidados en la mayoría de la literatura behaviorlsto. Desde una perspectiva de gobierno es importante que se centra la atención en las dimensiones prescriptiva, evaluativa y obligatoria de las instituciones en la forma de valores, que son indicadores amplios de lo que es preferido o inaceptable, y normas que especifican cómo se deben hacer las cosas. Estas «lógicas de lo apropiado» también estructuran las instituciones. Los aspectos normativos de las instituciones de gobierno son sumamente importantes en la «frontera» entre lo social y lo político y entre lo público y lo privado en cualquier capacidad. La contribución al desarrollo de esta teorización de la gobernanza se podría resumir de la siguiente maneros:

- Los actores interactúan en contextos que están colectivamente limitados.

- Algunas de las restricciones de las interacciones adoptan la forma de instituciones (modelos organizados de normas y roles construidos socialmente)

- Las instituciones dan forma a los intereses de aquellos que interactúan y son, a su vez, influenciados por ellos.

6 Adaptación de Goodin (1996).

Este tipo de distinciones y observaciones sobre el segundo orden de gobierno son importantes porque muestran que, en un segundo orden de gobierno, nos enfrentamos con fenómenos de otro «orden» y con otras dimensiones de gobierno que demandan. otros tipos de actividades de gobierno. De forma análoga a la solución de problemas sociopolíticos yola creación de oportunidades como primer orden de acciones de gobierno, nosocupomos del «mantenimiento» y el «diseño» y la «renovación» de las instituciones sociopolíticascomo segundo orden de actividades de gobierno. Y es, ciertamente, posible desarrollar unas ideas sistemáticas sobre este «mantenimiento» o «renovación» de la institucionalización del gobierno sociopolítico, tal y como hacen las instituciones «eficaces» o «apropiadas» al controlar o facilitar la solución de problemas o la creación de oportunidades en las sociedades modernas.

4.3. Meta: el tercer orden de gobernanza

Hemos presentado ya diversos fundamentos para el concepto de gobernanzo. pero el edificio no está construido aún. Ahora será necesario un mortero para mantener estos cimientos unidos, en la forma de un modelo orientado a la norma, lo que llamaremos «meta». En todas partes, las preconcepciones normativas han sido analizadas explícitamente, pero seguramente también implícitamente. Este hecho no puede ser obviado al tratar un tema como la gobernanza, que está impregnado de valores de arriba abajo. De hecho, la gobernanza «soclopojtíco» o «interactiva» es mucho más que un concepto analítico. Es un concepto con una carga normativa importante y su completo desarrollo puede ser considerado como un ejercicio normativo. En otras palabras, que la gobernanza se exprese explícitamente como «soclopoííttco» o «interactiva» es aconsejable y prudente en los tiempos «modernos» *(cross-modern)* hasta donde nos concierne. Hemos identificado dos órdenes de gobierno y gobernanza, el primer orden de gobierno dirigido a la solución de los problemas del día a día yola creación de oportunidades, y un segundo orden de gobierno relacionado con las condiciones de la gobernanza institucional. De todos modos, esto no es todo. También hemos hablado de un tercer orden de gobernanza, conceptualmente, el lugar dedicado a los aspectos de gobernanza normativa. «Meta» o el tercer orden de gobernanza se apoya en la teoría y la práctica del gobierno y la gobernanza como tales. Meta-gobierno es como un gobernante imaginario, teletransportado a un punto «externo» y que posee toda la experiencia de gobernanza enfrentada con una perspectiva normativa.

Está aceptado que el uso de meta-x es algo que está por encima y que trasciende x. Meta-pensamiento se refiere por ello al pensamiento, un meta-sistema es un sistema de sistemas, meta-gobernanza es el gobierno del gobierno. Una meta-teoría eficaz es aquella que conlleva un alto gra-

do de coherencia entre la epistemología y los objetos de conocimiento (Sklair: 1988). En un meta-nivel hay cuestiones básicas que deben abordarse si se quiere ser consistente a la hora de conceptualizar. Las ideas limitadas que podemos formular sobre los meta-aspectos (teóricos) de la gobernanza son únicamente el punto de partida hacia una meta-teoría eficaz.

Lo que hemos intentado en los epígrafes anteriores ha sido analizar desde diferentes ángulos lo que consideramos una perspectiva de la gobernanza. En dicho camino hemos revisado diferentes tipos de imágenes parciales, la gobernanza como actividad, como modos de interacciones, como solución de problemas y creación de oportunidades, como instituciones. Todas estas visiones parciales contribuyen a cambiar la percepción de la gobernonzo. siendo el foco de interés el meta-gobernador imaginario que genera un conjunto de normas o criterios con los que juzgar la gobernanza. Asumiendo este meta-foco e invocando normas y criterios, meta está asociado principalmente con la evaluación de cómo *(how fa).* Parece plausible: «cómo» implica juicios de un nivel superior basados en normas o criterios de un orden superior basados en ideales, ideales para conservor y mejorar. Los sistemas humanos son, en última instancia, autodiseñados. Continuamente cambiamos y diseñamos implícita o explícitamente el mundo social y de gobierno en el que vivimos y participamos. Gobernar y (re)diseñar estos procesos desde un punto de vista normativo es la esencia de la meta-gobernanza. Desde nuestra perspectiva, estas actividades de meta-gobierno se centran en particular en la continua (re)construcción dinámica de los elementos sociales (diversidad) en sus interrelaciones (complejidad). De algún modo, los sistemas sociopolíticos se autocontienen -resuelven sus propias contradicciones internas- en el contexto de las siempre cambiantes relaciones con su entorno. En última instancia, las entidades sociopolíticas (normativamente) se autogobiernan, tanto activa como creativamente. Mantienen su propia voluntad e identidad, reaccionan a las influencias internas y externas y continuamente crean nuevos estados de asuntos. En la meta-gobernanza, las normas y los criterios avanzan según las prácticas existentes se evalúan, nuevas direcciones se sugieren, se examinan los objetivos existentes y se formulan y persiguen otros nuevos.

La meta-gobernanza también «obliga» en otro sentido. En realidad, los elementos y niveles de gobierno, los modos y órdenes de gobernanza están raramente separados y la acción de gobierno en una dirección tiene repercusiones en otra o en más. Lo que para un elemento, modo u orden de gobierno pueda parecer prudente, puede ser bastante imprudente para otro. Siguiendo a Hofstadter: estas interrelaciones son conocidas como circuitos o enlaces extraños. De hecho, muchos circuitos son incorporados a la sociedad. Desde la perspectiva de la gobernanza, el circuito central que más nos interesa es el democrático: ¿quién (o qué) está por encima del gobernante, a quién o qué gobierna el gobernante? En una sociedad gobernada democráticamente, el gobernado es gobernado por sus gobernan-

tes, pero estos gobernantes son también gobernados. Una cuestión central de la meta-gobernanza, entonces, debe ser: ¿cómo están organizados estos enlaces extraños entre gobernantes y gobernados?, y ¿cuál es la cualidad de estos arreglos? Éste es un proceso de circuito extraño con entradas y salidas a la vez. Porque meta en sí mismo es un orden de gobierno con una interacción en dos direcciones, no es necesariamente paradójico o contradictorio definir la meta-gobernanza a la vez en términos de proceso y de resultados de este proceso.

Para conceptualizar una meta-perspectiva de gobernanza, se puede encontrar una base al aplicar los meta-principlos normativos a los aspectos fundamentales de gobierno. Estas normas tiene un doble propósito. Por un lado, guían la conducta de los actores implicados en las interacciones de gobierno, directamente en sus actividades. De esta manera, forman el marco meta-normativo que dirige y establece límites para el actual gobierno en el primer y segundo orden de gobernanza. Es el mundo del gobierno-como-práctica, en el que las meta-normas son seguidas o ignoradas, probadas o cambiadas en una tensión constante entre el nivel intencional y el estructural de las interacciones de gobierno. Por otro lado, estas normas, tanto desde la práctica como desde la distancia, deberían ser sujeto de debate de la gobernanza. Llamamos a este uso de meta la perspectiva del helicóptero, examinando estas normas por su adecuación, su relevancia, su actualidad y su exactitud. Esta revisión crítica del nivel de meta-gobernanza se refiere a las normas individuales, pero también las mira en sus relaciones mutuas. Esto concierne tanto a los gobernantes como a los gobernados y pertenece a su saber «tener responsabilidad por» su papel en el gobierno. Incluso se puede decir que, debido al carácter de extraño enlace de meta, los papeles se cambian completamente: en meta-gobierno es el gobernado en particular quien toma el papel principal como meta-gobernante y los gobernantes los que son gobernados.

Meta generalmente se entiende como tomar una posición en la que pronunciar en términos normativos ¿cómo? *(how to).* con el fácil ejemplo de «aprender a cómo aprender». En la gobernanza traducimos este meta-concepto en «gobernar cómo gobernar». Meta-gobierno es una parte esencial de la gobernanza sociopolítica o interactiva, porque es el foro donde los principios normativos del gobierno se forman y se prueban. Meta también incluye ideas sobre la manera en la que el proceso sobre cómo llegar a estos criterios o normas se hace explícito y cómo este proceso en sí mismo debería ser gobernado. Este programa de meta-gobernanza es -hay que reconocer- ambicioso y en este epígrafe sólo hemos podido esbozar algunas líneas de «cómo hacerlo».

5. CONCLUSiÓN

Esta ponencia ha explorado la utilidad del concepto de gobernanza como instrumento para conceptualizar los problemas y las oportunidades y contextos en la frontera entre lo social y lo político -en la terminología actual: la frontera entre el Estado, el mercado y la sociedad civil-. Estos aspectos no pueden ser tratados por cada uno de estos campos de forma aislada. Su carácter y naturaleza son tales que «traspasan» los límites tradicionales que les separan. Esto significa que gobernarlos requiere imágenes, instrumentos y potencial de acción de los tres para tratar de solventarlos (si es que pueden llegar a ser solventados) o, al menos, no dejarles perder el control teniendo en cuenta sus propias complejidades, diversidades y dinamismos.

La aproximación de la gobernanza, entonces, se centra en las interacciones que ocurren en los sistemas sociales. Empezando por los procesos continuos de interacciones cuyas acciones humanas les dan su carácter irreversible e imprevisible, se intenta comprender mejor la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones de gobierno sociopolítico. Al hacerlo, también hay oportunidades para influir en estas características de nuestras sociedades que están en algún lugar en los cruces entre lo «moderno» y lo «postrnoderno», Debemos llamarlo «moderno» *(cross-modern).* Al respecto, encontramos un espíritu parecido en Toulmin, quien ha identificado dos tradiciones filosóficas que contribuyeron a la modernidad: una basada en el principio de la racionalidad, la otra basada en los principios del humanismo. Una combinación de los elementos extraídos de estas dos tradiciones la podemos llamar moderna *(cross-modern).* Basando nuestra teoría en los elementos de ambas tradiciones, entonces, ello debe conducirnos hacia la gobernabilidad mejorada de las democracias (occidentales) modernas *(cross-modern).* Es necesario, en este contexto, que los gobiernos y sus socios sociales señalen sus mutuas responsabilidades, conjunta y continuamente. Esto implica un conocimiento y aceptación creciente de diferentes modos de gobierno, incluyendo capacidades de «autogobierno» de los sistemas sociales, acuerdos de «coqobíerno» y de gobierno jerárquico de arriba abajo, cada uno contribuyendo en modos individualizados y en modos combinados a cuestiones de gobernabilidad en un sentido más amplio.

Los meta-principios pragmáticos tales como la apertura a la diferencia, la buena disposición a comunicar y la buena disposición a aprender son criterios importantes para enfrentarse a la diversidad, el dinamismo y la complejidad. Pero no son suficientes para provocar la necesaria integración de sistemas sociales. También necesitamos criterios sustantivos sobre la base de los cuales estos sistemas desean y pueden interactuar entre ellos y aceptar los límites de los otros. Debido a la falta de un ideal sociopolítico global y total, la única otra manera de establecer estos criterios es aceptar el coróc-

ter moderno *(cross-modern)* de las democracias occidentales. Es decir: no sólo aceptar las raíces «racionales» y «humanísticas» de nuestras sociedades, sino desarrollar nuevos criterios sustantivos sobre la base de la yuxtaposición y combinación de ambos. Ésta es la riqueza inherente sobre la que son construidas nuestras sociedades democráticas, una fuente que todavía no se ha agotado.

Perseguir esfuerzos científicos es poner un pie en el pasado y otro en el futuro. Esto es lo que hace nuestra teoría de la gobernanza. Es como dejar un terreno familiar, pero sin estar seguros de cómo se debería llamar la nueva tierra a explorar. Por lo tanto, usamos términos con los que estamos familiarizados (cibernética, problemas) y algunos que no conocemos tan bien pero parecen prometedores (emergencia, oportunidades). En situaciones modernas *(cross-modern)* parece preferible aplicar conceptos útiles de más de una tradición. Muchas cosas en la vida son «esto o lo otro», «esto y lo otro». La estandarización global puede ser útil y necesaria, pero lo mismo se aplca a la variedad y autonomía local.

Aceptar que las percepciones y las verdades son siempre intersubjetivas no es negar que -intersubjetivamente- algunas percepciones son más útiles que otras, y algunas verdades parecen mejor que otras. Sustituir la afirmación «esto es verdadero» por «esto podría ser más verdadero que aquello» hace de la diversidad de opinión el alma de la ciencia sociopolítica y de la gobernanza sociopolitica. Si la percepción y la verdad están en el ojo del observador, entonces lo que necesitamos son procesos (y estructuras) de gobierno sociopolítico que se tomen seriamente tanto a las interacciones como a los actores. Las interacciones dan forma a los actores y los actores también dan forma a las interacciones. Son «iguales» como unidades básicas de análisis y desarrollo de teoría en términos de «esto y lo otro». y no de «esto o lo otro»,

Al considerar la diversidad, el dinamismo y la complejidad en sus mutuas relaciones modernas *(cross-modern)* como punto de partida, un modelo de gobernanza emerge en el que los sistemas sociales y las entidades que les dan forma pueden estar consciente, explícita y expresamente interrelacionados. La teoría de la gobernanza empieza en la diversidad. el dinamismo y la complejidad de las sociedades a ser gobernadas –y gobernándolas-. Estas sociedades necesitan orden, pero nada puede cambiar sin dinamismo. Requieren semejanzas para permitir comunicación, pero diversidad para obtener nuevas percepciones. Necesitan estándares para reducir la incertidumbre y el riesgo, pero complejidad para solventar problemas y crear oportunidades. Por lo cual aspiramos a que nuestra teorización sobre la gobernanza sea diversa pero coherente, compleja pero elegante y dinámica pero ordenada. El «esto y lo otro», y no el «esto o lo otro», es una característica clave de esta exploración y esperamos que sea estimulante

BIBLIOGRAFíA

AxELROD, R. (1994): *The Evo/ution* of *Cooperotion.* New York: Basic Books.

BRANs, M" Y ROSSBACH, S. (1997): «The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policv». *Public Administration.*

DAHL R. A., Y LINDBLOM, C. E. (1963): *Polittcs. Economics and We/fare,* New York: Harper Torchbooks.

DUNSIRE, A. (1996): «Tipping the balance: autopoiesis and governance», *Administration and Society.*

Goodin, R. E. (ed.) (1996): *The theory* of *institutiona/ design,* Cambridge: Cambridge University Press.

HALL P. A., Y TAYLOR, R. C. R. (1996): «Political science and the three new institutionallsms». *Politica/ Studies.*

HEGNER, F. (1986): «Solidarity and Hierarchy: Institutional Arrangements for the Coordination of Actíons». en X. F. Kaufmann, G. Majone y V. Ostrom (ecs.). *Guidance, Controi and Eva/uation in the Pub/ic Sector,* Berlín: De Gruyter.

HUXHAM, C. (2oo0a): «Ambiguity, Complexity and Dynamics in Membership of Collaborotíon». *Human Re/ations,* n.? 53,6.

- (2000b): «Ihe Challenge of Collaborative Governance», *Pub/ic Management Revlew.* n.o 2.

KAUFMANN, X. F.; MAJONE, G" y OSTROM, V. (eds.) (1986): *Guidance, Control. and Evaluation in the Pub/ic Sector,* Berlín: De Gruyter.

KOOIMAN. J. (ed.) (1993): *Modern Governance: Government-Society tntetocttons.* London: Sage.

- (1999): «Social-Political Governance: Overview. Reflections and Design», *Public Management Review,* n.? 1.

- (2000): «Working with Governance», *Public Management Revtew.* n.o 2, 3.

- (2003): *Governing as Governance,* London: Soge.

LOWNDES, V. (1996): «voríetíes of New Institutionalism: a Critical Approlsol», *Pub//c Administration.*

MAYNTZ, R. (1990): *The Influence* of *Natural Seience Theories on Contemporary Social Science.* MPIFG Dlscussion Paper 90/7, Kóln: Max-Planck-Instltut für Gesellschaftsforschung.

PIERRE, J. (ed.) (2000): *Debating governance. Authority, steering, and democracy,* Oxford: Oxford Unlverslty Press.

PRIGOGINE, I.. Y STENGERS, 1. (1984): *Order out of Cboos.* New York: Bontom.

RHODES, R. A. W. (1997): *Understonding Governonce: Policy Netwotks. Governonce, Reflexivity ond Accountobility,* Buckingham: Open University Press.

SKLAIR, L. (1988): «Transcending the Impasse: Metatheory, Theory and Empirical Research in the Sociology of Development and Underdevelopment», *World Devetooment,* n.? 16.

TEUBNER, G. (1993): *Low* os *on Autopoiefic System,* Oxford: Blackwell.

THOMPSON, *G., et 01.* (eds.) (1991): *Morkets, hierorchies & netwotks.* London: Sage.

NUEVOS DESAFíos DE LA TEORíA DE LA GOBERNANZA*

RENATE MAYNTZ

DEFINICIONES DE GOBERNANZA y EL OBJETIVO DE ESTE ARTíCULO

El objeto de este artículo es el desarrollo, y la evolución posterior. de la teoría de la gobernanza, una teoría que empezó interesándose por las acciones directivas de las autoridades políticas en la medida en que trataron de formar estructuras y procesos socioeconómicos. En Alemania esto se ha conocido como *Steuerungstheorie* (Mayntz, 1987). El término inglés *governance* (gobernanza) ha sido equiparado durante mucho tiempo con *governing* (gobierno), el aspecto procesal del gobierno, complementando así la perspectiva institucional de los estudios relativos al gobierno. En otras palabras, la gobernanza se ha utilizado a grandes rasgos como sinónimo de *politische Steuerung.*

Sin embargo, recientemente el término «gobernanza» ha sido utilizado de otras dos maneras, ambas diferentes de la dirección o la guía política (véase la figura 1). Distinguir estos distintos significados no es sólo importante a fin de evitar malentendidos, sino también porque un cambio semántico refleja normalmente un cambio en la percepción, tanto si éste refleja o no, a su vez, cambios en la realidad.

Por un lado, la «gobernanza» se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas. La gobernanza como alternativa al control jerárquico ha sido estudiada en el nivel nacional (y subnacional) Y europeo de la elaboración de políticas y en las relaciones internacionales. Los trabajos de Jan Kooiman (1993) Y R. A. W. Rhodes (1997) ilustran la primera perspectiva, el artículo de Bulmer (1994) la segunda, y el libro de Rosenau y Czempiel (1992) la tercera. Es diñcil decir dónde se originó exactamente este significado en particular. En el número de marzo de 1998 de la *Social Science Journal,* que está dedicado enteramente a la «gobernanza» como modos de coordina-

---

• TItulo original: *Naw cha//angas to govarnanca fhaory,* European Unlversity Institute. The Robert SChuman Centre, Florence - Jean Monnet Chalr Papers, n.O 50 (1998).

ción no jerárquicos (UNESCO, 1998), el concepto es ubicado inicialmente en un informe del Banco Mundial de 1989; por tanto, en el contexto internacional. En cualquier caso, está claro que los intentos de solución colectiva de los problemas fuera de la estructura jerárquica existente, tal y como se puede observar a nivel europeo o internacional, han contribuido significativamente a este cambio de significado del término gobernanza.

Por otro lado, el segundo «nuevo» significado del término gobernanza es mucho más general y tiene una genealogía diferente. Aquí la gobernanza significa los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social. Este uso del término parece haber surgido de la economía de los costes de transacción, más concretamente de los análisis de Oliver Williamson sobre los mercados y las jerarquías como formas alternativas de organización económica (por ejemplo, Williamson, 1979). La tipología de Williamson fue rápidamente ampliada para incluir otras formas de orden social como los clanes, las asociaciones y -lo más importante- las redes (por ejemplo, Hollingsworth y Lindberg, 1985; PowelL 1990). Fue, de hecho, el «descubrimiento» de formas de coordinación diferentes, no sólo de la jerarquía sino también de la forma pura del mercado, lo que condujo a la generalización del término «gobernanza» para englobar todas las formas de coordinación social -no sólo en la econornío. sino también en otros ámbitos-o En esta línea, la atención prestada a las formas de «gobernanza moderna» (gobernanza desde la segunda perspectiva del término) provocó un nuevo cambio semántico. El tercer significado de gobernanza incluye las dos maneras más específicas de comprender el término como subtipos.

Figura 1
EVOLUCIÓN DE LA TEORÍA DE LA GOBERNANZA pOLíTICA

1)	Principios de los setenta Teorías *prescriptivas* de la planificación
2)	Setenta Estudios empíricos del desarrollo de políticas (definición de la agenda, elección de los instrumentos, papel del Derecho, contexto organizacional)
3)	Finales de los setenta/principios de los ochenta Implementación de las políticas

A continuación, en primer lugar, esbozaré la evolución de la teoría de la gobernanza política en el sentido limitado de dirección *(Steuerungstheoríe).* Después, seguiré la pista de los sucesivos cambios de paradigma o modificaciones de este marco teórico. Finalmente, hablaré de los más re-

cíentes. y hasta el momento sólo parcialmente esbozados, retos a la teoría. Para evitar la decepción que surge de expectativas erróneas, es necesario decir que no es el objetivo de este artículo hacer uno contribución sustantiva a la teoría de la gobernanza, poner en dudo algunas de sus premisas o introducir nuevos teoremas. Mi intención es más bien reflexionar sobre el desarrollo de este cuerpo de la teoría política, en el que yo he participado activamente durante más de veinte años. Al reconstruir este desarrollo teórico no será posible ilustrar en detalle el contenido de la literatura al que me tendré que referir, ni tampoco trataré de documentar la exposición de la teoría de la gobernanza a través de referencias exhoustivos'. Una revisión de la evolución de la teoría de la gobernanza podría servir para ubicar campos de investigación aparentemente separados en un contexto más amplio, pero también permitiría mostrar un aspecto importante relativo a la naturaleza del desarrollo de la teoría de la ciencia política. ¿Sigue este desarrollo una dinámica interna cognitiva o es simplemente una reflexión sobre los cambios de la realidad política o de la percepción de problemas, tal como John Dryzeky Stephen Leonard (1988) han afirmado? La respuesta a esta pregunta indicará si la ciencia política es acumulativa, construyendo paso a paso una teoría más inclusiva, o salta de un tema a otro, a remolque del cambio de definiciones subjetivas de las que parte.

EL DESARROLLO DEL PARADIGMA CENTRAL DE LA GOBERNANZA pOLíTICA

La teoría moderna de la gobernanza política *(Steuerungstheorie)* surgió después de la Segunda Guerra Mundial. en un momento en que los gobiernos aspiraban explícitamente a dirigir el desarrollo social y económico de las naciones hacia objetivos definidos[2]. El primer paradigma de la teoría evolucionó en tres fases sucesivas:

1) A finales de los sesenta empezó con una -muy prescriptiva- teoría de la planificación (cómo dirigir).

2) En los setenta, con la euforia planificadora en declive, el *desarrollo de las políticas* se convirtió en el objeto de los análisis empíricos: lo que centró la atención en los factores contextuales que influyen en el desarrollo de las políticas, en particular la organización ejecutiva: se discutieron diferentes instrumentos de políticas, en particular el papel del Derecho.

1 Para esta documentación. véase Mayntz (1996) Y la literatura allí citada.

2 Para una descripción mós detallada de la teoña del desarrollo resumida en este apartado, véase de nuevo Mayntz (1996).

3) Finalmente, en la segunda mitad de los setenta, la *implementación de políticas* se convirtió en el nuevo centro de investigación.

Así, el primer paradigma de la teoría de la gobernanza política se ocupó del desarrollo de las políticas y su implementación y adoptó una perspectiva de arriba-abajo *(top-down)* o del legislador.

Esta teoría llevaba en sí las semillas de su propia transformación. La ínvestlgación sobre la implementación prestó atención al fracaso generalizado de las políticas y demostró que este fracaso no era sólo consecuencia de errores cognitivos en la planificaCión o de defectos por parte de las agencias de implementación, sino de haber descuidado la obstinación de los grupos destinatarios de la política pública y su capacidad de resistir o subvertir la consecución de los objetivos políticos. Este reconocimiento llevó a una primera ampliación importante del paradigma inicial. Hasta el momento, éste se había concentrado en el *sujeto* de la dirección política, el gobierno y su capacidad e incapacidad para dirigir: a partir de entonces incluyó también la estructura y disposiciones de conducta del *objeto* de control político. En Alemania, esto significó cambiar el centro de la *Steuerungsf6higkeit* a la *Steuetbanceit,* es decir, la gobernabilidad. En un segundo estadio se reconoció que la gobernabilidad varía considerablemente entre campos políticos (o sectores). Por ejemplo, las arenas políticas formadas por una categoría específica *de* individuos (por ejemplo, juventud) o familias (por ejemplo, familias monoparentales) exigen un enfoque político diferente al de las arenas en las que predominan unas cuantas organizaciones grandes. Así, la perspectiva de arriba-abajo del paradigma inicial (formulación e implementación de políticas) se extendió al incluir procesos de conformidad selectiva con las medidas políticas de abajo-arriba por sus grupos destinatarios, que están condicionados a su vez por la estructura de una determinada arena regulatoria. Esta expansión de la perspectiva analítica nos enseñó mucho sobre las condiciones de la eficacia de las políticas públicas.

Sin embargo, la investigación que continuó, y elaboró, este paradigma ampliado debilitó lo que habían sido hasta entonces las bases del modelo de la gobernanza política, es decir, la asunción de que el Estado, incluso si encuentra resistencia de los grupos destinatarios, es el centro de control de la sociedad. La decepción por la creencia en la existencia de un centro de control político eficaz hizo dirigir la atención a formas alternativas de gobernanza social: desde dos líneas de debate diferentes, se discutieron los principios del mercado y la autoorganización horizontal como alternativas al control político jerárquico. Esto llevó a otra extensión del paradigma.

Figura 2
EL PARADIGMA DE LA GOBERNANZA y SUS EXTENSIONES

Paradigma fundamental	Elaboración de las políticas (por el gobierno) + implementación de las políticas (por las agencias públicas)
1.o extensión	Incluye la perspectiva abajo-arriba: estructura sectorial y conducta del grupo destinatario
2.° extensión	Incluye la formulación de las políticas e implementación en redes público-privadas y en sistemas sociales cutorroguiados
3.° extensión	Incluye el efecto de las políticas europeas sobre las estructuras internas sectoriales y elaboración de políticas
4.° extensión	Incluye el nivel europeo de elaboración de políticas
5.° extensión	Incluye procesos de entrada política sobre el nivel europeo y nacional

Al comienzo, los principios del mercado fueron muy discutidos como una alternativa más eficaz a la regulación de la política medioambiental americana. En aquel período, los principios del mercado se convirtieron en la columna vertebral de la ideología política del neoliberalismo y el thatcherismo, promoviendo la desregulación y la privatización como mecanismos para estimular el crecimiento económico y para incrementar la eficiencia económica. Los politólogos analizaron la emergencia y las consecuencias políticas de este «neoconservodurtsrno». utilizando la estructura analítica del análisis de políticas públicas (por ejemplo, D6hler, 1990). Más recientemente, la desaparición del socialismo de Estado fortaleció la creencia en el poder ordenador del mercado. Mientras tanto, sin embargo, la atención volvió hacia las contradicciones potenciales entre los principios del mercado (o el capitalismo) y la democracia (por ejemplo, Dunn, 1990: Katz, 1997: Kitschelt, 1985), un tema que hasta entonces no se había incluido en la teoría de la gobernanza. En cambio, el desarrollo de la teoría de la gobernanza, incluso de la teoría de la gobernanza aplicada específicamente a organizaciones económicas, se centró en la segunda alternativa al control jerárquico, es decir; las formas cooperativas y horizontales de autorregulación de la sociedad y de elaboración de las políticas. En otras palabras, la atención se volvió hacia la gobernanza en el segundo de los tres sentidos mencionados antes.

En el centro de esta nueva línea de discusión se encuentran diversos tipos de sistemas de negociación. Con el tiempo, se fiJó la atención en algunas

formas tradicionales de la llamada autorregulación social, en especial el autogobierno local y el considerado tercer sector, aunque no puedan ser incluidas en lo que se conoce comúnmente como *gobernanza moderna.* Los dos modelos principales de sistemas de negociación que se tuvieron en consideración fueron, por el contrario, los acuerdos neocorporativos (o, más en general, las redes de políticas públicas mixtas entre lo público y lo privado) y los sistemas de autorregulación social en los que el Estado no participa directamente (tal es el caso del sistema institucionalizado de contratación salarial entre capital y trabajo - *Tarifsystem*- o del autogobierno del sistema sanitario público alemán, en el que las organizaciones de médicos y de hospitales públicos negocian los honorarios). Otra forma de autorregulación social son los considerados gobiernos de los intereses privados (Streeck y Schmlttet 1985). En este caso, los intereses opuestos no son representados por organizaciones independientes, sino que están integrados en regímenes regulatorios que subordinan la actividad de los agentes privados a una disciplina autoimpuesta (la Agencia alemana para la estandarización técnica Din es un buen ejemplo) (Voelzkow, 1996).

A mediados de los ochenta, la discusión teórica estuvo dominada por los términos descentralización, cooperación y red, lo que reflejaba el espíritu de los tiempos, establecido contra cualquier manifestación de la autoridad jerárquica, fueran padres, profesores o el Estado. Sin embargo, pronto se puso de manifiesto que la capacidad de solución de problemas de las redes público-privadas y de la autorregulación social puede ser limitada. Las redes emergen normalmente donde el poder está disperso entre los agentes en el campo político, pero donde la cooperación es necesaria para alcanzar la eficacia. Como los diferentes agentes públicos y/o privados en un ámbito político tienen intereses diferentes, se plantea el problema de cómo ponerse de acuerdo en una solución efectiva de los problemas sin desplazar los costes que esto implica a los que no participan en la red (Scharpf, 1993). En el marco de la teoría de la gobernanza, el debate consiste en la elaboración más que en la extensión del paradigma teórico tal y como ha evolucionado hasta nuestros días.

Una segunda línea importante de elaboración surgió de la observación de que, desde el punto de vista de la concepción original de la gobernanza política de arriba-abajo *(top-down),* la negociación entre los actores políticos y los actores sociales en las redes de políticas públicas o en las estructuras neocorporativistas y la delegación de funciones reguladoras a instituciones de autogobierno local o sectorial indican una pérdida de la capacidad de dirección. El Estado aparecía débil, «sernlsoberono» (Katzenstein, 1987) -una perspectiva consonante con la teoría moderna de sistemas y con los conceptos del postmodernismo, ambos caracterizados por la visión de una sociedad sin centro o policéntrica (por ejemplo, Willke, 1987)-. Sin embargo, la investigación empírica de la ciencia política ha aclarado que no se trata tanto de una pérdida de control estatal, sino más

bien de un cambio en su forma. La autorregulación social, después de todo, tiene lugar en un cuadro institucional reconocido por el Estado. No sólo ejerce una función de legitimación, sino que a menudo apoya la emergencia de varias formas de autogobierno. Allí donde los actores estatales participan en las redes de políticas públicas, disfrutan de un estatus muy especial y privilegiado, y controlan instrumentos de intervención cruciales incluso en las situaciones en las que la toma de decisiones ha sido transferida a instituciones de autogobierno social. En particular, el Estado mantiene el derecho a la ratificación legal, a imponer decisiones autoritarias allí donde los actores de la sociedad no lleguen o una acuerdo (por ejemplo, en las negociaciones sobre los estándares técnicos), y a intervenir a través de un acto legislativo o ejecutivo en un sistema de autogobierno, como en el caso del sistema de salud alemán, que no consigue alcanzar las expectativas regulatorias. Así, el control jerárquico y la autorregulación de la sociedad no son mutuamente excluyentes. Son diferentes principios ordenadores que están con frecuencia combinados y su combinación, autorregulación «a la sombra de la jerarquía», puede ser más efectiva que cualquiera de las formas «puras» de gobernanza (Mayntz y schorpt 1995).

DESAFíos PARA LA TEORíA DE LA GOBERNANZA: LA EUROPEIZACiÓN Y LA GLOBALIZACIÓN

Llegados a este punto, el marco básico de la teoría de la gobernanza parece completo. Pero entretanto han surgido nuevos problemas, en particular la crisis del Estado del bienestar, que está conectada con la integración europea y la globalización económica. A la luz de la europeización y de la globalización, algunas características aceptadas y aparentemente no problemáticas de los avances previos de la teoría de la gobernanza, de repente, se muestran como déficit que pueden desencadenar una nueva fase en el desarrollo de la teoría, provocando una vez más una extensión del marco analítico de la teoría de la gobernanza. Los déficit en cuestión son:

- la concentración en un único Estado-nación (incluso cuando se hacen comparaciones internacionales);
- el especial interés por la política interior -un punto estrechamente relacionado con el primero-, Y
- la concentración en la eficacia política, en el rendimiento y el resultado de los procesos de políticas públicas, en detrimento del lado de la formación de las entradas *(input)* Y la relación entre ambos.

La teoría de la gobernanza política se había ocupado hasta entonces de los sistemas políticos que tlenen una identidad clara, unos límites claros y

unos miembros definidos que ostentan derechos Y obligaciones específicos. Este tipo de enfoque es incapaz de enfrentarse a los problemas que surgen de la integración europea y, especialmente, de los problemas que emergen por la globalización.

La construcción de la Unión Europea ha establecido una nueva estructura de gobernanza transnacional. La Unión Europea es, sin duda, más que un régimen. un marco contractual o una arena de negociación, pero tampoco es claramente un Estado federal; se puede describir mejor como un sistema complejo multinivel cuyas dinámicas no se pueden entender en el marco conceptual desarrollado para el análisis de la gobernanza política en los Estados-nación. Los gobiernos de interés privado, por ejemplo, siguen siendo en gran medida de ámbito nacional. Las configuraciones tripartitas, o triángulos, que en el nivel nacional relacionan a los partidos políticos, los grupos de interés y las agencias gubernamentales, o los acuerdos neocorporativistas que relacionan al Estado, los empresarios y los trabajadores organizados, no están estructuralmente reproducidos a nivel europeo. No existen auténticos partidos políticos europeos. los sindicatos están sólo tímidamente representados y la representación de la industria es mucha más diversificada y compleja que a nivel nacional. Se necesitan nuevas categorías para el análisis de la formulación e implementación de políticas públicas europecs".

Para la teoría de la gobernanza política, la integración europea tiene dos consecuencias: 1) saca a relucir nuevos problemas de gobernanza a nivel nacional, y 2) requiere la extensión de la teoría de la gobernanza a nivel supranacional.

1) La transferencia de poderes al nivel europeo requiere que estudiemos los efectos de las directivas europeas sobre varios sectores de la economía nacional (la agricultura, los productos alimentarios, el sector bancario Y asegurador, la energía, el transporte ferroviario, el transporte por carretera, etc.). De hecho, esto ya se está haciendo (por ejemplo, Schneider, 1998; tütz. 1998). En este sentido el paradigma previo se amplía de nuevo, añadiendo esta vez un factor *externo* importante para la formación Y la implementación de las políticas. Las decisiones políticas europeas afectan a las condiciones de las políticas nacionales eficaces que se mantienen en la estructura del campo regulatorio y, al mismo tlernpo. restringen la libertad de elección de la política nacional. Esto implica una pérdida -esta vez una auténtica pérdida- de la capacidad de control de los gobiernos nacionales (Scharpf, 1997). Pero esta pérdida no es sólo consecuencia de la delegación de las competencias legislativas y reguladoras del nivel nacional al europeo, sino también de la integración del mercado y la disolución gra-

3 Estono significa que la Unión Europea es un caso *sulgenerls* que sólo puede seranalizado en un marco hecno a medida; para esta polémica. véase Hlx (1998).

dual de las fronteras económicas nacionales. Las consecuencias para las economías nacionales son una intensificación de la competencia y una creciente movilidad del capital productivo y financiero. Esto creo nuevos problemas para los regímenes tributarios nacionales y la política tributaria, la política económica nacional y, por último pero no por ello menos importante, el Estado del bienestar nacional, problemas todos ellos que se han convertido en temas destacados de la investigación en la ciencia poftlco-.

2) También podemos observar el crecimiento del campo llamado «elaboración de políticas europeas» (por ejemplo, Hérttlet Knill y Mingers, 1996: Richcrcson, 1996). Lo que aún no está claro es si a la larga se convertirá, o no, en un campo de estudio separado o se mantendrá como una extensión de la teoría actual de la gobernanza. Lo segundo requiere que estos estudios no se emprendan desde una perspectiva comparativa de sectores de políticas, sino que se centren en la interconexión entre los diferentes niveles de elaboración de políticas. En otras palabras, el objeto de estudio no debería ser lo que sucede en Bruselas (o entre Bruselas y Estrasburgo), sino la interdependencia mutua entre los procesos políticos nacionales y europeo en un sistema mutinivel.

La elaboración europea de políticas también llama la atención sobre el tercer punto ciego del paradigma de la gobernanza nacional mencionado anteriormente. Es una peculiaridad de la elaboración de políticas europeas que los elementos democráticos tengan muchas carencias o, por lo menos, estén débilmente desarrollados. Tal y como demuestra Fritz Scharpf (1998), la elaboración de normas por parte de la Comisión Europea se basa en el conocimiento técnico allí donde la acción vaya más allá de la implementación de los intereses comunes de todos los Estados miembros. Cuando los intereses nacionales divergen, lo que generalmente ocurre con las decisiones con consecuencias redistributivas. el conocimiento técnico por sísolo no puede legitimar las intervenciones. Cuando las decisiones redistributivas requieren un consenso total, el resultado será el bloqueo. Las decisiones con efectos redistributivos son únicamente toleradas en comunidades estables y sólo si se han alcanzado a través de procedimientos democráticos. La Unión Europea no reúne ninguna de estas precondiciones: no es un sistema socialmente integrado y adolece de un proceso democrático europeo de decisión.

La discusión sobre el déficit democrático europeo nos pone sobre aviso de que lo que falta claramente en el proceso de elaboración de políticas europeo -un proceso democrático de introducción de demandas totalmente desarrollado y en funcionamiento- aparentemente se ha dado por sentado a nivel nacional, una asunción que permitió desatender los procesos

4 El programa de Investigación actual del Max-Planck-Institute for the Study of Socletles en Colonia estó casi completamente dedicado a estos problemas.

de introducción de demandas en el análisis de la elaboración nacional de politicos". Retrospectivamente, sorprende el tiempo que la teoría democrática y la teoría de la gobernanza política (nacional) se han mantenido aisladas. Cuando la teoría de la gobernanza se centró en la cooperación horizontal y en la formación de políticas en las redes, se reconoció que surgía el problema de la rendición de cuentas democrática, porque los actores privados en las redes de políticas públicas por regla general no tienen legitimación democrática. La cooperación horizontal y la negociación en las redes no puede ser un sustituto para la democracia, aunque, vista la dificultad de representar intereses muy específicos en unas elecciones generales, el desarrollo de las redes de políticas públicas con la participación de intereses sociopolíticos opuestos a veces se considera como una forma moderna y más practicable de representación de intereses. Helmut Voelzhow (1996) es un autor que se ha ocupado explícitamente de la tensión entre estas dos formas de representación de intereses. Si no se reconoce esta tensión, existe el peligro de que una teoría de la goberanza que se centre en la cooperación horizontal y la autorregulación de la sociedad se dirija sin darse cuenta hacia el renacimiento de viejos modelos corporativistas (véase Bowen, 1971). Pero reconocer la existencia de un problema de rendición de cuentas en redes mixtas público-privadas donde se da la elaboración de políticas no es lo mismo que Intentar incluir la parte de la introducción de demandas del proceso político explícitamente en el paradigma teórico de la gobernanza política. Este reto no se ha logrado aún y, de hecho, se plantea la duda de si la integración de la teoría de la democracia y la teoría de la gobernanza tal y como la conocemos superaría a esta última. De todas formas, se podría avanzar un poco más en este desarrollo teórico.

Mientras que la ciencia política ha dado respuesta, al menos parcialmente, a los retos que plantea la europeización a la teoría de la gobernanza, no ha sucedido lo mismo con los retos vinculados a la globalización. La globalización es, de hecho, un reto mucho más serio para cualquier teoría de la gobernanza política, En principio, a nivel europeo es aún posible hablar de un proceso de políticas públicas con sus aspectos de entradas y resultados. Pero esto no es posible a nivel global, ya que no existe ningún sujeto de dirección identificable ni marco institucionalizado que contenga el objeto de dirección. Lo que se entiende, con frecuencia vagamente, por «globalización» no ha dado lugar a la formación de un nuevo sistema de orden superior: un sistema realmente transnacional con su propia identidad, límite y normas de afiliación. Por supuesto, esto plantea la cuestión de si las estructuras y los procesos generados por la globalización aún pueden ser objeto de estudio para la teoría de la gobernanza. Esta cuestión se puede responder afirmativamente *si,* y sólo *si,* hablamos de la gobernanza en el sentido amplio, más como los modos básicos de coordinación, porque

5 Una excepción temprana es 5charpf (1974),

sólo en este caso el concepto no está ligado a la existencia de algún tipo de estructura de control político.

Normalmente, se habla de globalización para referirse a dos procesos interrelacionados (por ejemplo, Stykow y WiesenthaL 1996):

_ La expansión de las *comunicaciones,* tanto del transporte como del intercambio de información y el crecimiento de la movilidad personal (rrnlqrcclónl). que indica que la formación de grupos sociales depende cada vez más de la situación geográfica.

La emergencia de *mercados globales* para el capital, los bienes y los servicios, como consecuencia de la liberalización, la desregulación y la creciente facilidad de comunicación.

Como en el caso de la integración europea, estos procesos comportan tanto (1) nuevos problemas para la teoría de la gobernanza política nacional como (2) cuestiones de gobernanza transnacional diferentes de las de la integración europea.

1) Aunque los propios gobiernos nacionales han incitado el proceso de globalización a través de políticas de liberalización Y desregulación, ahora se ven obligados a considerar cómo responden a los desaños que ocasiona. Son básicamente tres estrategias diferentes. Una primera estrategia es la adaptación unilateral; las posibles medidas son similares a las que están siendo discutidas en relación al mercado común europeo, lo que significa que este tema ya es objeto de investigación actualmente. Una segunda estrategia es el proteccionismo Y el aislamiento, en su máxima expresión, que añade un problema de políticas nuevo al catálogo de políticas nacionales ya tratadas por los estudios de políticas. Una tercera estrategia serían los esfuerzos por protegerse contra impactos específicos (por ejemplo, la inmigración ilegal) a través de la coordinación internacional. En este punto se debe abandonar el nivel nacional de análisis y situarse en el plano de la gobernanza transnacional.

2) Los problemas de coordinación internacional más allá del contexto europeo ya han sido estudiados desde hace algún tiempo por académicos de las relaciones internacionales (por ejemplo, Krasner, 1983). Esta subdisciplina de la ciencia política se desarrolló de forma un tanto autónoma partiendo de la teoría de la gobernanza (nacional). En las relaciones internacionales, los actores y los socios negociadores son Estados que sustituyen una relación de interdependencia estratégica. Ésta es la razón por la que existe una afinidad obvia entre las relaciones internacionales Y la teoría de juegos. El enfoque de las relaciones internacionales asume que los Estados-nación son los actores más importantes en la escena global. Estaperspectiva es engañosa si se observan de cerca los temas de gobernanza que se presentan a nivel global.

La globalización no sólo significa que las relaciones económicas y no económicas incrementan su carácter transnacional. Hay un mayor *movimiento* a través de las fronteras nacionales -movimiento de bienes, servicios, capital, información, conocimiento científico y personas-o Esto produce nuevas relaciones de dependencia, con frecuencia unilaterales, pero sólo en parte produce nuevas *relaciones* transnacionales. Por ejemplo, la competencia desenfrenada es creciente, aunque no afecta a todos los sectores de la economía nacional de la misma forma. Los nuevos mercados transnacionales están menos regulados y, por lo tanto, tienden más hacia el atomismo y la anarquía que (lo que ha sucedido en) las relaciones de mercado en el seno de los Estados-nación. Esto también significa un crecimiento incontrolado de las externalidades negativas, tanto ecológicas como sociales y económicas. Hay una creciente disonancia, por un lado, entre las redes económicas y comunicativas, cada vez más ilimitadas y extensas, y, por otro, los sistemas políticos limitados, una disonancia entre las estructuras de los problemas y las estructuras regulativas que deben hacer frente a estos problemas. En respuesta a esta situación, se han hecho, y continúan haciéndose, esfuerzos conscientes para establecer estructuras regulatorias transnacionales. Las Naciones Unidas son, desde luego, la más inclusiva de estas estructuras, con un conglomerado de suborganizaciones y órganos especiales desde un simple foro (Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible) a actores empresariales como el Banco Mundial, con la UNESCO, la Oll la OMS y la OMC en algún lugar entre ambos extremos (Rittberger *et al; 1997).*

La investigación sobre la emergencia y el funcionamiento de las estructuras regulatorias transnacionales *más allá de* la UE es, sin duda alguna, un proyecto fascinante para la teoría de la gobernanza política. Pero no es aquí donde finaliza el reto. La globalización plantea otro problema teórico: el problema de la coexistencia de muchos tipos diferentes de estructuras y de procesos, es decir, de diferentes modos de gobernanza. Los modelos de mercado y las dinámicas no lineales de los sistemas ecológicos parecen los más capaces de tratar los resultados agregados de la economía global, fragmentada pero interdependiente. En el contexto estructuralmente difuso creado por la globalización, acontecimientos o cambios específicos no pueden ser casualmente atribuidos con frecuencia a la conducta de actores identificables. Son raras las situaciones de interdependencia estratégica reconocida que pueden guiar/orientar para elegir entre varias alternativas. En el mercado global, la mayoría de agentes juegan como si fueran la mayor parte del tiempo *contra natura.* Sin embargo, al mismo tiempo, la escena transnacional no está desprovista de estructura. Ya se han mencionado las nuevas estructuras reguladoras. Hay, además, muchos tipos de organizaciones internacionales, así como transnacionales -las grandes empresas multinacionales, las asociaciones profesionales transnacionales, las organizaciones de intereses y las organizaciones científicas-o Finalmente, existen comunidades epistémicas y movimientos sociales, grupos sociales incipien-

tes sin una referencia geográfica clara. Estas agrupaciones. regímenes y organizaciones transnacionales juntos, con sus límites a menudo variables y ámbitos tronsversoles. sus dependencias mutuas y unilaterales, forman una estructura de tal complejidad que parece desafiar todos nuestros esfuerzos analíticos: lo que nos enfrenta es la *neue Unübersichlichkeit* * de Habermas (Habermas, 1985). Sólo si ampliásemos la perspectiva de la gobernanza para incluir *todos* los diferentes modos de ordenación social. *todos* los diferentes tipos de configuración de actores más allá de las jerarquías y las redes. sus combinaciones Y particularmente *sus interacciones,* seríamos capaces de abordar los temas generados por la transnacionalización y la globalización. Si surgiese una teoría de estas características. tendría que ser una teoría de la gobernanza diferente a la que hemos presentado aquí ai inicio.

Lo que es un problema teórico obvio a nivel global nos alerta de la existencia de una dimensión analítica que también se aplica a nivel nacional. Los estudios sobre la gobernanza a nivel nacional habitualmente han utilizado un enfoque llamado institucionalismo centrado en el actor (Mayntz y Scharpf, 1995; Scharpf. 1997), es decir, centrado en los actores que actúan e interactúan en marcos institucionales. Los actores cuyas decisiones (y no decisiones) son estudiadas para explicar los resultados de las poüticos. normalmente son actores organizados: agencias, organizaciones. asociaciones (representados, desde luego, por individuos). Simples «poblaciones», entendidas como conjuntos de muchos individuos que responden a un estímulo dado de la misma manera. normalmente sólo juegan el papel de grupos destinatarios de alguna política. Los efectos agregados derivados de las acciones descoordinadas de muchos individuos aparecen sólo como parámetros en el análisis de políticas públicas, no como un proceso a ser explicado *en* el marco teórico de la gobernanza. Sólo en casos excepcionales encontramos un análisis de la *interacción* entre intentos de dirección por parte de los actores organizados y procesos de conducta colectiva que evolucionan primero por razones propias, pero que pueden motivar y. posteriormente, reaccionar a las intervenciones políticas. En los estudios sectoriales de los procesos de transformación ocurridos en Alemania oriental hay algunos ejemplos de este tipo de análisis (por ejemplo. Wasem, 1997). Pero, en general. el hecho de que los procesos que responden a lógicas diferentes -comportamiento colectivo. intercambio en el mercado. contratación, negociación e intervención autoritaria- coexistan y estén casualmente interrelacionados no ha sido un asunto de interés en la teoría de la gobernanza (nacional).

Sin embargo, si esto puede ser considerado un déficit de la teoría de la gobernanza es una cuestión abierta. Paralelamente a lo que se ha dicho respecto a la teoría de la gobernanza global. puede suceder que al querer

• NT: Nueva inescrutabilidad.

extender el paradigma para incluir *parí passu,* es decir, en pie de igualdad, las formas distinguibles de coordinación u ordenación social, se *sobre*-extendería, haciéndole perder la necesaria atención selectiva, que es un prerrequisito de la creación de teorías -como mínimo para las mentes humanas-o En cualquier caso, ya no se trataría de una teoría de la gobernanza política, sino de una teoría mucho más completa de las dinámicas sociales, es decir, no con un nuevo paradigma teórico extendido, sino con un paradigma completamente nuevo.

CONCLUSIÓN

En este artículo hemos expuesto las fases del desarrollo de una teoría preocupada por las formas y los problemas de la dirección social y política. Retrospectivamente, este desarrollo se parece a los sucesivos exponentes de la agenda cognitiva, conducidos paso a paso por el conocimiento de la existencia de puntos ciegos y de insuficiencias explicativas frente a la realidad observable. Ha habido algunas bifurcaciones interesantes en el proceso, por ejemplo cuando la teoría de la gobernanza se concentró en la cooperación horizontal más que en el mercado como alternativa a la autoridad jerárquica, y aún hay puntos ciegos en la teoría a los que no se ha dado respuesta. Pero, hasta ahora, éste ha sido un proceso cognitivo acumulativo que no ha seguido la lógica del desarrollo de la ciencia política descrita por John Dryzek y Stephen Leonard (1988), quienes afirmaron que los objetivos de la ciencia política son históricamente contingentes, por lo cual los politólogos deberían continuamente empezar a desarrollar nuevos y diferentes marcos analíticos y teorías sustantivas que no se pueden construir sobre ellas. Al menos, en el caso de la teoría de la gobernanza (que no agota, sin duda, a toda la ciencia política) encontramos una extensión sucesiva del marco inicial en vez de su supresión e intercambio por uno nuevo, es decir, no se da un cambio de paradigma en el sentido radical de Kuhn (1962). En este desarrollo, los cambios en la realidad política han jugado un papel importante, influyendo la dirección en la que el paradigma se ha ido extendiendo. El Estado moderno se ha hecho, en efecto, más «cooperativo», las redes han proliferado y la integración europea es un fenómeno nuevo. Estos cambios reales y observables fueron retos para la teoría que fueron acomodados a través de la extensión del paradigma inicial. Pero con la globalización bien puede haber llegado el momento en el que una mayor extensión del paradigma sería disfuncional y podríamos estar a la espera de la emergencia de un nuevo ámbito de estudio totalmente nuevo.

BIBLIOGRAFíA

BOWEN, R. H. (ed.) (1971): *German Theories of the Corporative State* (La ed. 1947), New York: Russell & Russell.

BULMER, S. (1994): «Ihe Governance of European Union: a new Zustitionalist Approach», *Journa! of Public Policy,* n.? 13.

D6HLER, M. (1990): *Gesund heitpolitik nach der "WendeJl. Po!icy - Netzwerke und ordnungspolitischen Strategiewechsee in GroBbritannien, den USA und der Budesrepublik Deutsch!and,* Berlin: Edition Sigma.

DRYZEK, J. S., Y LEONARD, S. T. (1998): «History and Discipline in Political SCience», *American Politica! Science Review,* n.?82, 4.

DUNN, J. (1990): *Capitalismo Socialism and Democracy: Compatabilities and Contradictions. The Economic Umits to Modern Politics,* Cambridge: Cambridge University Press.

HABERMAS, J. (1985): *Die neue Unübersichtlichkeit. K!eine Politische Schriften V. Neue Fo!ge Bond* 321, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

HÉRITIER, A.; KNILL C., y MINGERS, S. (1996): *Ringing the Changes in Europe. Regu!atory Competition and Redefinition of the State. Britain, Fronce. Germany,* Berlin-New York: De Gruyter.

HIX, S. (1998): «Ihe study of the European Union 11: The "New Governance" Agenda and its Rival», *Journa! of European Public Policy,* n.? 5, I.

HOLLINGSWORTH, J. R., Y LINDBERG, L. N. (1985): «Ihe Governance of the American Economy: The Role of Markets, orcns. Hierarchies, and Associate Behovior». en W. Streeck y P. Schmitter (eds.). *Prívate !nterest Government. Beyond Market and stote.* London: Sage.

KATZ, C. (1997): «Private Property versus Markets: Democratic and Communitarian Critiques of Capitalism», *The American Politica! Science Review,* n.? 81.

KATZENSTEIN, P. J. (1987): *Policy and Politics in West Germany The Growth ot a Semisovereign State,* Philadelphia: Temple University Press.

KITSCHELT, H. (1985): «Materiale Politisierung der Produktion. Gesellschaftliche Herausforderung und Institutionelle Innovationen in fortgeschrittenen kapitalistischen Dernokrotlen». *Zeitschrift Für Soztotoqte.* n.? 14.

KOOIMAN, J. (ed.) (1993): *Modern Governance: New government-Society interactions,* London: Sage.

KRASNER, S. D. (ed.) (1983): *International Regimes,* Cornell: Cornell University Press.

KUHN, T. S. (1962): *The Structure of Scientific Revolutions,* Chicago: University of Chicago Press.

LÜTZ, S. (1998): «The Revlval of the Nation-State? Stock Exchange Regulation in an Era of Globalized Flnancial Marketsll, *Journa! ot European Publie Policy,* n.o5, 1.

MAYNTZ, R. (1987): «Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma», *Jahrbuch Für Staats- Und Verwaltungswissenschaft,* n.o l.

- (1996): «Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang uno Transformation einer Theorle». en K. v. Beyme y C. *Ofte* (eds.). *Politische Theorien in der Ära der Transformation* Opladen: Westdeutscher Verlag.

MAYNTZ, R., Y SCHARPF, F. W. (eds.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung,* Frankfurt/Main: Campus.

POWELL W. W. (1990): «Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization», *Research in Organizational Behavior;* n." 12.

RICHARDSON, J. (ed.) (1996): *European Union: Powerand Policy-Making,* London: Routledge.

RHODES, R. A. W. (1997): *Understanding Governance. Policy Netwotks. Governance, Retlexivity and Accountability,* Buckingham, PA: Open University Press.

SCHARPF, F. W. (1974): *Politische Durchsetzbarkeit innererReformen,* Góttingen: Otto Schwartz & Co.

- (1993): *Games in hierarchies and netwotks.* Frankfurt, Ky.: Westview.

- (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutiona/ism in Po/icy Research,* Boulder. Col.: Westview Press.

SCHNEIDER, V. (1998): *Politiknetzwerke der Chemika/ienkontrolle. Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung,* Berlin-New York: De Gruyter.

STREECK, W., y SCHMITTER, P. C. (eds.) (1985): *Private Interest Government. Beyond Market and stoto.* London: Sage.

STYKOW, P., y WIESENTHAL H. (eds.) (1996): *Globalisierung ókonomischen Handelns und ihre Folgen für politische Steuerung. Forschungsberichte der* AG *Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern,* Berlin: Humboldt Universitót.

UNESCO (1998): «Governance», *International Social Science Joumot.* March.

VOEI.1KOW, H. (1996): *Privote Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung,* Frankfurt/Main: Campus.

WASEM, J. (1997): Vom *staatlichen zum kassenórztlichen System. Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten órzt/ichen Versorgung in Ostdeutschland,* Frankfurt/Main: Campus.

WILUAMSON, O. E. (1979): «Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations», *Journal of Law and Econortücs.* n.? 22.

WILLKE, H. (1987): «Entzauberung des Staates, Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentationll, *Jahrbuch Für staots- Und Verwaltungswissenschaft,* n.o I.

LA NUEVA GOBERNANZA: GOBERNAR SIN GOBIERNOl

R. A. W. RHODES

En los últimos quince años se han ido utilizando distintas palabras y expresiones para referirse a la reforma del sector público. «Los asaltantes de Rayner»* y las «3Es de economía, eficacia y eficiencia» dieron paso a la «nueva gestión pública» y al «gobierno emprendedor». Este artículo se centra en una de estas palabras, *gobernanza.* Es ampliamente utilizada. reemplazando a la más común y corriente de «gobierno», pero ¿tiene un significado distinto? ¿Qué información se supone que nos puede dar sobre los retos que afronta el gobierno británico?

Desgraciadamente, incluso la revisión más básica revela que «gobernanzo» tiene varios significados distintos. Por lo tanto, partir de una definición de base es esencial, y dónde mejor empezar a buscar que en un libro de texto. Sammy Finer define el gobierno como:

- «la actividad o proceso de gobierno» o «gobernanza»;
- «una condición de norma establecida»;
- «la gente responsable de gobernar o gobernadores», Y
- «la manera, método o sistema por el que se gobierna una sociedad particular»2.

En su uso actual no se trata a la gobernanza como sinónimo de gobierno. Más bien. la gobernanza implica un cambio en el significado de gobierno, re-

---

1 Título original: «Ihe new Governance: Governing without Government», *political Studies* (1996} XLIV. pp. 652-667. Este artículo es una versión revisada de la conferencia pronunciada en la RSA/ESRC Joint Initiative sobre *tne State of Britain.* RSA. Londres. 24 enero 1995. Querría agradecer a Charlotte Dargie (Newcastle) su ayuda para localizar una prolija literatura. ya Gerry Stoker (Strathclyde) por susconsejos.

• NT: Derek Rayner instituyó durante el gobierno de Thatcher un sistema de examen de la eficiencia de los departamentos Y programas formados por grupos de personas reducidos conocidos como «losasaltantes de Rayner» *(Rayner's raiders),*

2 Véase Finer (1970). pp. 3-4. Low (1904) es un ejemplo prematuro de este uso en el anólisisdel gobierno británico, pero el término no está ni en el índice ni definido en el texto; es un sinónimo de gobierno.

firiéndose a un *nuevo proceso de gobierno* o un cambio en la condición *de /0 norma esfab/ecida* o el *nuevo* método con el que se gobierna la sociedad.

De momento parece simple, pero los problemas de definición se agravan al especificar este nuevo proceso, condición o método. Existen al menos seis usos distintos de gobernanza:

- como estado mínimo;
- como gobernanza corporativa;
- como nueva gestión públlcc:
- como «buena gobernanza»;
- como sistema sociocibernético;
- como redes autoorganizadas.

Es cierto que las palabras deberían tener significados claros, pero hay un tema más interesante para mi análisis.

Los ochenta presagiaron un nuevo capítulo en el debate sobre las formas de gobernar. El análisis de la «gobernanza» ayudará a precisar la naturaleza de este experimento e identificar las tendencias y contradicciones de la evolución del Estado británico. Defiendo que el gobierno británico puede escoger entre «estructuras de gobierno». Ahora, a los mercados y a las jerarquías podemos añadir las redes. Ninguna de estas estructuras es intrínsecamente «buena» o «mala» para asignar autoritariamente los recursos y para controlar y coordinar. La elección no es necesariamente o inevitablemente una cuestión de convicción ideológica, sino de utilidad; es decir. en qué condiciones cada estructura de gobierno funciona de manera eficaz. La burocracia sigue siendo el ejemplo principal de jerarquía o coordinación por orden administrativo y, debido a los cambios recientes, es aún una de las maneras principales de prestar servicios del gobierno británico; por ejemplo, la *Benefifs Agency* mantiene una gran burocracia. La privatización, las pruebas de mercado y la separación entre el comprador y el proveedor son ejemplos de cómo el gobierno utiliza formas de mercado o cuasimercado en la prestación de servicios. La competencia en los precios es la clave para unos servicios eficientes y de mayor calidad. La competencia y los mercados son elementos fijos en el paisaje del gobierno británico. Es menos reconocido, especialmente por el gobierno británico, que ahora funciona a través de redes caracterizadas por la confianza y la regulación mutua; por ejemplo, para suministrar servicios de bienestar. El gobierno británico está buscando un nuevo «código de funcionamiento». Esta búsqueda implica elegir entre estructuras de gobierno. La gobernanza es una de estas estructuras.

USOS DE LA GOBERNANZA

La gobernanza como estado mínimo

Aquí el uso del término es general y redefine el alcance y la forma de la intervención pública y el uso de los mercados y cuasimercados para la prestación de «servicios públicos». Utilizando la acertada expresión de Stoker, «la gobernanza es la cara amable de los recortes presupuestorlosv'. El alcance de cualquier cambio es una cuestión polémica. Indiscutiblemente, la medida del gobierno se redujo por la privatización y los recortes en la función pública. Sin embargo, el gasto público se mantuvo bastante constante como parte del PNB; el empleo público aumentó ligeramente en el gobierno local, y el servicio nacional de sanidad y la regulación sustituyó a la titularidad pública como forma preferida de intervención pública con la creación de diez órganos reguladores fundamentales por parte del gobierno. Sean cuales sean los resultados en la práctica, la preferencia ideológica por menos gobierno se manifestó enérgicamente Y en repetidas ocoslones4. La gobernanza resume esta preferencia, pero poco más añade como ejemplo de retórica política.

La gobernanza como gobernanza corporativa[5]

Este uso especializado se refiere al «sistema por el que se dirigen y controlan las orqonlzoclones-". Así:

> «El papel de la gobernanza no consiste en gestionar los negocios de una empresa, *per* se, sino en dar unas pautas generales a la empresa, en supervisar y controlar las acciones ejecutivas de la gestión y en satisfacer las expectativas legítimas de rendición de cuentas y la regulación de los intereses más allá de los límites empresariales... Todas las empresas necesitan tanto gobierno como gestión»[7].

El *Chartered /nstitute of Public Finance and Accountability* (CIPFA) adaptó esté uso al sector público:

> «Novedades como las ofertas competitivas obligatorias, la creación de unidades de negocio separadas en mercados internos Y la intro-

3 Stoker (1994), p. 6.

4 Véase. por ejemplo, Kavannah (1990), pp. 11-12

5 Mi agradecimiento a Andrew Dunslre (University of York) por señalar este uso Y facilitar varias referencias útiles. Correspondencia personal: 28 abril 1994.

6 AA.W. (1992), p. 15.

7 Trlcker (1984), pp. 6-7.

> ducción de un estilo más comercial de gestión están provocando una cultura y un clima diferentes que representan una desviación del "espíritu" tradicional del servicio público y de sus valores de servicio desinteresado y de transparencia. El hecho de que actualmente los servicios públicos estén sufriendo importantes cambios, aumenta la necesidad de vigilancia y cautela adicional para asegurar que los engranajes de la gobernanza corporativa estén dispuestos y funcionen».

El informe identifica tres principios fundamentales que se aplican por igual a las organizaciones en el sector público y privado. Se recomienda transparencia o la revelación de la información; integridad o negociaciones honestas, y rendición de cuentas o hacer a los individuos responsables de sus actos al asignar las responsabilidades y definir sus funciones con clorldod", A pesar del uso limitado de esta palabra, las preocupaciones de la gobernanza corporativa tienen resonancia cuando se discute la rendición de cuentas en la «nueva gestión pública» y la «buena gobernanza)). Además, este uso nos recuerda que la práctica de la gestión del sector privado tiene una influencia importante en el sector público.

La gobernanza como nueva gestión pública

Inicialmente, la «nueva gestión púbílco» (NGP) tenía dos significados: el gerencialismo y la economía neolnstltucíonol". El gerencialismo hace referencia a la introducción de métodos de gestión del sector privado en el sector público. Destacan la gestión de la experiencia profesional, los estándares y las medidas de rendimiento explícitos; la gestión por resultados; una buena relación calidad-precio, y, más recientemente, la proximidad al cliente. La economía neoinstitucional hace referencia a la introducción de estructuras de incentivos (como la competencia del mercado) en el suministro de servicios públicos. Destacan las burocracias descentralizadas; la mayor competencia a través de la contratación externa o cuasimercados, y la libertad de elección del cliente. Antes de 1988, el gerencialismo era la principal tendencia en Gran Bretaña. Después de 1988, las ideas del nuevo institucionalismo económico empezaron a destacar.

La NGP es relevante en este debate sobre la gobernanza porque la dirección es un elemento fundamental para el análisis de la gestión pública y es sinónimo de gobernanza. Por ejemplo, Osborne y Gaebler distinguen entre

---

8 CIPFA (1994), p. 6.

9 Para una discusión mós detallada de este término, véanse Hood (1991), pp. 3-19, Y Pollitt (1993). Inevitablemente, los significados proliferan y el término ha sido extendido para dar cobertura a la adquisición empresarial de servicios públicos y ola gestión pública postburocrótlca. Véanse Dunleavy (1994), pp. 36-64; Yeatman (1994), pp. 287-95, Y Barzelay y Armajani (1992).

«decisiones políticas» (dirigir) y «prestación de servicios» (remar), argumentando que la burocracia es un instrumento desacreditado para remar. En su lugar proponen un gobierno empresarial basado en diez principios:

> «La mayoría de gobiernos empresariales promueven la *competencia* entre proveedores de servicios. *Atribuyen poderes* a los ciudadanos traspasando el control de la burocracia a la comunidad. Miden el rendimiento de sus agencias, centrándose no en los ingresos, sino en los *resultados.* Son guiados por sus objetivos -sus *misione5-,* no por sus normas y regulaciones. Redefinen a sus clientes como *consumidores* y les dejan elegir... *Evitan* problemas antes de que surjan, más que únicamente ofrecer servicios una vez han surgido. Dirigen sus energías a *ganar* dinero, no simplemente en gastarlo. *Descentralizan* la autoridad, aprovechando la gestión participativa. Prefieren los mecanismos de *mercado* a los mecanismos burocráticos. y se centran no simplemente en la prestación de servlclos públicos, sino en *catolizar* todos los sectores -público, privado y voluntario- hacia la acción para solventar los problemas de la cornunldoda'".

Claramente, la NGP y el gobierno empresarial comparten la preocupación por la competencia, los mercados, los consumidores y los resultados. Esta transformación del sector público supone «menos gobierno» (o menos remo) pero «más gobernanzo» (o más dirección)".

Gobernanza como .buena gobernanza,,12

La reforma del gobierno es una tendencia universal, y la «buena gobernanzo» es realmente importante para el Banco Mundial, y determina su política de préstamos hacia los países del Tercer Mundo[13]. Para el Banco Mundial, la gobernanza es «el ejercicio de poder político para gestionar los asuntos de un país», y la «buena gobernanza» implica

> «un servlclo público eficaz, un sistema judicial independiente Y un marco legal para hacer cumplir los contratos; una administración res-

10 Osborne y Gaebler (1992). p. 20. No utilizo en este artículo «dirección» como sinónimo para decisiones sobre políticas. sino para referirme a un modo de control que implica establecer una norma y corregir las desviaciones de ella. Dunsire (1990). p. 5. También es útil distinguir dirección como proceso de dirección como efecto. Andrew Dunsire. correspondencia personal: 28 abril 1994. Para una discusión mós general. véase Mayntz (1993). pp. 9-20.

11 Osborne y Gaebler (1992), p. 34.

12 Esta sección se acerca al trabajo de mi antiguo colega en la Universidad de York, Adrain Leftwich. y querría agradecerle su ayudo. Véanse Leftwich (1993), pp. 605-624, y Leftwich (1994), pp. 363-386.

13 World Bank (1992).

> ponsable de los recursos públicos; un auditor público independiente, responsable ante el parlamento representativo; el respeto del derecho y de los derechos humanos en todos los niveles del gobierno; uno estructuro institucional pluralista y uno prenso libre»!".

Leftwich identifico tres aspectos de lo bueno gobernanza: el sistémico, el político y el administrativo. El uso sistémico de lo gobernanzo es más amplio que el de gobierno, haciendo referencia o «lo distribución del poder político y económico tonto interno como externo». El uso político se refiere o «un Estado que disfruto tonto de legitimidad como de autoridad que conllevo un mandato dernocrótlco», El uso administrativo se refiere o

> «un servicio público eficaz, abierto, responsable y auditado que tiene lo competencia burocrático de ayudar o diseñar e implementar políticos públicos y gestionar cualquier sector púbüco-".

y paro conseguir lo eficacia de los servicios públicos, el Banco Mundial busco: fomentar lo competencia y los mercados; privatizar empresas públicos; reformar lo función público, reduciendo el exceso de personal; introducir lo disciplino presupuestario: descentralizar lo administración, y hacer mayor uso de los organizaciones no gubernamentales[16]. En resumen, lo «bueno gobernonzo» une lo nuevo gestión público con el apoyo o lo democracia liberal.

Gobernanza como sistema sociocibernético

Lo «soctocíbernétlco» es un término poco conocido, pero intento evitar lo mayoría de susneologismos[17].

Poro Jan Kooiman, lo gobernanza

> «puede ser visto como el patrón o estructuro que emerge en un sistema sociopolítico como resultado o consecuencia "común" de los esfuerzos interactivos de intervención de todos los actores implicados. Este patrón no se puede reducir o un actor o grupo de actores en portlculor»[18].

14 Leftwich (1993). p. 610.

15 Leftwich (1993), p. 611.

16 Williams y Youn (1994), p. 87.

17 Para facilitar la exposición me centro en Kooiman (1993), como la mejor colección de artículos sobre esta aproximación. Véase especialmente Kooiman (1993), pp. 1-6 Y 249-262. Sinembargo, también debo mencionar el trabajo de Sir Geoffrey Vickers, uno de los pioneros del pensamiento sobre sistemas aplicado al gobierno británico, y Andrew Dunslre. Véanse, por ejemplo, Dunsire (1986, 1990); Majone y Ostrom (1986), pp. 327-346, Y Vickers (1965).

18 Kooiman (1993), p. 258.

En otras palabras. los resultados de las políticas no son el producto de las acciones realizadas por el gobierno central. El centro puede aprobar una ley. pero posteriormente interactúa con el gobierno local, autoridades sanitarias. sector de voluntariado, sector privado. y a su vez interactúan entre ellos. Kooiman distingue entre el proceso de gobierno (o intervenciones dirigidas a objetivos) y la gobernanza, que es el resultado (o el efecto total) de las intervenciones e interacciones sociopolítico-administrativas. El orden en el área de las políticas existe, pero no está impuesto desde arriba, sino que emerge de las negociaciones de las partes afectadas. Además:

> «Estas interacciones están ... basadas en el reconocimiento de las (inter)dependencias. Ni un solo actor, público o privado, tiene todo el conocimiento e información que se requiere para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados; ningún actor tiene la suficiente visión de conjunto para hacer efectiva la aplicación de los instrumentos necesarios; ni un solo autor tiene suficiente potencial de acción para gobernar unilateralmente en un modelo ccncreto de gobierno»[19].

De esta manera, todos los actores en un área política concreta se necesitan mutuamente. Cada uno puede aportar conocimiento relevante u otros recursos. Ninguno tiene todo el conocimiento o los recursos necesarios para hacer funcionar una política pública. Gobernar conlleva enfrentarse a nuevos retos:

> «En lugar de depender del mercado o del Estado. la gobernanza sociopolítica está dirigida a la creación de patrones de interacción en los que el gobierno jerárquico político y tradicional y la autoorganizacIón social se complementan, en los que la responsabilidad y la rendición de cuentas de las intervenciones están presentes en los actores públicos y privados»[20].

El gobierno central ya no es un gobierno supremo. El sistema político está cada vez más diferenciado. Vivimos en «la sociedad no osntrolízodo»?': en un Estado policéntrico caracterizado por sus múltiples centros. La función del gobierno es permitir las interacciones políticas, llegar a acuerdos para tratar 105 problemas y distribuir servicios entre todos los actores. Estos nuevos modelos de interacción abundan: por ejemplo, autorregulación Y corregulación; partenariados público-privado; gestión cooperativa, e iniciativas empresariales conjuntas.

---

19 Kooiman (1993). p. 4

20 Kooiman (1993), p. 252.

21 Luhmann (1982), p. XV.

Este uso no se restringe a la gobernanza nacional; también abarca el sistema internacional. Por ejemplo, Rosenau distingue el gobierno de la gobernanza, proponiendo que el gobierno se refiere a «las actividades que están acompañadas por una autoridad formal», mientras que la gobernanza se refiere a «las actividades acompañadas de objetivos compartidos». La gobernanza es «un fenómeno más oborconte». ya que no sólo abarca las organizaciones gubernamentales, sino también «los mecanismos informales, no gubernamentales». Por lo que se puede conseguir gobernanza sin gobierno cuando hay «mecanismos regulatorios en una esfera de actividad que funciona de manera eficaz aunque no están dotadas de autoridad formal»22.

El enfoque sociocibernético subraya los límites del gobierno por un actor central, reivindicando que ya no hay una autoridad soberana única. En su lugar, hay una multiplicidad de actores específicos en cada área política: una interdependencia entre estos actores sociopolítico-administrativos: unos objetivos compartidos: unos límites borrosos entre los sectores público, privado y voluntario, y unas nuevas y multiplicadas formas de acción, intervención y control. La gobernanza es el resultado de formas socio políticas de gobernar interactivas.

La gobernanza como redes autoorganizadas

El sistema de gobierno más allá de Westminster y Whitehall pasó «de un sistema de gobierno local a un sistema de gobernanza local implicando conjuntos complejos de organizaciones provenientes de los sectores público y privado»23. Desde esta perspectiva se ve a la gobernanza como un término más amplio que el de gobierno, con servicios prestados por cualquier combinación entre el gobierno y los sectores privados y voluntarios. Los enlaces intergubernamentales son una característica definitoria de la prestación de servicios, y se utiliza el término red para describir a los diversos actores interdependientes implicados en la prestación de los servicios. Estas redes están compuestas por organizaciones que necesitan intercambiar recursos (por ejemplo, dinero, información, conocimientos) para conseguir sus objetivos, maximizar su influencia sobre los resultados y evitar convertirse en dependientes de otros jugadores24. Las redes destacan cada vez más entre las estructuras británicas de gobierno debido a que el gobierno británico crea agencias, evita el gobierno local, utiliza órganos con objetivos especiales para prestar servicios y fomenta partenariados público-privado. De hecho, Metcalfe y Richards definen la gestión pública como «hacer las cosas a través de otras organizaciones» y critican la reforma de la gestión en Gran Bre-

22 Rosenau (1992), pp, 3-6.

23 Véase Rhodes (1991). Véase también Rhodes (1988).

24 Rhodes (1988), PP. 42-43.

taña por concentrarse en la gestión interna[25]. La gobernanza se refiere a la gestión de redes[26].

La gestión de redes no es específica del sector público, Definir ia gestión pública como hacer las cosas a través de otras organizaciones no es un argumento implícito contra el uso de los mercados y cuasimercados. Las redes son una forma generalizada de coordinación social y la gestión de enlaces interorganizacionales es tan importante como la gestión del sector prlvodo'". Powel afirma que las redes son «una forma peculiar de coordinación de la actividad econórnlcov". En la misma línea, Larson examina «las estructuras en red en escenarios empresariales», concluyendo que «la forma de gobernanza en red» pone de relieve «la reputación, la confianza, la reciprocidad y la interdependencia mutua»29, De esta manera, las redes son una alternativa, no un híbrido de, a los mercados y las jerarquías, y sobrepasan los límites de los sectores público, privado y voluntario:

> «Si la competencia en los precios es el mecanismo central de coordinación del mercado y las órdenes administrativas lo son de la jerarquía, son la confianza y la cooperación las que articulan las redes centralmente»30.

Más importante aún, este uso de la gobernanza sugiere tornorén que las redes están autoorganizadas[31]. De una manera sencilla, la autoorganización significa que una red es autónoma Y se autogobierna:

---

25 Metcalfe y Richards (1991), p. 220.

26 Los países con una estructura federal fueron más rápidos en darse cuenta de la importancia de la gestión de las redes. Hanf y Scharpf (1978) exploran la elaboración interorganizacional de las políticas públicas en Alemania. Agranoff (1990) explora la gestión intergubernamental del sistema federal americano. Pero las redes son un rasgo frecuente de las sociedades occidentales. federales o unitarias. Kickert (1993b), pp. 191-204, define la gestión pública como «la gestión. la gobernanza, de redes interorganizacionales complejas», y su ejemplo es ampliamente seguido por los académicos holandeses. Friend. Power Y Yewlett (1974) fue una primera contribución británica, pero tuvo poca influencia. En la actualidad hay un incremento de la literatura sobre las redes en el gobierno británico. Véase, por ejemplo, Marsh y Rhodes (1992).

27 Existe una amplia literatura sobre análisis inteorganizacional. Véase una colección útil de artículos en Evan (1977) y Thompson *et al.* (1991), especialmente ccps. 14-24.

28 Powel (1991), p. 15.

29 Larson (1992), pp. 76-104.

30 Frances *et al.* (1991), p. 15.

31 Esta noción es cercana al neologismo utilizado para acabar con todos los neologismos: *autopoisesis*. La teoría autopoiética afirma que las organizaciones persiguen la «clausura autorreferencial» con su sentornos, es decir. la relación de la organización con su entorno está determinada internamente Y el cambio está Internamente generado. Para una breve Introducción, véase Morgan (1986), pp. 234-245. No discutimos las numerosas variantes de la teoría autopoiéneo: véanse, en todo caso, Jessop (1990), cap. 11; Klckert (19930), pp. 261-278, Y Luhmann (1986), pp. 172-192.

> «La capacidad de control del gobierno está limitada por diferentes razones: la falta de legitimidad, la complejidad de los procesos de políticas públicas, la complejidad y la multitud de instituciones implicadas, etc. El gobierno es sólo uno de los muchos actores que influyen en el rumbo de los acontecimientos de un sistema social. El gobierno no tiene suficiente poder para ejercer su voluntad sobre otros actores. Otras instituciones sociales son, en buena medida, autónomas. No están controladas por ningún actor supraordenado, ni siquiera por el gobierno. En gran parte se autocontrolan. La autonomía no implica sólo libertad, también implica autorresponsabilidad. Los sistemas autónomos tienen un mayor grado de libertad de autogobernanza. La desregulación, la retirada del gobierno y la dirección desde la distancia... dan noción de una menor regulación y control directos del gobierno, que conducen a una mayor autonomía y autogobernanza de las instituciones sociales»32.

En pocas palabras, las redes integradas resisten la dirección del gobierno, desarrollan sus propias políticas y moldean sus entornos.

La gobernanza: una definición consensuada

Podría parecer que la gobernanza tiene demasiados significados para poder resultar útil, pero se podría rescatar el concepto consensuando el significado y mostrando cómo contribuye al análisis del cambio en el gobierno británico. Así, *la gobernanza* se *refiere* a *las redes autoorganizadas* e *interorganizacionales.*

Cualquier definición consensuada es arbitraria, pero esta definición incorpora elementos significativos de diversos usos, muy particularmente del estado mínimo, del sistema sociocibernético y de las redes autoorganizadas. A continuación haré un listado de las características compartidas de la «qobemonzo»:

1) Interdependencia entre organizaciones. La gobernanza es más amplia que el gobierno, englobando a actores no estatales. El cambio de los límites del Estado significó que las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario se convirtieron en cambiantes y opacas.

2) Interacciones continuas entre los miembros de la red, causadas por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos.

3) Interacciones tipo-juego, arraigadas en la confianza y reguladas por las normas del juego negociadas y acordadas por los participantes de la red.

32 Kickert (19930), p. 275.

4) Un grado significante de autonomía del Estado. Las redes no son responsables ante el Estado; se autoorganizan. A pesar de que el Estado no ocupa una posición privilegiada y soberana, puede dirigir a las redes indirectamente Y limitadamente[33].

Esta lista muestra claramente el terreno común entre mi definición Y los otros usos. Sin embargo, la prueba clave de cualquier definición consensuada es la contribución que hace a la comprensión del cambio en el gobierno británico en los noventa. El siguiente análisis del cambio en el gobierno británico trata las redes como una estructura de gobierno -como una alternativa a los mercados yola jerarquía-o Explora el alcance que ya tienen y discute las consecuencias para el gobierno británico.

LAS REDES AUTOORGANIZADAS y EL GOBIERNO BRITÁNICO

La gobernanza contribuye al análisis del gobierno británico porque suscita nuevas cuestiones sobre problemas recurrentes. Exploro su contribución potencial bajo los encabezamientos de: el vaciamiento del Estado; las contradicciones de la nueva gestión pública (NGP), y el aumento de la gestión intergubernamental (GIG)34.

Este artículo no documentará el ritmo seguido ni el alcance del cambio en el gobierno central británico en los ochenta Y noventa, pero ha habido cambios significativos que: hicieron retroceder las fronteras del Estado; reafirmaron la autoridad política; mejoraron el seguimiento Y evaluación; reformaron la gestión del sector público; incrementaron la transparencia del sector público; reformaron la estructura Y cambiaron la cultura de la función pública35. Obviamente, el gobierno conservador se reencontró con antiguos problemas. La reforma de la estructura del gobierno, mejorando

33 Andrew Dunsire. en su comentario como miembro de la mesa de la sección de un congreso sobre Rhodes (1995). lamentó que mi definición dejaba fuera «algunos elementos» de la dirección por el Estado:

> «Empezaría por la formulación de Rhodes. pero añado los instrumentos por los que el actor gubernamental puede (sin embargo indirectamente Y de manera limitadamente) dirigir la dinómica transitoria de las operaciones de las redes alejado de las configuraciones indeseadas Y hacia las deseadas -sin cargos privilegiados o autoridad a excepción de lo que ya es conocido».

Implícitamente reconozco este punto en mi discusión sobre la gestión intergubernamental y la dirección. por lo que rectifico esta lista de características de las redes para acomodarme a lo perspectivo de Dunsire.

34 Muchos de los temas teóricos serón explorados por el programo ESRC Whltehall. que analizoró los cambios en el gobierno central britónlco en el período de postguerra. Hay veintidós proyectos en este programa, que empezaron en abril de 1995. Véase Rhodes (1993).

35 Rhodes (1997), cap. 6, y Wrlght (1994). pp. 103-134.

la gestión del gobierno, fortaleciendo la capacidad central, la brecha entre los objetivos políticos centrales y la implementación local y la rendición de cuentas de los quangos, tienen historia. Sin embargo, el gobierno conservador desarrolló una estrategia diferente para la reforma del sector público. Inicialmente, por ejemplo, clamó en contra de la plétora de órganos del gobierno británico con objetivos especiales para usarlos más tarde ampliamente para evitar a los autoridades locales y paro fragmentar los sistemas de prestación de servicios. Los motivos recurrentes en sus reformas son ,la competencia y los mercados. Sin negar la naturaleza continua de muchos de los problemas del gobierno británico, este artículo se centra en los cambios característicos realizados por el gobierno conservador.

Vaciando el Estado

La expresión «el vaciamiento del Estado» resume muchos de los cambios que se han producido, y se están produciendo, en el gobierno británico. Se refiere a:

1) La privatización y el límite del ámbito y las formas de la intervención pública.

2) La pérdida de funciones de los departamentos del gobierno central y local hacia sistemas de prestación alternativos (como las agencias).

3) La pérdida de funciones del gobierno británico hacia las instituciones de la Unión Europea.

4) Límites puestos a la discrecionalidad de los funcionarios públicos a través de la nueva gestión pública, que enfatiza la rendición de cuentas del gestor y un control político más claro a través de una distinción elera entre política y administración.

El sector público se está haciendo más pequeño y fragmentado, y este proceso de vaciamiento del Estado plantea diversos problemas. Tres problemas son de interés apremiante.

Los experimentos con nuevas vías de prestación de servicios dividieron las viejas burocracias departamentales del gobierno central y local. Los ejemplos incluyen: agencias, contratación externa, cuasimercados (encubiertos en la separación comprador-proveedor), evitar el gobierno local para utilizar órganos con objetivos especiales.

La fragmentación conlleva un control reducido sobre la implementación. Servicios como el cuidado de la comunidad son prestados por una red de organizaciones que incluye al departamento central, a las autoridades 10-

cales, a las autoridades sanitarias, a las agencias, a empresas privadas y a grupos de voluntarios. Por ejemplo, el cuidado domiciliario de los ancianos puede implicar a más de una docena de personas de más de seis agencias para cubrir cada sector. En efecto, durante los ochenta, el gobierno británico multiplicó el número de redes interorganizacionales para prestar los servicios más importantes del Estado del bíenestor".

Dirigir complejos conjuntos de organizaciones es difícil. El gobierno británico ha compensado su pérdida de controles de intervención reforzando su control sobre los recursos. La descentralización de la prestación de servicios ha ido acompañada de la centralización del control financiero. Estos controles sin intervención puede ser que no provean al centro de suficiente influencia para dirigir las redes. El vaciamiento del Estado merma la capacidad del centro para coordinar y planificar; un asunto del que se hace eco Sir Robin Butler, Jefe de la Función Pública, que afirma que la fragmentación no debe alcanzar el punto

> «donde los Departamentos individuales Y sus agencias se convierten simplemente en elementos diferentes inconexos en el conjunto del sector público, con poco que ver con la transferibilidad de personal. *y sin mecanismos de trabajo reales para la coordinación de políticas»* (la cursiva es nuestrcr".

Puesto que las redes se multiplican, también lo hacen las dudas sobre la capacidad del centro para dirigir. Kettl afirma que, como resultado de la contratación externa, las agencias gubernamentales se encuentran «colocadas en la cumbre de un complejo de relaciones público-privado cuyas dimensiones sólo pueden entender vagamente». Sólo habían «perdido influencia», pero se mantuvieron «responsables para un sistema sobre el que tenían poco control real»38. El ejemplo sueco sugiere que las agencias serán cada vez más independientes, con sus propias culturas distintivas y una marcada reticencia a aceptar las directrices centrales. Dado que las agencias del *Next Steps* desarrollarán un monopolio cercano de conocimiento en su área política, dado que la política pública con frecuencia emerge de innombrables pequeñas decisiones, es concebible que la cola de la agencia meneará al perro departamental[39].

El vaciamiento del Estado erosiona también la rendición de cuentas. En primer lugar, la complejidad institucional oscurece quién debe rendir cuentas

---

36 Para un informe detallado del vaciamiento del Estado. veóse Rhodes (1994). pp. 138-151. Las redes son una característica antigua del gobierno britónico; véase Rhodes (1988).

37 Buffer (1993), p. 404.

38 Kettt (1993). pp. 206-207.

39 Véase, por ejemplo, Fudge y Gustatsson (1989), p. 29-34.

a quién y de qué. En segundo lugar, la «nueva magistratura» o los órganos con objetivos especiales han reemplazado a los departamentos centrales y a los consejos electos locales para la prestación de servicios y están sujetos a diferentes grados de rendición de cuentas públiccs'", En tercer lugar, el gobierno equipara la transparencia y la receptividad del consumidor con la rendición de cuentas públicas. Innovaciones como la carta de servicios *(The Cituen's Ctiotter* Cm 1599) y el asociado Código de prácticas sobre acceso a la información pública *(Code of Practice on* Access *to Government Information)* son bien recibidas, pero tampoco fortalecen la rendición de cuentas políticas porque el usuario no tiene el poder para hacer responsable a una agencia gubernamental.

Finalmente, con la llegada de las agencias, no se introdujo ningún nuevo acuerdo para preservar la rendición de cuentas ministerial y la posición del gobierno es, en el mejor de los casos, ambigua y, en el peor, «superficial y díspücente»:".

El vaciamiento del Estado es otra manera de describir los problemas de la gestión de las redes interorganizacionales en el gobierno británico. La interdependencia, la fragmentación, los límites a la autoridad central, la autonomía de la agencia y la rendición de cuentas atenuada son todas ellas características de la gobernanza. La gobernanza es relevante para el gobierno británico porque las redes interorganizacionales autoorganizadas son ya parte del paisaje del gobierno británico.

Las contradicciones de la nueva gestión pública

La NGP como gerencialismo ensalza las virtudes de la práctica de la gestión privada, pero, según la memorable expresión de Metcalfe y Richards, sólo tuvo éxito al arrastrar a la Gran Bretaña «gritando y pataleando de vuelta a los cmcuentov". Hay muchas lecciones que aprender de la gestión privada, pero son las lecciones proselitizadas por los partidarios del gerencialismo. La nueva gObernanza señala cuatro debilidades de la NGP.

En primer lugar, y la más obvia, el gerencialismo adopta un foco intraorganizacional. Se concentra en las «3Es» y en una buena relación calidad-precio, en el control jerárquico y en la clara distribución de autoridad y responsabilidad. A pesar de ser apropiado para gestionar burocracias en línea, y aún existen muchas en el gobierno británico, este enfoque no presta atención a la gestión de los enlaces interorganizacionales yola negociación de objetivos compartidos donde no hay jerarquía de control.

40 Welr y Hall.

41 Plowden (1994), p. 13.

42 Metcalfe y Richards (1991), p. 17.

En segundo lugar, el gerencialismo está obsesionado con los objetivos: resucita la gestión por objetivos en los ochenta y noventa. Vlckers compara esta fijación por los objetivos con el comportamiento de las ratas en un laberinto, afirmando que la característica distintiva en la toma de decisiones humana es la regulación, o conservar las relaciones durante más tiempo[43]. Este cambio de énfasis es crucial para gestionar las relaciones de la red. Por ejemplo, las habilidades diplomáticas para preservar la relación entre el departamento de servicios sociales de la autoridad local y el prestador de atención domiciliaria del sector privado son más importantes que la adherencia estricta a unos objetivos específicos contractuales. La conservación de la confianza invalida cualquier otra consideración.

En tercer lugar, la NGP se centra en los resultados. En una red interorganizacionaL ningún actor es responsable de un resultado: puede ser que no haya acuerdo en el resultado deseado o en cómo medirlo, y el centro no tiene medios para imponer sus preferencias. Existe «el problema de la multitud de manos», donde participa tanta gente que no se puede identificar ninguna contribución, y si nadie puede rendir cuentas después del acontecimiento, entonces nadie tiene por qué comportarse responsablemente con onterloridod'". El estilo de gestión varía con la estructura de gobierno. La NGP puede venir bien a las burocracias en línea, pero es inapropiado para gestionar redes interorganizacionales y, lo que es más importante, estas redes debilitan la NGP con su centro intraorganizacional en objetivos Y resultados.

Finalmente, hay una contradicción entre competencia y dirección en el núcleo de la NGP. Por ejemplo, los *Training and Enterprise Councils* (TECs) se han descrito como una solución del mercado para remediar los defectos de la formación industrial, pero, en realidad, los TECs son el punto nodal de una red de coordinación de múltiples interesados. El problema es que existe un bajo nivel de interdependencia entre los diversos interesados Y la red resultante es inestable y carece de la confianza necesaria para desarrollar un equilibrio negociado. El lenguaje de los mercados y la competencia sirve sólo para agravar el problema de dirección.

El surgimiento de la GIG

La gobernanza efectiva requiere un reexamen de la caja de herramientas del gobierno. La *dirección-steering* (el proceso de fijar normas) está separada de la *dirección-directness* (resultado de tal proceso). El gobierno necesita herramientas para cubrir ese espacio. La gestión intergubernamental reclama proveerlas.

---

43 Vlckers (1965), p. 30.

44 Véase Bovens (1990), p. 115.

según Deil Wright. la GIG tiene tres características particulares: la solución de problemas, los juegos intergubernamentales y las redes. Se trata de enfrentarse con diversas jurisdicciones para solventar problemas particulares y construir redes de comunicación para producir resultados útiles[45]. Según Agranoff, se trata de separar organizaciones desarrollando acciones conjuntas y encontrando «líneas factibles de actividad de gestión conjunta», aunque otros afirmen que el ámbito y los límites de este asunto siguen sin estar cloros". Sin embargo, las investigaciones norteamericanas y francesas han empezado a identificar los tipos de técnicas que funcionan.

Klijn *et al.* afirman que las redes no responden a los gestores como controladores de sistema. El gestor efectivo juega un papel facilitador; es decir, no persigue conseguir sus propios objetivos. Él o ella puede perseguir dos estrategias abiertas: la gestión del juego o la identificación de las condiciones que sostendrán una acción conjunta, y una estructuración de las redes que implica cambiar las reglas del juego. Por ejemplo, la promoción de situaciones *win-win (tú ganas-yo gano)* en las que todo el mundo obtiene algún beneficio podrá fomentar la acción conjunta, aunque muchos actores de la red no vayan a conseguir sus propósitos iniciales. Si no, los cambios en la distribución de recursos en la red pueden ser utilizados para estimular algunos tipos de conducta, introducir nuevos actores en la red o debilitar a *otros* octores". En una línea similar, Agranoff identifica doce maneras de enfocar la GIG. Incluyen: «la concesión de subvenciones» o los varios miembros de la red obteniendo subvenciones de diversas fuentes para un gran número de propósitos; «revisión de proceso» o la buena gestión de la subvención a través de cambios en el proceso de gestión, *tales* como aplicaciones conjuntas; «contratación y negociación»; solución de problemas a través de «arreglos mutuos»; «gestión cooperativa» o gestión por acuerdo, y «juegos políticos» como el *lobbying*[48].

Existen algunas pruebas de un comportamiento similar en el Reino Unido. Friend y otros analizan el problema del exceso de población de Birmingham y el acuerdo para ampliar Droitwich. Identifican las redes de decisión o «redes abiertas de comunicación entre gente, actuando o bien dentro o a través de la interrelación entre ellos», y subrayan la importancia de los *reticulistas* que ocupan «posiciones nodales en la red de decisión más amplia» y hacen juicios claves sobre los enlaces o sobre qué comunicar y a quién[49]. Rhodes utiliza la noción de red de políticas públicas para explorar la relación entre el gobierno central y local, y describe las reglas del juego y

---

45 Wright (1983), p. 431.

46 Véanse Agranoff (1990), pp. 23-24, Y Morando y Florestano (1990), p. 308.

47 Klljn, Koopenjan y Termeer (1995). pp. 437-454.

48 Agranoff (1990), pp. 25-26. Véanse también Bogasen (1995) y White (1989), pp. 522-532.

49 Frlend, Power y Yewlett (1974), pp. 43-44.

las estrategias utilizadas por el gobierno central y local en la red intergubernamental. Las estrategias para gestionar la relación incluyen: incorporación, consulta, negociación, evitación, incentivos, persuasión y profesionalización[50]. La calidad tipo-juego de la gestión de redes no es específica de los sistemas federales.

La burocracia se mantiene como una estructura de gobierno importante en Gran Bretaña, pero las órdenes administrativas no funcionan para todas las áreas políticas en todas las circunstancias: tienen tantas probobilidades de provocar la evitación y la confrontación como la acción cooperativa. Las soluciones del mercado a los antiguos problemas son la innovación característica del gobierno conservador. Políticas como la contratación externa suponen importantes ahorros de costes y trabajo. Pero, como en las burocracias, las soluciones del mercado no funcionan en todas las áreas y en todas las circunstancias. Las redes son la tercera estructura de gobiern0[51]. No son mejores que las burocracias o el mercado. Tienen características diferentes y vienen bien para algunas áreas políticas en algunas circunstancias. La reciprocidad y la interdependencia, no la competencia, caracterizan las relaciones en red. Si hay alguna expresión que refleja la naturaleza de la GIG es el «ajuste mutuo» . Por lo tanto, gestionar redes interorganizacionales, por un lado, es tipo-juego y, por otro, requiere estroteqlos arraigadas en la confianza. La planificación, la regulación y la competencia necesitan ser complementadas con la facilitación, el acuerdo y la negociación, las claves para una gestión eficaz de las redes[52].

CONCLUSIONES

La gobernanza definida como redes interorganizacionales autoorganizadas nos ayuda a entender el cambio en el gobierno británico. En primer lugar, identifica la extensión en la que las redes ya prestan servicios y los problemas resultantes de la dirección y la rendición de cuentas. Estos problemas no son nuevos, pero las reformas de los ochenta y noventa fragmentaron deliberadamente los sistemas de prestación de servicios, generando imperativos funcionales para la coordinación interorganizativa. Estas

---

50 Rhodes (1986). pp. 392-393.

51 Sobre los límites de la burocracia y los mercados. véase Undblom (1977). Existe una literatura creciente criticando las redes de políticas públicas; véase. por ejemplo. Dowding (1995). pp, 136-158. Sin embargo. no conozco ninguna críñco de las redes como mecanismo de prestación de servicios y no hay discusión, o muy poca. en la literatura de las condiciones en las que las redes son eficaces o, de hecho, de lo que constituye la eficacia de una red.

52 No discuto nuevas formas de dirección en este artículo. Para una discusión de las nuevas herramientas derivadas de la teoría cibernética, véanse Dunsire (1993) y Kautmann, Mojone y Ostrom (1986). Para un an611s1s desde la elección racional de las fortalezas y debilidades de las instituciones autoorganlzadas para regular recursos compartidos, véase OStrom (1990).

redes están autoorganizadas y la capacidad de los centros de regularse sigue sin desarrollarse: sólo tiene influencias sueltas. En segundo lugar, muestra los límites de las reformas de la gestión que acentúan o el control intraorganizativo y la gestión por objetivos o la competencia, enmascarando la necesidad de confianza y cooperación con el lenguaje del mercado. En tercer lugar, sugiere que las redes requieren un estilo de gestión característico basado en la facilitación, el acuerdo y la negociación.

Centrarse en lo gobernanza puede desdibujar, incluso disolver, la distinción entre el Estado y la sociedad civil. El Estado se convierte en una colección de redes interorganizacionales formada por actores gubernamentales y sociales, sin ningún actor soberano capaz de dirigir o regular. La gobernanza como redes autoorganizadas es una estructura de gobierno tan definida como los mercados y las jerarquías. Un reto importante para el gobierno es aceptar estas redes y buscar nuevas formas de cooperación. La lección principal de esta novedad es que:

> «Los resultados de la acción administrativa en muchas áreas no son resultado de una implementación autoritaria de reglas preestablecidos, sino resultado de una "coproducción" de la Administración y sus c1ientes»)53.

El reto para el gobierno británico es reconocer las restricciones en la acción central impuestas por la evolución hacia las redes autoorganizadas y buscar nuevos herramientas para la gestión de estas redes. La participación en el juego, la acción conjunta, el acuerdo mutuo y la construcción de redes son los nuevas habilidades del gestor público.

Sin embargo, estas observaciones pueden ser peligrosas. Consideran a las redes una herramienta de gobierno. Pero no son sólo un mecanismo para la prestación de servicios. De igual modo, son un desafío para la rendición de cuentas democrática. Ya se han apuntado algunos problemas específicos de la rendición de cuentos, por ejemplo el debate sobre la nueva magistratura, pero hay problemas mayores. La rendición de cuentas convencional de las redes de políticas públicas las trata como una instancia de gobierno privado, argumentando que las redes

> «destruyen la responsabilidad política dejando fuera al público: crean oligarquías privilegiadas: y su impacto es conservador porque, por ejemplo, las reglas del juego y el acceso favorecen a los intereses establecidos»54.

Una interpretación alternativa sugiere que los ciudadanos pueden estar recobrando el control sobre el gobierno a través de su participación en las

53 Offe (1984). p. 310.

54 Marsh y Rhodes (1992), p. 265. parafraseando a Lowi (1979). pp, 85-97 Y 287-297.

redes como usuarios y gobernadores, creando de este modo una «Administración Pública postrnoderno»:

> «Las redes de diálogo abierto que trascienden las instituciones jerárquicas proveen un modelo viable de Administración Pública. Algunas redes de políticas públicas, consorcios interagencia y grupos de trabajo comunitarios muestran un potencial para el diálogo. En estas formas de reciente aparición se encuentran grupos de expertos. legisladores, analistas de políticas, administradores públicos, ciudadanos interesados. conocedores de procesos, incluso cargos electos que participan juntos para idear posibilidades sobre cuál es el siguiente paso a seguip)55.

En una línea similar, James Rosenau afirma que la gobernanza da poder a los ciudadanos:

> «En un mundo donde la gobernanza opera cada vez más sin el gobierno, donde las líneas de autoridad son cada vez más informales que formales. donde la legitimidad está cada vez más marcada por la ambigüedad, los ciudadanos son cada vez más capaces de defenderse sabiendo cuándo, dónde y cómo tomar parte en la acción colectiva»56.

El nuevo papel de los ciudadanos como usuarios tiene limitaciones importantes. Hay restricciones significativas para acceder al discurso auténtico en las redes. Los gobiernos siguen restringiendo el acceso a la información y existen claras limitaciones para el grado de conocimiento de los ciudadanos. Hay un conflicto evidente entre los principios de rendición de cuentas de una democracia representativa y la participación en redes que pueden ser abiertas sin ser formalmente responsables. Estas visiones distintas de las redes plantean diferentes retos para los gestores públicos. ¿Es su papel regular las redes (en el sentido de mantener las relaciones)? ¿Actúan como guardianes del interés público? ¿Siguen teniendo la autoridad y la legitimación para reivindicar una posición privilegiada en la red? ¿Pueden ser actores privilegiados en la red sin debilitar el discurso?

Estas observaciones especulativas pueden sólo introducir el tema de la relación entre gobernanza y rendición de cuentas democrática. pero, aun así, son esenciales para demostrar la dimensión del reto planteado por la gobernanza como una red autoorganizada interorganizacionalmente. El estudio de las redes saca a relucir temas de igual importancia para el estudio de la burocracia y la rendición de cuentas democrática, pero da a estos temas un giro distintivo. Por ejemplo, la asunción de la jerarquía institu-

55 Foxy Miller (1995), p. 149.

56 Rosenau y Czempiel (1992). p. 291.

cional que genera muchas discusiones de la rendición de cuentas burocrática ya no se mantiene. La rendición de cuentas ya no puede ser específica de una institución, sino que debe concordar las políticas sustantivas y las diversas instituciones que contribuyen a ella. El «problema» de la estructura del gobierno en red no se puede reducir al desarrollo de un nuevo estilo de gestión del sector púoüco?

Las redes interorganizacionales ya están extendidas. Esta tendencia no está ampliamente reconocida y tiene implicaciones importantes no sólo para la práctica del gobierno británico, sino también para la rendición de cuentas democrática. La gobernanza como redes autoorganizadas es un reto para la gobernabilidad porque las redes se vuelven autónomas y resisten la dirección central. Están bien situadas para convertirse en el principal ejemplo de gobierno sin gobierno.

BIBLIOGRAFíA

AAVV. (1992): *Informe Cadbury. The report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance,* London: Gee.

AGRANOFF, R. (1990): *Frameworks tor Comparative Analysis of Intergovernmental Relattons.* Occasional Paper n.? 26, Bloomington, IN: Indiana University, School of Public and Environmental Affairs.

BARZELAY, M., Y ARMAJANI, B. J. (1992): *Breaking through Bureaucracy: a New Vision for Managing Government,* Berkeley: University of California Press.

BOGASON, P. (1995): «The fragmented locality», en P. Bogason (ed.), *New modes of Local Political Organizing. Local Government Fragmentation in Scandinavia.* New York: Nova.

BOVENS, M. A P. (1990): «The social steering of complex organizations», *British Journal of Political sctence.* n.o 20.

BUTIER, R. (1993): «The evolution of the Civil servce». *Public Administratíon,* n."71.

CIPFA, The Cartered Institute of Public Finance ond Accountacy (1994): *Corporate Governance in the Public setvtces.* London: CIPFA

DOWDING, K. (1995): «Model or metaphor? A critical review of the policy network opprooch». *Political stuates.* n.?XLIII.

57 Paul Hirst recomienda la democracia asociativa, en la que -las asociaciones voluntarias outoqobernodos» son el lugar tanto de la democracia como de la prestación de servicios. Véase Hirst (1994). Otras estructuras de gobierno Incluyen, por ejemplo, la solidaridad o el actuar según con los valores y las obligaciones comunes sin prestar atención al precio. Véase Gretschmann (1986), p. 395. Apunto estas explicaciones normativas de las estructuras de gobierno en este artículo para ampliar la disCusión más alió de los temas de gestión.

DUNLEAW, P. (1994): «The globalization of public services production: can government be "the best in the world"?». *Public Poliey and Admínístratíon,* n.?9,2.

DUNSIRE, A. (1986): «A cybernetic view of guidance, control and evaluation in the public sector», en X. F. Kaufmann. G. Mojone y V. Ostrom (eds.), *Guídanee, Control, and Evaluatíon ín the Publlc Sector,* Berlin: De Gruyter.

_ (1990): «I-íollstlc governance», *Publíe Poliey and Admínístrat/on,* n.?5, I.

_ (1993): *Manípulatíng Social Tensíons: an Alternatíve Mode of Government Intervention.* Max Plank Institut für Gesellschaftsforschung. Discussion Paper 93/7. Kóln.

EVAN, W. M. (ed.) (1977): *Inter-Organízatíonal Relatíons,* Harmondsworth: Penguin.

FINER, S. E. (1970): *Comparatíve Government* London: Allen Lane, Penguin.

Fox, C. J., y MILLER, H. 1. (1995): *Postmodern Publie Admínístratíon: Toward Díseourse.* London: Sage.

FRANCES, J.; LEVACIC, R.; MiTCHELL J., y THOMPSON. G. (1991): «mtroductlon». en G. Thompson, J. Fronces, R. Levacic y J. Mitchell (eds.), *Markets, Híerarehíes & Networks: the Co-ordínatíon of Socíal tite.* London: Sage.

FRIEND, J. K.; POWER. J. M., Y YEWLETT, C. J. L. (1974): *Publie planníng: the ínter-eorporate dímensoín,* London: Tavistock.

FUDGE, C., Y GUSTAFSSON, L. (1989): «Administrative reform and public management in Sweden and the United Kingdom», *Publíe Money and Management* n.o 9, 2.

GRETSCHMANN, K. (1986): «Solidarity and rnorkets». en X. F. Kaufmann, G. Mojone y V. Ostrom (eds.), *Guídanee, Control, and Evaluatíon ín the Publíe Sector,* Berlin: De Gruyter.

HANF, K., YSCHARPf, F. W. (eds.) (1978): *Interorganizaeíonal Poliey Makíng,* London: Sage.

HIRST, P. (1994): *Assoeíatíve Demoeraey.* Cambridge: Polity.

HOOD, C. (1991): «A Public Management for AH Seosons?». *Publie Admínlstratíon,* n." 69.

JESSOP, B. (1990): *State tneotv.* Cambridge: Polity.

KAUFMANN, X. F.; MAJONE, G., y OSTROM, V. (eds.) (1986): *Guídanee, Control, and Evaluation ín the Public Sector,* Berlin: De Gruyter.

KAVANNAH, D. (1990): *Thatcherísm and Brítísh Politícs: trie End ot Consensus?* Oxford: Oxford University Press.

KETTL D. F. (1993): *Sharíng Power: Publíc* Govemance *and Prívate Markets,* Washington, DC: The Brookings Institution.

KICKERT, W. (19930): «Autopoiesis and the science of (public) administration: essence, sense and nonsense», *Organizatíon Studíes,* n." 14.

_ (1993b): «Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management», en J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: Government-Soclety Interactions,* London: Soge.

KUJN, E. H.; KOOPENJAN, J., y TERMEER, K. (1995): «Managing networks in the public sector», *Publie Administration,* n.o 73.

KOOIMAN, J. (1993): «Flndlnqs. speculations and recornrnendotlons». en J. KOOIMAN (ed.). *Modern Governanee: Government-Society tnteractíons.* London: Sage.

- (1993): «Social-political governance: Introduction». en J. KOOIMAN (ed.), *Modern Governanee: Government-Soeiety Interaetions,* London: Sage.

LARSON, A. (1992): «Network dyads in entrepreneurial settings: a study of governance exchange relotlonshlps». *Administrative Science Quarter/y,* n.o 37.

LEFTWICH, A. (1993): «Governance, democracy and development in the Third World», *Third World Quarterly,* n." 14.

- (1994): «Governance, the State and the Politics of Deveíoprnent». *Deve/opment and Chanqe.* n.? 25.

LINDBLOM, C. E. (1977): *Polities and Markets,* New York: Basic.

tow, S. (1904): *The governance of Eng/and,* London: Fisher unwln,

LOWI, T. J. (1979): *The End of Liberalism* New York: Norton.

LUHMANN, N. (1982): *The Differentiation of Society,* New York: Columbia University Press.

- (1986): «The autopoiesis of social svsterns». en F. Geyer y J. van der Zouwen (eds.). *Sociocybernetic Paradoxes,* London: Sage.

MAJONE, G., y OSTROM, V. (eds.) (1986): *Guidance, Control ona Evcüutctcn in the Public Sector;* Berlin: de Gruyte.

MARANDO, V. L., y FLORESTANO, P. S. (1990): «Intergovernmental management: the state *of* the discipline», en N. LVNN y A. WILDAVSKY (eds.), *Public Administration: the State of the Discipline,* Chatham, NJ: Chatham House.

MARSH, D., y RHODES, R. A. W. (1992): *Policy Networks in British Government,* Oxford: Clorendom.

MAYNTZ, R. (1993): «Governing failures and the problems *of* governability», en J. Kooiman (ed.). *Modern Govemance.* London: Sage.

METCALFE, L., y RICHARDS, S. (eds.) (1991): *Improving Public Management,* 2.° ed.. London: Sage.

MORGAN, G. (1986): *Images of Organization* London: Sage.

OFFE, C. (1984): *Contradlctions of the Welfare stote.* London: Hutchlnson.

OSBORNE, D., y GAEBLER, T. (1992): *Relnventing Government.* Reading. Mass.: Addison-Wesley.

OSTROM, E. (1990): *Governlng the Commons: the Evofutfon ot fnstitutions tor Colfective Actton.* Cambridge: Cambridge Unlversity Press.

PLOWDEN. W. (1994): *Mlnisfers and Mandartns.* london: InsfIM for Pub/le pollcy Research.

POLLITT, C. (ed.) (1993): *Managerialism andthe Public setvtces.* 2.° ed., Oxford: Blackwell.

POWEL W W (1991): «Neither market not hierarchy: network forms of organization», en G. Thornpson. J. Fronces, R. Levacic y J. Mitchell (eds.). *Markets, Hierarchies & Networks: the Co-ordination ot Social Lite,* London: Sage.

RHODES, R. A. W (1986): *The National World ot Local Government,* London: Allen and Unwin.

- (1988): *Beyond Westminster and Whitehall,* London: Unwin-Hyman.

_ (1991): «Local Governance», *Report to the ESRC's soctetv and Politics Research Deve/opment Group,* Swindon.

_ (1993): «The changing Nature of the British Executive: o Research Proposol», *Report to the ESRC's Research Programmes Board,* Swindon.

_ (1994): «Ihe hollowing out of the stote». *Political Quarterly,* rl.° 65.

_ (1995): *Towards o postmodern public administration.* Paper en la 25th Anniversary Conference of the PAC, Civil Service College.

_ (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability,* Buckingham: Open University Press.

ROSENAU, J. N. (1992): «Governance, order and change in world polítttcs». en J. N. Rosenau y E. O. Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Polttícs.* Cambridge: Cambridge University Press.

ROSENAU, J. N., Y CZEMPIEL E. O. (eds.) (1992): *Governance without Government: Order ano Change in World Politics,* Cambridge: Cambridge University Press.

STOKER, G. (1994): *Local Governance in Britain.* Glasgow: Department of Government. University of Strathclyde.

THOMPSON, G.; FRANcEs, J.; LEVACIC, R" y MITCHELL J. (eds.) (1991): *Markets, Hierarchies & Networks: the Co-ordination of Social Lite,* London: Sage.

TRICKER, R. I. (1984): *International Corporate Governance,* Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

VICKERS, G. (1965): *The Art ot Judgement,* London: Chapman and Hall.

WEIR, S" y HALL W: *Ego-Trip: Extra-Governmental Organisations in the United Kingdom and their AccountabilitY.* Colchester. University of Essex Democratic Audít; tondon: Charter 88 Trust.

WHITE, L. G. (1989): «Public management in a pluralistic arena», *Public Adminlstration Review,* n.o 49.

WIWAMS, D" Y YOUNG, T. (1994): «Governance, the World Bank and Liberal Iheorv». *Politica/ Studies,* n.o 42.

WORLD BANK (1992): *Govemance and Deve/opment,* Washington, DC: The World Bank.

WRIGHT, D. S. (1983): «Managing the intergovernmental scene: the changing dramas of tedercnsrn intergovernmental relations and intergovernmental management», en W. B. Eddy (ed.). *Hondbook of Orgonízotion Monogement,* Berlin: De Gruyter.

WRIGHT, V. (1994): «Reshaping the state: implications for publlc administration», *West Europeon Polittcs.* n." 17.

YEATMAN. A. (1994): «The reform of public management: an overview». *Austrolíon Journol ot Publíc Admínístrotíon,* n.? 53.

¿GOBERNANZA SIN GOBIERNO? REPLANTEÁNDOSE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICAI

GUY B. PETERS y JON PIERRE

La conceptualización tradicional del sector público ha sufrido una tensión creciente en las últimas décadas. La idea de que los gobiernos nacionales son los actores principales de las políticas públicas y de que son capaces de influir en la economía y la sociedad a través de sus acciones parece hoy en día ponerse en duda. Parte de la presión sobre los gobiernos nacionales ha sido el resultado de la mayor importancia que se ha dado al entorno internacional y de una discutible menor capacidad de estos gobiernos para aislar sus economías y sociedades de las presiones globales. Estas presiones sobre los gobiernos nacionales aparecen con los mercados internacionales de capitales (Strange, 1996; pero véanse Hirst y Thompson, 1996, y Petera 1998), así como con organizaciones supranacionales como la Unión Europea (Scharpf, 1997).

Otra presión sobre la concepción tradicional del gobierno surge de los cambios en las relaciones entre el gobierno y el sector privado. En un extremo se afirma que «la gobernanza sin gobierno») se está convirtiendo en el modelo dominante de la gestión en las democracias industriales avanzadas (Rhodes, 1997). Otras explicaciones se refieren a Estados y gobiernos «vocíos» (Rhodes, 1994, 1997; Peters, 1993) y Estados y economías «negociados» (Nielsen y Pedersen, 1990). En todas estas descripciones de los modelos cambiantes de gobierno se afirma que los actores sociales han ido teniendo cada vez más influencia en la política y la Administración, Y de un modo inimaginable tiempo atrás. Se ve al gobierno más debilitado e incapaz de «dirigir» como en el pasado. Se considera que el concepto tradicional del gobierno como organización de control y regulación de la sociedad está pasado de moda (Bekke, Kickert y Kooiman, 1995).

El debate sobre la gobernanza sin gobierno ha sido en gran medida europeo y se ha concentrado principalmente en el Reino Unido y los Países Bajos. Las raíces europeas de este debate parecen ser, en parte, una función del papel preeminente del gobierno en los Estados del bienestar en Europa y de la fuerza y posición arraigada que tienen los grupos de

---

1 Título original: «Governance wlthout Government? Rethinklng Public Admlnlstration», *Journ%f Pub/leAdmlnlstrotlon Reseoreh & treav.* vol. 8, n.0 2, pp. 223-243.

interés en estas sociedades (Kooiman, 1993; Schmitter y Lehmbruch, 1979). En esencia, el gobierno tiene mucho más poder que perder: más áreas de implicación política y una estructura en red ya en marcha que puede reemplazar o complementar el poder del gobierno. En el Reino Unido, la emergencia de este modelo es un desafío al modelo *Whitehall* de gobierno fuerte y centralizado.

A pesar de que el debate sobre la gobernanza ha sido principalmente europeo, se está empezando a difundir en los Estados Unidos. Existen pruebas objetivas de que los propios cambios -como la contratación, los partenariadas público-privado y una diversidad de otras interacciones con el sector privado- alejan al gobierno de su función de fuente principal de la «asignación autoritaria de valores» para la sociedad. Además, en los Estados Unidos empiezan a surgir estudios que asocian estos cambios en la relación con la sociedad con cuestiones más amplias de gestión del Estado (O'Toole, 1997; Thomas, 1997).

Los objetivos y el diseño concreto de la reforma administrativa son reflejo de los roles histórico, político y social de la Administración Pública, así como también lo es su cultura interna. Estas reformas son dependientes respecto a la trayectoria realizada, probablemente en un grado mayor del que nos imaginamos. La dependencia respecto a la trayectoria realizada hace referencia a las diferentes políticas disponibles para los reformistas administrativos; las estrategias de reforma se insertan en sistemas de normas y prácticas administrativas y, por tanto, las estrategias de reforma están más determinadas por el modelo existente que por el modelo de Administración Pública deseado.

En este artículo examinaremos el debate emergente sobre la gobernanza en Europa y los Estados Unidos y describiremos las dimensiones del debate sobre la capacidad del Estado para continuar gobernando como en el pasado y los desarrollos de mecanismos alternativos para controlar la sociedad. También nos cuestionaremos si éste es un debate puramente académico, fruto del desarrollo de un lenguaje teórico adecuado para el análisis, o si se está produciendo un cambio real en la naturaleza del gobierno.

¿CUÁL ES EL DEBATE SOBRE LA GOBERNANZA?

La concepción de la gobernanza desarrollada durante los últimos años en el debate europeo está integrada por diferentes elementos. Tal y como hemos indicado, sin embargo, juntando todos estos elementos obtendríamos la receta para dirigir la sociedad con medios menos directos y así debilitar el poder del Estado para controlar la política. Estos cambios tendrían, a su vez, implicaciones en la concepción de la democracia en el sistema polítl-

co contemporáneo. No evaluaremos aquí estos argumentos; lo dejaremos para el debate de cómo encajan los argumentos sobre la gobernanza en el contexto de las Administraciones europeas y americana.

La importancia de las redes

Tal vez, el rasgo dominante del modelo de la gobernanza es el argumento de que las redes han llegado a dominar la política pública. La argumentación es que este conjunto amorfo de actores son los que controlan la política -no instituciones formales de elaboración de políticas en el gobierno-o Las agencias estatales pueden dar algún *imprimatur* en la política pública, sigue la argumentación, pero la acción real ocurre dentro del sector privado. Además. en una versión más extrema de esta argumentación. si los gobiernos tratan de controlar las políticas. estas redes son suficientemente elásticas y con capacidad para outooroonzorse" (Kooiman, 1993; Marsh y Rhodes. 1992; Brujin y Heuvelhof, 1997) y evitar el control del gobierno.

Se ha discutido mucho sobre la influencia del sector privado en las políticas públicas a través de estructuras a distintos niveles de formalidad. pero esta concepción nos lleva a tratar el tema del dominio. Este dominio es posible en parte porque el Estado ha sido deslegitimado. La pérdida de legitimidad se produce. en parte, porque los actores estatales son demasiado torpes. burocráticos y dependientes de la trayectoria realizada y. en parte. por el control de la información y de las estructuras de implementación que ejercen los actores privados. Parece que. haga lo que haga. el Estado lo hace mal, mientras que el sector privado (lucrativo o no lucrativo) es más eficaz.

Del control a la influencia

En la discusión sobre la gobernanza el Estado no es totalmente impotente. pero sí pierde su capacidad de control directo y la reemplaza por la capacidad de influir. Los actores gubernamentales se muestran en un proceso continuo de negociación con los miembros de sus redes relevantes. Lo que ha cambiado, sin embargo. es que estos actores gubernamentales ahora negocian como si fuesen iguales y no con la capacidad de recurrir siempre al poder si la decisión que se toma no es la que quieren.

Las organizaciones gubernamentales siguen siendo parte de las redes en estos modelos emergentes de gobernanza, pero son conceptualizadas dependientes de otros actores al mismo nivel que éstas lo son del gobierno.

2 El término autopoiesis es utilizado. especiolmente en la literatura holandesa y alemana. para describir la naturaleza autoorganlzada de las redes.

Esta dependencia mutua de recursos (Rhodes, 1988) al principio caracterizó la relación entre los gobiernos centrales y los gobiernos subncclonoles. pero el argumento se ha ampliado para cubrir toda la gama de relaciones entre las organizaciones del gobierno central y otras organizaciones con las que interactúan.

La combinación de recursos públicos y privados

El uso de las redes tal y como se ha mencionado más arriba conduce fácilmente a la combinación de recursos del sector público y el privado. Estos recursos podrán ser combinados de formas muy variadas; una de las más comunes es la creación de partenariados más o menos formales entre actores gubernamentales y actores privados. Estos partenariados permiten a cada parte utilizar recursos que no estarían a su disposición si continuasen en un solo lado de la supuesta línea divisoria entre los dos sectores (peters, 1998). Por ejemplo, el gobierno puede eludir algunos requisitos procedímentales que podrían limitar sus operaciones, mientras que el sector privado puede tener más aprobación pública y financiaciones para proyectos difíciles de realizar sin estos recursos.

En algunos casos los sectores público y privado pueden unirse en una única organización. Cada vez más, organizaciones no gubernamentales, *quangos* y una multitud de otras formas organizacionales híbridas parecen haberse materializado como componentes dentro del marco de gobernanza. Estos formatos permiten la influencia mutua de recursos y la combinación de atributos públicos y privados en unos modos que no podrían ser posibles en estructuras más convencionales.

Utilización de múltiples instrumentos

La utilización de partenariados público-privados para las políticas indica lo disposición del gobierno que interviene en el marco de lo gobernanza para desarrollar mecanismos alternativos de diseño e implementación de políticos. Esta buena disposición para innovar en la selección de instrumentos de políticos puede servista más globalmente, yo que la gobernanza implico el uso de un repertorio más amplio de instrumentos de los que podrían ser usados por un sector público más tradicional.

Los gobiernos tienen o su disposición un gran número de instrumentos, pero tienden o centrarse sólo en aquellos más familiares que implican uno intervención directo. Lo adopción de la perspectiva de gobernanza en sus funciones y sus oportunidades permite a los gobiernos comprobar que pUeden utilizar una serie de formas de intervención menos directas como mecanismos para conseguir sus fines. Estos instrumentos pueden parecer

en primera instancia menos seguros que los instrumentos más antiguos, pero en una versión del sector público en red con actores público-privados más poderosos pueden ser más efectivos.

LA GOBERNANZA FRENTE A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: ¿DEBERÍAN ESTAR SEPARADAS?

El debate sobre estas formas emergentes de gobernanza se ha planteado casi al mismo tiempo que la difusión de la nueva gestión pública (NGP) en muchas democracias occidentales, principalmente en el Reino Unido y las antípodas (Aucoin, 1996). Para algunos estudiosos, el debate sobre la gobernanza se inició en parte con la filosoña de la gestión propuesta por los expertos de la nueva gestión pública (véase, por ejemplo, Rhodes, 1997). Sin duda alguna, hay muchas similitudes entre el debate que sigue la corriente principal sobre las formas emergentes de gobernanza Y la filosofía global de la NGP (Hood. 1991).

El desarrollo de nuevos instrumentos de control y rendición de cuentas

Un elemento común entre la gobernanza y la NGP es la visión cambiante del papel de los cargos electos. Tanto la gobernanza como la NGP quitan importancia a los cargos electos. En el debate sobre la gobernanza, el liderazgo político está menos ligado a los cargos elegidos formalmente y más a la iniciativa empresarial política. Los líderes políticos, desde esta perspectiva, tienen una responsabilidad clave en el desarrollo de las redes y la puesta en común de los recursos públicos y privados. El único rol tradicional que se mantiene para los cargos electos es el de fijar los objetivos y las prioridades. En la visión del sector público de la NGP, el papel de los líderes políticos es aún menos claro. Aquí, los cargos electos tienen la función de definir los objetivos del sector público a largo plazo, pero aparte deberían poder expresar su criterio ante las agencias e instituciones.

En ambas perspectivas, sin embargo, la rendición de cuentas sigue siendo un tema sin resolver. Los teóricos de la gobernanza sostienen que los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas se han reemplazado por diferentes procesos de control electoral tales como la participación de los interesados *(stakeholderism)* Y la libertad de los consumidores para elegir. Dicho esto, parece claro que la rendición de cuentas continúa siendo un punto débil de los estudios sobre gobernanza. En la escuela de pensamiento sobre NGP hay poco interés por estos temas, ya que la rendición de cuentas se considera uno de los puntos fuertes del modelo. Al relacionar a los servícios públicos más directamente con la demanda del mercado y no

con las decisiones políticas sobre la calidad y la cantidad, los proveedores de servlcios reciben información inmediata sobre su prestación. De este modo, se ofrece a los clientes la oportunidad de influir en los productores de servicios directamente, sin tener que actuar a través de los representantes electos.

El problema básico de las dos teorías es que han sido confundidas la unión entre el control y la rendición de cuentas -el centro de la teoría democrática y del sistema democrático de gobierno-o Losdos modelos de Administración Pública buscan reemplazar el poder político procedente de mandatos legales o de cargos electos por uno de iniciativa empresarial de liderazgo o -en la NGP- un modelo lejano e indirecto de liderazgo. Esto plantea dos problemas derivados de diferentes perspectivas sobre la gobernanza y la ciudadanía. En primer lugar, si los líderes políticos elegidos tienen un control tan limitado sobre la Administración Pública, es razonable hacerles responsables de las decisiones y las actuaciones de los servícíos públicos, y si los cargos electos no deben ser considerados responsables, ¿quién lo es?

El segundo problema surge cuando aceptamos la noción de libertad del consumidor y la participación de los interesados *(stakeholderism)* como canales para la rendición de cuentas. Obviamente, la libertad del consumidor y la participación de los interesados como instrumentos para expresar la opinión y la rendición de cuentas sólo están disponibles para los consumidores y los interesados. Pero si los servíclos se financian con recursos colectivos, entonces cualquier modelo de gobierno democrático requiere que los instrumentos estén también a disposición de aquellos que no son en este momento consumidores o interesados de un servlclo público concreto -las cárceles, las aduanas y la inmigración, e incluso también la educación, son claros ejemplos.

Quitando importancia a la dicotomía püblico-privado

En las teorías de la gobernanza y también de la NGP existe la idea consolidada de que la Administración Pública -y generalmente el Estado- se ha aislado y ha permanecido alejada del resto de la sociedad. Mientras que los actores empresariales, bajo la fuerte presión de la competencia del mercado, han desarrollado modelos sofisticados de gestión y de asignación de recursos, la burocracia pública lleva mucho tiempo aislada de las presiones económicas. El resultado, según los críticos del serviclo público, ha sido una organización descuidada, una ineficacia generalizada, la autosuficiencia económica, una obsesión por el procedimiento debido, una indiferencia hacia las necesidades de los clientes y una autopoiesis organizacional.

El debate sobre la gobernanza tiene una visión más positiva del servlcío público. Aquí la percepción no es tanto que el servlclo público está forzado a

adaptarse a las filosofías e ideales del sector privado: la visión que prevalece es que las instituciones públicas -como representantes del interés público- pueden y deben jugar un papel destacado en la movilización de recursos y empresas conjuntas entre sectores. El papel de las instituciones políticas en los diferentes modelos de gobernanza puede variar considerablemente, pero al haber una implicación política significativa en la gobernanza también hay objetivos colectivos en el proceso.

Tanto las teorías de la gobernanza como las de la NGP consideran básicamente obsoleta la dicotomía público-privado, aunque por razones diferentes. Desde un punto de vista general, el argumento es que la separación público-privado que ha protegido a la burocracia pública de las presiones extraorganizativas de modernizarse e incrementar la eficacia, ahora se ha convertido en un obstáculo para la reforma del sector público. Según los defensores de la NGP, estas reformas deben centrarse en la introducción de las estrategias y los objetivos de la gestión del sector privado. La NGP es esencialmente una filosofía de *gestión genérica* que sostiene que toda gestión tiene los mismos retos y, por lo tanto, deberían ser afrontados de la misma manera en las organizaciones públicas y privadas (Peters, 1996),

El incremento del énfasis en la competencia

La idea de competencia como mecanismo para incrementar la eficiencia del servicio público y la sensibilidad hacia sus clientes -los consumidores- es, obviamente, un buen ejemplo de la introducción de los ideales empresariales en el sector público. Introducir la competencia tiene, además, consecuencias organizativas de largo alcance. Aún más importante, exige una relajación considerable del control político sobre el servicio público y una discrecionalidad sustantiva de los gestores de los niveles inferiores de la organización.

La competencia en el sector público tiene muchas ventajas evidentes. Al crear mercados internos, por ejemplo, cada unidad en la organización pública puede valorar sus costes reales de forma más exacta de lo que han permitido los modelos organizacionales tradicionales. Además, la introducción de la competencia también facilita la de indicadores de referencia y otras bases significativas para la comparación, La competencia entre los prestadores de servicios obliga a las organizaciones a aumentar los contactos con sus clientes. Ninguna de estas consecuencias de la introducción de los mercados internos encuentra oposición incluso entre los críticos más radicales de la reforma administrativa contemporánea.

Entre las prioridades de la NGP está introducir la competencia en los servicios públicos. Sin la competencia hay pocas posibilidades de cambiar los

estilos de gestión del sector público. Sin embargo, la moda actual de gobernanza no depende tanto de la introducción de la competencia, al menos en el gobierno. La gobernanza se centra más en la combinación de recursos públicos y privados que en la introducción de la competencia en el sector público. Es decir, la gobernanza representa una vía alternativa para producir y prestar servicios y, por lo tanto, agradece la competencia entre iniciativas públicas y privadas.

No obstante, los mercados son en símismos instituciones que limitan nuestra variedad de opciones (March y Olsen, 1989; Whitley y Kristensen, 1997). La creación de mercados internos reforma el funcionamiento intraorganizacional en nuevas prácticas que pueden desarrollar nuevas fuentes potenciales de gasto de recursos, al mismo tiempo que eliminan otros problemas. Algunos mercados internos inducen a las organizaciones a proveer servicios en exceso, desde que la demanda es definida no por el consumidor. sino por el prestador. El sector médico en varios países europeos es un buen ejemplo de estos problemas.

Un problema fundamental que surge cuando la dimensión competitiva se introduce en los servicios públicos es debido a que las organizaciones del sector público no habían sido diseñadas con este objetivo, sino para asegurar la legalidad y la igualdad. Aunque los cambios organizativos estructurales -tales como la descentralización y la toma de decisión descendente sobre asuntos operativos en la organización- son muy frecuentes hoy en día, los problemas asociados con la cultura cambiante de la organización son frecuentemente más diñciles de afrontar que los cambios estructurales.

El énfasis creciente sobre el control del rendimiento más que en el control de entrada

Tanto la NGP como la gobernanza tienen un interés primordial por los resultados. El control de entrada, el mecanismo de control preferido en la Administración Pública tradicional. se considera inadecuado porque oculta organizaciones inactivas e ineficaces y no relaciona el rendimiento a la demanda yola satisfacción de los clientes. El control del rendimiento se puede manifestar tanto a través de la satisfacción del consumidor y otros indicadores esenciales de resultado para la escuela de pensamiento de la NGP, como a través de la generación de conformidad y de sensibilización de los clientes de los servicios públicos al incorporar a los actores privados y del sector voluntario en la producción y prestación de servicios públicos. También puede servalorado más ampliamente a través del logro organizativo de sus objetivos.

Ideando nuevos instrumentos y técnicas para dirigir

Tanto para la NGP como para la gobernanza. la dirección es un concepto clave (Rhodes. 1997. p. 49). Osborne y Glaeber (1992) inventaron el seductor eslogan de que los gobiernos deben centrarse más en dirigir y menos en remar. y esta perspectiva de la gestión juega un papel destacado tanto para la gobernanza como para la NGP. Buena parte de esta dirección se refiere al recorte de las organizaciones. mientras que simultáneamente se hace frente a unas expectativas crecientes de servicios diversificados y orientados al cliente. La gobernanza. en mayor medida que la NGP, trata de mejorar la capacidad del gobierno para actuar creando coaliciones estratégicas interorganizacionales con actores del entorno exterior. La dirección. desde esta perspectiva. se refiere en gran medida a la fijación de prioridades y la definición de objetivos. En la NGP, la dirección es principalmente una estrategia intraorganizacional dirigida a dar rienda suelta a los elementos productivos del servicio público.

La pregunta es por qué debemos esperar que los modelos de organizaciones apoyadas en la dirección funcionen mejor que la dirección weberiana y jerárquica de las organizaciones públicas tradicionales. comparativamente más hábiles. ¿Es realista creer que se pueden dirigir las organizaciones públicas modernas. diversificadas y transparentes. más eficazmente con métodos más sutiles que aquellos que estaban a disposición de los gestores que dirigían burocracias jerárquicamente integradas? Si el modelo previo de dirección falló. ¿debemos esperar que los nuevos modelos sean más eficaces?

Como muestran estos ejemplos. las formas emergentes de gobernanza comparten muchos rasgos con la filosoña de la NGP. Sin embargo. existen diversas diferencias importantes entre la gobernanza y la NGP. De hecho. estas diferencias son tan importantes que se deben separar ambos modelos de servicio público. Las similitudes parecen estar principalmente en el nivel operativo de la reforma administrativa. mientras que las diferencias están localizadas en el nivel teórico.

En primer lugar, la gobernanza siempre ha sido un elemento central del sistema de gobierno. Las formas emergentes de gobernanza en Europa occidental -redes. partenariado. empresas conjuntas público-privado. la inclusión del sector voluntario en la prestación de servicios. etc.- deben ser valoradas en relación a los modelos tradicionales de gobernanza tales como la jerarquía. así como las estrategias estatales para compensar el cada vez menor control externo resultante de los recursos decrecientes y la menor confianza en el control legal. La campaña de la NGP. por otro lado. está más dirigida ideológicamente: deniega la especificidad política o cultural del servicio público. y afirma que al emular las organizaciones empresariales se deben mejorar muchos problemas del servicio público

-ineficiencia. indiferencia hacia las necesidades de los clientes. etc.-. Mientras que las nuevas formas de gobernanza últimamente mantienen algún grado de control político sobre el servlcio público, desde que es visto como una extensión del interés público. la NGP busca transformar la burocracia pública en un conjunto de organizaciones cuya única diferencia con el sector privado y las organizaciones no lucrativas sea la naturaleza de los productos que son prestados.

En segundo lugar, la gobernanza se refiere a los procesos, mientras que la NGP hace referencia a los resultados. Entender la gobernanza -su dirección, sus prácticas y resultados- es en gran medida una cuestión de observar e interpretar el proceso a través del que se desarrolla y cuál es la influencia relativa de los actores implicados en él. La NGP dice poco de los procesos: se centra de forma prácticamente exclusiva en el desarrollo de las técnicas de gestión intraorganizacionales que aseguran la satisfacción del cliente y la eficacia. Esta diferencia es muy importante, puesto que la Administración Pública en gran medida se centra sobre normas procedimentales y regulaciones. Los modelos tradicionales de Administración PÚblica facilitan normas detalladas acerca del proceso de deliberación, porque la regulación del proceso es el método weberiano de control de resultados: un proceso deliberativo legalmente correcto se consideraba que implicaba un resultado correcto. Un problema afín es que la NGP dice poco sobre aquellos aspectos del sector público que no están implicados directamente en la producción de bienes o servíclos. y su aplicación en estos sectores de la burocracia pública es incierta.

En tercer lugar, la NGP es un programa intraorganizaclonal de reforma administrativa. mientras que la gobernanza es una perspectiva interorganizacional (Rhodes. 1997, p. 55). Además, las formas emergentes de gobernanza que se observen en muchas democracias occidentales avanzadas deben ser concebidas como modelos alternativos de persecución de los intereses colectivos (Peters, 1996). Así, la gobernanza es esencialmente una teoría política -en la medida en que describe un cierto tipo de intercambio entre el Estado y la sociedad-o mientras que la NGP es una teoría organizativa.

En cuarto lugar. la gobernanza se refiere al mantenimiento de los recursos públicos y privados bajo algún grado de control político y al desarrollo de estrategias para sostener la capacidad del gobierno para actuar: la NGP se refiere básicamente a la transformación del sector público. La gobernanza se refiere a algo que trasciende deliberadamente las fronteras del gobierno y donde las estructuras gubernamentales coordinan y dan dirección a los esfuerzos de colaboración público-privados (Rhodes. 1997; Kooimon, 1993). La perspectiva de la estrategia de la NGP es mós introvertida y apunta a alterar las relaciones Estado-sociedad *sólo* en la medida en que los modelos de gestión del sector público puedan reemplazar *los* modelos

tradicionales de gestión organizacional en la Administración Público y en el intercambio entre los prestadores de servicios y los clientes del sector público.

Finalmente, la gobernanza no llega con el mismo equipaje ideológico o ideales característicos que la NGP. La introducción de nuevas formas de gobernanza puede ser implementada sin cambios culturales profundos en el servicio público; dichos cambios, sin embargo, son el centro de lo NGP. De hecho, tal y como hemos señalado, muchos de los rasgos mós importantes del modelo de gobernanza se han implementado durante años; buena parte del debate sobre su importancia es que ahora estón siendo implementados en los sistemas de Westminster: con una tradición de gobierno más fuerte y centralizado.

Las diferencias entre la gobernanza y la NGP resultan más aparentes cuando observamos pocos casos en los que ambas filosofías o alguna de ellas han congeniado. La difusión de la NGP parece estar relacionada en cierto modo con la fortaleza del Estodo, Tradicionalmente, los Estados fuertes no han tenido que depender de la inclusión de los actores privados o del tercer sector en el proceso político a fin de incrementar su capacidad para imponer su voluntad sobre la sociedad civil. La capacidad institucional de los Estados fuertes se unió a una fuerte tradición legalista que garantizó la capacidad del Estado para poder lograr sus intenciones y objetivos. Para los Estados (o ciudades) más débiles, el unir las fuerzas con los actores del sector privado ha sido una estrategia establecida para incrementar su capacidad de gobierno (Stone, 1989).

La excepción obvia a este patrón es Gran Bretaña. La señora Thatcher introdujo un estilo de NGP tanto en los gobiernos centrales como subnaclonoles. utilizando el empuje de un gobierno fuerte y centralizado. De hecho, la transformación de la función pública británica formaba parte del gran proyecto thatcheriano de permitir a las fuerzas del mercado introducirse en el servicio público, cosa que era vista como un obstáculo para el crecimiento económico. El hecho de que los países anglosajones estuviesen entre los primeros en adherirse a los ideales de la NGP también puede ser explicado por los fundamentos culturales y la inclinación de ser precursora la libre empresa en estos países (Peters. 1996).

La gobernanza, como todos los modelos de servicios públicos, parte de la cultura política en la que se encuentra. Por lo tanto, la emergencia de la gobernanza aparecerá en diferentes formas institucionales de diferentes contextos nacionales. La NGP es mucho menos contextual y menos sensible hacia las diferencias entre jurisdicciones; es más genérica y mucho más enfocada a cambiar los valores y las prácticas del sector público. Como la gobernanza es una mezcla de valores privados y públicos, y la NGP puede ser descrita como una inyección unilateral de valores y objetivos del sector

empresarial al sector público yola producción y prestación de servlclos públicos, no hay mucha interdependencia entre la gobernanza y la NGP. Muchos Estados han adoptado una filosofía, pero no las dos.

Esta breve discusión sobre la NGP y los modelos emergentes de gobernanzo. en última instancia, reclama el aspecto normativo sobre la especificidad del serviclo público y del proceso político. Este aspecto tiene relación con nuestra percepción del interés público y con qué estructuras de la sociedad lo respaldan y lo defienden. Si mantenemos que el sector público tiene un alto grado de especificidad. esto debería llevarnos a reconocer que el servicio público necesita ser evaluado por unos patrones diferentes a los del sector empresarial. *Valorar* procesos guiados principalmente por la legalidad, la igualdad y la seguridad jurídica en términos de su eficacia organizacional es, en cierta medida, menospreciar las consecuencias de la especifidad política y social del servlclo público.

LAS TRADICIONES DE GOBERNANZA y ADMINISTRACiÓN PÚBLICA EN EUROPA

La emergencia de la gobernanza en el contexto europeo occidental se debe entender en contraposición a la naturaleza histórica de la Administración Pública y de las relaciones Estado-sociedad. Obviamente, no está entre los objetivos de este artículo ofrecer una explicación completa de estos desarrollos y de cómo la gobernanza encaja en estas tradiciones, por lo que nos centraremos en dos aspectos de este tema. Una dimensión importante de la cuestión de cómo la gobernanza encaja en la Administración Pública europea son los patrones históricos de intercambio Estado-sociedad. Otro aspecto crucial de este problema es la importancia de la legalidad, la jerarquía y el control político en la tradición de la Administración de Europa occidental.

MUESTRA DE LA EMERGENCIA DE LA GOBERNANZA y LA NUEVA GESTiÓN PÚBLICA: CUATRO CASOS

	Gobernanza		
		Limitada	Extensa
NGP	Limitada	Japón	Suecia
	Intermedia	Estados Unidos	Países Bajos
	Extensa	Nueva Zelanda	Gran Bretaña

Las relaciones Estado-sociedad y la Administración Pública

En varios Estados de Europa occidental, pero sobre todo en pequeñas democracias industrializadas como Austria, Bélgica, Países Bajos y los países escandinavos, las relaciones Estado-sociedad históricamente han sido construidas por una diversidad de acuerdos corporativistas. Los intereses organizados, las organizaciones sindicales y las organizaciones de voluntarios mediaron en la diferenciación Estado-sociedad al ejercer una presión e influencia política considerables en todos los estados del proceso de elaboración de políticas públicas (Katzenstein, 1984, 1985; Schmitter y Lehmbruch, 1979). Patrones parecidos -aunque menos pronunciados- de implicación organizacional en el proceso político están presentes también en Alemania y Francia.

Además de su estilo corporatista de elaboración e implementación de políticas públicas, estos países también construyeron Estados del bienestar integrales y universales durante la postguerra (Esping-Andersen, 1990). Claramente eran proyectos políticos que encontraron una gran oposición política mientras se desarrollaban y que fueron tolerados por la clase media debido a la naturaleza universal de sus programas.

Así, la Administración Pública ha sido desafiada durante la mayor parte de este siglo por dos frentes. El primero ha sido la inclusión de intereses organizados en la implementación de la política pública, que ha enfrentado a la burocracia pública con actores de la sociedad poderosos en su dominio organizacional. La gestión del conflicto creado entre el interés público -expresado en el buen hacer de la justicia de la burocracia pública, por un lado, y los intereses sociales más estrechamente definidos, por el otro- ha requerido habilidades negociadoras y un respeto mutuo considerables.

El otro reto ha sido la mezcla de los ideales de la Administración Pública de imparcialidad y legalidad con la implementación de los programas del Estado del bienestar. Aquí, el problema no ha sido tanto que los programas del Estado del bienestar presuponen compromisos con aquellos valores y normas centrales de la Administración Pública, sino la tarea de contar con el entusiasmo burocrático -o al menos soporte o tolerancia pasiva- hacia el Estado del bienestar (Rothstein, 1996).

Principalmente, como resultado de una crisis fiscal exacerbada de las democracias europeas occidentales, las reformas administrativas orientadas al mercado han reformado muchos de los rasgos tradicionales de las burocracias públicas (Cassese, 1995; Pierre, 1993; Rouban, 1993; Derlien, 1993; Petersson y Sóderlind, 1994). Asípues, se han introducido los mercados internos, la diversificación de los esquemas salariales, la elección de los clientes, los indicadores de rendimiento, etc. Sin embargo, la mayoría de los Estados europeos -con la Gran Bretaña como excepción significatlva- no se han

adherido incondicionalmente a la NGP. El énfasis creciente en la eficacia, y las reformas implementadas a tal efecto, no ha cambiado la estructura global del servicio público o su estilo de gestión, sino que ha sido implementado en gran medida en las estructuras organizacionales existentes.

En lugar de ello, varios Estados han mostrado un interés creciente en explorar nuevos modelos de cooperación entre el Estado y los intereses organizados. Los países escandinavos han tenido cada vez más cooperación a nivel local entre las autoridades y las asociaciones voluntarias de prestación de servicios públicos. La larga tradición de implicación corporativista en la implementación de las políticas públicas ha ayudado probablemente a allanar el camino para las formas emergentes de gobernan-20. Estos intercambios han significado dar a estas nuevas redes nuevos objetivos y roles, más que desarrollar nuevas redes a lo largo de la frontera público-privado.

Francia parece ser una excepción importante en el patrón de la gobernanza de Europa occidental que hemos descrito más arriba. El estilo más tecnocrático y jerárquico *(top-down)* de elaboración de políticas públicas en Francia implica que el formato emergente de gobernanza pudiera no ser compatible (Cohen. 1996: Hovword. 1983). Hay un fuerte elemento de conexión de redes en el propio gobierno, y esto puede unir diferentes elementos del Estado y la sociedad, pero, sin duda alguna, no con la sociedad como elemento dominante. El antiguo debate sobre la existencia de corporativismo en Francia es un indicio de la compatibilidad cuestionable de los modelos de gobernanza en este escenario.

El modelo del *Estado* de *Derecho (Rechtstaat)* de Administración Pública y la gobernanza

Si la cultura política corporativista ha sido un fundamento importante sobre el que se ha construido la gobernanza durante los noventa, la fuerte tradición de legalidad y prudencia de las Administraciones Públicas de la Europa occidental ha sido un obstáculo a la reforma administrativa de criterios similares. Los ideales del Estado de Derecho *(Rechtstaat)* de seguir un procedimiento altamente regulado, una organización integrada verticalmente, una amplia deliberación y un trato justo y de igualdad no se dejan convencer para generar economías de escala o eficacia creciente.

Por encima de todo, la compensación entre la legalidad y la seguridad jurídica, por un lado, y la eficacia, por el otro, es un tema complejo. Es interesante que lo que la mayoría de los gobiernos parecen haber hecho es simplemente ignorar la compensación o, alternativamente, desplazarla de la elaboración de políticas públicas a la esfera burocrática del gobierno. Así, la mayoría de Europa occidental ha sido testigo de la relajación del control

presupuestario *(input),* el crecimiento del énfasis político sobre la eficacia del servicio público, la descentralización del Estado en los gobiernos subnacionales (con Alemania como excepción de poca envergadura) y las fuertes presiones políticas sobre la burocracia para dar más opciones a su servicio. Pocas de estas políticas han abordado explícitamente el asunto de hasta qué punto deberían estas reformas estar acompañadas de una relajación de los patrones tradicionales del *Rechtstaat.*

La competencia *strictu sensu* es ajena al modelo europeo tradicional de Administración Pública, tanto en el seno del servicio público como entre los que prestan servicios públicos y privados. Por tanto, autorizar esta competencia ha supuesto considerables problemas organizacionales. En la mayoría de jurisdicciones, el resultado ha sido que el Estado ha conservado un control de calidad bastante riguroso sobre los servicios que se han contratado fuera; este control se considera la mayor defensa en contra del declive de los estándares de servicio

Como ya hemos apuntado, la NGP se ha introducido más ampliamente en Gran Bretaña. Sin embargo, casi todos los países al menos han considerado algunas modificaciones en esta misma dirección. Con frecuencia, el patrón de reforma ha sido similar al de permitir a la gobernanza reemplazar el fuerte control del gobierno; los cambios han sido más operativos que en el marco normativo y legal de la Administración Pública.

La historia de la Administración Pública en Europa occidental ha estado muy determinada por las tensiones entre la politización y los ideales del *Rechtstaat* y entre el universalismo y el corporativismo. Dar rienda suelta a los gobiernos locales a fin de facilitarles la discrecionalidad necesaria para meterse en partenariados, redes y operaciones conjuntas con actores importantes de la sociedad ha sido un elemento importante de gobernanza. Aquí las burocracias públicas en los Estados del bienestar europeos hacen uso de su experiencia considerable y su memoria organizativa; muchos de estos Estados han visto implementados la amplia mayoría de programas del Estado del bienestar más por los gobiernos locales y regionales que por el Estado (Sharpe, 1988; Pierre, 1994).

¿CÓMO ENCAJA EL DEBATE DE LA GOBERNANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS?

El concepto de gobernanza sin gobierno puede parecer que encaja con las tradiciones de la Administración Pública americana. Los Estados Unidos han sido descritos como una sociedad sin Estado, sin ninguna de las tradiciones de los Estados europeos. En esta tipificación de los Estados Unidos, su gobierno es más político que una manifestación de una entidad estatal prácticamente metañsica. Desde esta visión del gobierno

americano, el paso de una concepción estado-céntrica del gobierno a una visión más centrada en la sociedad debería ser un cambio de énfasis fóclt,

Además de la aparente debilidad del gobierno americano, la tradición de una sociedad civil fuerte fue la que más tuvo que soportar del gobierno. Incluso antes de ponerse de moda, el gobierno en los Estados Unidos utilizaba al sector privado (tanto para acciones lucrativas como no lucrativas) para ayudar a elaborar e implementar las políticas públicas (Saloman, 1981; Kettl, 1987). El sector privado podía haber destacado más en los últimos años, pero el cambio ha sido menos llamativo que en Europa. De hecho, la historia de la resistencia y el escepticismo al gobierno de los Estados Unidos hace que el concepto de gobernanza sin gobierno suene muy normal allí.

Por otro lado, hay muchos indicios de que la Administración Pública en Estados Unidos ha cambiado menos que en otros sistemas (Peters, 1998). La filasaña de la NGP ha sido adoptada en menor grado que en Europa o las antípodas. Esto es especialmente cierto en la dimensión competitiva de la NGP. Cualquier modificación de la Administración ha sido para mejorar la participación (especialmente de los miembros de organizaciones gubernamentales) y la desregulación interna (Dilulio, 1994). La *Nafional Performance Review* enfatizó la necesidad de reducir el grado de jerarquía de las organizaciones federales y «dejar a los gestores gestionar».

La propia ausencia de una tradición de Estado fuerte en los Estados Unidos parece que haga menos probable el cambio hacia un modelo de gobernanza de redes. La denigración general del gobierno, especialmente de la burocracia, hace menos probable que la burocracia disponga de la libertad para negociar libremente con el sector privado. Existen ejemplos contrarios, como la utilización de la elaboración de normas negociada, pero la práctica general es, tanto para el Congreso como para la Presidencia, hacer una supervisión sustancial de la burocracia.

El Estado americano (sí, existe uno) es algo paradójico en el énfasis continuado puesto en la separación entre Estado y sociedad. El sector privado es elogiado como modelo de eficacia y buena gestión. El gobierno parece bastante dispuesto, e incluso ansioso, a renunciar a (algunas) funciones siempre que sea posible, y así permitir al sector privado hacer lo que mejor pueda -casi todo desde esta perspectiva-o La diferencia con la mayor parte de Europa es que hay muchas más cosas que los americanos consideran apropiadas para el sector privado.

A pesar del énfasis en la virtud de la gestión del sector privado, hay un control más politizado y más legal sobre la burocracia que el que actualmente se encuentra en otras democracias angloamericanas. No se permite a las

organizaciones entrar en competencia por iniciativa propia, sino que se mantienen bajo control político. Parece que se da por asumido que no se puede confiar en las burocracias ni en ningún acuerdo que puedan hacer a favor de la gobernanza. El control político es especialmente importante para el Congreso, ya que depende del servlclo electoral y de un control particular sobre la burocracia para buena parte de su campaña política. La mayor excepción a esta generalización es la *Government Performance and Results Act* de 1994, que empieza a implementar la gestión basada en resultados a nivel federal.

A pesar de que el gobierno federal de los Estados Unidos no parece compatible con el modelo de la gobernanza, el gobierno local americano ha adoptado muchos de sus conceptos. Por ejemplo, el uso del partenariado público-privado se ha establecido bien en este nivel de gobierno (Beauregard, 1998), y existen redes bien desarrolladas con mayor influencia sobre -e incluso control- la política pública que la que se encuentra en el nivel nacional. También se tiene la sensación de que los gobiernos locales americanos han sido más creativos en la selección e implementación de instrumentos de políticas que a nivel nacional.

Los gobiernos estatales y locales también han tenido más probabilidades de adoptar las ideas de la NGP. De hecho, Osborne y Gaebler (1992) desarrollaron sus ideas sobre la reinvención del gobierno principalmente desde la experiencia del gobierno local de California. Muchas ideas basadas en el mercado y asociadas con la NGP se han evitado a nivel nacional pero se aplican a nivel local, y el gobierno subnacional de los Estados Unidos es el más moderno de los dos niveles de gobierno. El gobierno federal ha posibilitado en cierto modo la reforma de los gobiernos estatales y locales con el uso de subvenciones en bloque que les facilitan recursos y libertad para desarrollar mecanismos más creativos para facilitar servlcíos al público.

¿Por qué son los gobiernos locales y estatales de los Estados Unidos capaces de gobernar y gestionar con mayor libertad que el gobierno nacional? Una respuesta es que el gobierno local está menos deslegitimado que el gobierno nacional: la mayoría de encuestas demuestran que se tiene mayor confianza en el gobierno local que en el gobierno federal. Por lo tanto, es más probable que el público conceda a este nivel de gobierno la libertad necesaria para gestionar e implementar partenariados efectivos. Además, es probable que el gobierno local tenga interacciones más cercanas y continuas con el sector privado en su propia área, por lo que estas relaciones pueden emerger de forma natural. Así pues, con frecuencia el gobierno local de los Estados Unidos es, por lo tanto, un actor más poderoso que el gobierno federal, ya que es capaz de gobernar tanto a través de las técnicas tradicionales de mando y control como a través de formatos menos convencionales asociados con la gobernanza.

CONCLUSIONES: ¿ROMPIENDO EL CAMINO? ¿ABRIENDO EL CAMINO?

El debate sobre lo gobernanzo podría ser simplemente el de lo comunidad académico poniéndose 01 corriente de lo realidad del sector público en el mundo contemporáneo. Tal y como puede suceder en los instituciones, puede haber uno trayectoria de dependencia en lo academia. A veces estamos ton encerrados en nuestros cominos teóricos y empíricos que nos es difícil reconocer los cambios sutiles que ocurren con el tiempo. Se ha forzado o los arquitectos de lo reformo o dirigir estos cambios de uno manero más cuidadoso y más directo.

Los arquitectos de lo reformo administrativo han afrontado un dilema complejo relativo 01 grado de cambio que pueden conseguir, por un lodo, y lo probabilidad del éxito de lo reformo, por el otro. Los reformas que persiguen variar el marco normativo y el *modus operandi* de lo Administración Público, y así desafiar profundamente las normas y prácticas establecidas, pueden, en el mejor de los casos, llevar o cabo cambios menores y, en el peor, transmitir al servicio público confusión, conflictos y discrepancias entre la cultura organizativa y las expectativos de roles externos, causando así una paralización. Reformas más moderadas -por ejemplo, una secuencia de cambios en aumento pero consistente- es probable que provoquen menos cambios dramáticos sin grandes consecuencias disfuncionales.

Aún más importante, los reformistas topan con la *trayectoria* de *dependencia* de los sistemas administrativos que hemos apuntado anteriormente. Por ejemplo, la emergencia de la gobernanza en Europa occidental está en cierto modo incluida en la tradición corporativista de la cultura política. Igualmente, la indecisión hacia la NGP en gran parte de Europa occidental se explica por la fuerte tradición legalista de la Administración Pública. Este control siempre ha sido amplio en los Estados Unidos, y las reformas administrativas basadas en el mercado han encontrado aquí mucha menos oposición, al menos en los gobiernos estatales y locales. La mayor parte de esta estrategia de reformo administrativa ha estado sujeta a un intenso debate o nivel federal. Mientras tanto, los gobiernos locales aparentemente están menos preocupados por las dimensiones ideológicas de los principios, ya que fraguan coaliciones público-privado en diferentes áreas de la prestación de servicios públicos. Los gobiernos locales siempre han estado más orientados o los resultados en su *modus operandi* que los instituciones estatales o federales.

Los Estados fuertes parecen estar mucho menos inclinados a comprometerse con el modelo de *Rechtstaat* de Administración Pública y parecen tener menos problemas en participar en la gobernanza que los Estados más débiles como los Estados Unidos. Dicho lo cual, hay mucha parte del debate sobre la gobernanza en Europa que se refiere al debate actual sobre la reforma administrativa en los Estados Unidos. Uno de estos temas es lo im-

portancia creciente de las redes, que asumen una posición poderosa en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Para los europeos con la tradición estatal más fuerte, los Estados pueden entrar en estas coaliciones sin tener miedo de comprometer valores políticos y administrativos centrales. En los Estados Unidos, por otro lado, instituciones federales y locales débiles corren un mayor riesgo de ser cooptadas o marginadas por los actores e intereses del sector privado.

Así, la gobernanza y la NGP han encontrado oposición tanto en Europa como en los Estados Unidos, aunque por razones diferentes. En ninguno de los casos, estas reformas son completamente compatibles con las tradiciones administrativas de los países en los que se recomienda implementarlas. Incluso en las dos áreas hay diferencias claras en la compatibilidad de las reformas. En los Estados Unidos, los cambios tienden a ser más compatibles con el espíritu encontrado en los gobiernos locales que con el del gobierno federal. En Europa, los países escandinavos y los Países Bajos han utilizado muchas de las ideas de la gobernanza durante décadas, mientras que países europeos más grandes han tenido algo más de dificultad para asimilar estas ideas y conceptos. Así, podemos ver de nuevo que es probable que ninguna reforma sea universal; en cambio, la reforma puede encajarse con cuidado con las necesidades y las tradiciones del sistema político más grande.

BIBLIOGRAFíA

AUcOIN, P. (1996): *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective,* Montreal: Institute for Research on Public Policy.

BEAUREGARD, R. A. (1998): «Public-Private Partnerships as Historieal Chameleons: The *Case* of the United stotes». en J. Pierre (ed.). *Partnerships in Urban Governanee: European and American Experiences,* London: Maemillan.

BEKKE, H. A. G. M; KleKERT, W. J. M" Y KOOIMAN, J. (1995): «Publlc Management and Govervonce», en W. J. M Kiekert y F. A. van Vught (eds.). *Publie Policy and Administrative Sciences in the Netherlands,* London: Harvester-Wheataheaf.

BRUJIN, J. A. de, y HEUVELHOF, E. F. ten (1997): «ínstrurnents of Network Management», en W. J. M Kiekert, E.-H. Klijn y J. F. M Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks.* London: Sage.

CASSESE, S. (1995): «Les sueces et les echees de la modernisation de l'administration Italienne», *Revue Francaise d'Administration Publique,* n." 75.

COHEN, E. (1996): *La Tentation Hexogonole: La souverointe* a *l'epreuve de la mondalisation.* Paris: Fayard.

DERUEN, H.-U. (1993): «German Unifieation and Bureaueratie Transformation», *Internationot Politicol Science Review,* n.? 14.

Dlluuo, J. J. (1994): *Dereguloting Government* Washington, DC: The Brooklngs Instltutlon.

ESPING-ANDERSEN. G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitallsm,* Princeton, NJ: Princeton University Press.

HAYWARD, J. E. S. (1983): *Governing France: The One and Indivisible Republic,* London: Weidenfeld and Nicolson.

HIRST, P., y THOMPSON. G. (1996): *Globalization in Question.* Cambridge: Polity Press.

Hooo. C. (1991): «A Public Management for All Seosons?», *Public Administration.* n.O 69.

KATZENSTEIN. P. J. (1984): *Corporatism ona Cnonqe,* Ithaca. NY: Cornell University Press.

- (1985): *Small Stales in World Markets,* Ithaca, NY: Cornell University Press.

KETTL. D. F. (1987): *Third-Party Government and in Public Manager: The Changing Forms of Government Action,* Washington, DC: National Academy of Public Administration.

KOOIMAN, J. (ed.) (1993): *Modern Governance: Government-Society Interactions,* London: Sage.

MARCH, J. G., Y OLSEN, J. P. (1989): *Rediscovering institutions: the organizational basis of poütlcs.* New York: Free *Press.*

MARSH, D., Y RHODES. R. A. W. *(eds.)* (1992): *Policy Networks in British Government;* Oxford: Clarendom.

NIELSEN. K., Y PEDERSEN, O. K. *(eds.)* (1990): *Forhandlingsokonomi i Noraen.* Copenhagen: Jurist- og Ókonomiforbundets Forlag.

OSBORNE, D., y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government,* Reading, Mass.: Addison-Wesley.

O'ToolE, L. J. (1997): *«The* Implications for Democracy In a Networked Bureaucratic World», *Journal of Public Administration Research ona Theory,* n." 7.

PETERS. B. G. (1993): «Managing the Hollow Store». en K. Eliassen y J. Kooiman (eds.), *Managing Public Organizations,* London: Sage.

- (1996): *The Future ot Governing.* Lawrence, Jans.: University of Kansas Press.

- (1998): *Governance in Africa,* United Nations *Conference* on *Governance* in Africa.

PETERSSON, O., Y SóDERUND, D. (1994): *Svensk forvaltningspolitik,* Stockholm: Allmónna Fórlaget.

PIERRE, J. (1993): «Legitimacy, Institutional Change, and *the* Politics of Public Administration in Sweden», *International Polltical Seience Review,* n.o 14.

- (1994): *Den Lokalo Stoten (The Local Stote),* Stockholm: Almqvist & Wiksell Fórlag.

RHOOES, R. A. W. (1988): *Beyond Westminster ona Whltehall.* London: Unwln-Hyman.

- (1994): .The hollowing out of the state», *Polltlcal Quorterly.* n.o 65.

RHODES, R. A. W. (1997): *Understanding Governance: Policy Netwotks. Governance, Reflexivity and Accountability,* Buckingham: Open University Press.

ROUBAN, L. (1993): «France in Search of a New Administrative Order». *International Political Science Review,* n.? 14.

SALAMON, L. M. (1981): «Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Actíon». *Public Polics:* n." 29.

SCHARPF, F. W. (1997): «Introduction: The Problem-solving Capacity of Multi-level Governance», *European Journal of Publíc Policy,* n.? 4.

SCHMITTER, P. C., Y LEHMBRUCH, G. (eds.) (1979): *Trends Toward Corporalist Intermediation.* Beverly Hills, CA: Sage.

SHARPE, L. J. (1988): «The Growth and Decentralisation of the Modern Democratic stote». *European Journal ot Political Research,* n." 16.

STONE, C. N. (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta* 7946-7988, Lawrence: University Press of Kansas.

STRANGE, S. (1996): *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy,* Cambridge: Cambridge University Press.

THOMAS, C. W. (1997): «Publlc Management as Interagency Cooperation: Testing Epistemic Community Theory at the Domestic level». *Journal ot Publíc Administration Research and Theory,* n.? 7.

WHITLEY, R., y KRISTENSEN, P. H. (1997): *Governance at Work: The Social Regulation of Economic Relations,* Oxford: Oxford University Press.

MODOS DE GOBERNACIÓN DE LAS SOCIEDADES GLOBALES

JOAN PRATS CATALÀ

1. ALGUNAS TRANSFORMACIONES QUE LA GLOBALIZACIÓN IMPULSA EN LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN PÚBLICA

El conjunto de fuerzas y procesos que hoy designamos como globalización está convirtiendo nuestras sociedades en más complejas, diversas, dinámicas e interdependientes que en ningún otro momento histórico. Estas transformaciones sociales están impactando de modo diverso en nuestra política y gestión pública y, por lo tanto, en los modos de gobernación y regulación social. A los efectos de este trabajo, nos limitamos a destocar las transformaciones siguientes:

1) La globalización transforma los «intereses generales», fundamento último de los Estados y de sus Administraciones, en un triple sentido: a) Por un lado, los «intereses generales nacionales» dependen cada vez más de la posición que los Estados son capaces de alcanzar en un sistema internacional muy asimétrico. b) Por otro, emergen los llamados «bienes o intereses públicos globales» (paz, seguridad medio ambiente, institucionalidad de los mercados supranacionales, prevención de la salud frente a ponderníos. etc.), de cuya satisfacción depende el bienestar nacional pero que resultan imposibles de satisfacer sin la cooperación internacional. e) En las condiciones de complejidad, diversidad, interdependencia Y dinamismo planteadas por la globalización, la realización de los intereses generales ya no puede ser el monopolio de los poderes públicos. Éstos continúan siendo los únicos titulares formalmente legítimos y los decisores últimos, pero su acción sólo resulta eficaz y legítima cuando consiguen que las decisiones públicas y su ejecución sean el resultado de una interacción entre los poderes públicos, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil. Como exponemos más adelante, saber crear las condiciones para que se den positivamente estas interacciones constituye la clave del buen gobierno de nuestro tiempo. es decir; de la gobernanza.

2) La globalización transforma también la política. Se registra una paradoja aparente: ahora, cuando la democracia se expande más que nunca, el déficit democrático y el descrédtto de la política parecen mayores que nunca. la explicación no es tan difícil: estamos abordando los desafíos

planteados por la globalización no sólo con las ideas, sino con las instituciones. las capacidades y las prácticas de la política democrática de los Estados nacionales. Diversos procesos confluyen en la crisis y cambio que está viviendo la política:

- La política se redescubre y revaloriza al percibirse los límites de la tecnocracia: de pronto percibimos que la ciencia. la técnica y sus expertos no poseen conocimiento ni suficiente ni indiscutible frente a las grandes cuestiones públicas; sabemos más que nunca y somos más conscientes que nunca de los límites de nuestro saber; las decisiones públicas ya no se legitiman sólo en la técnica; en el proceso decisorio es necesario alumbrar los intereses y las valoraciones en conflicto, saber instrumentar el consenso y. en su defecto. decidir evitando el desgarro social que puede acabar haciendo inviable la decisión.

- Pero la política entra en descrédito porque la inadecuación de las instituciones políticas y administrativas a las nuevas realidades crea un marco de incentivos. a veces hasta perversos, de los que se deriva no sólo la corrupción político-empresarial, sino. lo que es peor; la generación de mala política. Por ejemplo. el dato de que los capitales y la tecnología necesarios para las grandes obras y servicios públicos se encuentren cada vez más concentrados en empresas privadas transnacionales sitúa a las Administraciones titulares de los intereses generales en una posición muchas veces de «principal» impotente ante un «agente» superpoderoso que puede, de hecho, acabar controlando todo el ciclo regulador y proveedor de servicios.

- Los partidos políticos, que van a seguir siendo instituciones-clave de la vida democrática, se hallan demasiado circunscritos al juego electoral nacional, son poco relevantes frente a los desaños de la gobernabilidad global y. además. pierden el monopolio de la praxis política. Por un lado, registramos niveles importantes de desinterés político, pero. por otro, un número creciente de ciudadanos siente que debe invertir en la *poñs* porque se encuentra en riesgo y porque para muchos el accionar cívico y político es inseparable de una concepción renovada de la libertad: la ciudadanía activa se dispara y la concepción neorrepublicana de la democracia gana fuerza y atractivo; el mapa de actores políticos se amplía y complejiza; los medios de comunicación, acompañados y transformados por Internet. ganan una importancia creciente en tanto que actores y arenas del proceso político.

- La política es cada vez menos dirección política de organizaciones técnicas y cada vez más articulación de asociaciones entre diversos niveles de gobiernos (gobierno multinivel) y con las organizaciones empresariales y las organizaciones y movimientos de la sociedad civil. Esto requiere grandes capacidades de iniciativa, liderazgo, concertación, prevención

y gestión de conflictos, de comunicación, de creación de equipos y redes, etc" fuertemente acompañadas de capacidades de análisis político. Las organizaciones de los partidos políticos cada vez controlan menos el entorno y tienen que adaptarse más a él; por eso tienen que abrirse, hacerse menos jerárquicas, más planas, más capaces de aprender, más conectadas con las organizaciones sociales, más responsabies... so pena, caso contrario, de ir produciendo la desafección o la hostilidad ciudadanas.

3) La gestión pública también se transforma con la globalización. Ya no basta con que las Administraciones Públicas, como organizaciones, actúen legal, objetiva, eficaz y eficientemente. Diversos procesos confluyen yestán transformando decididamente la gestión pública:

- En primer lugar, la discrecionalidad pasa a impregnar casi todo el actuar administrativo. La complejidad y dinamicidad impiden que la ley y los reglamentos puedan programar el actuar administrativo. El Derecho tiene que reconocer espacios crecientes de discrecionalidad en el actuar administrativo. Los controles tradicionales de la discrecionalidad resultan muy inadecuados; los nuevos controles de gestión por resultados no acaban de implantarse y también tienen sus límites; este contexto dispara las posibilidades de corrupción y no garantiza la buena gestión; como estos procesos coinciden con los de expansión de la democratización, las demandas por nuevos arreglos institucionales que aseguren la transparencia, el control y la responsabilidad de los políticos y gestores se disparan.

- En segundo lugar, la gestión pública se hace crecientemente interorganizacional y esto plantea competencias renovadas en la dirección pública profesional. Como ya señalara Metcalfe, advirtiendo un extravío Inicial de la Nueva Gestión Pública, la alta gestión pública es hoy esencialmente interorganizacional y esto hace obsoletos la mayoría de los programas de formación en dirección pública. Las competencias de los directivos públicos cubren hoy dosis importantes de emprendizaje, descubrimiento de oportunidades para la mejor realización de intereses generales, innovación, creación de equipos, liderazgo del cambio, creación de tecnologías y metodologías que favorezcan la interacción organizacional, información y comunicación pública, etc.

- La gestión pública se diversifica y complejiza: a) Por un lado, las funciones administrativas se diversifican (formulación y aplicación de regulaciones, formulación de políticas y programas, servíclos de prevención, prestación directa de servicios, gestión del conocimiento..), resultando imposibles de reconducir a un solo diseño organizativo y funcional que sea prototipo de buena gestión (como fue la pretensión del paradigma burocrático). Las organizaciones administrativas se diversifican en su dl-

seño estructural, en sus tecnologías, metodologías y competencias de su personal. Ya no son reductibles ni a un solo modelo de buena gestión ni a un solo régimen jurídico-administrativo. b) Por otro lado, la mayoría de los grandes bienes públicos de nuestro tiempo se hacen interdepartamentales o transversales. Ni la seguridad ciudadana, ni la prevención de la salud, ni la gestión de la política inmigratoria, ni el fomento de la competitividad, ni la calidad de la educación pública ni un largo etcétera son ya bienes públicos o intereses generales cuya realización dependa de un solo departamento. Todas las grandes políticas públicas se han hecho transversales dentro de cada Administración, y esto exige una capacidad de gestión pública transversal que ha de superar la departamentalización y el exceso en las líneas jerárquicas.

- La gestión pública es cada vez más gestión del conocimiento. Pero de pronto los políticos y gestores descubren que el conocimiento es de naturaleza plural, que se halla disperso entre diversos actores y que es limitado, es decir; abre zonas importantes de incertidumbre y hasta de contradicciones. Captar el conocimiento necesario para la toma de decisiones y su correcta implementación obligan a ir mucho más allá de los informes técnicos y la participación ciudadana tradicionales. La construcción de relaciones de interacción, de redes, es fuente y se apoya a la vez en una concepción renovada de los sistemas de información y conocimiento, así como de las competencias requeridas para la buena gestión pública.

4) La globalización no disminuye la importancia pero cambia el papel del Estado, que tiene que renunciar a ser; como ha señalado Dirk Messner[1], el «sotucíonodor omnipotente de todos los problemas», delegando «hacia arriba» (al nivel internacional, a organizaciones multilaterales y supranacionales), de modo que la arquitectura de la gobernabilidad global vaya asentándose sobre núcleos regionales eficientes; simultáneamente, los actores locales ganan significación dentro de la nación y los actores no estatales asumen funciones que hasta ahora se adjudicaban al Estado. Están surgiendo los contornos de una sociedad red en la que el Estado cumple funciones de articulación e integración hacia adentro y hacia afuera, y en la que también las instituciones no estatales y las empresas han de asumir responsabilidades por el desarrollo.

A los Estados les va a corresponder cada vez más un papel de «gestor de las interdependencias» entre desafíos, actores y estrategias situados a lo largo del eje local-global. Esto exige grandes capacidades de seguimiento, jurisdicción y coordinación internacional, así como de comunicación y una gran disposición a aprender que trascienda las fronteras. La política va a tener lugar en estructuras horizontales y verticales cada vez

1 Moggl y Messner (2002). pp. 35-68.

más fuertes: estructuras en redes dentro de las sociedades están adquiriendo cada vez más importancia; la conducción jerárquica dentro de una instancia política se convierte en excepción; sistemas de soberanía cornportldo perforan la soberanía nacional; una estructura multinivel de la arquitectura de la gobernabilidad global. en la que actúa una pluralidad de actores privados y públicos, se superpone al sistema internacional del mundo de los Estados. La transformación de la política en esa dirección está en marcha desde hace tiempo debido al proceso de globalización.

> «La globalización no ha debilitado a los Estados, que siguen siendo los actores clave en la arena política interna e internacional. Pero está cambiando sus roles. Los Estados dejan de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos. La globalización está produciendo un nuevo orden de roles, asociaciones, partenariados entre los gobiernos, los ciudadanos y las empresas y fortaleciendo la influencia del público en las instituciones y los gobiernos... Crecientemente el Estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones. El Estado sigue procurando su función de cohesión social pero ahora apareciendo como el "hub" de actividades que conectan distintos actores en los más diversos campos, actividades, regiones, culturas. profesiones e intereses. Para eso no sirven las viejas estructuras burocráticas decisionales jerárquicas. La diferenciación creciente de necesidades, tecnologías, habilidades, ideologías e intereses ha producido una gran difusión del poder. Las estructuras monocráticas. compactas, piramidales que constituyen el legado del racionalismo del XVIII ya no representan la realidad de las administraciones públicas contemporáneas...»[2].

2. BUROCRACIA, NUEVA GESTiÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA COMO MODOS DE GOBERNACiÓN

A lo largo del último cuarto del siglo xx hemos visto discurrir en el ámbito de las ciencias de la administración un movimiento que nos ha llevado de la administración a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza. Este movimiento contiene el cambio de los paradigmas intelectuales que subyacen a las principales reformas administrativas impulsadas hasta mediados de los setenta (scdrnlntstrcclón o burocrccío»). desde mediados de los setenta hasta mediados de los noventa (<<gerencia o *monoaement»;* y desde entonces hasta la actualidad (<<gobernanza»).

2 Naciones Unidas (2001), p. 27.

Hasta mediados de los setenta las reformas administrativas se inspiraron en el modelo burocrático weberiano, sobre el cual se construyó la arquitectura institucional del Estado democrático y social de Derecho. Dicho modelo fue considerado a la vez como expresión de la racionalidad «gerencial» y de la racionalidad <<legal», es decir, como el más apropiado para garantizar: 1) la eficacia y eficiencia de la acción administrativa, y 2) la sumisión plena de las Administraciones Públicas al Derecho. El modelo inspiró la construcción del llamado «Estado administrativo» y fue el paradigma desde el que se desarrolló tanto la primera fase de las ciencias de la administración como el Derecho administrativo del proyecto antidiscrecional.

El modelo o tipo ideal burocrático es bien conocido: supone que las organizaciones administrativas sirven intereses públicos perfectamente separados de los intereses privados de sus funcionarios: que este servicio se realiza con pleno sometimiento a las normas y planes vigentes, por lo que el comportamiento burocrático resulto perfectamente previsible y calculable: que los funcionarios se encuentran perfectamente separados del oficio que ocupan y que los oficios se encuentran jerárquicamente ordenados: que los funcionarios son seleccionados y promocionados en base al mérito: que la realidad en la que la Administración opera puede ser plenamente conocida por la cúspide jerárquica de las organizaciones; que éstas pueden traducir el conocimiento en planes o normas que serán ejecutados con plena fidelidad por la jerarquía de funcionarios según las tareas asignadas a cada puesto y oficio: que los funcionarios sirven exclusivamente a los intereses generales mediante la aplicación de los planes y las normas, y que para ello se encuentran estatutariamente protegidos frente a las presiones políticas y sociales; que los intereses generales son trascendentes y no inmanentes al juego conflictivo de los intereses privados, y que corresponde al Estado y a sus funcionarios el monopolio de su definición...

Las denuncias de las disfunciones del tipo de organización burocrática empiezan con Robert K. Merton, que fue el primero en manifestar que las organizaciones burocráticas conducen al desplazamiento de los objetivos, a la rigidez, a la incapacidad de adaptación a las situaciones nuevas y al ritualismo. Los escalones de la disfunción burocrática serían los siguientes: a) La burocracia exige la seguridad de las reacciones y la observancia estricta de las normas y reglas. b) Este rigor tiende a subvertir el fin de la organización, que deja de ser la consecución de objetivos para transformarse en el cumplimiento de las normas. c) El desarrollo exacerbado de las normas impide la adaptación a las nuevas situaciones no previstas por los que las redactaron. d) Al final del proceso, las reglas establecidas para producir la eficacia en general terminan produciendo la ineficacia en los casos concretos, y las reglas pierden su utilidad y han de ser vulneradas.

García-Pelayo ya distinguió entre la racionalidad jurídica formal propia de la burocracia y la racionalidad material inherente a los valores de la eñco-

cío y de la eñclenclo-. En este mismo sentído. Albrow expresaba que la racionalidad burocrática weberiana es una racionalidad formal que no indica nada sobre la eficacia de este modelo de acción. Como máximo, la racionalidad legal será un presupuesto para la eficacia, pero no la garantiza en ningún caso, por lo que cabe concebir perfectamente su coexistencia con la lneflcockr'. Y Blau continuaba y remataba la conclusión indicando que como la organización burocrática no garantiza sino la racionalidad legal o formal, y como la eficacia y la eficiencia son hoy valores irrenunciables de las organizaciones que los modelos burocráticos no garantizan, se necesitará, en definitiva, solicitar que se renueve desde sus mismos fundamentos el concepto de racionalidad odrnlrustrctlvo". En otras palabras, es necesario construir o evolucionar hacia modelos organizativos que, sin renunciar a los valores representados por la legalidad, asuman y traten de poner remedio a sus disfunciones mediante la introducción de valores, comportamientos y sistemas gerenciales en las Administraciones Públicas.

Por lo demás, ya en los años cincuenta y sesenta muchos autores habían puesto en evidencia la pretendida universalidad del modelo burocrático, señalando muchas de sus insuficiencias y límites. Herbert Simon desarrolló una teoría de la organización partiendo del concepto de que sólo era posible una «racionalidad limitada», lo que cuestionaba un supuesto fundamental de la racionalidad burocrática. Michel Crozier puso sucesívornente de relieve la incapacidad de las organizaciones burocráticas para adaptarse incrementalmente a los cambios del entorno, así como la imposibilidad objetiva de erradicar la discrecionalidad en el actuar administrativo y la existencia de poderes fácticos y de reglas informales dentro de la organización. Niskanen y otros pusieron de relieve cómo los burócratas no eran sólo servidores de los intereses generales, sino que interpretaban éstos tomando en cuenta en primer lugar sus propios intereses funcionariales. Numerosos estudios empíricos cuestionaron la imparcialidad política, económica y social real de los funcionarios públicos.

Pero, aunque la contestación al pretendido valor universal del modelo burocrático viene de antes, las críticas no se tradujeron en reformas administrativas hasta que la crisis fiscal del Estado, unida a la crisis democrática de la delegación, la percepción cívica de la irresponsabilidad y alejamiento de las burocracias, la irrupción de las nuevas tecnologías, el primer impulso de la globalización y, con todo ello, el incremento de la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades, hicieron necesario acudir a nuevas ideas capaces de inspirar las reformas necesarias. La nueva gestión pública ha sido el paradigma de reforma administrativa prevaleciente hasta mediados de los noventa. Natural-

3 García-Pelayo (1974), pp. 28-29.

4 Albrow (1955).

5 Blau (1955).

mente, no se aplicó en todos los países por igual: tuvo gran influencia en los países angloamericanos -aunque con grandes diferencias entre ellos-, menos en los países nórdicos y escasa en los países de matriz latina y germánica. En España su influencia práctica ha sido escasa, aunque desigual.

Como ha señalado Guy Peters, las reformas desarrolladas a la sombra de la nueva gestión pública responden a un cuerpo de ideas desigualmente compartidas. Algunas de ellas fueron muy ampliamente compartidas y constituyeron un cuerpo de ideas ampliamente compartido acerca de cómo organizar y operar el sector público. Entre ellas:

- El desempeño mejora cuando los gerentes saben lo que se espera de ellos y los resultados son medidos en relación a tales expectativas. La gestión debe, pues, estar orientada a resultados fijados políticamente y técnicamente medibles.

- La gestión pública mejora cuando los gerentes disponen de cierta dlscrecionalidad y de la flexibilidad necesarias en el uso de los recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. La discrecionalidad y flexibilidad necesarias son controladas principalmente a través de la evaluación de resultados.

- El desempeño mejora cuando la autoridad operativa es delegada desde las agencias centrales y las unidades centrales de los Ministerios a favor de los niveles y unidades operativos.

- El desempeño mejora cuando las decisiones y controles gubernamentales se focalizan en los productos y los resultados más que en los insumas y los procedimientos.

- El desempeño mejora cuando los gerentes responden tanto del uso de los recursos como de los resultados que producen con los mismos.

Las ideas expuestas fueron, y en gran parte son, casi unánimemente compartidas. Probablemente llegaron para irse acrisolando en tiempos diversos en una cultura administrativa renovada.

Sin embargo, la nueva gestión pública vino acompañada también de otras ideas mucho más polémicas, mucho menos compartidas y de durabilidad más problemática. Entre ellas están que el desempeño mejora: a) cuando el ciudadano-cliente tlenelo posibilidad de elegir entre oferentes de servíclos públicos: b) cuando los servlclos del gobierno son tercerizados: c) cuando las organizaciones públicas se gestionan por imitación de la gestión privada: d) cuando la provisión de servlcios se separa de la formulación de políticas...[6].

6 Shick (2000). pp. 123 Yss,

Una de las propuestas más interesantes del movimiento de la nueva gestión pública consistía en restablecer el control político democrático sobre los agentes burocráticos mediante la reducción, en lo posible, de las ambigüed.ades de la delegación. La idea fuerza es que los ciudadanos, a través de sus representantes políticos, retomen el control del Estado, desplazado impropiamente a las manos de los burócratas y de los grupos de interés. Para ello hacía falta una profunda transformación de la organización y el ámbito del gobierno, había que reconceptualizar las relaciones entre política y Administración, separando institucionalmente la concepción de la ejecución de las políticas. Para evitar lo que se ha llamado desviación burocrática y neocorporativa (la desviación de los intereses generales a favor de los intereses de los funcionarios o las asociaciones empresariales o sindicales) se resuelve separar la concepción y formulación de las políticas y las estrategias, que se asigna a los ministros políticamente nombrados y a un *staff* de expertos completado por consultores contratados (cambiándose de este modo la idea de los anteriores gabinetes ministeriales), de su ejecución, que se asigna a los funcionarios públicos, ahora conceptualizados como gerentes públicos. De esta manera se acota y reduce la responsabilidad de los ministros, que ya no abarca la ejecución, sino sólo la formulación de las políticas. La relación entre políticos y gerentes públicos se configura como una relación entre principal y agente.

Para que el agente actúe en función de los intereses generales definidos por el principal resulta conveniente que se concentre en un sector o área de acción específicos. Cuanto más claras y menos conflictivas resulten las metas y objetivos propuestos al agente, menor discrecionalidad tendrá éste para asignar recursos entre diversos programas y, de este modo, podrá concentrar su discrecionalidad técnica en la mejor manera de alcanzar los resultados específicos predeterminados en el contrato de gestión o agencia. Esto, obviamente, determina una tendencia al estrechamiento y sectorialización de la acción administrativa. Al mismo tiempo, el control y la responsabilidad de los gerentes, dado el amplio margen de discrecionalidad técnica que se les reconoce, exigen poner en práctica medidas de evaluación del desempeño, expresadas normalmente en indicadores (completadas en algunos países con medidas de transparencia y control social). Cuanto más se simplifican las tareas, más fácil resulta medir el desempeño gerencial. La gestión pública superará de este modo las viejas negociaciones entre intereses y funcionarios públicos. Por fin, la gestión de los asuntos públicos podrá basarse en resultados.

Pero desde mediados de los noventa, pasada ya más de una década desde el inicio de las reformas inspiradas en la nueva gestión pública, se echa de ver que, evaluado por su propio estándar (la restauración de la responsabilidad y la eficacia del gobierno), los resultados del movimiento han sido, cuando menos, equívocos. Muchos autores observen que en los países de tradición británica, tras las reformas. el gobierno es menos responsa-

ble y no más eficaz que antes. Ello se debe principalmente a dos razones, ambas relacionadas con la teoría de la agencia subyacente al movimiento:

1) Nuevamente se ha revelado imposible separar la concepción de la ejecución, la política de su implementación. La distinción entre principal y agente no ha podido mantenerse porque la fijación correcta de las metas y objetivos en que se concretan los intereses generales no puede hacerse sin el conocimiento que sólo se revela durante la ejecución o implementación. En Gran Bretaña la experiencia muestra que, a pesar de los grandes esfuerzos desarrollados para fortalecer las capacidades de formulación y supervisión de los ministros, las agencias ejecutivas acaban desarrollando un cuasimonopolio de la experticia en el respectivo ámbito de política. Conscientes de ello, los ministerios para afirmar sus poderes de dirección tienden a inmiscuirse en los detalles operativos de la agencia. Por su parte, el ministro puede inhibirse de los defectos de ejecución pretextando que su responsabilidad se agota en la formulación... No parece que la configuración organizativa en base a la relación principal-agente haya mejorado la responsabilidad política democrática pretendida.

2) Al estrechar y simplificar los programas para hacer posible la evaluación por resultados, se ha dificultado considerablemente la coordinación y la colaboración interadministrativa y con los sectores empresariales y sociales. La nueva gerencia pública, con su visión de la Administración Pública como una constelación de agencias ejecutivas, no ha tenido en cuenta que la mayoría de los bienes públicos o intereses generales de los que depende el bienestar de nuestro tiempo no dependen de la acción de un único departamento y agencia, sino que requieren la capacidad de coordinación y colaboración entre una pluralidad de actores públicos, privados y civiles. Los grandes desaños del bienestar de nuestro tiempo (seguridad, libertades, competitividad, servicios de cohesión social, inmigración, educación, empleo de calidad, gobernanza global...) no se corresponden con las jurisdicciones departamentales y no pueden ser alcanzados sólo con la acción pública.

En 2003, la OCDE, quizá el organismo que con mayor convicción impulsó la versión eficientista de la nueva gestión pública, revisaba las reformas de los ochenta y los noventa desde el supuesto obvio, pero antes no proclamado, de que «aunque es ciertamente más deseable un gobierno más eficiente, la sola eficiencia no es garantía de mejor gobierno». Y, buscando las razones de por qué las reformas quedaron muy por debajo de las expectativas, avanzaba las siguientes:

- La tendencia a transponer al conjunto de los servicios públicos las ideas de gestión que enfatizaban los sistemas formales de especificación y medición no se hallaba bien fundada. Porque aunque es Importante fijar

mejores metas, objetivos y mediciones en el gobierno, hay que reconocer que esta aproximación tan formalizada tiene severas limitaciones cuenco se trata de actividades complejas, muchas de las cuales constituyen el núcleo o corazón del sector público. Esta aproximación fracasó ya hace décadas, no sólo en el sector privado sino en el sector público de las economías estatales planificadas, precisamente porque no es capaz de tratar problemas complejos y porque existen límites a la información disponible o que es posible procesar.

- En segundo lugar, no se tuvo suficientemente en cuenta que el gobierno, a pesar de su tamaño y complejidad, constituye una sola empresa. Los gobiernos operan en un marco constitucional unitario y dentro de un cuerpo unitario -aunque no necesariamente uniforme- de Derecho administrativo. Su desempeño viene determinado por la interacción entre diversos procesos: el de formulación y gestión de políticas, el proceso presupuestario, el de gestión del servicio civil y el de responsabilización, todos dentro de una determinada cultura político-administrativa. Obviamente, la reforma de cualquiera de estos elementos implica a todos los demás.

- Finalmente, no se comprendió que la gestión pública no se justifica sólo por la provisión eficaz y eficiente de servicios públicos, pues implica también valores más profundos directamente deducibles del orden constitucional en que la gestión pública debe enmarcarse. En tal sentido, la idea de la independencia profesional del servicio civil para asegurar la continuidad no partidista de las políticas públicas se expresa más efectivamente en la cultura del servicio civil que en las relaciones principal-agente. Cambiar los sistemas de incentivos de los servidores civiles podría socavar inadvertidamente esta independencia profesional o algún otro valor fundamental del buen gobierno, como la habilidad de los servidores civiles para trabajar colectivamente?

El paradigma de las reformas cambió de nuevo a mediados de los noventa. Desde entonces, especialmente en Europa, emerge, clara aunque desigualmente, un consenso creciente en que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza. gobierno relacional o en redes de interacción público-privada-civil a lo largo del eje local/global. Como consecuencia, se propone que la reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas se focalice en su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza.

---

7 Véase Shick (2000). p. 3.

> «La gobernanza de la integración europea ha sido crecientemente caracterizada como un sistema de gobierno multinivel en el que la autoridad pública se dispersa entre los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas. Las competencias se solapan entre los diferentes niveles de gobierno y los actores políticos interactúan en cada uno de ellos. Dado este policentrismo, la imagen de gobernanza multinivel subraya el hecho de que no hay ningún actor capaz por sísolo de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales. Esto es lo que explica por qué la europeización de las políticas no se ha traducido en más uniformidad, sino en una especie de *potcnwotk.* una mezcla compleja de estilos diferentes de elaboración, de instrumentos y de instituciones. La metáfora de las redes y el concepto de gobernanza resultan particularmente adecuados para expresar la esencia de la gobernanza multinivel europea.' El enfoque de las redes sugiere que la gobernanza habría de basarse en modelos flexibles de relación entre las autoridades públicas de los diferentes niveles, las asociaciones y los ciudadanos. Las redes se crean en función de ventajas mutuas y de objetivos compartidos, pero tienen la capacidad necesaria para adaptarse a medida que cambian los problemas y se pueden aprender nuevas respuestas. Este enfoque implica no sólo la descentralización del gobierno, sino la expansión de las relaciones horizontales en el sistema de gobernanza. También suponen el fortalecimiento de la comunicación, la confianza y la reclprocidods''.

En efecto, tanto la teoría administrativa como las políticas de reforma administrativa en los últimos tiempos (desde el debilitamiento del movimiento de la nueva gestión pública observoble desde mediados de los noventa), especialmente en Europa, han ido estableciendo como foco de análisis no la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino las interacciones entre los diversos niveles de éstas y entre ellas y las organizaciones privadas y de la sociedad civil, sin dejar de considerar nunca a la persona, el ciudadano (no el cliente), como el referente último de todo el actuar público. Esto no quiere decir que se abandone la consideración de la estructura, las funciones y los procesos de las organizaciones administrativas, sino que el estudio y la reforma de éstas se sitúan en el ámbito de las interacciones entre lo público-privada-civil, es decir, de los desaños que dicha interacción presenta para la actualización de las organizaciones públicas y sus capacidades de gobernación tradicionales.

A todo esto se alude con la referencia, cada vez más generalizada en el lenguaje político y administrativo comparado, a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador... A ello corresponde también el actuar diario de los directivos políticos y ge-

8 Véase Morato y Etherlngton (2003). pp. 274-275.

renciales de nuestras Administraciones Públicas, En España estamos ante una situoción de «realidades en busca de teoría». La metáfora de las «redes» tiende a expresar esta realidad: la práctica cotidiana de los políticos y gerentes públicos pasa por crear y gerenciar estas redes de actores diversos, autónomos e interdependientes sin cuya colaboración resulta imposible enfrentar los desafíos más urgentes de nuestros tiempo.

Los nuevos modos de gobernación que se reconocen crecientemente como «gobernanza» no significan anulación, sino modulación y reequilibrío de los anteriores. Como señala Kooírnon? estamos asistiendo más a un cambio por reequilibrio que a una alteración por abandono de las funciones estatales tradicionales. Hay un incremento de los roles del gobierno como socio facilitador y cooperador. Pero ello no determina la obsolescencia de las funciones tradicionales. La gobernanza, en la medida en que pueda ser considerada un paradigma, no tiene pretensiones de universalidad. En realidad, sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas. Dichos ámbitos incluyen, desde luego, todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que con razón pueda decirse que la gobernanza es el modo de gobernación, si no único, sí característico de nuestro tiempo.

3. RAZONES DE LA EMERGENCIA Y CARACTERíSTICAS DE LA RACIONALIDAD PROPIA DE LA GOBERNANZA

La gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que:

- Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desaños también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas (lo que no significa desconocer la diversidad y hasta conflicto de intereses entre ellos). Los intereses generales implicados en las grandes cuestiones de nuestro tiempo, debido a la complejidad de éstas, no pueden ser considerados trascendentes, sino inmanentes al proceso de formulación y gestión en redes de políticas públicas. De ahí que se rompa el dogma del monopolio estatal de los intereses generales. Esto, desde luego, supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre Estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambos, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales a través de las políticas públicas.

9 Kooiman (2005). Bóslcamente seguimos el marco conceptual y analítico propuesto por este autor,

- Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernación (burocracia y gerencia), debemos contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y designa sencillamente el cambio de foco en la búsqueda del buen gobierno. Con todo, la orlentoclón a la gobernanza cambia estructuras organizativas -requiere introducir flexibilidad-, perfiles competenciales de los gerentes -la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos-, cambio en los instrumentos de gestión -paso del plan a la estrategia, por ejemplo-, al tiempo que, desde una óptica democrática, multiplica el valor de la transparencia y la comunicación.

- No hay un modelo único de gobernanza. La gobernanza no pretende ser un modelo organizativo y funcional de validez universal, ni siquiera para las situaciones de alta complejidad a las que conviene que se aplique. Las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados. A diferencia del universalismo de la burocracia y la gerencia pública, la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.

- Las cuestiones o desafíos sociales hoy son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos ni están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor. El conocimiento y los recursos de control son siempre limitados y presentan márgenes de incertidumbre y, además, se hallan fragmentados entre los diversos actores involucrados. Sin articular la cooperación entre éstos, difícilmente puede lograrse una decisión razonable. La clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia. Hoy sabemos que nadie tiene el conocimiento suficiente para resolver unilateralmente cuestiones complejas. Conscientes de los límites de nuestro conocimiento, sabemos que debemos interactuar para buscar soluciones provisionales siguiendo procedimientos que nos permitan aprender permanentemente y adaptarnos a los resultados del aprendizaje.

- Esta conciencia de la limitación del conocimiento disponible ante cuestiones complejas, de la existencia de amplios márgenes de incertidumbre sobre las consecuencias de la decisión -por ejemplo, sobre la distribución de los beneficios y riesgos derivados de la misma-, hace que los objetivos de la gobernación no sean fáciles de determinar y queden sujetos a revisión frecuente. Los intereses generales se componen en procesos de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores involucrados. No hay interés general trascendente a los intereses sociales y

privados. No hay monopolio de los intereses generales por las organizaciones gubernamentales. Con el reconocimiento de la discrecionalidad necesaria en la toma de decisiones públicas. vinculada a la limitación y fragmentación de un conocimiento limitado yola necesidad de organizar la interacción sobre procedimientos que permitan el aprendizaje, se redescubre y revaloriza la política a la vez que se reconceptualiza la gestión pública. La política ya no puede pretender tener un fundamento exclusivamente legal y técnico. Su legitimidad parte del reconocimiento de que hacer política es optar entre bienes públicos igualmente valiosos, y que la decisión responde a juicios de valor: interés, oportunidad y otros que no sólo son. sino que deben ser siempre discutidos en la esfera pública.

- Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas. puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz, al menos en relación a los grandes desaños de nuestro tiempo. La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de tales estructuras y procesos, es decir: en la construcción de gobernanza.

- El gran desaño de las reformas administrativas hoyes reestructurar las responsabilidades. tareas y actividades de la gobernación en base a la integración yola diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción. Esto plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de la estructura de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación. de transparencia y responsabilización. El gran desaño es hoy hacer productivas las interacciones en que consiste la gobernación de las cuestiones complejas.

- Para ello. tanto las reformas como la teoría tienen que focalizarse en la interacción más que. como sucedía en las aproximaciones tradicionales burocrática y gerencial, en el gobierno como actor único o sobredeterminante de la gobernación.

A partir del oño 2000, la Unidad de Prospectiva de la Comisión Europea asumió la tarea de diagnosticar la crisis de gestión vivida en los últimos años por la propia Comisión, así como la elaboración de un Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. A tal efecto se organizaron diversos seminarios y encuentros cuyos trabajos fueron ampliamente difundidos[10].

10 Qulzó el mós significativo sea *Governance in the European Union,* dentro de la Colección «Cahiers» ot the Forward Studies Unit European Commlsslon, 2001. al que se puede acceder en *http://europe.eu./nt.*

El diagnóstico partió de la existencia de una crisis en las formas tradicionales de regulación y considera que el fondo de la crisis radica en lo inapropiado que resulta aplicar la racionalidad sustantiva a los grandes problemas de nuestro tiempo. Ello se debe a que los presupuestos de esta racionalidad ya no se sostienen frente a los fenómenos complejos que caracterizan nuestra era. No podemos enfrentar la complejidad si continuamos creyendo -**al** modo de la racionalidad sustantiva- que los fenómenos obedecen a leyes, que siempre podemos poner al día tales leyes y que, gracias a la acumulación y al procesamiento de la información, podemos usar nuestro conocimiento para actuar efectivamente. Frente a esta racionalidad sustantiva es necesario aclarar y reafirmar una nueva racionalidad procedimental. Esto implicaba revisar la concepción de racionalidad desarrollada por la modernidad.

La modernidad fue concebida como un intento de racionalizar la sociedad. Pero ¿qué es una decisión racional? La respuesta es clave para entender las transformaciones de los sistemas político-administrativos de nuestro tiempo. La convicción subyacente a la racionalidad sustantiva es que tanto en la naturaleza como en la sociedad existen órdenes de significación, verdades universales, leyes de la realidad que podemos descubrir a través de la razón sujeta al método científico. La razón nos permite acceder a la verdad, a lo que es universal y nos proporciona la clave para las buenas regulaciones. Los reglamentos son racionales porque aplican la ley racional. Los actos administrativos son racionales porque concretan en los hechos la racionalidad que se postula de las normas. La distinción entre la función de normación y ejecución es inherente a esta concepción de la racionalidad. La ciencia de la administración tiene por misión procurar técnicas o racionalidades instrumentales para la mejor realización de los universo/es recogidos en la ley o el plan.

Pero todos estos supuestos han ido cayendo y, con ellos, /0 racionalidad sustantiva como clave legitimadora de la acción pública. La propia ciencia ha rechazado la idea de que un «método» (en sentido positivista) puede permitirnos el acceso a la verdad universal. Rechaza asimismo que los pretendidos «universales» pueden ser determinados en su contenido. A partir de la constatación de los límites, la incertidumbre y la revisión constante de nuestros conocimientos se enfatiza la idea de deliberación como requisito para llegar a acuerdos provisionales. Se trata entonces ya no de descubrir lo que es justo, verdadero, auténtico, sino de las condiciones procedimentales que garanticen un proceso argumentativo, discursivo, deliberativo, un verdadero espacio público democrático a cuyo servicio se coloca la racionalidad procedimental. El Derecho ya no puede ser separado de su aplicación. El vínculo entre ambos es el concepto de aprendizaje.

La racionalidad procedimental parte de que no puede pretender sino reducir la incertidumbre y establecer algo como «el mejor conocimiento par-

cial actualmente disponible». El proceso declslonol. al no pretender captar ningún universal, ya no tiene sentido sólo en sí, sino vinculado al proceso postdecisional de mejorar los datos y de rediseñar los modelos. Tiene que garantizar flexibilidad y discrecionalidad para amortiguar el efecto de ios errores o para ampliar las alternativas. Necesita de evaluación permanente orientada a posibilitar el proceso de aprendizaje. No se trata, pues, sólo de deliberación, sino también de organización de formas eficaces de acceso al conocimiento. Las sociedades complejas sólo pueden enfrentar sus desaños transformándose en sociedades experimentales. Para ello deben repensar sus instituciones en el sentido de rediseñar los incentivos para el aprendizaje y la eficiencia adaptativa.

La racionalidad procedimental es especialmente relevante para todas aquellas situaciones en que los resultados no dependen de la acción de un solo gobierno, sino de la interacción entre éste, otros gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. En estas situaciones la consecución de resultados depende de la negociación entre las diferentes partes afectadas. La interacción exitosa se basa en el reconocimiento de las interdependencias. Son situaciones en las que ningún actor, público ni privado, tiene todo el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversos; ningún actor por sí puede conseguir la aplicación efectiva de los instrumentos de política requeridos. En tales situaciones la tarea de los gobiernos cambia. Consiste en facilitar las interacciones sociopolíticas, en crear o estimular la creación de espacios para que los actores lleguen a acuerdos sobre los problemas y su tratamiento. La gobernanza se define entonces como la estructura o pauta que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados.

Un buen observador de la realidad político-administrativa europea como es Guy Peters ha establecido una correlación interesante entre la emergencia de la gobernanza y la tradición corporativista de varios de los Estados europeos occidentales. Austria, Bélgica, Holanda, los países escandinavos y, en menor medida, Alemania y Francia se han caracterizado por tener unas relaciones entre el Estado y la sociedad altamente mediadas por una gran diversidad de arreglos corporativos. Los empresarios y demós grupos de interés organizados, los sindicatos y las organizaciones voluntarias han ejercido gran y variada influencia en todos los ámbitos del proceso de políticas públicas. Otra característica importante ha sido el disponer de amplios sistemas de bienestar social costeados con elevados impuestos soportados por las clases medias, en la medida en que éstas han sido también beneficiarias de los servicios sociales universalizados. Los Estados europeos del bienestar no son el producto de burocracias persiguiendo el interés general y actuando legal e imparcialmente. Contrariamente, son una construcción institucional resultante de muchos conflictos y pactos de alcance productivo y redistributivo entre los actores sociales y políticos an-

tes mencionados. Esto ha obligado a que las burocracias del bienestar se acostumbren a interactuar permanentemente con los actores sociales, generándose así una tradición de respeto mutuo y unas capacidades importantes de negociación y gestión de conflictos[11].

Estastradiciones administrativas fueron sacudidas por la gran crisis fiscal de los setenta y la consecuencia fue una recepción parcial y desigual de la nueva gestión pública, tal como ya hemos tenido ocasión de relatar. El énfasis creciente en la eficiencia y las reformas implementadas a tal efecto no han cambiado ni la estructura de conjunto de los servicios públicos ni su estilo de gestión -con la excepción singular de la Gran Bretaña, desde luego-. En lugar de desarrollar la nueva gestión pública, diversos Estados han mostrado un creciente interés en explorar nuevos modos de cooperación entre el Estado y los intereses organizados. La larga tradición corporativista parece haber facilitado el camino hacia las nuevas formas emergentes de gobernanza.

La Comisión Europea, en la preparación de su Libro Blanco sobre la Gobernanza de 2001, adoptó la visión de que el modelo de gobernanza por redes se adaptaba mejor que los modelos jerárquicos tradicionales al contexto socioeconómico actual, caracterizado por los cambios rápidos, la fragmentación y problemas de políticas interconectados y complejos. Romano ProdL al presentar el Libro Blanco al Parlamento Europeo, argumentaba que «tenemos que dejar de pensar en términos de niveles jerárquicos de competencias separadas por el principio de subsidiariedad y comenzar a pensar en arreglos en red entre todos los niveles de gobierno, los cuales conjuntamente enmarcan, proponen, implementan y supervisan las políticas». Más explícita resultaba todavía la experiencia de las ciudades europeas, tal como se señalaba en la contribución de Eurocities a los trabajos de consulta del Libro Blanco: «Nuestras ciudades vienen desarrollando asociaciones entre el sector público, voluntario y privado sobre bases cada vez más sistemáticas. Estamos abandonando un modelo de gobierno de arriba abajo. En su lugar estamos haciendo evolucionar modelos más participativos de gobernanza comprometiendo, envolviendo y trabajando mucho más con los ciudadanos, grupos locales, empresas y agencias asociadas».

4. CLARIFICANDO EL MARCO CONCEPTUAL: GOBERNACIÓN, GOBERNANZA y GOBERNABILIDAD

El concepto de gobernación es bien clásico. Comprende tanto las instituciones de gobierno como las acciones dirigidas a la definición y realización de los intereses generales (dirección política, políticas públicas, legislación, administración). Durante mucho tiempo, las instituciones de gobernación

11 Véase Pierre y Peters (2000; véase en este libro, pp. 123-143).

se han identificado con las instituciones del Estado y se han considerado como acciones de gobernación sólo las procedentes de sus órganos. La tarea de gobernar y la responsabilidad por la gobernación correspondían en exclusiva a tos organizaciones del Estado. Las personas y organizaciones privadas, grandes o pequeñas, lucrativas o benéficas, eran consideradas como portadoras exclusivamente de intereses privados, como actuando sólo en función de sus expectativas egoístas o altruistas, pero siempre de naturaleza privada. Eran gobernados, no actores de la gobernación.

¿Cómo emerge y de dónde procede el éxito de la *governance* tanto en la academia como en la comunidad del desarrollo y, en general, en la retórica político-administrativa actual? El uso generalizado es reciente, corresponde a los noventa, y especialmente a su segunda mitad. Además, no viene de una fuente única, sino múltiple.

Subrayemos en primer lugar las razones de su introducción en el léxico de la comunidad del. desarrollo. Entre los cincuenta y los setenta, ésta se aplicó a la reforma administrativa, contemplada desde la racionalidad instrumental y la neutralidad política. Durante los ochenta se introdujo la perspectiva de las políticas públicas y se teorizó el paso de la administración a la gerencia o *management* público, manteniéndose la lógica de racionalidad instrumental y neutralidad política de la etapa anterior. Las políticas sintetizadas en el llamado Consenso de Washington y los programas de reformas integrales del sector público que las acompañaron *(public sector management reform)* respondieron a esta misma lógica. En este contexto, por ejemplo, el PNUD creó el MDD, *Management Deve/opment Dlvision.* que sólo entrados los noventa se convirtió en el MDGD, *Management Deve/opment and Governance Division.* A lo largo de esta década, la palabra *governance* quedó incorporada al lenguaje de la comunidad del desarrollo.

Pero el concepto de «gobernanza» manejado por la cooperación internacional registra una rápida evolución que vale la pena reseñar. El texto siguiente, debido a Elena Martínez, Directora del Buró del PNUD para América Latina, resulta bien significativo:

> «El aprendizaje reseñado también nos ha hecho cambiar nuestro concepto de "governance" y tendrá que hacernos cambiar también nuestra práctica de cooperación a la misma. Hasta hace muy poco tiempo por "governance" entendíamos "la forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo" (Pnud: 1997, Banco Mundial: 1995). La "governance" se confundía así en gran parte con el "publlc sector management" y la cooperación al desarrollo con una operación de asistencia técnica facilitadora de nuevas y mejores "racionalidades Instrumentales". Se trataba, en

suma, de mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales en la formulación y gestión de políticas públicas.

El PNUD hoy maneja un concepto de "governance" completamente diferente. En nuestro informe sobre desarrollo humano del 2000, nuestro ouevo administrador; el Sr. Malloch 8rown, señala que ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y que éstas -la "governance"- ya no se refieren sólo a las organizaciones gubernamentales porque enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y e/sector privado, y ello tanto a nivel local como nacional e internacional (p. V). Nuestro informe enfatiza que "el desaño de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una 'governance' mejor —local, regional. nacional y global- para preservor las ventajas de los mercados y la competencia global, pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaja para la gente y no sólo para los beneficios" (p. 2). En este contexto "governance" para el Pnud significa hoy "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas" (p. 8)>>.

corno vemos, en el 2000, el PNUD ya había establecido un concepto de gobernanza que lo aproximaba extraordinariamente al concepto de marco institucional -formal e informal- que fija las constricciones e incentivos de los actores en un determinado ámbito de la acción colectiva. Esta visión renovada coincidía con desarrollos conceptuales elaborados en el campo académico durante la segunda mitad de los noventa. El siguiente texto también resulta revelador al respecto:

«Desde una perspectiva politológica, Hyden ha desarrollado un concepto de "governance" basado en el concepto de "régimen" que es una convención para designar "las normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente" (definición debida a Guillermo O'Donnell). Un régimen no es un conjunto de actores políticos, sino más bien un conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público. Esta noción de espacio público comprende tanto al Estado como a la sociedad civil y traza la línea divisoria entre público y privado...

Sobre esta base, Hyden desarrolla un concepto de "governance" como la gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en el fortalecimiento de la legitimidad *del* espacio públl-

> ca. En esta definición, régimen y estructura de "governance" significan lo mismo, y las estructuras se hallan basadas en normas. La legitimidad es la variable dependiente producida por una "governance" efectiva... "Governance" y políticas públicas son entidades conceptuales diferentes aunque en la práctica se afectan mutuamente. "Governance" se refiere a la "rnetopolitlco" y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Una aproximación del tipo "governance" debe explorar el potencial creativo de estos actores, y especialmente la habilidad de los líderes de superar la estructura existente, de cambiar las reglas del juego, y de inspirar a otros para comprometerse en el esfuerzo de hacer avanzar la sociedad hacia nuevos y productivos caminos. La "governance" concierne a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que pueda emerger un Estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vloronte» 12.

De acuerdo con los anterior, *governance* tiene dos dimensiones: a) una dimensión estructural, que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada que constriñen e incentivan de una determinada manera a los actores intervenientes en la toma de decisiones públicas, y b) una dimensión dinámica o de proceso, que se refiere a las acciones de esos mismos actores que pueden acabar afectando a la dimensión estructural. Esto permite focalizar la *governance* desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, *governance* implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, *governance* compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva.

Otra fuente de la que emerge la «gobernanza») es el *management* público. Frente a la torpe asimilación de gestión pública y privada, diversos autores tratan de encontrar la especificidad del *management* público precisamente en la gestión no de las organizaciones, sino de los arreglos o estructuras en los que se produce la interacción entre las mismas, es decir, la gobernanza. De este modo, la finalidad característica del *management* público no sería tanto mejorar la eficacia y eficiencia organizacionaL sino la gobernanza entendida como el marco de constricciones e incentivos en que la gestión organizacional se produce. La temprana posición de Metcalfe sobre este tema es bien conocida. La gestión pública, según Metcalfe, debe ser entendida como gestión a nivel «macro», relacionada con el cambio estructural a nivel de relaciones multiorganlzaclonales, mientras

12 Prots (1996).

que la gestión privada funciona a nivel «micro», centrándose en organizaciones específicas. Los problemas emergen cuando los reformadores intentan implementar técnicas de gestión de nivel micro en un espacio multiorganizacional «donde no pueden suponerse ni el consenso en los fines ni la gestión por decisión de autoridad». La gestión pública se refiere al cambio no a nivel organizacional o micro -que es la meta de la gestión del sector público y del privado-, sino a nivel macro o estructural. entendido como orientando la transición hacia un nuevo marco institucional. Metcalfe ve la dIferencia entre los dos niveles de gestión similar a la que existe entre las regias del juego y las estrategias de los actores. Es fácil reconocer que cambiar.los reglas del juego (la *governance* o la estructura institucional) es un cambio de naturaleza diferente al que implica cambiar las estrategias de los actores individuales[13].

El profesor Kooiman ha desarrollado una interesante distinción conceptual entre *governing* (gobernación), *governance* (gobernanza) y *governabílify* (gobernabilidad), que considera corno fundamentos de una teoría sociopolítica de la *«qovemance» in statu nascenti.* Su punto de partida es que, como consecuencia de la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades contemporáneas, los esfuerzos de gobernación *(governing)* son por definición procesos de interacción entre actores públicos y los grupos de interés o individuos implicados. Gobernar *(governing)* en el sentido de Kooiman equivale a la concepción de la gestión pública a nivel macro de Metcalfe. Consiste fundamentalmente en coordinar, orientar; influir; equilibrar... la interacción entre los actores políticos y sociales. Pero, a diferencia de Metcalfe, Kooiman considera que la gobernación no es monopolio de las organizaciones gubernamentales, sino que también debe caracterizarse como tal la acción de los otros actores orientada a ordenar la interacción. Para él, la gobernación comprende todas las intervenciones (orientacos a metas) de actores políticos y sociales con la intención de crear una pauta de interacción más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico que será tanto más posible cuanto más acorde con los deseos u objetivos de los actores intervinientes.

El concepto de gobernación se encuentra fuertemente vinculado al de gobernanza. Ésta puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos. El concepto de *governance* es básicamente una herramienta analítica y descriptiva. Pero en la medida en que una pauta de *governance* puede verse como el resultado de las intervenciones de los actores, también tiene una dimensión nor-

13 Metealfe (1993).

mativa. Es posible preguntarse qué pauta de interacción resulta deseable (por ejemplo, en términos de incentivar el bienestar. el desarrollo o la democracia), qué actores deben jugar un rol en la reforma institucional y qué constricciones deben tenerse en cuenta.

La gobernanza aparece así como un concepto muy próximo al de redes de políticas públicas y al de marcos o arreglos institucionales. Esta semejanza resulta muy evidente en la aproximación del así llamado «instituclonollsmo centrado en los actores», principalmente desarrollado por Renate Mayntz y Fritz Schorpt que se combina a menudo con otras aproximaciones como la teoría de juegos o la teoría de los intercambios.

El institucionalismo centrado en los actores combina la elección racional con supuestos institucionalistas. Las instituciones se conciben como estructuras reguladoras que establecen incentivos y constricciones para actores racionales que se esfuerzan en maximizar sus preferencias. Las mejores instituciones son las que consiguen superar mayores dificultades de acción colectiva, desincentivando los comportamientos oportunistas mediante constricciones y sanciones e incentivando los que toman en cuenta los intereses generales en el cálculo de las preferencias personales u organizacionales. Las redes son conceptualizadas como instituciones informales -no organizadas formalmente, recíprocas y no jerárquicas, relaciones relativamente permanentes, formas de interacción entre actores que se esfuerzan por alcanzar beneficios propios y comunes-o Las redes reducen costes de información y transacción y crean confianza mutua entre los actores, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de incumplimiento. Son el marco institucional apropiado para la coordinación horizontal entre actores públicos, privados y sociales de la que -en un mundo complejo en el que la coordinación jerárquica resulta normalmente disfuncional- depende la calidad de las políticas públlcos'".

Finalmente, como nos recuerda Renate Mayntz, la propia palabra gobernanza está experimentando una interesante evolución semántica: inicialmente se utilizó como sinónimo de gobernación o proceso de gobernar a través de las organizaciones gubernamentales. Pero -advierte- el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones: 1) hoy se recurre a gobernanza, en primer lugar, para indicar «un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo prívodo»: 2) pero, en segundo lugar, se está recurriendo a gobernanza para indicar algo mucho más amplio: inicialmente desde la economía de los costes de transacción, pero con mayor generalidad después, se descubrieron formas de coordinación social diferentes no sólo de la jerar-

14 Véase el interesante trabajo de sistematización realizado por Bórzel (1998).

quía, sino de los mercados, recurriéndose entonces a la expresión gobernanza para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social. Esta segunda acepción amplía de modo tal el campo semántico que la gobernanza pierde pie en la teoría política para convertirse en una teoría general de las dinámicas socíotes".

El concepto de gobernabilidad aunque a veces se usa como sinónimo de gobérnanza, tiene una significación claramente diferente. Por gobernabilidad, Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. Este concepto de gobernabilidad no contempla las necesidades como algo perteneciente a la sociedad y las capacidades como algo perteneciente al gobierno. En las sociedades interdependientes contemporáneas, las necesidades y capacidades deben verse··también como interdependientes y, por tanto, a la vez como políticas y sociales, públicas y privadas, referentes al Estado y a la sociedad. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de *governance* y de gobernación. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de *governance* y de los actores de gobernación. Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional y de los actores.

Desde una perspectiva político-administrativa, la gobernabilidad es la cualidad de un sistema social que deriva del hecho de que los actores estratégicos del mismo -tales son sólo los que tienen recursos de poder para hacer ingobernable el sistema- consienten en que la decisiones de autoridad -incluida la resolución de conflictos entre los mismos- se adopten conforme a reglas y procedimientos determinados -que pueden registrar mayores o menores niveles de institucionalización-. No toda estructura de gobernanza es capaz de producir gobernabilidad. Tampoco toda gobernabilidad garantiza el desarrollo. El análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza, es decir: el descubrimiento del mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos y las estructuras y procesos de su interacción. Ese análisis nos descubre los equilibrios de poder y distributivos subyacentes a las estructuras y procesos de gobernanza, así como los con-

15 «Puede suceder que al querer extender el paradigma para Incluir *pari possu.* es decir, en pie de igualdad, las formas distinguibles de coordinación u ordenación social. se *sobre-extendería.* haciéndole perder la necesaria atención selectiva, que es un prerrequisito de la creación de teorías -como mínimo para las mentes humanas-o Encualquier caso, ya no se trataría de una teoría de la gobernanza política. sino de una teoría mucho mós completa de las dinómicas sociales, es decir, no con un nuevo paradigma teórico extendido, sino con un paradigma completamente nuevo» (Mayntz, 1998; véase en este libro, pp. 95-96).

flictos actuales y potenciales entre los actores estratégicos, incluidos los ernerqentes'v.

El uso cretiente de la palabra gobernanza como distinta de gobernabilidad ha llevado a la Real Academia Española yola Unión Europea, que sepamos al menos, a proponer su traducción por gobernanza, un galicismo medieval en desuso[17]. Cualquiera que sea la suerte de la traducción propuesta, lo que se quiere significar es la diferencia conceptual entre gobernanza y gobernabilidad, a pesar de la reconocida imprecisión del campo semántico de ambas, cosa por lo demás nada extraña tratándose de conceptos emergentes y abiertos.

5. GOBERNANZA y DEMOCRACIA: ALUMBRANDO PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA

El reconocimiento de la necesidad de la gobernanza en todos los ámbitos del actuar administrativo, en que la complejidad. diversidad, dinamismo e interdependencia implicados por la definición y realización de los intereses generales hacen que los modos de gobernación tradicionales de la burocracia y la gerencia no resulten ni eficaces, ni eficientes, ni efectivos, ni legítimos, no deja de plantear considerables problemas.

El primero y fundamental es el de la relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza. Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisional se encuentren simétricamente representados en el proceso decisional público de que se trate. Un mero partenariado entre sector público y privado puede constituir gobernanza, pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales que se hallen tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional. La gobernanza no es, pues, sólo ni *lobby* ni participación. Estos conceptos pueden ser plenamente operativos en los modos de gobernación representados por la burocracia y la gerencia, pues por síno implican interacción decisional.

---

16 Un desarrollo más extenso del concepto de gobernabilidad puede *verse* en Prats(2004).

17 Los servicios de la Comisión Europea analizaron las diversas traducciones del término *governance* a las lenguas oficiales de la Unión Europea, sugiriendo el uso de la palabra «gobernanzo» en español, hasta el punto de titular «UoroBlanco sobre la Gobernanza Europea» a un interesante proyecto de revisión de las estructuras y procesos de la Comisión. Poco después, la propia Real Academia Española de la Lengua ha tratado de cerrar el debate, optando en noviembre de 2000 por la acepción «gobernanza», aunque admitiendo el uso como sinónimo de gobernabilidad (cfr. Departamento de Español al Día. RAE). En base a todo ello, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua ha Incluido una nueva definición de gobernanza (un *viejo* galicismo en desuso) en su última edición, entendiéndola como «el arte 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».

Si no se maneja un concepto exigente de democracia y se reduce éste, por ejemplo, al concepto de poliarquía de Robert DahL el conflicto entre gobernanza y democracia está servido. Si las estructuras de interacción decisional características de la gobernanza permiten la exclusión o el ninguneo de grupos de interés significativos, el riesgo de deslegitimación o desafección democrática es muy elevado. Y el de inefectividad de la decisión también, pues es bien sabido que los intereses difusos que no pueden superar los costes de organización y participación *ex ante* pueden hacerlo perfectamente *ex post,* actuando como *veto players* en el momento de la ejecución de la decisión. Si la democracia tiene su fundamento axiológico en el valor igual de toda vida humana, del que se deriva el fundamento político del derecho a la igual participación en el proceso político, cuando se rompe el mito de la exclusiva vinculación de los representantes democráticos a los intereses generales y se reconoce la necesidad de formular e implementar las decisiones públicas en redes de interacción, el ideal democrático exige la inclusión simétrica en las mismas de todos los intereses concernidos. Ello, sin duda, comporta nuevas exigencias para las autoridades públicas en relación al fomento de la organización, información y participación de aquellos intereses difusos que soportan los mayores costes. Se abre así todo un campo de acción gubernamental a favor del fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la sociedad civil para su inclusión en las estructuras de gobernanza, lo que incluye y supera a la vez el planteamiento tradicional de la participación ciudadana.

El Libro Blanco de la Gobernanza Europea ha avanzado cinco principios de una buena gobernanza: «apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho de los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacionaL regional y local... La aplicación de estos cinco principios refuerza a su vez los de proporcionalidad y scbsknonedoo-".

No corresponde sino desarrollar aquí muy someramente los principios expresados. No se olvide en todo caso que la gobernanza es hoy un concepto que describe el movimiento o transición a un nuevo modo de gobernación, la gobernanza, el alumbramiento de cuyos principios institucionales y valorativos tomará su tiempo. Por lo demás, no habrá un modelo universal de buena gobernanza. Podrá haber unos principios institucionales mínimos o básicos como los que ha tratado de codificar la Comisión de la Unión Europea, pero la diversidad de entornos decisionales modulará estos principios y añadirá otros de manera muy difícil de predecir.

---

18 Comisión de las Comunidades Europeas, *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco,* Bruselas. 25 Julio 2001.

Debemos reiterar un aspecto que nos parece clave: contra la opinión que trata de diluir los gobiernos como un actor más en las estructuras de gobernonzo. creemos que el principio democrático y de Estado de Derecho al que lq gobernanza debe servirexige el reconocimiento de un rol. unas formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial a las Administraciones Públicas. Éstas son actores en estructuras de interdependencia, pero no un actor más. No creemos en la gobernanza como sustituto del gobierno, sino en la gobernanza con gobierno, como modalidad de gobernación. La gobernanza no puede diluir, sino fortalecer y legitimar la autoridad democrática. Para que ello sea así necesitaremos de un Derecho administrativo renovado que, desde el reconocimiento de las nuevas realidades y sus desaños, vaya estableciendo los principios institucionales que nos permitan orientar la construcción y proceder a la valoración de la gobernanza, que ya ha llegado para quedarse.

El concepto de gobernanza desarrollado desde la Comisión Europea no reduce el papel de los gobiernos a un actor más en las redes o estructuras de interdependencia en que la gobernanza consiste. Los gobiernos tienen una legitimidad y una responsabilidad diferenciadas y reforzadas. La gobernanza no quita nada al valor de la representación democrática, aunque plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de la autoridad. La gobernanza no elimina, sino que refuerza el papel de emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos, negociador y formulador de reglas que corresponde a los gobiernos: pero reconoce que algunas de estas funciones pueden ser también ejercidas por otros actores empresariales o sociales. Por encima del enjambre de opiniones doctrinales propias de la etapa de nacimiento de un nuevo paradigma, la gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la Administración.

La gobernanza democrática implicará una estructura decisional y de implementación en cuya construcción institucional pueden resultar de gran utilidad los principios del republicanismo cívlco'", Para el republicanismo, la libertad significa garantía institucional universalizada de no dominación arbitraria por parte de otro. Como se reconoce también que las autoridades públicas requieren crecientemente de poderes discrecionales que en sí constituyen una amenaza para la libertad, se conjura esta amenaza con: 1) un diseño institucional de la toma de decisiones públicas que garantiza su disputabilidad en foros deliberativos donde los diversos intereses sociales tienen oportunidad efectiva de dialogar, aun conflictivamente, y acabar formando sus preferencias; 2) una combinación de sistemas de control externo y social que exprese el principio republicano tradicional según el cual

19 Pettit (1997). pp. 248 Yss.

el precio de la libertad es la vigilancia eterna, y 3) una ciudadanía o civilidad que participe en las decisiones públicas con vistas en su propio interés y los intereses generales, en actitud de diálogo, a través de organizaciones sociales diversas promotoras de intereses públicos y de confianza social generalizada.

BIBLIOGRAFíA

ALBROW, M. (1955): *Bureaucracy,* Londres: Poli Mall Press.

BlAu, P. (1955): *The dynamics of Bureaucracy,* Chicago: University of Chicago Press.

BÓRZEL T. A. (1998): «Organizing Babylon -on the different conceptions of policy networks». *Public Administration* n.O 76, Summer.

GARCíA-PEIAYO, M. (1974): *Burocracia y tecnocracia,* Madrid: Alianza Universidad.

KOOIMAN, J. (2003): «Governing as Governance», ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Gobernanza, Democracia y Bienestar Social* Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

MAGGI, C" y MESSNER, D. (coords.) (2002): *Global Governance desde una perspectiva latinoamericana,* Caracas: Nueva Sociedad.

MAYNTZ, R. (1998): «New challenges to governance theory», European University Institute, The Robert Schuman Centre, Florence, Jean Monnet Chair Popers, n.? 50.

METCALFE, L. (1993): «Public Management: from Imitation to ínnovotlon». en Jan Kooirnon, *Modern Governance,* London: Sage.

MORATA, F" y ETHERINGTON, J. (2003): *Global y Local. L'Impacte de la Globalifzació en els Sistemes Iemtotiats.* Barcelona: Editorial Portic.

NACIONES UNIDAS, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2001): *World Public Sector Report. Globalization and the state.* Nueva York: Naciones Unidas.

PETTIT, P. (1997): *Republicanismo. Una Teoría sobre la Libertad y el Gobierno,* Barcelona: Paidós.

PIERRE, J., Y PETERS, G. B. (2005): «¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la Administración Pública», en A. Cerrillo i Martínez (ed.), *La gobernanza hoy: 70 textos de referencia,* Madrid: INAP.

PRATS, J. (1996): *Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-saharian Africa,* Robot: Paper presentado a la Conferencia del PNUD sobre *Improving Governance.*

- (2004): «Gobernabilidad para el Desarrollo: Propuesta de un Marco Conceptual y Analítico», en C. Binetti y F. Carrillo (eds.), *¿Democracia con Desigualdad? Una Mirada de Europa hacia América Latina,* París-Barcelona: RedGob, Bid, IIG.

SHICK, A. (2000): «Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Managernent». en OCDE, *Government ot the Future,* París: OCDE.

APUNTES PARA UNA TEORíA DEL GOBIERNO MULTINIVEL EN EUROPA[1]

FRITZ W. SCHARPF

UNA EUROPA MULTINIVEL: MÚLTIPLES CONCEPTOS

La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros se han convertido en un sistema de gobierno multinivel cuyas características son poco comprendidas tanto en los discursos políticos como en las polémicas académicas que vienen determinadas por nuestra comprensión tradicional de la política nacional y de las relaciones internacionales. En los debates públicos es frecuente encontrar expectativas poco realistas -miedos o esperanzas- de lo que las políticas públicas europeas pueden conseguir; junto con el desconocimiento sobre lo que ya se ha conseguido y las polémicas en contra del «déficit democrático» de las instituciones y de los procesos a través de los que las políticas europeas tienen resultados. En otras palabras, existe una conciencia poco realista de la dimensión y de las limitaciones tanto de la capacidad institucional como de la legitimidad institucional de la forma de gobierno europea.

No obstante, ése no es motivo para la condescendencia, ya que el actual estado de la ciencia política no es mucho mejor. Es verdad que existen muchas explicaciones empíricas y sumamente conocedoras de las instituciones europeas y del proceso político, pero cuando nos referimos a las explicaciones teóricas y a las valoraciones normativas, seguimos encontrando controversias no resueltas entre las aproximaciones «neoinstitucionalistas» y «realistas» o «supronoclonoles» e «intergubernamentales» en los capítulos introductorios de cada disertación. Una razón es que los instrumentos conceptuales con los que las subdisciplinas de la ciencia política sobre las relaciones internacionales y la política comparada están afrontando el estudio de las instituciones europeas no son apropiados para ocuparse de las interacciones multinivel.

Desde la perspectiva intergubernamental de la teoría de las relaciones internacionales, que presume que los Estados-nación son teóricamente los úni-

---

1 Título original: -Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe., *Scandinavian Politicoi stuae«* vol. 24. n.o 1 (2001). pp, 1-26.

Este artículo es una versión extensa de la conferencia presentada con ocasión de la recepción del Johan Skyfte Prize en Ciencia Política. el 30 de septiembre de 2000. en la Universidad de Uppsala.

cos actores relevantes, la UE aparece como un ejemplar del género «organización internacional» -más institucionalizado-. Estas organizaciones son creadas para servir a los objetivos de sus Estados miembros y, al hacerlo, sus acciones están legitimadas por el acuerdo de los gobiernos miembros. A su vez, estas acciones se explican por los intereses, los poderes de negociación relativos y las estrategias de negociación de dichos gobiernos (Moravcsik, 1998; Garrett, 1992, 1995; Hoffmann, 1966, 1982). En otras palabras, el sistema de gobierno multinivel de la Unión Europea se conceptualiza en un modelo de relaciones intergubernamentales de nivel únic0[2],

Por el contrario, los que estudian la política comparada se dejan llevar por su sesgo disciplinar al enfatizar las características «supronoclonotes» de la Unión Europea y a analizar sus instituciones de gobierno como si fueran, o debieran ser, una forma de gobierno parecida a los modelos de Estados-nación democráticos. Por cierto, estos modelos difieren enormemente en sus características normativas y descriptivas, al enfatizar tanto la rendición de cuentas a través del sistema de partidos competitivo o consensual (Lijphart, 1999) como la receptividad de los sistemas de intermediación de intereses pluralisto. corporativista o clientelista (Schmitter y Lehmbruch, 1979; LaPalombara, 1964; Truman, 1951). Sin embargo, en este caso el centro de atención está en las interacciones entre un gobierno individual, autónomo y potencialmente omnipotente y sus integrantes. Por lo tanto, los estudios normativos se centrarán en las relaciones entre los actores del nivel europeo (esupronocional») y los integrantes, enfatizando tanto la falta de rendición de cuentas democrática (Greven, 2000) como la extstenclo (o viabilidad) de los mecanismos institucionales que facilitan la receptividad a los intereses de los integrantes (Abromeit, 1998; Eichner, 2000; Grande, 2000), mientras que la investigación empírica se centrará tanto en los resultados de las elecciones europeas y la influencia del Parlamento Europeo como en los canales para la presión *(lobby)* satisfactoria a nivel europeo, la representación de los intereses «difusos», el papel de la solución deliberativa de problemas en la «comitología» europea y la inclusividad de las «redes de políticas» europeas en que participan asociaciones empresariales, empresas multinacionales, grupos de ecologistas y de consumidores y otras ONGs implicadas en procesos de intermediación de intereses (Joerges y Vos, 1999; Joerges y Neyer, 1997; Pollack, 1997; Kohler-Koch y Eising, 1999; Mazey y Richardson, 1993).

Hay que reconocer que nuestro conocimiento de las estructuras, los procesos y los resultados de la integración europea con frecuencia avanzó gracias a la buena investigación realizada por estas perspectivas rivales. Pero las continuas controversias entre las perspectivas intergubernamentales y supranacionales sugieren que este conocimiento debe ser conseguido a

2 El.intergubernamentalismo liberal» de Moravcslk (1993, 1998), es cierto, también tiene un módulo interno adjunto en el que las preferencias de los gobiernos nacionales están conformadas por los Intereses de los principales grupos productores nacionales, que, sin embargo, no son considerados actores con derecho propio a nivel europeo.

pesar de no corresponderse con sus asunciones paradigmáticas. Por eso, la perspectiva intergubernamental de las relaciones internacionales se debe llevar a los límites de su credibilidad cuando se le pide que explique los ámbitos donde los actores supranacionales están autorizados a actuar contra las preferencias manifiestas de los gobiernos miembros; cuando los Estados miembros están sujetos cada vez más a restricciones europeas en el ejercicio de sus propias competencias gubernamentales; donde las interacciones entre sus ciudadanos y sus empresas están cada vez más reguladas por las normas comunitarias, y donde se incrementa continuamente la variedad de problemas para los que se buscan soluciones a nivel europeo (Eichner, 2000; Burley y Mattli, 1993; Pollock. 2000; Schmidt, 1998; Jachtenfuchs y Kockler-Koch, 1996; Sandholtz y Stone Sweet, 1998).

Sinembargo, la perspectiva supranacional de las teorías de la política comparada tampoco puede representar fácilmente a un sistema de gobierno europeo en el que los Estados miembros siguen estando dotados de una amplia variedad de competencias; en el que las limitadas competencias de los actores supranacionales surgen de los acuerdos entre los Estados miembros; en el que la legislación comunitaria depende principalmente del acuerdo entre los gobiernos miembros, yen el que los Estados miembros se encargan de la ejecución de las regulaciones comunitarias (Moravcsik, 1998). Los estudios que se aproximan a la UE desde una perspectiva comparativa-federalista tampoco superan estas dificultades (Sbragia, 1992, 1993; Scharpf, 1998; Schrnldt. 1999; Nicolaidis y Howse, *forthcomíng;* Wessels, 1990). Mientras que esta perspectiva sugiere modelos que son capaces de representar la coexistencia de, y la interacción entre, diferentes niveles de gobierno, sigue sin encajar mucho en caso de asumir que el gobierno a nivel europeo pudiera equipararse con la capacidad institucional y la legitimidad de los gobiernos centrales en los Estados-nación federoles" -y si no se puede hacer esta equiparación, los modelos federales también pierden buena parte de su capacidad explicativa y predictiva-. Por razones opuestas, esto también es cierto en aquellas perspectivas que equiparan a la UE con modelos de «gobernanza confedero'» (Lister, 1996; Wallace, 1982)4.

---

3 La distorsión es más pronunciada si la perspectiva federal se define por referencia al modelo de «separación» de la constitución de los Estados Unidos. Pero incluso si se da cuenta de que las instituciones europeas son estructuralmente simillaresal modelo alemán de federalismo de «decisión conjunta» (Sbragia. 1992. 1993; SCharpf. 1998). los paralelismos confunden. Aunque la legislación europea -como la legislación nacional más importante de Alemania- depende del acuerdo de los gobiernos miembros, las características políticas de las interacciones verticales difieren fundamentalmente. desde que la legitimidad democrática y los recursos de negociación del gobierno nacional y el Parlamento en Alemania son mucho mayores que los de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo.

4 Usterreconoce como mucho: «Almismo tiempo, la Unión Europea, aun claramente en el amplio grupo de las confederaciones. difiere en aspectos fundamentales de los modelos confederoles anteriores. Tiene capacidades legislativas, ejecutivas. judiciales y financieras que no tenían y que permite a sus instituciones operar de forma mucho más eficaz- (Lister, 1996. p. 107).

Frente a estas dificultades paradigmáticas, algunos de los mejores trabajos sobre Europa o son conscientemente ateóricos o persiguen estructurar la investigación a *través* de una variedad de conceptos innovativos y metáforas que caracterizan al sistema de gobierno europeo como un «condominio», un «consorcio», una «fusión» de funciones de gobierno, una estructura de «gobernanza en red» y otras expresiones parecidas (Morks, Hooghe y Blank, 1996; Wessels, 1997; Kohler-Koch y Eising, 1999; Schmitter; 1996). En general, estos conceptos tienen en cuenta la naturaleza multinivel de las instituciones y de los procesos de gobierno europeos, pero también enfatizan su singularidad y, por ello, tienen el efecto de crear un ámbito separado y teóricamente distinto de «estudios sobre la comunidad europea». Sin embargo, incluso en este ámbito se debe decir que muchas de estas nue*vas* conceptualizaciones parecen caer como anillo al dedo, pero aún no han encontrado una amplia acogida entre los expertos en Europa (Branch y 0hrgaard, 1999; Sandholtz y Stone Sweet 1999), abandonados por los politólogos, que están interesados en propuestas políticas de mayor aplicabilidad general.

Ésta es una situación lamentable e innecesaria. Es lamentable porque tiende a inmunizar a los estudios europeos frente a la crítica teórica de otros círculos, mientras que priva a teorías de la ciencia política más generales de los retos empíricos que surgen de la investigación centrada en Europa. También parece innecesaria ya que, aun en el caso de que el sistema de gobierno europeo fuera *sui generis* en el sentido de que no hay ninguna otra constelación institucional exactamente igual a él, debería igualmente ser posible analizar sus procesos institucionales y políticos con el uso de conceptos y proposiciones de base teórica que también sean útiles en la política comparada y las relaciones internacionales. Sin embargo, de lo que he dicho hasta ahora también se podría mantener que la reintegración de los estudios europeos en la corriente principal de la ciencia política no se puede conseguir a *través* de conceptos holísticos que intentan equiparar la UE con cualquiera de los macromodelos, razonablemente bien entendidos pero internamente complejos, o con los modelos ideales que los politólogos utilizan como una primera parte en la distinción entre sistemas políticos.

Sin duda alguna, la UE no es una democracia mayoritaria o consoclonol pero tampoco sus estructuras y procesos de intermediación de intereses en general son congruentes con los modelos ideales del pluralismo, el corporativismo e incluso de la gobernanza de redes, ni sus estructuras y procesos intergubernamentales generalmente se adaptan a los modelos legales de la federación, la confederación o la organización internacional. En lugar de ello, sugiero que deberíamos trabajar con una pluralidad de conceptos de nivel inferior y más simples que describan diferentes modos de gobernar en el sistema de gobierno europeo -que, sin embargo, deberían ser útiles como módulos teóricos en los estudios del gobierno nacional o las relaciones internacionales-. Los que discutiré aquí se centran en la relación *verti-*

cal entre los niveles de gobierno europeo y nacional. Está claro que, con el tiempo, podrían y deberían ser complementados con otros conceptos de nivel inferior centrados en las estructuras y procesos de intermediación de intereses y en las interacciones políticas entre los actores gubernamentales en ambos niveles y en sus circunscripciones. En este artículo, sin embargo, mi centro de atención serán las interacciones verticales entre los gobiernos, que describiré -por orden de su creciente supranacionalismo- como métodos de «regulación mutua», «negociaciones intergubernamentales», «toma de decisiones conjuntas» y «dirección [erórculco-".

Además, considero que se debería explicar la progresiva europeización de las funciones de gobierno, haciendo referencia a las propuestas teóricas que son útiles para describir y explicar cambios de funciones de gobierno ascendentes similares en naciones-Estado federales o, por esto, procesos similares de unificación política que implican a noclones-Estodov. Por la misma razón, considero importante que la capacidad institucional y la legitimidad de un gobierno europeizado deberían ser evaluadas en referencia a los mismos criterios normativos que generalmente usamos para la evaluación de las instituciones de gobierno.

¿QUÉ COMPORTA LA EUROPEIZACiÓN?

Empiezo con una breve discusión de los objetivos políticos y las presiones que explican la progresiva europeización de las funciones de gobierno desde mediados de los cincuenta hasta la actualidad. Desde que la OTAN se hizo cargo en la década de los cincuenta de los intereses de seguridad en Europa? -dejando fuera a los rusos y a los alemanes por debajo-, el motivo impulsor explícito de la integración europea fue económico -o, para ser más precisos, los beneficios anticipados para los consumidores y los productores que se consideraban asociados a la creación de unos mercados europeos más amplios para los bienes y serviclos y el capital (Morovcsík. 1998)8.

---

5 Estos conceptos corresponden a los «modos de interacción» discutidos en SCharpf (1997). Sin embargo. la lista no es completa ya que el modo de «voto mayoritario» no juega -y no puede (Scharpf, 1999; Lord, 1998)- el mismo papel central legitimante en la forma de gobierno europeo que hemos venido a asociar con la regla mayoritaria en los Estados-nación democráticos.

6 Para un intento temprano. y aun así convincente. de explicar la integración europea a través de conceptos y proposiciones demandando aplicabilidad general a los procesos de «unificación política». véase Elzionl (1965).

7 Estohabría facilitado, por otro lado, motivos muy poderosos para la federación (Rlker. 1964).

8 Estono se hace para negar el papel crucial que la Integración europea ha jugado para crear condiciones donde, por primera vez en lo historio. lo guerra entre países europeos se ha convertido en Impensable. Debido o que las fronteras económicos se han suprimido. mover las fronteros políticas entre los Estados miembros ha dejado de ser un objetivo nocional primordial.

Esta búsqueda de economías de escala no sólo ha conducido a la ampliación geográfica de la Comunidad Económica de los seis a la presente Unión de los quince y más. También explica el progreso de un área de libre comercio a una unión aduanera y a un mercado común, eliminando las barreras nacionales sin aranceles al comercio (Armstrong y Bulmer, 1998). Además, siendo la única misión europea manifiesta, los objetivos económicos se fueron radicalizando progresivamente -desplazándose de la mera integración de mercados nacionales tal y como ocurrió en las economías mixtas de los Estados miembros a una extensión activa y una perfección de la competencia del mercado-o Así, se convirtió en una función del gobierno europeo eliminar los subsidios nacionales, las prácticas de adquisición pública y los «privilegios» de las empresas públicas, bienes públicos y servicios públicos que pudieran ser construidos como distorsiones de los mercados con competencia libre. Finalmente, con la misma lógica se pensó que los costes de transacción impuestos por la existencia de múltiples monedas y tasas de cambio variables debían ser eliminados con la creación de una unión monetaria y una moneda común (Verdun, 1996, 2000; Moravcsik, 1998, cap. 6).

Aquí no examinaré la validez teórica de estas propuestas o la magnitud empírica de los beneficios económicos que pueden, de hecho, ser atribuidos a las consecuciones de la integración del mercado en Europa (Kampeter, 2000)9. Desde la perspectiva de la ciencia política, lo que interesa mucho más son los efectos secundarios de este proceso. Al estarse realizando los objetivos primarios de la integración del mercado, los Estados miembros se encuentran expuestos a tal tipo de presiones políticas que, en los Estados nacionales federales (que tienen mercados nacionales integrados, para empezar), en todas partes han supuesto la progresiva centralización de las funciones de un gobierno de «corrección del mercado» que han afectado a los beneficios y los costes de producción y, por lo tanto, a la posición competitiva de las regiones económicas subnacionales. Así, prácticamente todos los Estados federales han regulado los principales aspectos económicos de la seguridad en el trabajo, la protección ambiental, el derecho del trabajo, las relaciones industriales y el Estado del bienestar a nivel nacional.

En Europa, las mismas presiones se reflejan en los debates actuales sobre la erosión de las capacidades nacionales de gobierno en los mercados europeos integrados, en los que las empresas pueden ofrecer sus productos por toda la UE; los consumidores seleccionarán bienes y servicios sin considerar

9 Estos beneficios económicos de la integración pueden existir. pero no es fócil demostrarlo empíricamente. En las crisis macroeconómicas de los años setenta, los pequeños países europeos que no eran miembros del Mercado Común (por ejemplo, Suecia. Austria o Suiza) tuvieron mejores resultados que Dinamarca, los Países Bajos o Bélgica, y cuando se culminó el mercado único, en 1992, los Estados miembros de la UE se vieron afectados por la recesión mós profunda desde el fin de la guerra (SCharpt, 2(00).

su origen en la UE, y los propietarios del capital son libres de invertir y las empresas son libres de establecer su producción en cualquier lugar a lo largo y ancho del territorio de la UE. Entre los Estados miembros de la Unión Monetaria Europea (UME), además, estas opciones de ubicación no están todavía limitadas por los riesgos de los ajustes de las tasas de cambio.

Como consecuencia, los impactos de las políticas nacionales que afectan a la demanda agregada o sectorial, la producción media o sectorial de los costes y los beneficios después de impuestos ya no están limitados a la economía nacional. Puede haber externalidades positivas, como cuando la demanda adicional generada por un recorte de los impuestos sobre la renta salga en masa hacia los países vecinos, o cuando un aumento de los impuestos sobre los intereses del capital o los beneficios pueda desencadenar fugas de capital hacia jurisdicciones con impuestos más bajos. Por la misma razón, las externalidades negativas pueden ocurrir cuando una mayor reducción de las contribuciones a la seguridad social de los empresarios incremente el precio de la competitividad de los productos nacionales a cuenta de los competidores en los mercados de productos europeos. o cuando efectos similares se consigan por los recortes de los salarios de los trabajadores o la desregulación de los mercados de trabajo. Es probable, además, que estas externalidades económicas tengan repercusiones políticas, como cuando los conductores de camiones alemanes estuvieron obstruyendo las calles de Berlín en respuesta a las reducciones de los impuestos del diésel en Francia y los Países Bajos. En la medida en que los gobiernos son conscientes y responden a estas interdependencias europeas entre sus opciones políticas, es valioso decir que las funciones de gobierno afectadas están, de hecho, siendo europeizadas.

MODOS DE EUROPEIZACiÓN

Sin embargo, supone una diferencia importante si la europeización es meramente resultado de acciones estratégicas entre los gobiernos que son conscientes de su interdependencia mutua -que describo como el modo de «oíuste mutuoll- o si las funciones de gobierno europeizadas se llevan a cabo en uno de los modos de interacción institucionalizada -que yo distingo entre modos de «negociaciones intergubernamentalesll, «decisiones conluntos» y «centralización supronocionob-e-. A continuación me referiré a las características y las consecuencias de estos modos, haciendo referencia a dos criterios de evaluación, la capacidad institucional y la legitimidad institucional, ambos entendidos en un sentido relacional. El primero se utiliza para evaluar las reglas de decisión y las estructuras de incentivos de los modos de gobierno europeizados en relación a la variedad específica de problemas que se supone que serán resueltos a través de la europeización. De modo parecido, el segundo criterio se utiliza para evaluar aquellas funciones de gobierno europeizadas que están, de hecho, desempeñadas con

eficaCia a la vista de legitimizar argumentos que son generalmente considerados pertinentes para la evaluación de las instituciones de gobierno a nivel nacional (Lord. 19(8). Ambos criterios deberían y podrían estar más elaborados (Scharpf. 1999, 2000). pero confío que el significado que se pretendía dar quede suficiente claro en la siguiente discusión.

Ajuste mutuo

El modo por defecto de respuestas políticas europeizadas para incrementar la interdependencia económica es «el ajuste mutuo». En este punto. los gobiernos siguen adoptando sus propias políticas nacionales. pero lo hacen como respuesta o anticipación a las opciones políticas de otros gobiernos. Por lo tanto. estas interacciones estratégicas entre gobiernos pueden ser analizadas como un juego no-cooperativo[10]. En teoría y en el mundo real. hay una amplia variedad de posibles ámbitos de juego. En algunos de ellos. los resultados esperados (o equilibrios) de la interacción estrotégica son de mutuo beneficio (Genschel. 19(7): en otros. beneficiarán a algunos portes a costa de las otras. e incluso en otros todas las partes pueden verse perjudicados (Schorpt. 1997: Rapoport. Guyer y Gordon. 1976: Ropoport y Guyer. 1966). Por la misma razón. no puede haber una opinión general sobre la eficacia de la solución de problemas del ajuste mutuo en Europa.

Es cierto que los economistas que están impresionados con los beneficios de la competencia del mercado atribuirían efectos de eficacia benéficos no sólo o lo competencia entre partidos políticos. sino también a los órnottos en los que el ajuste mutuo *tuerza* o los gobiernos nacionales a dedicarse a odootor *tormos* de "competición de sistemas. (por ejemplo. competencia de impuestos o competencia regulatoria) contra los otros (Slnn. 1993: Vanberg y Kerber, 1994). Sin embargo. no se pueden ignorar las diferencias Importantes entre la competencia entre empresas (que presumiblemente beneñcto a todos los consumidores). la competencia entre partidos políticos (que beneficia a todos los votantes) y lo competencia por la ubicación entre gobiernos territoriales. que tiende a beneficiar a las empresas con movilidad. inversionistas y contribuyentes en detrimento de menos miembros de las circunscripciones nacionales con menor movilidad. y que reduce la capacidad de los gobiernos nocionales de llevar o cabo estas funciones de corrección del mercado que. según lo teoría económica. justifican el establecimiento de gobiernos en primera Instancia (SchOrp1. 1998: Slnn. 1994).

---

10 Como he señalado en otra parte. incluso los ámbitos donde los gobiernos meramente ajustan sus políticas o las condiciones económicas afectadas por las opciones políticas interdependientes de otros gobiernos pueden últimamente ser analizados como juegos no cooperativos (Scharpf, 1997. pp. 107-112).

Además. la teoría económica tiende a disminuir el efecto sobre la autodeterminación democrática si la competencia de los sistemas pudiera irnpo dir que los gobiernos adoptaran políticas que reflejasen los preferencias de sus electorados. Por ejemplo. se puede pensar en lo situación en que se encontraron los Estados americanos en las primeras décadas del siglo xx. cuando incluso los gobiernos estatales «prooreststos» no pudieron adoptar la legislación que limitaba el empleo de los niños por miedo o perder los cuotas de mercado en el comercio interestotol'[1] Como el mercado interno europeo está más cerca de completarse. estos mismos presiones por lo competencia están ahora obligando a los Estados miembros en el sísterno tributario. en la regulación de los relaciones de trabajo. en lo política SOCial, en la regulaCión ambiental de los procesos de producción y en otras opciones políticas de corrección del mercado (Schorpt, 1999). Estos restricclones pueden no sólo reducir la eficacia de la solución de problemos de los politicas nocionotes. sino que también afectan a su legitimidod mstitucíono: al impedir la ooopción de políticas (de otro modo factibles) que respondan a demandas manifiestas de los electorados nacionales (Schorpt. 2000).

En respuesta a estas fuertes restricciones. los Estados miembros han estado intentando alejarse del modo de ajuste mutuo y controlar la competencia de los SIstemasa través de la cooroíooctón o la centralización de las funcio nes de gobierno a nivel europeo. Sin embargo, en el Estooo-noclón democrático. la política a nivel nacional tiende a tener lo mayor notabilidad y los procedimientos más transparentes para asegurar la rendición de cuentos oernocrónco. Por lo tanto. un cambio de las funciones de gobierno de corrección del mercado del nivel suonocronot al nacional está generalmente asociado no sólo al aumento de la capacidad de solución de problemas. sino también al aumento de la legitimidad democrática. Por el contrario, ninguno de estos efectos está asegurado cuando las competencias se trosladan del ruvet nacional al europeo. Además. en ambos aspectos hay diferencias significativas entre los tres modos de funciones de gobierno europeo as institucionalIZadas que estoy considerando aquí.

Negociaciones intergubernamentales

En el nivel m6s bajo de institucionalízaciÓn. el gobierno europeizado funciona en el modo de las «negociaciones Intergubernamentales»[1]. En este punto. las políticas nacionales están coordínodos o estandariZadas por ocuerdos a nivel europeo. pero los gobíernos nacionales mantienen todo el control del proceso decisorio; ninguno de ellos puede ser vinculado sin su

[1] De hecho, la legislación sobre el trabajo infantil en los Estados Unidos (junto con 0110$ regulaciones de las condiciones de trabajo, la seguridad social V otras políticas sociales) tuvo que esperar hasta la revolución del *New Deal* de 1937en el Derecho constitucional americano, que permitió entonces al gobierno federal adoptar regulaciones nacionales uniformes (Skocpol, 1987).

propio consentimiento, y la transformación de los acuerdos en normas nacionales y su implementación se mantienen totalmente bajo su control. Esto es indudablemente cierto en el caso de las políticas que requieren revisiones del tratado que deben ser ratificadas por todos los Estados miembros. Aparte de esto, este modo se aplica al segundo y tercer pilares de la «política exterior y de seguridad común» y la «cooperación policial y judicial en materia penal», y también se aproxima a aquellas áreas políticas del primer pilar donde el Consejo de Ministros aún debe decidir por unanimidad.

Puesto que todos los participantes tienen un veto, la legitimidad de las políticas adoptadas puede ser indirectamente derivada de la legitimidad de los gobiernos democráticamente responsables (Lord, 1998)12. Sin embargo, por la misma razón, la capacidad de solución de problemas de las políticas negociadas está estrictamente limitada a las soluciones que son preferibles al *statu qua* desde la perspectiva de todos los gobiernos participantes. Si estas soluciones no están disponibles, pagos extras y acuerdos globales pueden aún facilitar el acuerdo, en circunstancias favorables (Scharpf, 1997, cap. 6). De forma más general, sin embargo, las soluciones serán bloqueadas por los conflictos de interés principales -que es exactamente lo que los gobiernos parece que quieren en el segundo y tercer pilares, donde los temas de soberanía son muy importantes.

Sin embargo, para la resolución de los problemas generados por la competencia regulatoria y de impuestos en las economías europeas integradas, el modo de las negociaciones intergubernamentales parece augurar poco en todas las constelaciones donde las soluciones nacionales existentes difieren significativamente de un país a otro o donde algunos países, en realidad, se están beneficiando de la competencia. En caso de requerirse pruebas, la historia interminable de los esfuerzos para armonizar los impuestos sobre los intereses del capital o de los beneficios empresariales a través de un acuerdo unánime debería ser suficiente.

Dirección jerárquica

Al discutir esta cuestión, nos centramos ahora en la «dirección jerárquica», el modo en el que las competencias están completamente centralizadas a nivel europeo y ejercidas por octores supranacionales sin la participación de los gobiernos de los Estados miembros. En los Estados-nación federales, estas competencias centralizadas son generalmente desempeñadas por

12 Estrictamente hablando, esto es sólo verdad para el acuerdo inicial. Una vez se ha adoptado una porrtica común, sólo puede cambiarse por un acuerdo Intergubernamental unónime. Por lo tanto, los gobiernos particulares ya no pueden responder a las nuevas circunstancias o a las cambiantes preferencias electorales (SCharpf, 1988).

mayorías en los parlamentos nacionales, el consejo de ministros y los primeros ministros, cuya legitimidad está directamente derivada de la rendición de cuentas electoral. En la Unión Europea, por el contrario, las funciones que se realizan sin la participación de los gobiernos miembros se sacan de la' influencia de los actores políticos democráticamente responsables. Estas funciones están ejercidas por el Banco Central Europeo (BCE), por el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) Y por la Comisión Europea cuando actúa como guardián del Tratado en los procedimientos de infracción contra los gobiernos nacionales.

Puesto que estas funciones se ejercen sin la participación ni del Parlamento Europeo ni de los gobiernos de los Estados miembros, su legitimidad depende enteramente de la confianza común en la autoridad del Derecho y en la capacidad de las autoridades profesionales para producir normas, valores u objetivos compartidos (Mojone, 1989, 1996). Para el BCE, estos objetivos fueron explícitamente y estrechamente definidos como compromiso de estabilidad de los precios en el Tratado de Maastricht (ahora el artículo 105 del Tratado de la CE), mientras que los poderes independientes de gobierno del Tribunal de Justicia y de la Comisión se derivan de su responsabilidad implícita para interpretar el Derecho del Tratado en el proceso de aplicación en procedimientos legales específicos.

La legitimidad no democrática también juega un papel en los Estados-nación democráticos, donde los tribunales constitucionales, bancos centrales independientes o agencias regulatorias independientes están desempeñando funciones de gobierno para las que, según se cree, están mejor preparados que los gobiernos políticamente responsables. Sin embargo, a nivel nacional, esta forma de legitimidad es intrínsecamente precaria y podría quebrarse si los actores no responsables excedieran los límites del «consenso permisivo» del que dependen los poderes de gobierno (Bickel, 1962)-en cuyo caso las opciones políticas de los actores independientes, o incluso su independencia institucional, serían susceptibles de ser rectificadas por la acción legislativa o la enmienda constrtucloncl-e-". En la Unión Europea, por el contrario, estas revocaciones serían mucho más díflciles de conseguir. La independencia del Banco Central Europeo está protegida por el Tratado de Maastricht a un nivel tal que excede la autonomía institucional de cualquier Banco Central nacional (Elgie, 1998; Haan y Eijffinger, 2000), mientras que las decisiones basadas en el Tratado del Tribunal de Justicia Europeo (TJE) sólo pueden ser anuladas por las revisiones del Tratado, que deben ser ratificadas por todos los Estados miembros. Además, el TJE ha conseguido establecer las doctrinas del «efecto directo» y de la «su-

13 La *cause célebre* histórica es el *court packing plan* del presldente Roosevelt. de 1937. que hizo que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos cambiase su línea de decisiones contrarias al *New Deal.* Sedebería señalar que la siempre famosa independencia del Banco Central alemón nunca estuvo protegida contra la legislación ordinaria.

prernocío», a partir de las cuales el Derecho europeo puede invalidar no sólo los actos del gobierno, sino también la legislación parlamentaria e incluso las Constituciones de los Estados miembros (Weiler, 1982).

En términos de política sustantiva, las funciones de gobierno supranacionales desempeñadas por el Tribunal y la Comisión han sido más eficaces en áreas políticas donde la integración económica se podía promover mediante la aplicación de prohibiciones bastante explícitas en los Tratados contra las políticas nacionales que constituyen barreras a la libre movilidad de bienes, servicios, capital y personas o distorsiones de la libre competencia. Al interpretar estas normas de «integración negativa», la Comisión y el Tribunal han ido, sin duda alguna, más allá del propósito original de las partes negociadoras en las Conferencias de Messina y Roma (Scharpf, 1999, pp. 54-62). Sin embargo, los gobiernos en general han seguido apoyando el objetivo impulsor de la siempre creciente integración económica (Morovcsik. 1998), aunque la Cumbre de Ámsterdam trató de imponer algunos límites respecto al alcance del Derecho comunitario de la competencia, que, sin embargo, no han sido muy eficaces.

Por lo tanto, ¿cómo deberíamos juzgar la eficacia y la legitimidad de la solución de problemas de las funciones de gobierno que han sido efectivamente centralizadas? Por lo que se refiere a la eficacia en la consecución de los objetivos asignados o libremente elegidos, el historial de las opciones políticas jerárquicas adoptadas por la Comisión y el Tribunal es realmente impresionante. En general, los tribunales nacionales han aceptado la autoridad del Tribunal de Justicia Europeo como el intérprete máximo del Derecho europeo (Burley y Mattli, 1993), e incluso el Tribunal Constitucional alemán ha renunciado finalmente a su reivindicación de actuar como tribunal de última instancia cuando las libertades individuales se cuestionan[14]. Como consecuencia, el Derecho europeo se hace cumplir de forma rutinaria en los casos y controversias habituales por los sistemas judiciales de los Estados miembros. Además, este Derecho va más lejos que los Estados federales ya establecidos como los Estados Unidos, Australia o Suiza, al eliminar las barreras no-arancelarias al libre comercio y al libre movimiento. Aún más significante es que el Derecho de la competencia europeo sea efectivo al imponer unas restricciones más limitadas a los subsidios públicos concedidos por los Estados miembros que las que los Estados federales están imponiendo a los gobiernos subnacionales (Wolf, 2000; Zürn, 2000), y también que esté imponiendo la competencia en los servicios y bienes públicos que, en los Estados-naciones, habían estado exentos del derecho antimonopolio y de la competencia en todas partes (Scharpf, 1999, caps. 2 y 3).

En resumen. si hubiera que preocuparse, no es por la falta de eficacia de la integración negativa. sino por el firme perfeccionismo con el que la Comi-

14 Bundesverfassungsgericht 2 BvL 1/97, 6 de Juniode 2000.

sión y el Irlbunoll" persiguen al ideal de mercados altamenté competitivos. Mucho más en esta línea se podría decir de la eficacia del Banco Central Europeo al asegurar la estabilidad de precios entre los Estados miembros de la UME. A pesar del descenso del tipo de cambio del euro (cuyo mantenimiento no es un objetivo explícito asignado al BCE), el valor interno del euro ŝe ha mantenido increíblemente estable en comparación con las décadas anteriores, e incluso en Alemania los temores casi-histéricos de comerciar con el estable marco frente a un euro inflacionario parecen haber amainado. Cuando se cuestiona la eficacia en la solución de problemas de la política monetaria europea, si es que se cuestiona, las dudas surgen principalmente en espacios donde (contrariamente al lenguaje explícito del Tratado) la estabilidad de precios no se considera el único criterio para el éxito.

Pero ¿qué hay de la legitimidad de las funciones de gobierno europeas centralizadas? Aquí es remarcable que la preocupación por el déficit democrático europeo raramente se ha dirigido hacia aquellas áreas de las políticas públicas donde la Comisión y el Tribunal han ido avanzando en la integración negativa sin la participación de los gobiernos nacionales ni del Parlamento Europeo. Como estas políticas se han realizado en forma de acciones legales, en general son aceptadas con el apoyo positivo o con el respeto a regañadientes[16] con el que los ganadores y los perdedores tienden a responder a las decisiones del Tribunal a nivel nacional. En otras palabras, las políticas supranacionales de creación de mercado se beneficiaron no sólo de la ascendencia de las doctrinas neoliberales y del libre comercio en la academia y los medios de comunicación, sino también del respeto habitual hacia el «derecho» y del crédito de legitimidad concedido a las interpretaciones judiciales en las democracias constitucionales de los Estados miembros.

Esto no es siempre cierto, o tal vez no lo es aún, en el caso de la política monetaria y del Banco Central Europeo -principalmente porque los Estados miembros discreparon mucho sobre la medida en la que las opciones monetarias y de política monetaria habían sido despolitizadas antes de la creación de la UME-. En países como Alemania, donde la independencia

15 Ésta es. sin duda alguna. la perspectiva de los *Lónderalemanes.* que, en el período previo a la Cumbre de Nilo. incluso amenazaron con bloquear la ampliación hacia el Este al no estar presente en las modificaciones del Tratado la protección de sus funciones de infraestructura frente a las políticas europeas de la competencia.

16 Debe estar a punto de cambiar debido a que el carácter discrecional de las interpretaciones extensivas del Derecho de la competencia europeo y su falta de legitimación política son discutidos públicamente por los actores políticos (sub)nacionales en los casos en los que las intervenciones de la Comisión se oponen las políticas industriales, de infraestructura y culturales (sub)naclonales. En Alemania, estas oposiciones hacen surgir demandas por diversos flancos de reformas Institucionales que Incrementen la rendición de cuentas democrática de la Comisión y limitando el alcance de sus competencias.

del Banco Central tiene larga tradición, la preocupación fue que el BCE sería menos independiente que el *Bundesbank,* mientras que en Gran Bretaña, Suecia, Dinamarca y algunos otros Estados miembros el tema crítico fue precisamente la falta de responsabilidad política (Elgie, 1998). Sin embargo, parece que el tema de la rendición de cuentas también surgió en forma de gran preocupación respecto a la eficacia de la solución de problernos de la UME (Gustavson, 2000). Esta preocupación destacaba especialmente en países acostumbrados a depender de la devaluación para solventar los problemas económicos y de empleo más importantes. Por el contrario, los Estados miembros actuales habían sido parte del sistema monetario europeo antes de unirse a la Unión Monetaria Europea y habían aprendido a vivir con los límites de una política monetaria no acomodaticia y de tasas de cambio casi fijas. Para ellos, por tanto, el cambio de una política monetaria estricta definida por el *Bundesbank* con una visión de las condiciones de la economía alemana a una política monetaria estricta definida por el BCE con miras a las condiciones medias de Eurolandia puede parecer más una promesa que una ornenozo"

La implicación es que para los modos de gobierno más centralizados y supranacionales de la forma de gobierno multinivel europea, ni la eficacia de la solución de problemas ni la legitimidad están seriamente cuestionadas. Pero en comparación con la gran variedad de políticas públicas que están en vigor a nivel nacional en las democracias capitalistas avanzadas, el alcance del modo supranacional está básicamente restringido a la ejecución de la creación de mercado de la «integración negativa» por la Comisión y el Tribunal y al control de la moneda por el Banco Central Europeo. No ha sido ni podría ser usado para conseguir la «integración positiva» de la

---

17 Un reto potencialmente más serio a la eficacia de la solución de problemas de la política monetaria del Banco Central Europeo surge del hecho que la Unión Monetaria Europea no es un «área de cambio óptima» y que las condiciones económicas y las fases de los ciclos de negocio pueden diferir significativamente entre los Estados miembros. Desde que el BCE puede responder únicamente a las condiciones medias, su política actual puede resultar o muy restrictiva o muy amplia para las economías de cada uno de los Estados miembros. El último problema lo está afrontando en la actualidad Irlanda, donde la inflación es dos veces más alta que la media de la zona euro, con la consecuencia de que los tipos de interés nominal uniformes en la zona euro se traducirán en tipos de interés reales negativos para los consumidores y los inversoresen Irlanda. En estas condiciones. por lo menos no está determinado si se puede confiar en la limitación sindical de los salarios para frustrar las presiones inflacionarias que han empeorado por la inadaptada política monetaria europea (Hardiman. 2000).

Como las consecuencias económicas de la falta de adaptación entre la política uniforme del BCE y las condiciones diversas de las economías nacionales deben ser tratadas con respuestas políticas nacionales, la severidad de las limitaciones presupuestarias establecidas por el Tratado de Maastrícht y el consiguiente Pacto de Estabilidad también pueden interferir con la solución efectiva de problemas. Sinembargo, como parece que los países escandinavos han sido más rápidos en elegir. hay una solución funcionalmente equivalente al déficit de gasto: Finlandia, Suecia y Dinamarca han incrementado su superávit presupuestario sustancialmente, que debería permitirles responder con una expansión fiscal rotunda para los deterioros económicos futuros sin violar ninguna de las limitaciones de la Unión Monetaria Europea.

corrección de mercado por autorización jerárquica no-polltlco'", En lugar de ello, las políticas que podrían ser eficaces para ocuparse de las consecuencícs negativas de la competencia regulatoria y tributaria dependen de las regulaciones políticas, las directivas y las decisiones que se pueden adoptar sólo con la participación de los Estados miembros.

Decisiones conjuntas

El «modo de decisión conjunta» combina aspectos de las negociaciones intergubernamentales y de la centralización supranacional. Se aplica a la mayoría de las áreas políticas del primer pilar; que incluye tanto las competencias relativas a la creación del mercado como las de corrección del mercado de la Comunidad Europea. Aquí, la legislación europea generalmente depende de iniciativas de la Comisión que deben ser adoptadas (unánimemente o por mayoría cualificada) por el Consejo de Ministros y, cada vez más, por el Parlamento Europeo. Las valoraciones de la capacidad institucional y de la legitimidad de este modo varían considerablemente en la literatura académica y en los debates políticos -lo que refleja el hecho de que las opciones políticas dependen, al mismo tiempo, de los recursos institucionales y de las estrategias de los actores supranacionales y de la convergencia de preferencias entre los gobiernos nacionales-; ambas variarán probablemente de un área política a otra.

Si los gobiernos miembros están unidos en su oposición a las iniciativas de la Comisión, o si los intereses nacionales de mayor relevancia son fuertemente divergentes, se bloquearán las soluciones europeas, sin reparar en la implicación de la Comisión y el Parlamento. Sin embargo, el papel de los actores supranacionales será importante en ámbitos donde los intereses nacionales divergen pero no son muy destacados, o -más importante en la teoría que en la práctica- en ámbitos donde los gobiernos miembros no están de acuerdo sobre la sustancia de una solución europea pero seguirían prefiriendo una solución común al *statu quo.*

En estas condiciones -que pueden ser representadas analíticamente por un juego de la *guerra de seX05-,* las soluciones comunes podrían seguir bloqueadas por la discusión intergubernamental sobre el contenido concreto de las normas europeas. Sin embargo, es aquí donde el voto de la mayoría cualificada debería ser más aceptable para los gobiernos. Por la misma razón, es aquí donde la capacidad para la acción europea beneficiará a la mayoría del monopolio de la Comisión en la definición de la agenda, de los derechos de codecisión en expansión del Parlamento

18 Son excepciones las políticos de promoción de la igualdad de género en el trabajo y lo prevención de lo discriminación contra los trabajadores mlgrantes: ambas pueden ser derivadas directamente del Tratado.

(Tsebelis, 1994), de los buenos servlcíos de los representantes nacionales en el COREPER (Lewis, 2000: Hayes-Renshaw y Wallace, 1997) y del trabajo de los expertos nacionales europeizados en los cientos de comités que preparan, o concretan, las directivas del Consejo (Joerges y Vos, 1999: Joerges y Neyet 1997).

'Sin embargo, por la misma razón, la legitimidad institucional de los procedimientos de decisión conjunta pierde su base intergubernamental. Por la lógica de los Tratados originarios, la legislación europea estuvo ante todo legitimada por el acuerdo de gobiernos nacionales democráticamente responsables. Sin embargo, estas razones legitimantes están siendo debilitadas cuanto más se enfatiza en la literatura el papel de los actores y de los procedimientos supranacionales no responsables y más se percibe entre los actores políticos y sus públicos. Si es cierto que los procedimientos de infracción iniciados por la Comisión pueden obligar a los gobiernos nacionales a cambiar sus posiciones sobre temas políticamente destacados (Schmidt, 1998), que los representantes nacionales en el COREPER conspirarán para bloquear la oposición nacional a los compromisos europeos (Lewis, 2000) y que la comitología favorece acuerdos entre expertos nacionales que están desconectados de las posiciones de sus gobiernos (Joerges y Neyer, 1997), entonces el acuerdo formal de los gobiernos en el Consejo ya no tendrá demasiada fuerza legitimante.

Como consecuencia de ello, en la literatura ha cambiado el centro de los argumentos legitimantes. Lo que ahora se enfatiza es la transparencia del proceso de decisión europeo a las demandas y el conocimiento de intereses plurales, la flexibilidad de las «redes» europeas de intermediación de intereses y las cualidades «deliberativas» de las interacciones en los comités (Joerges y Vos, 1999; Morks. Hooghe y Blonk. 1996; Schmalz-Bruns, 1999; Jachtenfuchs y Kockler-Koch. 1996; Kohler-Koch y Eising, 1999; Marks y McAdam, 1996). Sin embargo, a pesar de la exactitud descriptiva de estas consideraciones, su persuasión normativa debe apoyarse en la propuesta de que la acomodación de los intereses especiales y la calidad sustantiva de los estándares europeos debería ser un sustituto legitimante para la rendición de cuentas democrática basada en las elecciones generales e iguales y en los debates públicos. Pero como la eficacia de la política europea con frecuencia se debe conseguir a través de «subterfugios» en procesos que son completamente opacos al público (Héritier, 1999), no hay ninguna seguridad de que todos los intereses afectados lleguen a ser conscientes de lo que está sucediendo a nivel europeo[19]. Para los temas políticamente destacados, en todo caso, es dificil ver cómo las redes informales

[19] Demandas similares de legitimidad fueron avanzadas por los teóricos del pluralismo americano (latham, 1952; Truman. 1951). pero es de justicia advertir que fueron descartadas tanto en el terreno empírico como normativo (lIndblom. 1977; Dahl. 1961. 1967; McConnell. 1966; Milis, 1956; Oíson, 1965; Bachrach y Baratz, 1963).

de intermediación de intereses y los comités de expertos anónimos podrían ser conslderodos sustitutos satisfactorios para la rendición de cuentas democrática de los representantes cuyo mandato se deriva, directa o indirectamente, de las elecciones generales basadas en la igualdad formal de todos los ciudadanos (Greven, 2000; Weiler, 1999).

A la luz de estos problemas de legitimidad es quizá una buena noticia que el éxito de la eficacia de los mecanismos supranacionales y la capacidad de solución de problemas de la política europea (Eichner, 1997, 2000; Pollack, 1997) son considerablemente exageradas o, al menos, demasiado generalizadas. Son realidad dentro de sus límites, pero su extensión empírica está limitada a la variedad de áreas políticas en las que el conflicto sobre los intereses nacionales divergentes está eclipsado por un interés común o donde las decisiones tienden a tener poca relevancia política para el público en general. Esto es así para las directivas sobre la construcción del mercado que armonizan las regulaciones nacionales de los productos-? y para otras pocas áreas políticas donde los intereses comunes son más fuertes que los intereses divergentes (Scharpf, 1997, 1999). Pero donde no es osí los gobiernos nacionales se mantienen plenamente capaces de bloquear las decisiones europeas, incluso sila norma de decisión es la mayoría cualificada, votando en el Consejo (Golub, 19960, 1996b).

Por lo tanto, desde el punto de vista de la legitimidad. todo parece estar correcto. En el modo de decisión conjunta, la UE sólo puede ocuparse de los problemas allí donde la acción europea tiene el apoyo de un amplio consenso que incluye gobiernos nacionales democráticamente responsables, un Parlamento Europeo directamente elegido y aquellos intereses afectados (y organizados) que son capaces de influir en las funciones de definición de la agenda de la Comisión. Donde este consenso existe, la legitimidad de políticas así adoptadas no se cuestiona seriamente, incluso aunque los procedimientos no conformen los modelos estándar de rendición de cuentas en el Estado-nación. Donde no existe tal consenso, la acción europea se bloquea y se deja que los problemas sean resueltos por los gobiernos nacionales en instituciones y procedimientos con credenciales democráticas presuntamente impecables. Pero no todo es correcto desde la perspectiva de la solución de problemas si las políticas de creación del mercado en las que Europa puede llegar a un acuerdo pueden perjudicar a la copoctdcd de los gobiernos nacionales de adoptar aquellas políticas de corrección del mercado en las que la UE no puede llegar a un acuerdo. Desafortunadamente, esta laguna en la solución de problemas europeos suele darse precisamente en aquellas áreas políticas en las que las funcio-

20 Cuando no es verdad -como en el caso de la BSE o los alimentos genéticamente modificados-, los gobiernos nacionales tienden a tomar el control de nuevo. ya que son ellos, más que los expertos anónimos del Comité Veterinario de la Comisión, quienes deben afrontar la mayor parte de las protestas políticas en casa.

nes de gobierno nocionales son más vulnerables o lo competencia de los sistemas.

Uno rozón es que los ámbitos de lo competencia tributario y regulatoria no se parecen por lo general 01 juego de *guerra de sexos* o 01 *dilema simétrico del prisionero* -en cuyo coso sería posible el acuerdo sobre normas comunes regulando lo competencia-o En lo competencia sobre tributos, por ejemplo, los países pequeños, de hecho, pueden incrementar sus ingresos mediante unos recortes tributarios que los países grandes no podrían corresponder sin incurrir en pérdidas masivos de ingresos (Dehejia y GenscheL 1999). Asimetrías similares pueden favorecer lo desregulación de lo competencia en otros áreas políticos. En esos ámbitos, los ganadores claramente no están interesados en que los normas comunes europeos dejen de armonizar sus ventajas competitivos. Pero incluso ante lo ausencia de asimetrías ganador-perdedor, los conflictos que surgen de los notables diferencias políticos entre los Estados miembros por lo que se refiere 01 desarrollo económico, los herencias políticos, los estructuras institucionales o los preferencias ideológicos pueden impedir lo armonización.

Así, los regulaciones ambientales considerados necesarios en Dinamarca, Alemania o los Países Bajos puede simplemente que no se los puedan permitir Estados miembros menos ricos como Grecia, España o Portugal, dejando aporte o los países de lo ampliación hacia el Este. Posaría lo mismo si lo UE trotase de estandarizar lo provisión de transferencias sociales y de servicios públicos sociales 01 nivel que se considero apropiado en los países escandinavos. Si esto fuero todo, tal vez sería posible llegar o un acuerdo respecto o estándares relativos que reflejasen estos diferencias en lo posibilidad de hacer frente o los gastos de los Estados miembros en diferentes niveles de desarrollo. Aun así, países como Gran Bretaña y de uno riqueza similar podrían seguir sin estar de acuerdo sobre soluciones europeos de bienestar comunes.

Lo rozón es que los Estados del bienestar europeos han venido o definir ampliamente los diferentes líneas divisorios entre los funciones que se supone que desempeño el Estado y aquellos que se dejan o lo provisión privado, yo seo lo familia o el mercado. Todos ellos proporcionan asistencia social a los necesitados, pero en Escandinavia y en la Europa continental el Estado también proporciono un seguro social relacionado con el sueldo, es decir, aseguro lo medio de ingresos familiares estándar para vivir en caso de paro, enfermedad e invalidez y en la vejez. Por el contrario, en Gran Bretaña y otros Estados del bienestar anglosajones, los trabajadores con ingresos medios o más altos confían en las prestaciones privados para estas eventualidades. Además, sólo los Estados del bienestar escandinavos facilitan servicios sociales universales y de alto calidad, liberando a esposas y madres de **las** obligaciones familiares, **a la** vez que el sector público facilita empleos que **han** incrementado **la** participación femenina en el mercado

de trabajo a niveles récord. Por el contrario, en los países continentales y anglosajones, estos servlclos se dejan para ser provistos por la familia o por el mercado (Scharpf, 2000). Diferencias de importancia similar también son propias de las instituciones de relaciones industriales de los Estados miembros de la UE (Crouch, 1993; Ebbinghaus y Visser; 2000).

Estas diferencias estructurales no son únicamente de naturaleza técnica, sino que tienen una alta *relevancia* política. Corresponden a aspiraciones fundamentalmente distintas que, en líneas generales, pueden ser equiparadas con el dominio histórico de los partidos políticos y teorías sociales «liberales», «demócrata-cristianos» y «socialdemócratas» (Esping-Andersen, 1990). Lo que tal *vez* es más importante, además, es que los ciudadanos de todos los países han basado sus planes de vida en la continuación de los modelos existentes, y cualquier intento de reemplazarlos con soluciones europeas cualitativamente diferentes supondría una fuerte oposición. Los *votantes* escandinavos se opondrían al desmantelamiento de su Estado del bienestar pleno tanto como los *votantes* británicos rechazarían aceptar el incremento de los impuestos que sería necesario para financiar el modelo escandinavo, y ambos rechazarían el modelo alemán de relaciones industriales firmemente reguladas y la codeterminación. En pocas palabras, no hay ningún «modelo social europeo» en el que podría *converger* la armonización (Ferrera, Hemerijck y Rhodes, 2000).

Por lo tanto, en el modelo de decisión conjunta, los gobiernos nacionales, responsables ante sus electorados, probablemente no podrían llegar a un acuerdo con referencia a las soluciones europeas comunes para las funciones centrales del Estado del bienestar. Esto no supone impedir la adopción de unos estándares europeos mínimos sobre los derechos sociales y de los trabajadores tanto a *través* de directivas del Consejo como a *través* de acuerdos alcanzados en el «diálogo social» o de las organizaciones de máximo nivel del capital y el trabajo (Falkner; 1998; Leibfried y Pierson, 1995). Pero como estos estándares deben ser aceptables para todos los Estados miembros, no pueden ser económicamente viables sólo en los Estados miembros menos ricos, sino que deben ser compatibles con las relaciones industriales y las instituciones del Estado del bienestar existentes. Por lo tanto, no sorprende que sólo las regulaciones muy poco exigentes hayan consequldosuoeror este test dual (Falkner; 1998; Streeck, 1997; Leibfried y Pierson, 1995; Streck, 1995), lo que también implica que mientras que pueden ser útiles para *elevar* los niveles mínimos de protección social en los países anglosajones y del Sur; no harán mucho para aligerar las presiones competitivas sobre los Estados del bienestar continentales y escandinavos más avanzados.

¿OTRAS OPCIONES?

Por lo tanto, en las condiciones actuales, la política social europea puede intervenir (en el modo de dirección jerárquica) contra las normas y prácticas nacionales discriminatorias que afectan a los trabajadores inmigrantes yola igualdad de género, y adoptar una legislación (en el modo de decisión conjunta) asegurando los estándares mínimos de protección social que no ponen en duda ni la capacidad para pagar ni el núcleo de las instituciones de los Estados miembros. Las reformas institucionales tampoco podrían cambiar mucho en este aspecto. Dada la alta relevancia política de las instituciones nacionales del Estado del bienestar, los gobiernos deben resistir todas las propuestas por las que las diferencias podrían dejar de estar armonizadas a través de decisiones mayoritarias en el Consejo y el Parlamento Europeo. En general, el asunto se puede formular de la siguiente forma: la Unión Europea no es, y no puede convertirse en breve, una democracia mayoritaria (Scharpf, 1999; Lord, 1998; Greven, 2000) y su legitimidad institucional no puede mantener políticas que violen el consenso permisivo de los electorados de los países miembros.

Sin embargo, por la misma razón, la capacidad de solución de problemas de la Unión Europea debe seguir siendo limitada. Fue y es suficiente para crear y regular el mayor mercado europeo, pero es insuficiente para europeizar aquellas funciones de gobierno de corrección del mercado que, a nivel de los Estados miembros, son más vulnerables a las presiones de la competencia económica. Por lo tanto, los Estados miembros deben continuar enfrentándose a esas presiones en el modo de ajuste mutuo. Lo que esto supone para la supervivencia de los Estados del bienestar europeos más avanzados es el objeto de las controversias que están surgiendo en los debates públicos y en los análisis académicos, que no puedo analizar aquí (Scharpf, 2000). No hay duda de que la globalización económica y, sobre todo, la integración económica europea y la UME han privado a los decisores políticos nacionales de muchas de las opciones políticas que podían emplear y empleaban en décadas anteriores para conseguir y defender el pleno empleo y niveles altos de protección social. Además, la competencia intensa en los mercados internacionales de productos y el aumento de la movilidad del capital están ejerciendo presiones para reducir los sueldos, así como los impuestos y las regulaciones que incrementarían los costes de producción unitarios o reducirían los beneficios después de impuestos. Los gobiernos y los sindicatos que ignoren estas presiones internacionales pagarán por ello en términos de un menor crecimiento económico y una pérdida de empleos. A su vez, los gobiernos nacionales han perdido el control sobre los tipos de interés y de cambio en la UME, los déficit públicos están limitados por las reglas del Pacto de Estabilidad y por la respuesta anticipada de los mercados internacionales de capital. y los subsidios estatales están controlados por el Derecho europeo de la competencia.

Sin embargo, las restricciones son sólo eso. No descartan opciones estratégicas y no determinan resultados. Hay como mínimo algunos países europeos -por ejemplo, Dinamarca entre los Estados del bienestar escandinavos, los Países Bajos entre los Estados del grupo continental y Portugal en el Sur- que han encontrado maneras de conseguir o mantener una alta viabilidad económica internacional sin abandonar sus aspiraciones de empleo y de bienestar o recurrir a políticas de estrategias de empobrecer al vecino que -como la devaluación- sólo podrían funcionar si los otros no jugaran al mismo palo (Perrero. Hemerijck y Rhodes, 2000; Scharpf, 2000). Pero no todos los Estados nacionales del bienestar se han mantenido viables económicamente y muchos de ellos están luchando con conflictos políticos negativos por los recortes de impuestos, la racionalización de gastos sociales y la desregulación del empleo.

Ante estas condiciones, hay motivos para preguntar si la Unión Europea -que generó estos problemas a los Estados miembros sin ser capaz de solucionarlos directamente- podría, sin embargo, jugar un papel positivo facilitando estrategias satisfactorias para conseguir su resolución a nivel estatal. En trabajos previos (Scharpf, 1999, cap. 5) he discutido estas dos soluciones: la formulación y ejecución de normas de competencia regulatoria y tributaria desleal por la Comisión y el Tribunal, y lo que he denominado «coordinación subeuropeo», Mientras tanto, la primera de estas sugerencias parece haberse convertido en una posibilidad real tras el reciente anuncio del Comisario Monti de que en lo sucesivo examinaría las reducciones selectivas de tributos bajo las reglas aplicables a las distorsiones de la competencia a través de los subsidios estatales.

La segunda sugerencia podría tener alguna posibilidad si la Conferencia Intergubernamental actual liberalizase realmente las prestaciones de una «cooperación más cercana», como aparece en el Título Vll del Tratado de la Unión Europea. En tal caso, podría llegar a ser posible que grupos de países que tienen similares instituciones del Estado del bienestar y que están haciendo frente a problemas similares podrían usar la maquinaria de la Unión Europea y los servicios de la Comisión para armonizar sus políticas sociales. Desafortunadamente, sin embargo, la discusión reciente ha hecho resurgir el fantasma de una vanguardia de Estados miembros que avanzan hacia la integración política, dejando atrás a otros en un estatus de segunda clase. Dadas las décadas de desacuerdos y aprensiones asociados a las propuestas de «integración diferenciada» en una «Europa de geometría variable», una «Europa de varias velocidades», una «Europa de dos niveles», una «Europa *à la cotte».* una «Europa con círculos concéntricos» o un «núcleo europeo» (Ehlermann, 1984, 1998; Walker. 1998: Búrcan y Scott, 2000: Glerink, 1997), hay pocas esperanzas en este momento (octubre 2000) de que las normas extremadamente restrictivas adoptadas en la Cumbre de Ámsterdam sean considerablemente liberalizadas en la próxima Cumbre de Nlza.

Pero incluso si la armonización selectiva estuviera fuera del alcance, las oportunidades para coordinar los esfuerzos de reforma pueden ser también facilitadas por los procedimientos de «coordinación abierta» que fueron introducidos en el nuevo Título sobre «Empleo» del Tratado de la CE de Ámsterdam, y que la Cumbre de Lisboa (23-24 de marzo de 2000) decidió aplicar también al campo de la política social. En términos de los conceptos usados aquí, la coordinación abierta podría situarse en algún lugar entre el modo de «negociaciones intergubernamentales» y el modo de «ocuerdo mutuo». Se parece al acuerdo mutuo en la medida en que las competencias de gobierno se mantienen enteramente en el nivel nacional y siguen siendo ejercidas por los gobiernos nacionales, que se mantienen totalmente responsables de sus opciones políticas ante sus electores. En otras palabras, aquí no hay problemas de déficit democrático. Sin embargo, a su vez, las opciones de política nacional no deben ser ejercidas de forma aislada. Sabiendo que la promoción del empleo es «un asunto de interés común», los gobiernos han aceptado el compromiso de «coordinar sus acciones en este sentido dentro del Consejo» (art. 126-11). Con este objetivo, el Consejo cuando actúe sobre una propuesta de la Comisión adoptará unas directrices anuales para la acción nacional, los Estados miembros presentarán informes anuales sobre las acciones realizadas para implementar estas directrices y éstos serán evaluados por un comité de alto nivel permanente de funcionarios nacionales y por la Comisión, que puede luego proponer recomendaciones al Consejo.

Estas normas tienen en cuenta los procesos multinivel y recursivos de los análisis conjuntos de problemas y fijación de objetivos, autocompromiso y autoevaluación, combinado con el control común y las capacidades centrales de establecimiento de normas. Tales acuerdos parecen convincentes si se asume que los Estados miembros se ven persiguiendo objetivos paralelos más que conflictivos, pero también prefieren seguir libres para definir y adoptar sus propias medidas para alcanzar estos objetivos -presumiblemente porque las condiciones nacionales son tan diferentes o políticamente relevantes que las soluciones uniformes no pueden ser efectivas o políticamente aceptables-. Dado que el artículo 129 excluye explícitamente la «armonización de las normas y las regulaciones de los Estados miembros» del conjunto de medidas que el Consejo pueda adoptar, los esfuerzos considerables requeridos por los procedimientos detallados de coordinación abierta pueden entonces ser justificados por la posibilidad que el control, el establecimiento de normas y revisión referenclodo puedan incrementar la eficacia del empleo nacional y las políticas sociales (Ferrera, Hemerijck y Rhodes, 2000, cap. 4).

A nivel teórico, esto no es inverosímil (Sabel, 1995). Sin embargo, la cuestión es si estas promesas de «aprendizaje político» pueden ser realizadas totalmente bajo las condiciones heterogéneas que dan lugar a los problemas de empleo y políticas sociales, así como las opciones políticas de 105 Esta-

dos miembros de la UE21. Con referencia a lo dicho anteriormente, seguiría que la «coordinación abierta» será más efectiva si las aspiraciones de criterios de actuación a lo largo y ancho de Europa son moderadas por el reconocimiento que los Estados miembros pueden diferir legítimamente no sólo en los instrumentos políticos que utilizan, sino también en los objetivos que procuran lograr y en los problemas con los que deben enfrentarse. En tal caso, las ganancias potenciales de la coordinación y de aprendizaje político serán mayores cuantos más países con instituciones y legados políticos similares se animen a cooperar y a centrarse en sus problemas específicos y las soluciones potenciales para ellos.

En este momento, es demasiado pronto para decir si estos esfuerzos se mantendrán en el nivel de las políticas simbólicas y las relaciones públicas o tendrán efectos reales en las políticas noctonotes'". Sin embargo, la «coordinación abierta» parece ser una suma potencialmente valiosa para el conjunto de modos de gobierno institucionalizados que están a disposición de la forma de gobierno de Europa. En comparación con el acuerdo mutuo, podría sin embargo dar garantías contra las carreras no intencionadas hacia el fondo bajo unas condiciones de competición de sistemas. Si los gobiernos nacionales lo tomasen en serio, podría convertirse en una respuesta europea importante a las presiones de los Estados del bienestar nacionales provocadas por la integración económica europea.

Para concluir: la forma de gobierno europea es una configuración institucional multinivel compleja que no puede ser representada adecuadamente por los modelos teóricos que se utilizan generalmente en las relaciones internacionales o la política comparada. Peor aún, su complejidad también parece enfrentarse a los esfuerzos basados en los conceptos holísticos. Este artículo sugiere que estas dificultades podrían ser superadas con un enfoque modular utilizando una pluralidad de conceptos más simples representando diferentes modos de interacción multinivel que son c.aracterís-

21 Parece importante que las guías de empleo propuestas por la Comisión y adoptadas por el Consejo de Luxemburgo de 1998 y los años siguientes parecen diseñadas cuidadosamente para evitar todos los temas en los que las diferencias existentes entre los legados políticos y las estructuras institucionales de los Estados miembros deben ser altamente destacadas. centrándose en cambio en objetivos institucionales centroles como «mejorar la empleabilidad», «desarrollar la capacidad emprendedora», «alentar la adaptabilidad» e «fortalecer las políticas para igualar las oportunidades» (Consejo de 21 de noviembre de 1997). En Lisboa, los objetivos de empleo fueron corregidos para incluir «formación continuada» e «incrementar el empleo en los servícios». y se extendió una coordinación abierta para cubrir también los objetivos de «modernizar la protección social» y «promocionar la inclusión social».

22 Como se han adoptado directivas no vinculantes a nivel europeo, los actores que están a cargo de las opciones políticas nacionales pueden fallar al no involucrarse activamente en los ejercicios de coordinación. En este caso, el peligro es que los «Planes de Acción Nacionales» vuelvan simplemente a establecer lo que los gobiernos están haciendo de cualquier modo que el efecto de aprendizaje de las deliberaciones a nivel europeo puedan beneficiar únicamente a los cargos de coordinación internacionales que carecen de poder a nivel Interno.

ticos de subconjuntos de procesos políticos europeos. He escogido mostrar que estos modos existen y que tienen implicaciones específicas para la capacidad institucional y la legitimidad de las funciones de gobierno europeas. Mi demanda adicional (que no ha sido desarrollada aquí) es que las mismas herramientas conceptuales deberían ser útiles para el análisis de instituciones de elaboración de políticas subnacionales, nacionales, transnacionales y supranacionales.

BIBLIOGRAFíA

ABROMEIT. H. (1998): *Democracy in Europe. Legitiinising politics in a non-state polity, New* Vork: Serghahn Books,

ARMSTRONG. K. A, Y SUIMER. S. J. (1998): *The governance of the Single European market,* Manchester: Manchester University Press.

SACHRACH, P., y BARATZ, M. S. (1963): «Declslons and nondecisions. An analytical framework», *American Political Science Review,* n." 57.

BICKEL, A M. (1962): *The least dangerous branch. The Supreme Court at the Bar of Politics,* Indianapolis: Soobs *Merril.*

SRANCH, A P., Y 0HRGAARD. J. C. (1999): «Ircpped in the supranational-intergovernmental dichotomy. A response to Stone Sweet ond Sandholtz», *Journal of European Public Policy,* n.?6.

SÚRCA, G. de, y SCOTT, J. (eds.) (2000): *Constitutional change in the EU. From the uniformity to flexibility?,* Oxford: Hart.

SURLEY. A-M., y MATTU, W. (1993): «Europe before *the* Court. A political theory of legal integration», *InternationalOrganizations,* n." 47.

CROUCH, C. (1993): *Industrial relations and European state traditions,* Oxford: Clarendon Press.

DAHL, R. A (1961): *Who governs? Democracy ona power in an American citv.* New Haven: Vale University Press.

- (1967): *Pluralist democracy in the United States: Conflict and consent,* Chicago: Rand McNally.

DEHEJIA, *V.* J., y GENSCHEL, P. (1999): «Iox competition in the European Unlon», *Polítics and Soclety.* n.?27.

EBBINGHAUS. S" y VISSER, J. (2000): *Trade unions In Western Europe since* 1945, London: Macmillan.

EHLERMANN. C.-D. (1984): «How flexible is community law? An unusual approach to the concept of "two speeds:». *Mlchigan Law Review,* n.o 82.

- (1998): «Differentiatlon, t1exibility, closer co-operation. The new provlslons of the Amsterdam *Treaty», European Law Journal,* n.o 4.

EICHNER, V. (1997): «Effective European problem-solving: lessons from the regulation of occupational safety and environmental protection», *Journal of European Public Poücv,* n.? 4.

- (2000): *Das Entscheidungssystem der Europóischen Union. Institutionel/e Analyse und demokratietheorestiche Bewertung,* Opladen: Leske & Budrich.

ELGIE, R. (1998): «Democratic accountability and Central Bank independence. Historical and contemporary, national and European perspectlves». *West European Poñttcs:* n.0 21.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitañsm.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

ETZIONI, A. (1965): *Polítical Unification.* A *comparative study ot leaders and torces.* New York: Holt Rinehart & Winston.

FALKNER, G. (1998): *EU Social policy in the 1990s. Towards* a *corporatist policv community,* London: Routledge.

FERRERA, M.; HEMERIJCK, A, y RHODES, M. (2000): *The future of social Europe. Recasting work and welfare in the new economy,* Oeiras: Celta Editora.

GARRETT, G. (1992): «International cooperation and institutional choice. The European Community's Internal Market?», *InternationalOrgonization.* n.? 46.

- (1995): «Ihe politics of legal integration in the European Unlon». *Internatianal Organization.* n.? 49.

GENSCHEL P. (1997): «How fragmentation can improve co-ordination. Setting stcndards in international communications», *Organizatian Studies,* n.? 18.

GIERINK, K. (1997): «Vielfalt in Einheit -die Flexibilisierung der europóischen Integratlon», en Europa Institut Zürick (ed.), *Die Europóische Union —Wesen, Struktur, Dynamik,* Zürick: Schulthess Polgraphischer Verlag.

GOLUB, J. (19960): «Sovereignity and subsidiarity in EU environmental policy», *Political Studies,* n.o 44.

- (1996b): «State power and institutionol influence in European integration: lessons from the packaging waste directive», *Journal of Common Market Studies.* n." 34.

GRANDE, E. (2000): «Post-national democracy in Europe». en M. T. Greven y L. W. Pauly (eds.). *Democracy beyond the state? The European dilemma ond the emerging global order,* Lanham: Rowman & Littlefield.

GREVEN, M. Th. (2000): «Can the European Union become a democracy», en M. T. Greven y L. W. Pauly (eds.), *Democracy beyond the state? The European dilemmo ond the emerging global otoet* Lanham: Rowman & Littlefield.

GUSTAVSON, S. (2000): *What mokes* a *European Monetary Union witnout* a *paral/el Fiscal Unian political/y sustainoble?,* Ms., Department of Political SCience, Uppsala University.

HAAN, J. de, y EIJFFINGER, S. C. W. (2000): «The democratic accountability of the Eurepean Central Bank: A comment en twe fairy-tale5», *Journal ot Cemman Market Studies,* n.o 38.

HARDIMAN, N. (2000): *From conflíct to coordínatíon: eeonomíe governance and polítíca/ ínnovatíon ín ttetand,* Ms.. Politics Department, University College Dublin.

HAYES-RENSHAW, F., y WALLACE, W. (eds.) (1997): *The Couneí/ of Mínísters,* London: Macmillan.

HÉRITIER, A. (ed.) (1999): *Po/íey-makíng and díversífy ín Europe. Escapíng deaatock;* Cambridge: Cambridge University Press.

HOFFMANN, S. (1966): «Obstinate or obsolete? The fate ofthe nation state and the case of Western Europe». *Daeaatus.* n.O 95.

- (1982): «Reflections on the nation-state in Western Europe todoy». *Journa/ of Common Market Studies.* n.? 21.

JACHTENFUeHs, M., y KOCKLER-KoCH, S. (eds.) (1996): *Europ6ísche Integratíon,* Opladen: Leske & Budrlch.

JOERGES, C, y NEYER, J. (1997): «Transforming strategie interaction into deliberative problem solving: European comitology in the foodstuffs sector», *Journal of European Publíc Po/íey,* n.o 4.

JOERGES, C; y Vos, E. (1999): *EUcommíftees: socíal regulatíon law and polittcs,* Oxford: Hart.

KAMPPETER, W. (2000): *Lessons of European íntegratíon,* Bonn: Friedrieh Ebert Stiftung.

KOHLER-KoCH, B., y EISING, R. (eds.) (1999): *The transformatíon of governance ín the European Urvon.* London: Routledge.

LAPALOMBARA, J. (1964): *Interest groups ín Italían polittcs.* Prineeton: Princeton University Press.

LATHAM, E. (1952): *Thegroup basís ofpolitics.* Ithaea: Cornell University Press.

LEIBFRIED, S., Y PIERSON, P. (eds.) (1995): *European social polícy. Between fragmentation and integration,* Washington, DC: The Srookings Institution.

LEWIS, J. (2000): «The methods of community in EU decision-making and administrative rivalvy in the Council's infrastructure», *Journa/ ot European Pub/ic Policy,* n." 7.

LUPHART, A. (1999): *Patterns of demoeracy, Government forms and performance in thírfy-six countttes.* New Haven: Yale University Press.

LINDBLOM, C. E. (1977): *Po/itics and Markets,* New York: Boslc.

LISTER, F. K. (1996): *The European Unlon. the United Nations. and the reviva/ of confedera/ governance,* London: Greenwood Press.

LORD, C. (1998): *Demoeracy ín the European Unton:* Sheffield: Sheffield Academie Press.

MAJONE, G. (1989): *Evkience, argument and oetsuasion in the po/icy process.* New Haven: Yale University Press.

- (1996): *Regu/ating Europe,* London: Routledge.

MARKS, G.; HOOGHE, L., Y SLANK, K. (1996): «European Integration from the 1980s: state-centrlc v. multílevel governance», *Journal of Common Market Studies,* n,O 27.

MARKS, G., Y McADAm, D. (1996): «Social movements and the changing structure of political oportunity in the European Unten». en G. Marks, F. W. Scharpt P. C. Schmittery W. Streeck (eds.). *Governance in the European Union* London: Sage.

MAZEV, S., y RICHARDSON, J. (eds.) (1993): *Lobbying in the European Community,* Oxford: Oxford University Press.

MCCONNELL G. (1966): *Private power and American democracy.* New York: Knopf.

Mm, C. W. (1956): *Thepower elite,* New York: Oxford University Press.

MORAVCSIK, A (1993): «Preferences and power in the European Community. A liberal intergovernmentalist opprooch?». *Journal ot Common Market studies.* n.? 31.

- (1998): *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht* Ithaca: Cornell University Press.

NICOLAIDIS, K., y HOWSE, R. (eds.): *The federal visiono Legitimacy and levels ot governance in the Unlted States and the European Union.* Oxford: Oxford University Press, *forthcoming.*

OLSON, M. (1965): *The logic ot collective action. Public goods and the theory of groups,* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

POLLACK, M. A (1997): «Representing diffuse interest in EC policy-making», *Journal ot European Public Policy,* n.? 4.

- (2000): «The end of creeping competence? EU policy-making since Maastricht», *Journal ot Common Market Studies,* n.?38.

RAPOPORT, A, Y GUVER, M. J. (1966): «A taxonomy of 2 x 2 games», *General Systems.* n.? 11.

RAPOPORT, A; GUVER, M. J., Y GORDON, D. G. (1976): *The 2 x 2 game,* Ann Arbor: University of Michigan Press.

RIKER, W. H. (1964): *Federalism. Origin operation, significance,* Bastan: Little Brown.

SABEL C. F. (1995): «Learning by monitoring. The institutions of economic develop-rnent». en N. Smelser y R. Swedberg (eds.). *Handbook of Economic Sociology,* Princeton: Princeton University Press.

SANDHOLTZ, W., y STONE SWEET, A. (eds.) (1998): *European integration and supranational governance,* Oxford: Oxford University Press.

- (1999): «European integration and supranational governance revisited: rejoinder to branch and 0hrgaard», *Journal of European Public Policy,* n." 6.

SBRAGIA. A M. (1992): «Introductlon». en A M. Sbragia (ed.), *Euro-politics. Institutions and policymaking in ttieenew» European Community,* Washington: The Brookings Institution.

- (1993): «The European Community: A balancing Act», *Publius,* n.?23, Summer.

ScHARPF, F. W. (1988): «The joint decislon trap. tessons from German federalism and European integration», *Public AdminIstration* n.o 66.

SCHARPF, F. W. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research,* Bouldet Col.: *Westview* Press.

- (1998): «Globalisierung als Beschrankung der Handlungsmóglichkeiten nationalstaatlicher Polifik». *Jahrbuch für Neue Politische Okonomte.* n.O 17.

- (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?,* Oxford: Oxford University Press.

— (2000): «Interdependence and democratic legitimation», en S. J. Pharr y R. D. Putnam (eds.), *Disaffected democracies. What's troubling the tri/ateral countries?,* Princeton: Princeton University Press.

SCHARPF, F. W., y SCHMIDt V. A. (eds.) (20000): *Welfare and work in the open economy. Vol.* 7: *From vulnerabílífy to competttiveness;* Oxfard: Oxford University Press.

- (2000b): *Welfare and work in the open economy. Vol.* 2: *Diverse responses to common cboltenqes,* Oxford: Oxford University Press.

SCHMALZ-BRUNS, R. (1999): «Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats», *Zeitschrift für Internationale Beziehungen,* n.?6.

ScHMIDt S. K. (1998): «Cornlsslon activism. Subsuming telecommunications and electricity under European competition tow». *Journal of European Publk: Poücv.* n.?5.

SCHMIDT, V. A. (1999): «European federalism and its encroachments on national institutíons», *Publius,* n.?29.

SCHMITTER, P. C. (1996): «Imaging the future of the Euro-polity with the help of new concepts». en G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter y W. Streeck (eds.), *Governance in the European Urúon,* London: Sage.

ScHMITTER, P. C., Y LEHMBRUCH, G. (eds.) (1979): *Trends Toward Corporatist Intermediation,* Beverly Hills, CA: Sage.

SINN, H.-W. (1994): «How much Europeo? Subsidiarity, centralization and fiscal competition», *Scottish Journal of Political Economy,* n.o 41.

SINN, S. (1993): «Thetaming of Leviathan. Competition among Governments», *Consiltutional Political Economy,* n." 3.

SKOCPOL 1. (1987): «A society without a 'state"? Political organization, social conflict and welfare provlsíon in the United States», *Journal of Public Policy,* n.o 7.

STRECK, W. (1995): «Frorn market making to state building? Reflections on the political economy of European social policy», en S. Liebfried y P. Pierson (eds.), *European social policy. Between fragmentation and integration,* Washington: The Brookings Institution.

STREECK, W. (1997): «Industrial citizenship under regime competition: The case of the European works council», *Journal of European Public Policy,* n.o 4.

TRUMAN, D. B. (1951): *The governmental process. Political interest and public opiníon,* New York: Knopf.

TSEBEUS, G. (1994): «The power of the European Parliament as a conditional agenda setter», *Amerlcon Politlcal Selence Review,* n.o 88.

VANBERG, V" Y KERBER, W. (1994): «Institutional competition among jurisdictions: an evolutionary epprooch». *Constitutional Political Economy,* n." 5.

VERDUN, A. (1996): «An "asymmetrical" economic and monetary union in the EU. Perceptions of the monetary authorities and social portners». *Journal of European Integration,* n.? 20.

VERDUN, A. (ed.) (2000): *European responses to globalization and financial market integration. Perceptions of Economic and Monetary Union in Btitain. France and Germany,* Houndmills: Macmillan.

WAIKER, N. (1998): «Sovereignty and differentiated integration in the European Union». *European Law Joumot,* n.? 4.

WAILACE, W. (1982): «Europa as a conofederation: the Community and the nation stote», *Journal of Common Market Studies.* n." 21.

WEILER, J. H. H. (1982): «The Community system: the dual character of supranationalsrn». *Yearbook of European tow.* n." l.

- (1999): «Epilogue: "Comitology" as revolution -infranationalism, constitutionalism and democracy», en C. Joerges y E. Vos (eds.), *EUCommíttees social regulation, law and polittcs.* Oxford: Hart.

WESSELS, W. (1990): «Administrative interaction», en W. Wallace (ed.), *The dynamies of European integration,* London: Pinter.

- (1997): «An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes». *Journal of Common Market Studies.* n.? 35.

_ WOLF, D. (2000): «Regelungsbefolgung auf verschiedenen politischen Ebenen. Wird nationales Recht wirklich besser beglogt ols internationales Recht?», en J. W. van Deth y T. K6nig (eds.), *Europóische Politikwissensehaft? fin Blick in die Werkstatt,* Frankfurt: Campus.

ZÜRN, M. (1995): *Introduction -Law and complianee at different leveis,* Ms., Center for European Law and Policy, Universitót Bremen.

UN DERECHO ADMINISTRATIVO SIN LÍMITES: REFLEXIONES SOBRE EL GOBIERNO Y LA GOBERNANZA[1]

MARTIN SHAPIRO

El Derecho administrativo tal como se ha entendido históricamente presupone la existencia de algo llamado Administración. El administrador *y/o* la agencia u organización administrativa existen como una realidad cerrada. El Derecho administrativo prescribe la conducta en el seno de las organizaciones administrativas: de hecho, define las relaciones entre los que están en el interior de la Administración y los que están fuera de ella. En el exterior de la Administración se encuentran tanto legisladores, que aprueban leyes y regulaciones que deben ser fielmente aplicadas por los administradores, como ciudadanos, a quienes los administradores deben garantizar una actuación de forma legalmente correcta tanto desde el punto de vista procedimental como sustantivo.

A un nivel más general, las teorías política y de la organización que informan nuestro Derecho administrativo tradicionalmente han visto la Administración Pública como un conjunto de organizaciones limitadas en cuyo interior las decisiones se toman colectivamente. Según esta visión, estos «órganos de la Administración Pública» están coordinados entre ellos, subordinados a la autoridad política y obligados a respetar a los individuos e intereses del exterior a los que regulan y sirven.

Sin embargo, en la literatura actual de la ciencia política y de la Administración Pública el término «gobernanza» está reemplazando al término «gobierno»2. Este cambio terminológico anuncia una erosión significativa de los límites que separan lo que está dentro del gobierno y su Administración y lo que está fuera. Para asegurarse, los gobiernos y sus Administraciones Públicas siguen tomando decisiones colectivas, pero ahora todo el mundo, o al menos potencialmente todo el mundo, es visto como participante en el proceso colectivo de toma de decisiones.

Hoy en día, los cargos públicos electos y los no electos, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, los grupos de interés, los em-

---

1 Título original: «Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance», *Indiana Journal of Global Legal Studies,* vol. 8 (2001), pp. 369-377.

2 Véanse, por ejemplo, Pierre (2000) y Kohler-Koch y Eising (1999).

prendedores políticos,'ros «comunidades epIstérnIcos» y las «redes» son actores relevantes en los procesos de toma de decisiones que la acción gubernamental lleva a cabo. El proceso de toma de decisiones ya no es visto como un proceso en el que la actividad privada está cerca de la toma de decisiones gubernamentales o procura influir en las decisiones gubernamentales. Más bien, la distinción entre gubernamental y no-gubernamental se ho difuminado, ya que el proceso real de toma de decisiones ahora continuamente implica y combina a actores públicos y prlvodos-.

En las investigaciones previas sobre el papel que determinados profesionales históricamente han jugado en las organizaciones administrativas ya se anticiparon algunas preocupaciones actuales en relación con la toma de decisiones administrativas. Por ejemplo, un funcionario ingeniero que participaba en una decisión gubernamental sobre el diseño de un nuevo puente, sencillamente no podía anteponer consideraciones de ingeniería en contra de intereses de placer. estéticos o financieros. No podía autorizar un diseño que no cumpliese unos requisitos mínimos de ingeniería aceptables, independientemente de otras consideraciones. El ingeniero no podía hacerlo precisamente porque era ingeniero y, por lo tanto, estaba obligado por las normas profesionales y las expectativas.

Cuando las elecciones del que toma decisiones gubernamentales están limitadas por las normas profesionales externas aparecen varias consecuencias ligadas. Tal vez, la consecuencia más significativa es que la decisión gubernamental crucial no la toma ni un funcionario público ni una persona u organización no gubernamental, sino unas prácticas colectivas de una profesión -es decir, un grupo de personas definido por estar en posesión de un determinado conocimiento-o Además, la decisión en su esencia puede no ser objetiva, neutral o correcta. Por ejemplo, un estándar mínimo sobre puentes se obtiene de las tablas de carga y otros instrumentos profesionales que reflejan un nivel de riesgo aceptable arbitrariamente escogido. El nivel de riesgo, a su vez, descansa en un equilibrio arbitrariamente obtenido entre costes marginales y riesgos marginales. Además, todas estas elecciones de ingeniería cambian en el tiempo. De este modo, los ingenieros están éticamente obligados no tanto a exigir un puente totalmente seguro como uno que no exceda un nivel aceptable de riesgo definido por los estándares de ingeniería actuales, pero cambiantes.

La transferencia de la autoridad para tomar decisiones gubernamentales a actores externos se da a lo largo de una línea continua. Aunque esta transferencia resulta evidente incluso cuando el profesional que toma la decisión es un empleado público, es mucho más clara y más directa cuando el profesional está asesorado por un comité de profesionales no guberna-

3 Véanse. por ejemplo. Pierre (2000), Kohler-Koch y Elslng (1999). Dowdlng (1995). Warlelg (2000) y Haos (1992).

mentales. Y lo es mucho más, lógicamente, cuando el poder último para tomar la decisión está totalmente transferido a dicho comité. Así, si un departamento de carreteras normalmente solicita a empresas privadas que sometan los diseños de puentes a un comité de diseño compuesto por profesionales que no están contratados por el gobierno, y el deportornento acepta cualquier diseño recomendado por el comité, entonces el gobierno ha adoptado efectivamente un modelo de gobernanza en el que los estándares aplicables de responsabilización son definidos por los organismos privados más que por los públicos.

Un ejemplo espectacular de esta difuminación de los límites administrativos se encuentra en el proceso de «cornltoloqío» de la Unión Europea (UE)4. El órgano legislativo en la UE es el Consejo, que normalmente aprueba una legislación general y redactada en términos amplios. En concreto, desde esta legislación regula la actividad económica privada; no se aplica normalmente en su forma original, sino después de haber añadido algunos estándares y normas más detallados. La legislación del Consejo contiene con frecuencia una cláusula que delega a un comité de expertos el poder de añadir cualquier disposición necesaria. Los miembros de estos comités son normalmente escogidos por la Comisión de la Unión Europea, el brazo administrativo de la UE. La Comisión debe incluir miembros de cada Estado y también debe incluir expertos contratados por los gobiernos nacionales o locales; centros de investigación pertenecientes o subvencionados por el gobierno o contratados por el gobierno; centros de investigación no gubernamentales; empresas privadas; organizaciones no gubernamentales (ONGs), y universidades (que a menudo pertenecen al gobierno).

Precisamente porque son comités de expertos, muchos de ellos aportan relaciones con comunidades epistémicas de expertos y/o redes de personas y organizaciones interesadas en un tema determinado. Las detalladas normas reguladoras creadas por estos comités se convierten en Derecho si la Comisión está de acuerdo con ellas o, en el caso de que no lo esté, si el Consejo las aprueba. Los miembros del comité mantienen sus empleos habituales, sean cuales sean, mientras que exista el comité. Los miembros del comité cambian con frecuencia. Los miembros del comité se reúnen regularmente. No existen procedimientos formales. De hecho, nadie conoce con certeza cuántos comités existen. Dado el papel relevante que los participantes no gubernamentales tienen en el proceso legislativo comunitario, no tiene mucho sentido ver el proceso de comitología en términos de la influencia de «grupos de intereses» «externos» o «privados» en el «gobierno» o la «administración» o en un órgano «administrativo» o «legislativo». Como la comitología es gobernanza, la diferencia entre gobierno y gobernados ha desaparecido.

4 Véase Joerges y Vos (1999).

El Derecho administrativo norteamericano no sólo se ve afectado por la transición del gobierno a la gobernanza, sino que es una de sus principales causas. La gran transformación del Derecho administrativo de los Estados Unidos, que se inició en la década de los sesenta, fue conducida por la teoría política pluralista[5]. El procedimiento regulador «híbrido» y la necesidad de «diálogo» intentaron hacer un gobierno más transparente y facilitar a los grúpos de interés un mayor acceso a los procesos gubernamentales de toma de decisión[6]. La culminación de este movimiento ha sido la mediación" regulatoria -la agencia gubernamental deja prácticamente su función reguladora para ser facilitadora de acuerdos directos entre los grupos de interés-o El movimiento empieza con una imagen de un gobierno limitado y el deseo de trasladar lo que ocurre dentro del gobierno más disponible para los de fuera. Tan pronto como se cumplen las demandas de transparencia y participación, la distinción entre empleados públicos y las personas de fuera desaparece. Como se dan unos papeles más parecidos a los diferentes actores del diálogo, el propio diálogo evoluciona hacia la gobernanza. La doctrina del partenariado, que originalmente hacía referencia a la relación entre dos funcionarios públicos -administrador y juez-, es ahora irrelevante. Hoy en día, todo aquel implicado en el proceso de toma de decisiones es visto como un socio *(partner).*

El desgaste de la frontera entre la toma de decisiones gubernamentales y no gubernamentales genera nuevos problemas para los que persiguen crear un Derecho administrativo que se centre en la gobernanza más que en el gobierno. Desde la perspectiva de la democracia pluralista, un Derecho administrativo que maximiza la transparencia y la democracia es democrático -maximiza el acceso de los grupos de interés «exteriores» al proceso de toma de decisiones públicas-. Pero desde el punto de vista de la democracia individual, popular o mayoritaria, un Derecho administrativo que promueve la transparencia y la participación, hasta el punto de que el gobierno se convierte en gobernanza, puede incluso socavar la democracia.

Al repartir el proceso de decisión de las políticas públicas entre diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales de forma heterogénea y no regulada, se destruye la rendición de cuentas democrática. La alusión a algunas observoctones del funcionamiento del gobierno parlamentario puede aclarar este punto y hacerlo menos abstracto. Cuando el gobierno parlamentario se configura por un sistema bipartidista con una fuerte disciplina de partido, la toma de decisiones se concentra en un gobierno que tiene una responsabilidad colectiva. Esta aproximación al gobierno resume la rendición de cuentas democrática. Los votantes saben exactamente a quién hacer responsable electoralmente por todo lo que el gobierno hace o deja de hacer. Sin embargo, este alto nivel de responsabilidad se consi-

5 Véase Stewart (1975).

6 Shaplro (1988).

gue a costa de minimizar la participación pluralista en el proceso de toma de decisiones gubernamentales. Por ejemplo, con tal de que el gobierno pueda mantener el soporte de la mayoría de los votantes, puede excluir toda o parte de la participación de las minorías. Un sistema de gobierno parlamentario bipartidista con una fuerte disciplina de partido es, en realidad, una dictadura plebiscitaria en la que todos estarán a merced del gobierno, hasta que una mayoría de votantes no lo reelija y le reemplace por un gobierno diferente a merced del cual, de nuevo, estarán todos. La «gobernczo» por «redes» y la «comunidad epistémico» tienen el efecto opuesto. Mientras que todos los grupos interesados pueden participar en el proceso de toma de decisiones, los votantes no tienen ni idea de a quién premiar o culpar por los resultados que les gustan o no.

Otra paradoja creada cuando la gobernanza reemplaza al gobierno es que maximizando la transparencia y la participación de los interesados, minimiza la transparencia y la participación de los desinteresados. El proceso de comitología de la Unión Europea nos da otro ejemplo útil. Mientras que prácticamente cualquier grupo de interés puede participar en un comité, los ciudadanos europeos generalmente incluso ignoran que los comités existen. Si son conscientes de la existencia de los comités, normalmente no saben qué asuntos competen a cada comité, o cuándo, con qué frecuencia, o dónde. No conocen los nombres de los miembros del comité y, si los conocieran, no sabrían quiénes son, a quién representan, o ante quién son responsables. Los medios de comunicación no cubren los resultados de las deliber-aciones de los comités, que, al fin y al cabo, sólo aclaran detalles relacionados con asuntos regulados por el Consejo meses o años antes. Así pues, mientras el proceso de comitología es extremadamente transparente y participatorio para todos aquellos que están realmente implicados en él, y mientras que muchos de los que participan en él están fuera del gobierno, continúa siendo un proceso altamente opaco y no participativo para los ciudadanos votantes.

El tercer mayor problema de la gobernanza es que favorece a los expertos frente a los no expertos. En nuestro mundo postindustrial y tecnológico, en el que la gobernanza debe ocuparse de políticas muy complejas, las comunidades eplstérntcos y las redes están formadas por profesionales, especialistas y personas muy comprometidas. Por lo tanto, la gobernanza degenera en una microgestión burocrática generalizada. Un gobierno de este tipo sería un anatema para los principios democráticos. ¿Queremos un mundo en el que lo que comemos esté decidido por los dietistas, cómo jugamos por expertos en *fitness,* cómo nos movemos por expertos en transporte, cómo somos educados por doctores en educación, y cómo hacemos todo por expertos en seguridad? Nuestros niños, analfabetos, delgados, vestidos con trajes acolchados, incrustados en cascos de plástico, se dedicarían·en grupo al levantamiento de pesas hasta su siguiente comida consistente en coles y judías. Un comité que básicamente no hace

nada más que coordinar una amplia red de ecologistas, feministas, urbanistas y epidemiólogos realmente asustaría a cualquier persona. y, si esto es suficiente, se puede pensar en una red de psicólogos que regulara la educación de los niños. Mientras que la entrada para la participación en la gobernanza es el conocimiento y/o la pasión, tanto el conocimiento como la pasión generan perspectivas que no se corresponden con las del resto de nosotros. Pocos de nosotros disfrutaríamos hoy en día viviendo en una casa de Frank Uoyd Wright.

Hasta aquí hemos considerado la erosión de las fronteras que separan a los gobernantes de los gobernados. Una segunda erosión de estas fronteras tiene lugar a lo largo de diferentes dimensiones geográficas; los gobiernos nacionales están cada vez más perdiendo autoridad tanto sobre gobiernos supranacionales como subnacionales. Hoy en día es frecuente que ambas pérdidas estén conectadas. Cataluña y Escocia, por ejemplo, están consiguiendo su autonomía precisamente porque tienen acceso al mercado libre europeo. La amenaza tradicional de exclusión del mercado nacional español británico, respectivamente, ya no les implica subordinación. La globalización y la regionalización generan multitud de oportunidades, pero también de problemas. Para el Derecho administrativo, la regionalización no crea problemas nuevos especiales, al menos mientras una región se mantenga en los límites de un único Estado-nación. En estos casos, el regionalismo se parece al federalismo con el que estamos familiarizados.

La gobernanza transnacional o global, sin embargo, genera problemas más serios para el Derecho administrativo. Bajo esta forma de gobernanza, los procesos de toma de decisiones son relativamente nuevos y tienden a ser elitistas y opacos, con pocos participantes y sin acuerdo de protocolo. Como los únicos actores eran los Estados-nación, había unas costumbres diplomáticas bien establecidas que estaban reguladas no por el Derecho administrativo, sino por el Derecho internacional. En este ámbito, no obstante, la transición del gobierno a la gobernanza ha facilitado a las ONGs una mayor participación, aunque indefinida, en la elaboración de políticas trcnsnoclonoíes/, La falta de unos mecanismos de participación definidos conduce a manifestaciones en la calle que exigen más puestos en las mesas de negociación; sin embargo, aún hay pocos planes para sentarse, o incluso buenos modales en la mesa. Incluso los gobiernos transnacionales que están mejor definidos tienen dificultades en dar forma a un Derecho administrativo propio. Por ejemplo, el Derecho administrativo de la Unión Europea está muy poco precisado en los Tratados constitutivos; y hay un debate sobre si este Derecho debe ser codificado, como sucede en muchos Estados miembros, o bien mantenerse como un Derecho casuístico, como sucede en varios de los Estados miembros más rnoortontes".

7 **Véase,** en general. Haos (1992).

8 Véase, en general, Shaplro (1996).

En general, la proliferación de niveles territoriales de gobierno, el incremento en unidades especializadas funcionalmente o de gobierno regional que no corresponden a las fronteras nacionales tradicionales, y el incremento de la participación de las comunidades epistémicas, redes y grupos de interés en la elaboración de políticas públicas, rodean la toma de decisiones transnacionales con complejidad e incertidumbre.

De estas evoluciones a nivel transnacional surgen dos problemas importantes para la teoría democrática. El primero se refiere a saber hasta qué punto las decisiones adoptadas por el acuerdo entre Estados-nación miembros de organizaciones transnacionales pueden considerarse democráticas por el simple hecho de que los gobiernos nacionales son democráticos. Si catorce gobiernos democráticos toman una decisión de común acuerdo, ¿es una decisión democrática incluso si los votantes de cada uno de los catorce países no tuvieron ni voz ni voto en el resultado y no escogieron directamente a los órganos de decisión? Para el Derecho administrativo, estos problemas de «déficit dernocrótico» radican en la transparencia, o más bien en la falta de transparencia, de la toma de decisiones a nivel transnacional. Las normas diplomáticas tradicionales de negociación multinacional acentúan el secretismo y, por lo tanto, favorecen un rango de participación más limitado. Por esta razón, los Estados democráticos diñcilmente pueden por sísolos desarrollar posturas de negociación multilateral a través de la transparencia y la participación que síutilizan en los asuntos internos. No está nada claro, por tanto, si las normas de procedimiento que destacan la transparencia y la participación pueden simplemente trasladarse del marco nacional al transnacional.

Elsegundo problema -principalmente de Derecho internacional pero con implicaciones en el Derecho administrativo- se ve más claramente en el ámbito del Derecho internacional de derechos humanos. Muchas normas de Derecho internacional son la creación de una comunidad epistémica de entusiastas de los derecho humanos. En algún punto del desarrollo de estas normas, se informa a los ciudadanos de varios países que están limitados por las normas resultantes de diferentes convenciones internacionales y decisiones judiciales. Este proceso da mucha importancia a jueces no elegidos y poca a legisladores electos. Las políticas internacionales de derechos humanos ilustran de.este modo un movimiento más allá del Estadonación, pero del gobierno hacia una forma de gobernanza en la que el proceso de toma de decisiones es bastante más complejo e ilimitado que los procesos típicos definidos por el Derecho constitucional y administrativo convencional. Es más, estos procesos son en gran medida invisibles e incontrolados por los electores: más gobernanza bien podría significar menos democracia. La cuestión que se plantea es qué tipo de normas procedimentales internacionales garantizan esta situación.

El último movimiento importante del Derecho administrativo de los Estados Unidos fue hacia un Incremento de la transparencia y la participación en la

toma de decisiones gubernamentales como un medio para conseguir una más perfecta ,democracia plurollsto. Hoy en día está habiendo una cierta reacción contra este movimiento -el destrono del pluralismo como la ortodoxia de la teoría democrática, un llamamiento a la deliberación más que al «legalismode enfrentamiento» y la mera agregación de intereses, y una renovcdo confianza en la toma de decisiones por parte de los expertos-o Frenteo esta reacción, sin embargo, se mantiene como elemento central para el Derecho administrativo una fascinación por la transparencia y la participación, También lo hace la cuestión general de la administración democrática, así como la histórica preocupación por someter la discrecionalidad en la elaboración de las políticas a normas procedimentales. El Derecho administrativo del futuro debe ocuparse no sólo de la aplicación de un sistema de normas al gobierno nacional, sino también de las complejidades de la gobernanza nacional y transnacional. Si la toma de decisiones administrativas tiene que involucrar redes y comunidades epistémicas de expertos y entusiastas, ¿debe haber normas que mejoren la transparencia y la participación para estas redes y comunidades? No parece lógico, en realidad, que sólo la parte pública de la gobernanza esté sujeta a normas procedimentales. ¿Debería haber normas para compensar las ventajas de que gozan los expertos y los entusiastas cuando la gobernanza sustituye al gobierno? ¿Puede la toma de decisiones transnacionales ir de las prácticas diplomáticas tradicionales a las prácticas administrativas usuales en los Estados democráticos? Curiosamente, esta pregunta también deberá formularse al mismo tiempo que nos preguntamos si el Derecho administrativo de los Estados Unidos se ha acercado excesivamente hacia la gobernanza y se ha alejado demasiado de los conocimientos administrativos propios del gobierno en búsqueda del interés público.

Estos problemas no son, desde luego, completamente nuevos para el Derecho administrativo, tal y como quedó evidenciado en la lucha larga e irresoluta sobre la comunicación *ex parte* y las reglas de los comités consultivos, En Europa se está despertando el interés sobre las normas de procedimiento de los procesos de comitología: pero también se reclama ceder completamente la regulación gubernamental a los expertos", Tal como sucedió en la época del gobierno, quién gobierna y cómo siguen siendo las preguntas centrales y urgentes -tanto empírica como normativamente- en la época de la gobernanza. Las respuestas, sin embargo, probablemente serán más complejas.

9 Véase, por ejemplo, Mojone (1996),

BIBLIOGRAFíA

DOWDING, K. (1995): «Model or metaphor? A critical review of the poiicy network approoch». *Political Studies.* n.o XLIII.

HAAS, P, M. (1992): «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordínotlon». *Int'L ORG,* n,0 46, 1,

JOERGES, C" y Vos, E. (eds.) (1999): *EU Commiffees: Social Regulation, Law and Politics.*

KOHLER-KoCH, B" y EISING, R, (eds.) (1999): *The transformation of governance in the European Unlon.* London: Routledge,

MAJONE, G. (1996): *Regulating Eutope.* London: Routledge,

PIERRE, J. (ed.) (2000): *Debating governance. Authority, steering, and democracy,* Oxford: Oxford University Press.

SHAPIRO, M. (1988): *Who guards the guardians? Judicial Control of Administration.*

- (1996): «The Codification of Administrative Law: The U.S. and the Unión». *European Law Journal,* n.? 2, 26.

STEWART, R. (1975): «The reformation of American Administrative tow». *Harvard Law Review,* n.? 88.

WARLEIG, A. (2000): «The Hustle: Citizensip proctíce. NGOs and "Poiicy coaiitions' in the European Union - The cases of Auto Oil, Drinking Water and Unit Pricing», *Journal of European Public Policy,* n.o 7, June.

LAS REDES DE pOLíTICAS PÚBLICAS: UNA VISiÓN DE CONJUNTO'

ERIK-HANS KLIJN

1. INTRODUCCiÓN

En el capítulo primero?se definieron las redes de políticas públicas como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que se forman alrededor de los problemas y/o programas de políticas. Las redes de políticas públicas forman el contexto en el que se desarrollan los procesos políticos. Asípues, representan un intento en el seno de la ciencia política de analizar la relación entre el contexto y el proceso en la elaboración de las políticas públicas. En este capítulo se explorarán los antecedentes teóricos de este concepto para mejorar nuestro conocimiento sobre el enfoque de las redes de políticas públicas y sus influencias.

Desde una perspectiva teórica, el enfoque de las redes de políticas públicas se construye sobre conceptos teóricos de la ciencia política anteriores que utilizaban perspectivas de otras ciencias sociales. Por lo que respecta al enfoque de las redes de políticas públicas, son especialmente importantes la teoría interorganizacional y la literatura sobre los conceptos de subsistema y de comunidades de políticas públicas. La literatura sobre la teoría interorganizacional está firmemente integrada en la sociología organizativa de los años sesenta y setenta, mientras que la literatura sobre subsistemas y comunidades políticas pertenece principalmente al campo de la ciencia política y se desarrolló como resultado de la discusión sobre el poder entre elististas y pluralistas durante los años cincuenta y sesenta.

La siguiente sección presenta una visión de conjunto de los antecedentes teóricos del enfoque de las redes de políticas públicas en la ciencia política, seguida de una breve discusión de los primeros autores (principalmente en los años setenta) que usaron el enfoque de las redes para analizar los procesos políticos. La mayoría de estos autores escribieron sobre la implementación de las políticas públicas o las relaciones intergubernamentales.

1 TItulo original: .Policy networks: an overview», en W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan (eds.). *Managing Complex Netwotks;* Londres: Soge, 1998. Publicado con la autorización de Sage pubncations ttd, (www.sagepub.co.uk).

2 Las referencias a otros capitulas del libro deben entenderse realizadas al libro original.

En las secciones 3 y 4 se discuten la aproximación interorganizacional y la aproximación del «subsistema y de la comunidad de políticas públicas». En cada sección se resumen las diferentes perspectivas en tablas. Cada tabla está dividida en Cinco categorías: actores/organizaciones. procesos. decisiones. poder e Informcclón/volores. La sección 5 se ocupa de las principales características de la aproximación de las redes de políticas públicas y examina las principales influencias en sus raíces teóricas.

2. ANÁLISIS DE POLÍTICAS: DEL ACTOR RACIONAL A LA RED

Utilizar el concepto de red de políticas públicas para analizar el complejo proceso de las políticas públicas se corresponde con la historia de la ciencia política. en la que los conceptos son desarrollados para analizar procesos de decisión complejos. En el desarrollo de la ciencia política se puede observar una tendencia histórica en la que los expertos han intentado incorporar el desarrollo de los procesos políticos en sus teorías.

Del actor racional al modelo de proceso

La ciencia política surgió de la «teoría de la decisión», preocupada por optimizar los efectos de las decisiones y por el cálculo de los costes y beneficios vinculados a dichas decisiones. La ciencia política se centró en el comportamiento de un actor (racional) que tomaría una decisión en una situación de plena información y con una jerarquización clara y completa de preferencias (Braybrooke y Lindblom, 1963). Obviamente, este modelo tuvo su origen en la economía. No sorprende que Lindblom incluya a la economía del bienestar en su crítica del enfoque del actor racional o, tal y como él lo llama. el «modelo sinóptico». En el enfoque del actor racional, el que toma la decisión tiene como objetivo un «sondeo sistemático de todas las políticas posibles, para un análisis sistemático similar de las consecuencias de cada alternativa posible y para una elección política para servir a las metas u objetivos establecidos por separado» (Braybrooke y Lindblom, 1963, p. 38). El modelo del actor racional asume que el proceso político transcurre en fases (la formulación de la política, la decisión y la implementación) basadas en la perspectiva de que el encargado de decidir primero analiza el problema y las alternativas y luego toma una decisión racional sobre qué opción debería escoger.

El enfoque racional fue enérgicamente combatido en los años cuarenta y cincuenta por académicos eminentes como Simon y L1ndblom, que eran partidarios de una teoría que se podría llamar el enfoque de la «racionalidad limitada». Acentuaron la Imposibilidad de una situación de Información plena. El análisiscompleto de los problemas no era posible ni deseable dados los costes de Información y las limitadas oportunidades de que dls-

ponen los que toman las decisiones de procesar toda esta información (Lindblom, 1979, p. 518). Los procesos políticos son imprevisibles debido a la información incompleta yola poca claridad de los valores (Braybrooke y Lindblom, 1963, pp. 23-31). A pesar de que la crítica de analistas como Simon y Lindblom es fuerte y convincente, no afecta a lo esencial del modelo clásico del actor racional. es decir, la presunción de que el proceso político puede ser dirigido por un único actor o, al menos, ser analizado desde esta perspectiva. Una parte de la literatura sobre la implementación (Pressman y Wildavsky, 1983: 1.º ed.. 1973)y la mayor parte de la literatura sobre instrumentos de políticas públicas (Hood. 1983; Bruijn y Hufen, 1992)están incluidas en este enfoque de la racionalidad limitada.

Sin embargo, un nuevo y emergente enfoque de procesos de la política pública representó una ruptura con el enfoque tradicional de declslón", En los setenta, varios enfoques teóricos conceptualizaron las primeras características de un enfoque de proceso hacia las políticas públicas: por ejemplo, el modelo de la política gubernamental de Allison (1971), las teorías de la definición de la agenda de autores como Cobb y Elder (1983), el enfoque de la interacción de Lindblom (Lindblom y Cohen, 1979) y el modelo del cubo de basura de Cohen, March y Olsen (1972). En todas estas teorías, la política pública es el resultado de las interacciones entre diversos actores que buscan influir en el proceso político en una dirección favorable (a sí mismos). Lindblom, cuyo trabajo muestra un cambio del enfoque de la racionalidad limitada (véase Braybrooke y Lindblom, 1963) hacia un enfoque de proceso (véase Lindblom y Cohen, 1979), escribe que «un resultado emergerá de lo interacción entre decisores, cada uno de los cuales persigue la solución de su propios problemas más que la del problema manifiesto» (Lindblom y Cohen, 1979). El modelo del cubo de basura de Cohen, March y Olsen (1972) muestra un interés similar en el proceso de elaboración de políticas y las incertidumbres que le acompañan. Afirman que «en una situación de cubo de basura, una decisión es un resultado o una interpretación de diversas "corrientes" relativamente independientes en la organización» (Cohen, March y Olsen, 1972). Se limitan a cuatro corrientes: problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección. Estas corrientes están afectadas por la estructura organizacional y de la sociedad en la que tienen lugar. Pero la teoría no fue explorada con ninguna profundidad en ese momento. Recientemente, March y Olsen han intentado discutir de forma más detallada el contexto institucional de los procesos de decisión (March y Olsen, 1989).

En el enfoque de procesos de la política pública el punto de interés principal está en la complejidad del proceso de la política pública. Esta comple-

3 A pesar de que se puede encontrar una perspectiva sobre el proceso político en la literatura sobre la ciencia política de los cincuenta e Inicios de los sesenta (Dahl, 1961; Truman, 1964), esta literatura no se centra demasiado en el papel de la política pública, susprocesos y efectos. Está más preocupada por las relaciones entre grupos de interés y la vía en que afecta a la política pública.

jidad se debe a un gran número de factores; por ejemplo: que los diferentes actores tratan de influir en el proceso, que los actores no tienen preferencias fijas, que los procesos de política son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción estratégica y que las percepciones de los problemas y las soluciones cambian con el tiempo (véanse March y Olsen, 1976; Lindblom v Cohen, 1979; Kingdon, 1984). La tabla 1 muestra estos tres enfoques en la ciencia política con sus principales características.

Tabla 1
ENFOQUES EN LA CIENCIA pOLíTICA

Enfoque Dimensiones	Actor racional (Tinbergen)	Racionalidad limitada (1950-; Simon; Lindblom; Elmore; Wildavsky)	Modelo de proceso (1970-; Allison; Lindblom; Cohen, March y Olsen; Kingdom)
Actores	Actor central! decisor central	Decisor central en un entorno de incertidumbre	Variedad de actores
Procesos	Fases (formulación de políticas, decisión e implementación). Guiado por una formulación previa de objetivos	Incremental. Hacer frente a la incertidumbre	Intereses y definición del problema en conflicto. Altamente dinámicos e impredecibles
Decisiones	Elección de la mejor alternativa (minimizando costes, maximizando beneficios)	Elección de alternativas que son factibles y que parezcan reducir los problemas	Elección de alternativas que generan apoyo y que pueden ser relacionadas con los problemas
Poder	Centralizado (actor central)	Centralizado pero limitado por la incertidumbre	Dividido (muchos actores)
Información/ valores	Información obtenible. Valores dados (objetivos de un actor central)	Información incompleta y ambigua. Valores no siempre claros	Información dispersa y ambigua. Valores en conflicto y poco claros

Las redes de políticas púbJicas: la contextualización del proceso de políticas públicas

Cuando se comparan con los enfoques orientados a la decisión, los enfoques de proceso a la elaboración de políticas públicas tienden a enfatizar la dinámica de la elaboración de políticas. El interés reciente en el concepto de redes de políticas puede ser visto como un intento de «contextuclizor» el enfoque de proceso. La elaboración de las políticas públicas no sólo tiene lugar en escenarios donde hay muchos actores y hay ambigüedad respecto a las preferencias, información y estrategias adoptadas. sino también en el seno de ciertas redes interorganizacionales más duraderas. Así, el enfoque de las redes de políticas públicas empieza donde el enfoque de procesos acaba. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos casuales de los procesos de políticas, sino que están conectados con las redes interorganizacionales en las que estos procesos tienen lugar.

El concepto de red en el análisis de los procesos de políticas públicas surgió por primera vez a mediados de los años setenta y principios de los ochenta. Scharpf (1978) criticó la lógica instrumental de los objetivos y los medios que dominaron el análisis de políticas públicas. Refiriéndose al anterior trabajo de Thompson (1967), pone en duda la utilidad de la ficción de un decisor único. Concluyó que «es poco probable, si no imposible, que una política pública con un mínimo de relevancia pudiera resultar del proceso de elección de un único actor. La formación de políticas y la implementación de políticas son inevitablemente el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores distintos con intereses, objetivos y estrategias distintos» (Scharpf, 1978, p. 346). A cambio, él sostenía que el análisis de las políticas debería estar orientado hacia la red interorganizacional en la que la política se desarrolla. La investigación se debería orientar no sólo hacia las interacciones específicas entre las organizaciones, sino también a relaciones más estables y estructurales entre ellas (Scharpf, 1978). Los esfuerzos de Scharpf se dirigieron en primer lugar a identificar la situación problemática objetiva, después de lo cual las prescripciones se debían orientar hacia la cuestión de cómo estaba equipada la red interorganizacional existente para poder solucionar este problema. El marco analítico de Scharpf estaba fuertemente influido por la literatura de las relaciones interorganizacionales, como también lo estaban los de otros autores sobre las relaciones interorganizacionales (Friend, Power y Yewlett, 1974; Hanf y Scharpf, 1978; Rhodes, 1981; Wright, 1983; Agranoff, 1990) y sobre la implementaCión (por ejemplo, Barret y Fudge, 1981; Hjern y Porter, 1981). Scharpf fue etiquetado, en ocasiones, de estructuralista, porque también intentó encontrar una conexión eventual entre tipos de redes y tipos de problemas o de capacidad para resolverlos de la red. Su enfoque es además contrastado con el enfoque de los juegos de autores como Crozier (véanse Crozier y Friedberg, 1980, y cap. 6 de este libro).

Los estudios sobre implementación, inspirados en la teoría interorganizacionol. surgieron como reacción a lo que fue llamado enfoque de la implementación de «orrloo-obolo» *(top-down),* en la que el proceso de implementación era visto desde la perspectiva de los objetivos formulados por un actor central (por ejemplo, Pressman y Wildavsky, 1983). En lugar de ello, los de «oboío-crrlbo» *(bottom-uppers),* como se llamaban a sí mismos, empezaron sus 'onóllsls centrándose en los actores que interactúan en un problema determinado en el nivel operativo local. Miraban las estrategias de solución de problemas y las interacciones de un número de actores públicos y privados en el ámbito específico de política pública (por ejemplo, Hjern y Porter: 1981; Sabatier y Hanf, 1985; Wamsley, 1985). En general, este enfoque abajo-arriba en los estudios de implementación ha sido efectivo al facilitar la comprensión sobre cómo los actores locales utilizan programas de niveles más altos de gobierno para sus propósitos y así subrayan los efectos no anticipados de la implementación de programas de políticas públicas (Sabatier y Hanf, 1985).

Los estudios intergubernamentales se centraron en las redes de relación y comunicación entre los diferentes niveles de agencias gubernamentales, en las perspectivas estratégicas de estos actores y en su capacidad de resolución de problemas (Wright, 1983; Agranoff, 1990). Los actores gubernamentales actuaban en escenarios complejos. donde estaban implicados en más de un programa a la vez y donde se encontraron implicados en redes de interacción complejas (Agranoff. 1990). Algunos científicos afirmaban que se requería un nuevo enfoque de la gestión pública en el que se pusiese mayor énfasis en la gestión de las relaciones interorganizacionales (Lynn, 1981; Mandell, 1990).

El enfoque de las redes de las políticas públicas estuvo al principio fuertemente influenciado por la teoría interorganizacional. Al mismo tiempo. tuvo lugar un desarrollo prácticamente independiente en la ciencia política que impactó en el análisis de las políticas públicas. El modelo del proceso en la ciencia política ya había sido influido por las teorías de la agenda que se desarrollaron en la ciencia política durante los setenta. En parte como resultado de estos estudios de la agenda y en parte como resultado de la polémica original entre pluralistas y elitistas y la evolución de las teorías de la agenda (Cobb y Elder, 1983), tanto en los Estados Unidos como en Europa. se desarrolló un marco teórico sobre la elaboración de políticas públicas en comunidades relativamente cerradas. El debate sobre este marco evolucionó hacia debates sobre las comunidades de políticas públicas y las redes de políticas públicas (Rhodes, 1988). Tanto los conceptos teóricos como la investigación empírica que se ha elaborado en este campo han afectado a la conceptualización de las redes de políticas públicas. El trabajo realizado en la ciencia política subraya. en mayor medida de lo que se había hecho en el contexto IhterorganlzacionaL la naturaleza relatIvamente cerrada de las redes y las normas y valores (a veces profesionales)

en dichas redes. Debido a su importancia para el enfoque de las redes de políticas públicas, se discuten en las próximas dos secciones el enfoque interorganizacional y el enfoque de las comunidades de políticas públicas, cada uno de los cuales estará precedido por una concisa visión de conjunto sobre sus predecesores en la ciencia de la organización y la política.

3. LAS RELACIONES INTERORGANIZACIONALES y LAS REDES

En los sesenta y setenta evolucionó un nuevo enfoque en la sociología de la organización: la teoría de la interorganización. Esta teoría se centró en las relaciones entre organizaciones, sus interdependencias y sus estrategias. En esta sección se desarrollarán las principales características de la teoría interorganizacional. La teoría interorganizacional se construye sobre las teorías de la ciencia de la organización. Estas teorías anteriores, especialmente la teoría de la contingencia, se explican a grandes rasgos en una breve introducción.

De la organización racional a la teoría de la interorganización

Morgan expone que nuestra visión de las organizaciones ha sido fruto de una imagen de las organizaciones como máquinas. Si hablamos de organizaciones, afirma Morgan, pensamos en partes ordenadas y organizadas en un orden determinado. La organización es «un patrón de tareas bien definidas, organizadas de manera jerárquica por líneas de mando y comunicación definidas con precisión» (Morgan, 1986, p. 27). En esta imagen de las organizaciones como máquinas (en este capítulo, a este enfoque se le llama «organización racionab», las organizaciones se ven como unidades con objetivos claros y con una estructura de autoridad clara que domina todos los procesos y decisiones de trabajo. Este enfoque sugiere que las organizaciones deberían ser o podrían ser sistemas racionales organizados para funcionar lo más eficazmente posible. A fin de conseguirlo, el gestor necesita asegurar una línea de mando muy estricta y procedimientos organizados de comunicación, control y coordinación. Estos principios se pueden encontrar en la visión clásica de la burocracia y de las organizaciones divididas. Sin embargo, siguen estando presentes en muchas teorías modernas de la orqonízoclórr'.

El enfoque de la organización racional, sobre todo, ve a las organizaciones como entidades sin relaciones con su entorno. En los cincuenta y sesenta,

---

4 Losprincipios de la perspectiva de la organización racional pueden serencontrados en el trabajo de la escuela de la gestión científica (Fayol. Taylor). pero también en el de teóricos como Weber en su modelo de burocracia. Para uno visión de conjunto mós amplia. véase Morgan (1986). pp. 20-35.

la sociología de la organización mostró un interés creciente por el entorno de las organizaciones. Una aproximación dominante a la teoría de la organización fue el enfoque de sistemas, en el que la organización se consideraba un sistema abierto con conexiones con su entorno. La teoría de la organización se Centró en la cuestión de cómo el entorno determinaba los procesos internos de la organización.

Al margen de este concepto de sistema abierto, se desarrolló el enfoque de la contingencia. Una organización depende de su entorno para su supervivencia. Necesita recursos y clientes para sostenerse. Una organización puede sobrevivir sólo adaptándose a su entorno. Esto significaba que las organizaciones tuvieron que cambiar su organización interna en respuesta a las características de su entorno inmediato. Los teóricos trataron de relacionar las características ambientales a los tipos de organización (Emery y Trist, 1965: Lawrence y Lorsch, 1967). Esto significaba que no había «ninguna manera mejor de organizarse», pero que existe una relación de contingencia entre las características del entorno y de la organización. Se construyeron diversas clasificaciones para tipos de entornos y de formas de organización conectadas con ellos. Algunas de las más conocidas son las de Emery y Tist (1965) y el grupo de Icvtstock". La organización ya no es una unidad, sino que está formada por subsistemasque necesitan estar coordinados. La organización responde estratégicamente a su entorno y varía la coordinación interna entre y dentro de las partes de la organización según su necesidad de adaptarse a su entorno (Mintzberg, 1979).

En una etapa temprana del enfoque de la contingencia se conceptualizaba al entorno como un factor. Un entorno podía tener una característica determinada (turbulento, tranquilo, etc.). La teoría interorganizativa conceptualizó el entorno como un conjunto de organizaciones que tienen relación con la organización central. El análisis interorganizacional se centró en las relaciones entre organizaciones, los intercambios de recursos entre ellas y los acuerdos organizacionales que son desarrollados para asegurar la coordinación entre organizaciones (Levine y White, 1961: Litwak y Hylton, 1962: Negandhi. 1975). Estos patrones de relación existen y se desarrollan como resultado de las relaciones de interdependencia entre organizaciones. La tabla 2 muestra los tres enfoques de la ciencia de la organización que han sido analizados: el enfoque de la organización racional, el enfoque de la contingencia y el enfoque interorganizacional.

---

5 La investigación teórica y empírica sobre el enfoque de la contingencia sugiere que los ambientes turbulentos crean una necesidad de estructuras organizativas flexibles y adaptativas (por ejemplo, Emery y Trist, 1965: tersen 1975), para una orientación más diferenciada por parte de los gestores (por ejemplo, Lawrence y. torscn, 1967) y causan más problemas Internas de coordinación y control (por ejemplo, Thompson, 1967: Alken y Hage, 1968).

Tabla 2
ENFOQUES EN' LA CIENCIA DE LA ORGANIZACiÓN

Enfoque Dimensiones	Organización racional (1990-; Fayol; Taylor; Weber)	Teoría de la contingencia (1960-; Burns y Stalker; Lawrence y Lorsh; Mintzberg)	Teoríade la interorganización (1970-; Levine y White; Aldrich; Pfeffer; Benson; Crozier)
Actores	Organizaciones como unidades coherentes con objetivos claros	Organizaciones como sistemas abiertos que consisten en subsistemas interrelacionados	Organizaciones como partes de una red de organizaciones
Procesos	Racional, estructurado desde arriba, dirigido hacia objetivos y el mayor número de resultados. Planificación, organización y control	Anticipación estratégica de desarrollos en el entorno. Ajuste de subsistemas y sus interacciones	Interacción interorganizacional en la que los recursos se intercambian. Guiado por los acuerdos inter-organizacionales (enlaces) entre organizaciones
Decisiones	Resultado de acciones estratégicas de la autoridad central. Dirigida a alcanzar los objetivos formulados	Resultado de interacción entre subsistemas. Dirigida al «mejor ajuste» de la estructura de la organización y el entorno	Resultado de negociaciones entre organizaciones. Dirigida a sostener la corriente de recursos necesaria para la supervivencia
Poder	Estructura de autoridad clara y centralizada (cúspide de la organización)	Estructura de autoridad ambigua (depende de la configuración del subsistema)	No estructura central de autoridad. Poder depende de (la necesidad de) recursos
Información/ valores	Disponible a través de una vía científica de recolección de información. Objetivos y valores claros	Recolección de información estratégica (sintonizada a las características del entorno). Ambigüedad de valores	La información es un recurso de poder en posesión de diferentes actores. Valores contradictorios

La dependencia de recursos: el núcleo de la teoría de la organización

Un buena parte de la influencia en el desarrollo de la teoría de la interorganización puede ser atribuida a las ideas de Levine y White (1961). Subrayaron los procesos de intercambio entre organizaciones a través de los cuales las organizaciones adquieren recursos de otras organizaciones.

Apoyándose en las teorías de Levine y White, la mayoría de los especialistas se centraron en la división e intercambio de recursos entre organizaciones. Las ideas teóricas que se desarrollaron en un tipo de modelo de dependencia de recursos formaron el núcleo de la teoría de la interorganización (véanse Thompson, 1967; Cook, 1977; Benson, 1978; Schorpf 1978; Aldrich, 1979). En este modelo de dependencia de recursos, el entorno de una organización está formado por un conjunto de otras organizaciones. Cada una de ellas controla recursos como el capital, el personal, el conocimiento, etc. Cada organización tiene que interactuar con otras a fin de adquirir los recursos necesarios para la consecución de los objetivos y la supervivencia, puesto que ninguna organimción puede generar todos los recursos necesarios por sí misma. Los recursos que necesita una organización dependen de los objetivos que se haya marcado. Estas interdependencias crean redes de organizaciones que interactúan (unas con otras) (Benson, 1978; Aldrlch, 1979). Las organizaciones pueden estar conectadas por vínculos de relación directos o indirectos; por ejemplo, pueden realizar intercambios directos de recursos o hacer que los realice una tercera parte (Pfeffer y Novak, 1976; Scharpt 1978). La investigación empírica, utilizando el modelo de la dependencia de recursos, intentó «elaborar un mapa» de los patrones de interacción entre organizaciones y describió estas relaciones utilizando conceptos como frecuencia, intensidad y centralidad (por ejemplo, MitchelL 1969; Aldrich y Whetten, 1981).

Además de la elaboración de mapas de los patrones de relación, el análisis que utiliza el enfoque de la dependencia de recursos se centró en las estrategias utilizadas por las organizaciones para hacer frente a la interdependencia y controlar el flujo necesario de recursos (Benson, 1978; Aldrich, 1979). Las organizaciones pueden intentar evitar o influir en la interdependencia adquiriendo recursos cruciales, encontrando recursos alternativos, adquiriendo poderes de autoridad para coaccionar a otros actores o cambiando ambiciones y objetivos (Aldrich, 1979). El poder es un concepto central en el modelo de la dependencia de recursos y está conectado con la posesión de recursos (Aldrich, 1979) o con la asimetría de las relaciones de dependencia entre actores (Emerson, 1962; Cook. 1977; schorpt 1978; Crozier y Friedberg, 1980).

Aunque entre 105 investigadores existen diferencias en la conceptualización, está claro que la dependencia y el intercambio son 105 aspectos centrales de las relaciones entre organizaciones en la teoría interorganizacio-

nol, Los análisis interorganizacionales implican analizar la dependencia y el intercambio de recursos entre organizaciones y las condiciones que influyen a estos procesos. Como resultado de este firme énfasis en los recursos, la teoría interorganizacional prestó poca atención a la existencia de normas de los actores y estructuras de significado. Aldrich afirmó que «los valores y los sentimientos son tratados o bien como resultantes de un patrón de flujos de recursos ya establecido o bien como (si hubieran sido) creados para justificar tal patrón» (Aldrich, 1979, p. 269). Con unas cuantas excepciones (por ejemplo, Crozier y Friedberg, 1980)6, los investigadores que utilizaron el enfoque interorganizacional prestaron poca atención a las normas o reglas que figuran en las interacciones entre organizaciones.

Implementación y coordinación en las redes interorganizacionales

En el análisis interorganizacional, el problema de la cooperación y la coordinación y el de la implementación han constituido unos temas de investigación teóricos y empíricos importantes. Esto explica la influencia de la teoría interorganizacional en investigadores sobre la implementación y las relaciones intergubernamentales en la ciencia política.

Si el rendimiento de una organización y su supervivencia dependen de cómo se conecta con otras organizaciones, parecería lógico realizar una investigación sobre cómo las relaciones de una organización afectan a su rendimiento y cómo este rendimiento se puede mejorar. Varios proyectos de investigación se centraron en la manera en que las organizaciones cooperan entre ellas y en cómo forman acuerdos organizacionales para asegurar la cooperación. Estos proyectos de investigación revelaron que las organizaciones extensas y complejas, que daban trabajo a un gran número de profesionales, participaban con frecuencia en proyectos compartidos (Aiken y Hage, 1968), que la oportunidad para iniciar contactos entre organizaciones constituye un factor importante para nuevas iniciativas (Iurk, 1970), pero que existían muchos conflictos de dominio entre organizaciones que bloqueaban una coordinación interorganizacional efectiva (Warren *et al;* 1975). No está claro en los proyectos de investigación si la calidad de los servicios mejoró como resultado de la coordinación interorganizativa. Aunque se mejoró la continuidad de los servicios, el efecto sobre su eficacia no está claro (Rogers y Mulford, 1982). Seguramente, esto

6 Crozier y Friedber. comentando el papel de las reglas y estructuras organlzacionales, expresan la opinión de que olasestructuras y las reglas tienen dos aspectos contradictorios. Por un lado. en cualquier momento dado son restricciones para todos los miembros de una organización, Incluyendo los líderes que la crearon, mientras que por otro lado son ellas mismos producto de las relaciones de fuerzo y de negociación previa. Son provisionales, siempre Institucionalizaciones contingentes de la solución del problema de cooperación entre octoes relativamente **libres»** (Crozler y Frledberg, 1980, p. 53). El anóllsls del juego de Crozler resume la conducta de actores como la expresión de ouna estrategia racional asociada con un Juego a ser descubierto».

sea debido al hecho de que los criterios para la medición son difíciles de encontrar en una situación en que diferentes actores tienen diferentes objetivos y, por lo tanto, diferentes maneras de medir la eficiencia y la eficacia.

La teoríainterorganizativa dedicó, sin embargo, una gran atención a las estructuras formales o acuerdos organizacionales que fueron diseñados para asegurar la cooperación. Conforme a la tradición del enfoque de la contingencia, la investigación se centró en la relación entre la naturaleza de la dependencia y la na1uraleza de la coordinación. Thompson (1967) asumió que para una interdependencia con fondo común, en la que cada parte hace su propia contribución a la red, la coordinación sobre la base de la estandarización es la más apropiada. Si la relación de dependencia es de interdependencia secuencial, es decir, las unidades dependen para sus entradas de los resultados de otros actores, y así sucesivamente, la coordinación «por plan» es la más apropiada. Si existe una relación de dependencia mutua entre unidades, por ejemplo cuando el resultado de una parte constituye una entrada para otra, la coordinación por acuerdo mutuo es la forma más apropiada de coordinación.

Estos tres tipos de coordinación comparten muchas similitudes con las clasificaciones hechas por otros autores (Rogers y Whetten, 1982) que hicieron una distinción, según el grado de autonomía de las organizaciones separadas, entre tres formas de coordinación: el ajuste mutuo, la alianza y (la coordinación) corporativa. Con el ajuste mutuo, las partes retienen su autonomía: la coordinación se consigue por interacción voluntaria, más o menos espontánea, y está basada en reglas informales. El segundo tipo de estrategia, la alianza, es indicativa de una situación en la que no existe ninguna autoridad y donde la coordinación se consigue por reglas negociadas. Las estrategias de coordinación se llaman «corporativas» cuando las organizaciones desarrollan una estructura de autoridad conjunta a la que traspasan parte de su autonomía.

Es discutible si el análisis de las relaciones interorganizacionales está muy enriquecido por estas tipologías. Pueden servir como mecanismo para comparar diferentes situaciones de coordinación. La importancia principal de la investigación sobre la teoría de la interorganización es que deja claro que si las organizaciones quieren alcanzar sus objetivos, muchas de ellas tendrán que ajustar sus estrategias de alguna manera a la de otras organizaciones. Pueden conseguirlo por medio de varios acuerdos organizacionales.

4. COMUNIDADES DE pOLfTICAS PÚBLICAS, SUBSISTEMAS Y REDES

En la ciencia política abunda la literatura que se ocupa de las relaciones entre las agencias gubernamentales y las organizaciones privadas o semiprivadas y de la manera en que estas relaciones influyen en la elaboración

de políticas públicas. En esta literatura se reflejan tradiciones muy dispares. Estas tradiciones utilizan diferentes conceptos y se centran en diferentes temas de investigación. La próxima sección resume las principales características de la literatura sobre comunidades de políticas públicas, subsistemas y redes, empezando por un breve resumen de las raíces de esta literatura en la ciencia política. Se presentan brevemente cuatro tradiciones de investigación principales: el pluralismo, la investigación sobre la agenda, el neocorporativismo y los subsistemas/comunidades de políticas públicas, seguidas por un análisis más detallado de los conceptos de subsistemas y comunidades de políticas públicas.

Del pluralismo a los subsistemas y comunidades de políticas públicas

¿Tiende el poder a estar distribuido por igual en la sociedad, con grupos activos que cambian mucho de una decisión a la siguiente, o está concentrado en un grupo relativamente pequeño de actores que dominan la mayor parte de los procesos de decisión? Éste fue el tema central del debate entre pluralistas y elitistas en los cincuenta e inicios de los sesenta. Los pluralistas afirmaron que los actores importantes variaban en cada proceso de decisión y que la arena política era relativamente abierta: cualquier grupo organizado podía conseguir entrar. Puesto que cada grupo tenía la oportunidqd de organizarse y las organizaciones representan los intereses de sus miembros, se podría decir que los pluralistas visualizaron el proceso político como un «mercado»: los actores son relativamente libres para entrar en la arena en la que se desarrolla la negociación entre diferentes actores con distintos intereses.

Como resultado de la discusión entre elitistas y plurollstos, surgió un tipo de investigación que se centraba en la relación entre agencias gubernamentales y grupos de presión y en (la manera) cómo se elaboraba la política pública (Jordon. 1990b, p. 297). En esta investigación se encuentran conceptos tales como subsistema, triángulos de hierro *(iron triangles),* comunidades de políticas públicas, redes temáticas, subgobiernos, mesocorporativismo y redes de políticas públicas (para un análisis, véanse Jordan, 1990a; Rhodes, 1990; Waarden, 1992). Todos estos conceptos indican en cierta medida las conexiones entre las agencias gubernamentales y los grupos de presión. También subrayan el hecho de que la política pública se elabora en un escenario complejo en que muchos actores interactúan para asegurar que los resultados convienen a sus intereses. El concepto de redes de políticas públicas es el más reciente y está reemplazando rápidamente a los demás. Hablando en términos generales, los conceptos de triángulos de hierro y subsistemas o subgobiernos fueron los más populares en los Estados Unidos, y los conceptos de neocorporativismo y comunidad de políticas públicas (y más recientemente el de redes de políticas públicas) fueron más populares en Europa, especialmente en Inglaterra.

Las mvestíqoclones norteamericanos sobre la relación entre grupos de presión y agencias gubernamentales estuvieron muy influenciadas por las investigaciones sobre la definición y la formación de la agenda que surgieran de la discusión elitista-pluralista de los cincuenta y principios de los sesenta. En esta tradición, la investigación se centró en cuestiones tales como qué 'temas de las políticas públicas aparecerían en la 'agenda política, cómo se forma este proceso y qué actores y factores influyen en el proceso (Cobb y Elder, 1983). El enfoque de la agenda se centró en particular en las barreras o los procesos de políticos y lo «no-decisión» resultante (Bachrach y Baratz, 1963), También subrayó el hecho de que los temas que se ganaban un puesto en lo agenda político tenían que superar diversos barreros (formular el temo, generar apoyo, etc.) y que los temas estaban sujetos o un proceso de transformación en el que eran (re)formulados (Ejik y Kok, 1975; Cobb y Elder, 1983). Durante esto transformación, diferentes grupos intentaron oponerse o alentar el temo de lo formulación. Algunas de estos investigaciones trotaron de clasificar el tipo de arenas políticos enlos que tenía lugar lo formación de la agenda. El primer intento de Lowi de clasificarlas en arenas políticos distributivos, redistributivas y regulativos (Lowí. 1963)ha sido incorporado y adoptado por la investigación de la re/ación entre los grupos de presión y las agencias gubernamentales (por ejemplo, Ripley y Franklin, 1987).

La investigación europeo/inglesa estuvo influenciado por la discusión entre el pluralismo y el corporativismo que surgió o mediados de los setenta (Schmitter y Lehmbruch, 1979; Lehmbruch y Schmitter, 1982). A diferencio del pluralismo, el corporativismo acentuaba el hecho de que los procesos políticos no eran abiertos, sino relativamente cerrados. Sólo los grupos de interés bien organizados y autorizados por el Estado jugaban un papel destocado en lo formación de políticas (Williamson, 1989). De nuevo, a diferencia del pluralismo, el corporativismo resaltó el hecho de que no todos los intereses tenían lo oportunidad de organizarse. Con frecuencia, la arena está cerrado a los grupos menos organizados. El corporativismo también ponía más énfasis en el papel del Estado (Cowson, 1986). Debido o lo expansión de su tarea político, el gobierno depende de los grupos de lo sociedad para lo información y la implementación. Garantizar a los grupos de interés una posición especial en el proceso político es una manera de aumentar la capacidad de dirección de los agentes gubernamentales y de crear consenso entre el gobierno y los grupos de interés (Streeck y Schmitter, 1985). La investigación sobre las comunidades políticas estuvo también influida por la teoría interorganizacional (Rhodes, 1990).

En la parte final de esta sección se exploran con más detalle los conceptos de subsistema y comunidades de políticas. Una revisión de la literatura sobre comunidades de políticas y redes seguirá al resumen de la literatura sobre los términos «subsistema» y «subgoblerno,). La sección finalizará con un resumen de los cuatro enfoques de la ciencia política: pluralismo, búsque-

da de agenda, corporativismo y subsistemas/comunidades de políticas públicas.

Subsistemas y subgobiernos

El concepto de subsistema no es nuevo. Surgió en los sesenta y subrayó el hecho de que la mayoría de las decisiones cotidianas las tomaba un grupo de individuos de un área política determinada (véanse Freeman y Parris Steevens, 1987; Jordan, 199Gb). El concepto de subsistemas fue introducido por Freeman y se refería a «los patrones de interacciones, o actores, implicados en la toma de decisiones, en un área especial de la política pública» (Freeman, 1965). Freeman estaba especialmente interesado en los actores relacionados con el Congreso norteamericano: los comités del Congreso, las agencias ejecutivas y los grupos de presión especiales.

La idea de subsistemas fue más desarrollada por Ripley y Franklin (1987). En vez de subsistemas usaron el término «subqoblernos». que son, según ellos, «grupos de individuos que de hecho toman la mayor parte de las decisiones rutinarias en alguna área fundamental de la política» (Ripley y Franklin, 1987, p. 8). Un subgobierno típico consta de miembros del Congreso y/o del Senado, miembros del personal del Congreso, un número determinado de funcionarios y representantes de los grupos de interés especiales. Ripley y Franklin enfatizaron el hecho d.e que los subgobiernos están implicados en decisiones rutinarias. Estas decisiones sólo cambian parcialmente con el tiempo y los participantes implicados estaban bien informados sobre el contenido de esas decisiones y los procedimientos implicados. Debido a que los subgobiernos están implicados en la toma de decisiones rutinarias, es frecuente que desempeñen sus funciones sin interrupciones durante largos períodos de tiempo. Según Ripley y Franklin, los subgobiernos pueden estar abiertos a personas de fuera si:

- Los propios subgobiernos participantes difieren en lo fundamental en algunos puntos.
- El presidente u otros altos cargos y miembros del Congreso íntervlenen y movilizan recursos para conseguir cambios.
- Nuevos temas políticos atraen la atención de personas de fuera y éstas o los propios miembros del subgobierno los incluyen en el subgobierno.

Los conceptos de subsistema y subgoblerno se utilizan para indicar los patrones de interacción en áreas de políticas públicas o, más en concreto, partes de áreas de políticas (Jordan, 1990b). En la conceptualización de Rlpley y Franklin, el concepto de subsistemas o subgoblernos tiene un significado muy similar al concepto, bastante más controvertido, de triángulos

de hierro? En general, la investigación empírica que se ha emprendido sobre los conceptos de subsistemas, subgobiernos o triángulos de hierro se caracteriza por la búsqueda de patrones de interacción estables, junto con la cuestión de qué actores son responsables de las declslones", La investigación se ha centrado en la cuestión de qué relociones se pueden encontrar entre actores y cuáles de ellas son importantes para las decisiones que se están tomando.

En publicaciones más recientes se han hecho intentos para dar al concepto de subsistemas un significado más amplio y dinámico. Wamsley describió al subsistema como un «compuesto de actores que pretenden influenciar en la asignación autoritaria de valores. Son heterogéneos, tienen cohesión variable y presentan una complejidad interna. Estos subsistemas de políticas especializados funcionalmente abarcan tanto a los sectores públicos como a los privados, así como a los departamentos y diferentes niveles de nuestro gobierno» (Wamsley, 1985, pp. 77-78). Según Wamsley, un subsistema está formado por una red de actores, una estructura normativa y una economía política, es decir. los costes y beneficios que están conectados a la participación en el subsistema. El subsistema muestra una estructura verncot además de una estructura horizontal formada por representantes de los grupos de interés, funcionarios de diversos departamentos y políticos especializados. Esta estructura vertical tiene una gran importancia para la implementación de programas de políticas públicas. «Los programas gubernamentales unen a los profesionales del programa y sus profesionales asociados en todas las capas del gobierno en autocracias funcionales verticales» (Milward y Wamsley, 1985, p. 106). Desde esta perspectiva, el concepto de subsistemas está conectado con el concepto de redes. Este último se refiere al patrón de relaciones entre actores, y el primero al sistema de interacciones en su conjunto. De esta manera, se puede establecer una correlación entre la literatura «clásica» sobre las relaciones interorganizacionales y las redes y la literatura sobre subsistemas y los triángulos de hierro.

Un enfoque similar fue elegido por Laumann y Knoke (1987), que estudiaron los patrones de interacción y los acontecimientos que tenían lugar entre

---

7 El término «triángulo de hierro» surgió en primer lugar a finales de los cincuenta para indicar una fuerte cooperación entre grupos de interés específicos. funcionarios que trabajan en óreas de polTticas públicas específicas y parlamentarios especialistas. El concepto de triángulos de hierro. junto con el de subgoblernos. enfatiza las estrechas relaciones entre los comités del Congreso. representantes de los grupos de presión y partes de la función pública. De nuevo. junto con los otros dos conceptos. el de los triángulos de hierro subraya la naturaleza firmemente organizada y estable de las relaciones entre actores. El término «triángulos de hierro». sin embargo. ha adquirido una connotación mós rígida. Se duda de que esta connotación sea completamente correcta (Freeman y Parrls Steevens. 1987).

8 Un concepto que es muy diferente de esta Ideo de «naturaleza cerrada» es el concepto de Heclo de redes **temáticas.** En él enfatiza la apertura e imprevlslblllidad de los procesos de tomo de **decisiones** (Hacia. 1978). Hecla sugiere que los procesos de politices públicos toman forma en **situaciones** en los que los participantes están constantemente metiendo y sacando (Jordan, 199Ob).

actores en las áreas de la política de salud y energía[9]. Después de un estudio empírico intensivo de estos dos ámbitos de las políticas públicas, concluyeron que los ámbitos nacionales de la política consistían en un grupo de participantes centrales, formados tanto por organizaciones públicas como privadas. Al final de su estudio subrayaban que:

> «A pesar de su falta de autoridad de decisión formal, muchos participantes privados tienen suficiente influencia en la política como para asegurar que sus intereses se tendrán en cuenta. Este reconocimiento mutuo crea y sostiene la legitimidad de la implicación de los actores centrales en los temas y acontecimientos de dominio... Al explicar la mayoría de las decisiones, las organizaciones periféricas pueden ser ignoradas... En el grupo de participantes centrales, sin embargo, existe un sistema de conocimiento sobre la interacción interorganizacional relativamente denso» (Lauman y Knoke, 1967, p. 375).

Comunidades de políticas públicas y redes

El concepto de comunidades de políticas públicas surgió de la investigación empírica que empezó en los setenta y ochenta. La investigación se llevó a cabo principalmente en el Reino Unido (por ejemplo, Heclo y Wildavsky, 1974; Richardson y Jordan, 1979; Grant Paterson y Whitson, 1988; Rhodes, 1988), aunque también se realizó alguna investigación interesante, pero menos conocida, en otros países (Heisler, 1974; Koppenjan, Ringeling y Kickert 1987). En casi todas las investigaciones se subrayó la importancia de la sectorialización de la elaboración de políticas. Esta literatura ponía de relieve que la elaboración de políticas se desarrollaba cada vez más en comunidades de actores cerradas. Según Richardson y Jordan, IIel mapa de la elaboración de políticas es en realidad una serie de compartimentos verticales o segmentos -cada segmento habitado por un conjunto diferente de grupos organizados y generalmente impenetrable por "grupos no reconocidos" o por el público general» (Richardson y Jordan, 1979, pp. 73-74). Richardson y Jordon también afirmaban que las áreas políticas pueden contener bastantes comunidades políticas diferentes. Esta misma idea se puede encontrar en el estudio sobre el gobierno y la industria química de Grant Paterson y Whitson(1988). Además de una «comunidad política»

9 En su estudio hacen uso de las técnicas de la red que han sido desarrolladas en la Investigación sobre redes durante los últimos veinte años. Utilizaronel concepto de «dominios de políticas públicas», que, según ellos, es un subsistema «que se Identifica por especificar un criterio fundamental definido de relevancia mutua u orientación común entre un conjunto de actores secuenciales Interesados por la formulación, defensa y selección de cursos de acción (por ejemplo, opciones políticas) que tratan de resolver los problemas fundamentales en cuestión» (Lauman y Knoke, 1967, p. 10). Lauman y Knoke también observoron la Implicación de los actores en ciertos temoso Uamaron a los conjuntos de actores que estaban Interesados en el mismo tema público.

central que se ocupa de lostemas más importantes que afectan a la industria quirnico en su conjunto y que contiene los actores públicos y privados más importantes, descubrieron cuatro comunidades políticas sectoriales relacionadas con subsecciones particulares de la industria (farmacéutica, qulmlco-cqrlcolo, industria de la pintura e industria del jabón y los detergentes).

La descripción del concepto de comunidad de políticas públicas utilizado por Grant *et al.* originalmente venía de Rhodes, que describió las comunidades de políticas públicas como:

> «Redes caracterizadas por la estabilidad de relaciones, la continuidad en la alta restricción de sus miembros, la interdependencia vertical basada en una responsabilidad de prestación de servicios compartida y el aislamiento de otras redes e invariablemente del público general (incluyendo al parlamento). Tienen un alto grado de interdependencia vertical y una articulación horizontal limitada. Están sumamente integradas» (Rhodes, 1988, p. 78).

En otras palabras, las comunidades de políticas públicas son un tipo especial de redes de políticas públicas. La red de políticas públicas, además, se refiere principalmente a un complejo de organizaciones conectadas entre ellas por dependencias de recursos y diferenciadas por fracturas en la estructura de dependencias de recursos (Benson, 1982, p. 148). Al analizar las comunidades de políticas públicas, Rhodes propuso que la atención se debería fijar en los recursos que los actores tienen a su disposición, los sistemas de valores aplicados en una comunidad de política pública particular y las reglas del juego y las estrategias utilizadas (Grant, Paterson y Whitson, 1988; Rhodes, 1988; Wright, 1988; para una aplicación empírica, véase Marsh y Rhodes, 1992). Hablando en términos generales, si esta literatura se compara con la literatura norteamericana sobre subsistemas, el enfoque inglés de comunidades de políticas públicas y los conceptos afines en la literatura europea tienden a concentrarse más en el análisis del sistema de valores y percepciones de los actores en el seno de las comunidades.

Así pues, el concepto de comunidades de políticas públicas normalmente se refiere (aunque no siempre: para una excepción, véase Wilks y Wright, 1987) a una red firmemente integrada con interacciones compactas entre actores. La mayor parte de los autores enfatizan la naturaleza relativamente cerrada de las comunidades políticas o subsistemas. Los nuevos actores sólo pueden entrar en este tipo de redes pagando un precio muy alto. Los costes están relacionados con la inversión que se tiene que hacer para aprender el lenguaje y las reglas, establecer los patrones de relación y ofrecer ventajas a uno o más actores de la red. Es este énfasis en la naturaleza relativamente cerrada de las arenas políticas lo que distingue al enfoque

de la comunidad de políticas públicas de las teorías pluralistas precedentes. En general, el tema de su naturaleza cerrada juega un papel más importante en el debate que en la literatura norteamericana sobre subsistemas.

Un tema importante en la literatura sobre comunidades de políticas públicas tiene que ver con el grado en que la red es cerrada y con las opiniones que se comparten en ella. La mayoría de los autores están de acuerdo en que no hay necesidad de un acuerdo sustancial, pero que al menos es necesario algún acuerdo sobre las reglas del juego. A veces, los autores destacan el hecho de que los miembros de las comunidades de políticas públicas también comparten paradigmas de políticas públicas, es decir, una visión del mundo integrada por los problemas más urgentes que necesitan ser solucionados, los actores que son parte de la comunidad y los principales instrumentos que pueden o necesitan ser utilizados para enfrentarse a los problemas percibidos (Benson, 1982). Casi todos los autores subrayan el hecho de que, en una comunidad de políticas públicas, los actores tienen ciertos intereses en común que les separan de los actores de otras comunidades de políticas públicas (por ejemplo, la comunidad de política pública de la vivienda contra la comunidad de política pública de la salud) y de los actores no incluidos en su comunidad de política pública particular.

Una visión de conjunto de los enfoques en la ciencia política

Tal y como se ha afirmado anteriormente, la literatura sobre subsistemas y comunidades de políticas públicas está muy influenciada por otros enfoques de la tradición de la ciencia política. La tabla 3 muestra los cuatro enfoques descritos con sus principales características.

Tabla 3
ENFOQUES EN CIENCIA pOLíTICA

Aproximación	Pluralismo (1950-1970: Dahl. Truman)	Investigación de agenda (1960-; Bachrach y Baratz: Cobb y Elder; Lowi)	Neocorporativismo (1975-; Schmitter; Lehmbruch; Cawson)	Comunidades políticas (1965-; Fereman: Ripley y Franklin; Jordan; Rhodes)
Actores	Variedad de actores	Variedad de actores	Número limitado de actores funcionales y bien orqonizodos	Número limitado de actores sectoriales
Procesos políticos	Mercados políticos (libre asociación, admisión y salida)	Conflicto entre actores sobre los temas. Lostemas tienen que superar diversas barreras antes de llegar a la agenda política	Negociación entre actores gubernamentales y actores semiprivados con poder. Integrado e institucionalizado	Negociación/ ajuste mutuo entre actores. Integrados e institucionales
Decisiones	Resultan de los conflictos entre los grupos y las coaliciones dominantes. El gobierno ratifica los compromisos	Depende del respaldo al tema	Los actores gubernamentales tratan de llegar a acuerdos con los grupos de interés mayores	Compromiso entre los actores importantes. Decisiones rutinarias (orientación sectorial)
Poder	Ampliamente disperso. Coaliciones cambiantes en diferentes decisiones	Dividido desigualmente. Poder institucional que afecta a las (no) decisiones	Dividido desigualmente. Depende de la escala e integración de los grupos de interés	Depende de la posición y los recursos en una política sectorial
Información/ valores	Diferente información es poseída por diferentes actores. Valores (conflictivos) balanceados en un proceso como el del mercado	Información escasa y bases de poder. Lostemas tratan de valores conflictivos	Información monopolizada por organizaciones poderosas. Los actores tienen valores diferentes	Información de naturaleza especializada/ sectorial. Valores diferentes y compartidos (sectorial y profesionalmente)

5. CARACTERíSTICAS DE LAS REDES DE pOLíTICAS PÚBLICAS

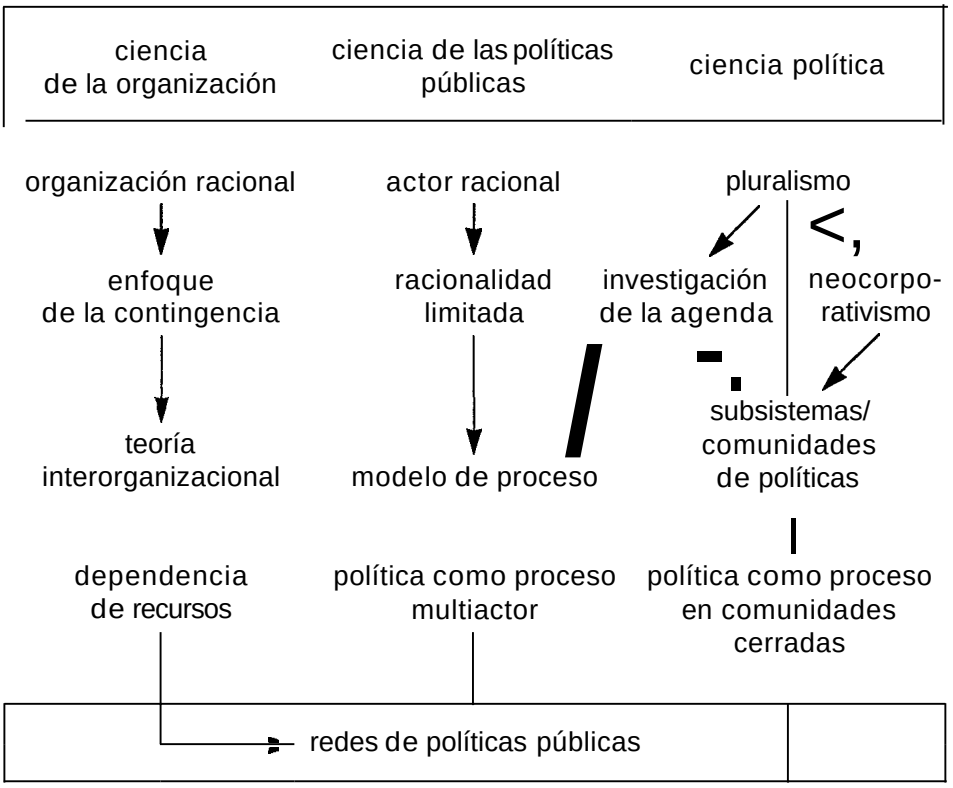
El concepto de redes ha sido utilizado con significados bastante diferentes. Esta sección tratará de resumir algunas de las características principales del concepto de red tal y como aparece en la literatura contemporánea. Después de una breve recapitulación de las raíces teóricas de las redes de políticas públicas y la discusión de algunas de las definiciones existentes, se seleccionarán tres características principales de las redes partiendo de la literatura: dependencia, variedad de actores y objetivos, y relaciones. La sección explorará después cada una de estas características con mayor profundidad.

Raíces teóricas de las redes de políticas públicas

Las raíces teóricas de las redes de políticas públicas se pueden encontrar en la ciencia de la política pública, la ciencia de la organización y la ciencia política. El concepto, derivado de la ciencia de la política pública, de procesos de política pública como interacciones complejas en las que participan muchos actores, se ha incorporado a las teorías de las redes de políticas públicas. El concepto, derivado de la ciencia política, de elaboración de políticas públicas que tiene lugar en comunidades relativamente cerradas, ha influenciado a las teorías sobre las redes de políticas públicas. El enfoque de la red de políticas públicas, derivado de la ciencia de la organización, estuvo muy influido por el enfoque de la dependencia de recursos y la idea central de que las redes organizacionales pueden ser analizadas en términos de problemas organizacionales o recursos.

En la figura 1 se muestran estas raíces teóricas.

Figura 1
RAíCESTEÓRICAS DE LAS REDES DE pOLíTICAS PÚBLICAS



¿Qué encierra un nombre?

Habrá quedado claro que la mayoría de descripciones y definiciones del concepto de redes las han calificado como grupos de organizaciones o conjuntos de relaciones interorganizacionales. Existen actualmente muchas definiciones diferentes de redes.

Basados en la literatura del análisis interorganizacional, Aldrich y Whetten (1981) hicieron una distinción entre redes, conjuntos de organización y conjuntos de acción. Una red, según ellos, era la «totalidad de las unidades conectadas por un determinado tipo de relación», y se construyó al encontrar todos los nexos (existentes) entre las organizaciones en una población bajo estudio (Aldrich y Whetten, 1981, p. 387). Las redes constriñen y, a su vez, facilitan las acciones de las organizaciones. Más tarde se hizo una distinción entre conjuntos de organización y conjuntos de acción. Los conjuntos de organización están formados por aquellas organizaciones con las que la organización focal tiene enlaces directos. Los conjuntos de acción son gru-

pos de organizaciones que tienen formada una alianza temporal para un propósito concreto y que tratan de coordinar sus acciones estratégicas sobre asuntos específicos.

El concepto de conjuntos de acción presenta algunas similitudes con la activación selectiva de Scharpf. Él afirma que una red está formada por numerosas relaciones entre actores y ha definido a las redes como «el conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por las relaciones mutuas de dependencia» (Scharpf, 1978, p. 362). Para iniciativas específicas de políticas públicas, sólo algunas de estas relaciones tienen que ser activadas para conseguir los objetivos formulados a *priori.* La descripción de Scharpf es más precisa que la de Aldrich y Whetten. Su descripción también puede ser utilizada para describir el concepto de sistemas sociales y no clarifica qué es tan especial de las redes de políticas públicas. La descripción de Scharpf especifica la naturaleza de la relación: la de mutua dependencia.

Otra descripción que especifica la naturaleza de la relación es la de Benson, que se cita con frecuencia en los estudios sobre redes. Se refiere a las redes de políticas públicas como «un complejo de organizaciones conectadas entre ellas por una dependencia de recursos y diferenciadas entre ellas por las fracturas en la estructura de dependencias de recursos» (Benson, 1982, p. 148). Aunque la definición de Benson añade dos elementos a la definición de redes de Scharpf (por ejemplo, que son relaciones entre organizaciones y, 'especlñccndo la naturaleza de las relaciones de dependencia, que éstas son el resultado de la dependencia de recursos entre organizaciones), éste menciona el segundo punto en otro sitio, en su conceptualización del análisis de varios tipos de relaciones de dependencia.

Se puede concluir que analizar los procesos políticos desde la perspectiva de las redes implica que el analista se centra en los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la manera en que estos patrones e interdependencias influyen en el proceso político. La definición de las redes de políticas públicas utilizadas en este libro encaja con las descripciones contemporáneas. *Las redes de políticas públicas son patrones de relaciones sociales entre actores interdependientes más* o *menos estables, que toman forma alrededor de los problemas políticos y/o programas políticos.*

Comparando las descripciones precedentes de las redes entre ellas y con otra literatura sobre redes (Negandhi, 1975; Godfroy, 1981; Rhodes, 1981), se pueden observar tres características importantes:

- las redes existen debido a las interdependencias entre actores;
- las redes constan de una variedad de actores cada cual con sus propios objetivos:
- las redes consisten en relaciones entre actores de naturaleza más o menos duradera.

La dependencia como precondición de *las* redes

Las redes se desarrollan y existen debido a la interdependencia entre actores. La teoría de la interorganización subraya el hecho de que los actores son dependientes entre ellos porque se necesitan para conseguir sus objetivos. Esta idea central está situada en el núcleo de la mayoría de las teorías sobre redes.. La teoría de la interorganización ha tenido así una influencia mayor en el desarrollo de las teorías de redes. La relación de dependencia está elaborada por la investigación de abajo-arriba *(bottom-up)* sobre implementación y en muchos estudios intergubernamentales. En estos estudios, el análisis se centra en el conjunto de actores implicados en el proceso de elaboración e implementación de políticas y las relaciones e intercambios de recursos en los que están implicados. Rhodes, ampliando la contribución europea a la teoría de la interorganización de Crozier, ve las relaciones central-local como un juego complejo en el que varios niveles de gobierno son interdependientes y en el que intercambian recursos (Rhodes, 1981; Marsh y Rhodes, 1992). Las interdependencias causan interacciones entre actores, que crean y sostienen patrones de relación. El término «ínterdepedencios» también implica que hay algo a ganar por los actores implicados. Esto puede ser el resultado de un interés más o menos compartido en un sector de política específico, como ha sido con frecuencia señalado en los estudios sobre Subsistemas y comunidades de políticas públicas. En esta situación, los recursos financieros y legales están disponibles para diversos actores en el terreno de las políticas públicas. Los actores de estas redes tienen un interés conjunto en asegurar los recursos financieros y legales del sistema político.

Diversos autores han propuesto diferentes conceptualizaciones de los tipos de interdependencias. Además de la tipología de Ihompson mencionada más arriba (común, secuencial y de interdependencia mutua), está también la conocida tipología de Scharpf. Basada en las ideas de Emerson sobre la dependencia y el poder (Ernerson, 1962), distingue entre dos dimensiones de la dependencia: la importancia del recurso y la capacidad de sustitución del recurso (Schorpt 1978). Un actor depende de otro si su relación con aquel actor se caracteriza por la baja posibilidad de sustitución y un alto grado de importancia.

Un problema al aplicar estas tipologías es que la interdependencia no es estática. Es algo que descubren los actores en la interacción y que se cambia durante la interacción (Crozier y Friedberg, 1980).

Variedad de *actores y obJetivos*

Las redes de poñtlcos públicas estórrtorrnodcs por una amplia variedad de actores que tienen sus propios objetivos y estrategias. La política es el resul-

tado de la interacción entre diversos actores. No hay ningún actor individual que tenga suficiente poder para determinar las acciones estratégicas de los demás actores. No hay ningún actor central y no hay objetivos de un actor central dados a *priori* que puedan ser utilizados como método para medir la política efectiva (Scharpf, 1978; Gage y Mandell, 1990). En los estudios interorganizacionales esta característica de las redes está más presente. Esto es el resultado lógico del hecho que esta literatura trata de las relaciones entre organizaciones y no tiene especial interés en el papel de las organizaciones gubernamentales. Sin embargo. aquí se produce un cambio importante en el análisis. Las organizaciones gubernamentales ya no son analizadas como el actor principal, sino como uno de los actores del proceso de políticas públicas (Schorpf 1978; Hjern y Porter, 1981; Benson. 1982; Gage y Mandell. 1990).

Esto comporta que en Ja literatura sobre redes de políticas públicas se enfatiza la interacción entre actores. Los actores se necesitan entre ellos por las interdependencias que existen. pero a su vez tratan de dirigirse hacia sus propias preferencias. Esto resulta en procesos de interacción y negociación complejos (Benson. 1978. 1982; Rhodes, 1988; Gage y Mandell. 1990). Los procesos de políticas públicas en redes son imprevisibles y complejos. No sólo están implicados muchos actores. sino que las preferencias de los actores cambian en el transcurso de la interacción. Como resultado de una situación donde hay muchos actores con diferentes estrategias y una variedad amplia de objetivos, los actores no pueden saber con antelación qué resultados pueden darse y qué objetivos se podrán conseguir en el proceso. Esto lo tienen que aprender en parte a lo largo del propio proceso. Esto significa que la interacción estratégica es una característica importante de los procesos en las redes. Muchos autores han intentado definir estos procesos en tipologías de estrategias (por ejemplo, Warren *et al..* 1975; Benson, 1978; Godfroy. 1981).

Patrones de *relación entre actores*

Las interdependencias entre actores y las interacciones que resultan *de* ellas crean patrones de relación. Toda la literatura sobre redes de políticas públicas acentúa el hecho de que se desarrollan patrones de relación entre actores más o menos duraderos que influencian a los patrones de interacción que tienen lugar en las redes.

La literatura sobre redes. que debe su inspiración a la teoría de la interorganlzocíón. tiende a describir este patrón de relación en términos de la regularidad de comunicación e interacciones. Conceptos de análisis de redes matemáticos tales como la frecuencia, la franqueza y la centralidad (véase Aldrich y Wheften, 1981) son utilizados para caracterizar las posiciones de los actores en una red. Está asumido. por ejemplo, que los actores que

ocupan una posición central en una red (por ejemplo, el patrón de relación del actor revela un número amplio de contactos directos con otros actores) están mejor situados para lograr sus objetivos. Tienen más información, son más capaces de activar a otros actores y pueden movilizar recursos mejores. La literatura que debe su inspiración al enfoque de comunidades de políticas públicas tiene tendencia a enfatizar el papel de los acuerdos organizaC1onales más o menos formalizados (órganos consultivos, procedimientos de consulta, permiso estatal para entrar en los procesos de políticas públicas o para asumir la implementación de una política). La investigación también se centra en las interacciones que se desarrollan en aquellos acuerdos y las posiciones de los diversos actores.

Centrarse en los patrones de relación entre actores también implica centrarse en la cuestión de la institucionalización. Si los actores interactúan entre ellos a lo largo de un período largo de tiempo, crean reglas que regulan su conducta y distribución de recursos que influyen en sus opciones estratégicas (por ejemplo, Warren *et al.*. 1975; Rhodes, 1981; Benson, 1982). Esto significa que los patrones de relación se caracterizan por regularidades en la conducta causadas por la existencia de reglas y distribuciones de recursos. La cuestión está en saber en qué condiciones estas reglas y distribuciones de recursos cornolon".

CONCLUSiÓN: UNA APROXIMACiÓN A LA GOBERNANZA

Como aproximación a la gobernanza, el enfoque de las redes de políticas públicas subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos, mientras que al mismo tiempo pone de relieve el contexto institucional en que estos procesos se llevan a cabo. Los contextos institucionales se caracterizan por las relaciones relativamente estables entre organizaciones que están sostenidas por flujos de recursos en desarrollo entre esas organizaciones.

Esto conduce a diferentes perspectivas de la gobernanza. Las organizaciones gubernamentales ya no son el actor de dirección central en los procesos de políticas públicas y las actividades de gestión asumen un papel diferente. Esto no implica que todos los actores tengan igual poder. La mayoría de las teorías sobre redes asumen que el poder de un actor está relacionado con los recursos que él o ella posee. A diferencia de los enfoques tradicionales, en el enfoque de la red de políticas públicas el papel de la gestión de los actores gubernamentales ya no es manifiesto. En principio, cada

9 Estacuestión no se ha tratado extensivamente en la literatura sobre redes. La literatura se centra en realizar un mapa de las redes (Mardsen y Un, 1982; Lauman y Knoke. 1967). pero no aborda la cuestión de c6mo las redes evolucionan y son sustituidas. La cuestión de cómo se forman las reglas en las redes y cuól es su función por lo general se ha descuidado -Ostrom (1986) representa una excepción.

actor implicado puede representar un papel de gestión. Pero el papel de gestión en sí mismo también difiere del de los enfoques más tradicionales. Las actividades de gestión están dirigidas en su mayoría a mejorar y mantener la interacción entre los diferentes actores implicados y a unir los objetivos y enfoques de los diferentes actores. Así, las organizaciones gubernamentales no sólo ocupan una posición diferente, sino que también están implicadas en diferentes actividades.

Además, el enfoque de la red de políticas públicas fija la atención en la importancia del contexto institucional para el tema de la gobernanza. Si los procesos de políticas públicas se desarrollan en un determinado contexto institucional (por ejemplo, un patrón de relación estable entre organizaciones), se vuelve importante entender este contexto y, donde sea necesario y si es posible, cambiarlo. Entender el contexto institucional es importante porque, desde la perspectiva de la red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para la interacción de coordinación compleja entre los diversos actores implicados en los procesos de políticas públicas. Si los acuerdos organizacionales no están disponibles es difícil enlazar los puntos de vista e interacciones de los diferentes actores.

BIBLIOGRAfíA

AGRANOFF, R. (1990): *Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relattons.* Occasional Paper n.o 26, Bloomington, IN: Indiana Unlversity, School of Public and Environmental Affairs.

AIKEN, M., Y HAGE, J. (1968): «Organizational interdependence and intra-organizational structure». *American Sociological Review,* n.o 33, 6.

ALDRICH, H. A (1979): *Organizations and environments,* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

AIDRICH, H. A, Y WHETTEN, H. D. A (1981): *Organization-sets, actions-sets and networks: making the most out of simplicity,* P. C. Nystrom y W. H. Starbuck (eds.). Starbuck.

AIUSON, G. T. (1971): *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis,* Boston, MA: Uttle, Brown.

BACHRACH, P., Y BARAIZ, M. S. (1963): «Decisions and nondecisions. An analytical framework», *American Political Science Review,* n.o 57.

BARRET, S., Y FUDGE, C. (1981): *Policy and action: essays on the implementation of public poñcv.* London: Methuen.

BENSON, J. K. (1978): IIThe interorganizotlonol network os o politicol econornvs, en L. Karpik (ed.), *Organlzation and environmenf,* London: Soge.

BENSON, J K. (1982): «A framework for policy onolvsls». en D. L. Rogers y D. A. Whetten (eds.), *Interorganizational coordination: theory, research and implementation,* Ames: Iowa State University Press.

BRAYBROOKE, D., Y LINDBLOM, C. E. (1963): *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Ptocess.* NewYork: Free Press.

BRUIJN, J. A. de., y HUFEN, J. A M. (1992): «Instrumenten van overheidsbeleid», *Beleids-wetenschap,* n.? 6, 1.

CAWSON, A (1986): *Corporatism and political theory,* Oxford: Basil Blackwe/1.

COBB, R. W., y ELDER, C. D. (1983): *Participation in American poilttcs: The dynamics ot agenda-building,* Ba/timare, MD: Johns Hopkins University Press.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G., Y OLSEN, J. P. (1972): «A Garbage Can Model of Organizations Choice», *Administrative Sclence Quarterly,* n.o 17.

COOK, K. S. (1977): «Exchange and power in networks of interorganizationa/ relotlons». *The Sociological Quarterly,* n.? 18, 1.

CROZIER, M., Y FRIEDBERG, E. (1980): *Actors and systems: the politics of col/ective octton.* Chicago: University of Chicago Press.

DAHL, R. A. (1961): *Who governs? Democracy and power in an American citv,* New Haven: Yale University Press.

EJIK, C. van det y KOK, W. J. P. (1975): «Nondecisions reconsidered», *Acta Poñtico.* n." 10, 3.

EMERSON, R. M. (1962): «Power-dependence relations», *American SocíologícaJ Revíew,* n." 27.

EMERY, F. E., Y TRIST, E. L. (1965): «The causal texture of organizational environments», *Human Relatíons,* n.? 18, 1.

FREEMAN, J. L. (1965): *The political process: Executíve Bureau-Legíslatíve Commíffee Relatíons,* New York: Random House.

FREEMAN, J. L., Y PARRIS STEEVENS, J. P. (1987): «A thearetical and conceptual re-examinatíon of subsystems poütlcs», *Public Policy and Admínístratíon,* n.o 2, 1.

FRIEND, J. K.; POWER, J. M., Y YEWLETT, C. J. L. (1974): *Public planníng: the inter-corporate dímensíon,* London: Iovlstock,

GAGE, R. W., y MANDELL, M. P. (1990): *Strategíes for managíng íntergovernmental polícíes and netwotks:* New York: Praege.

GODFROY, A. J. A (1981): *Nefwerken van organlzatíes: strategíeen, spleen, straucturen,* Vuga: Den Haag.

GRANT, W. P.; PATERSON, W., y WHITSON, C, (1988): *Government and fhe Chemícal índustry,* Oxford: Clarendon Press.

HANF, K., Y SCHARPF, F. W. (eds.) (1978): *Interorganizational Policy Making,* London: Sage.

HECLO, H. (1978): «Issue networks and the executive establishment», en A. King (ed.), *The new American polítical svstem.* Washington, DC: American Enterprise Institute.

HECLO, H., Y WILDAVSKY, A. (1974): *The private government of public money,* Londres: Macmillan.

HEISLER, M. O. (1974): «Patterns of European politics: the European "Polity rnoder'». en M. O. Heisler (ed.), *Politics in SPolitics in Structure: Structures and Processes in Some Postindustrial Democracies,* New York: David McKay.

HJERN, B., Y PORTER, D. O. (1981): «Implementation structures: a new unitfor administrative onolvsls». *Organizational studles .* n.?3.

HOOD, C. C. (1983): *The tools of government.* London: Macmillan.

JORDAN, G. (1990a): «Policy commynity realism versus "New" institutionalist ambiguity», *Political Studies,* n.? 38, 3.

- (1990b): «Sub-governments, policy communities and networks: refilling the old bottles?», *Journal of Theoretical Polittcs.* n.? 2, 3.

KINGDON, J. W. (1984): *Agendas, alternatives and public policles.* Boston. MA: Little, Brown.

KOPPENJAN, J. M.; RINGEUNG, A. B., Y KICKERT, W. J. M. (1987): *Beleidsvorming in Nederland* Vuga: 's-Granvenhage.

LAUMAN, E. O., Y KNOKE, J. W. (1967): *The organizational state: Social choice in national policy domains:* Cambridge, MA: University ot Wisconsin Press.

LAWRENCE, P. R., Y LORSCH, J. W. (1967): *Organization and environment: managing differentiation and integration.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

LEHMBRUCH, G., Y SCHMITTER, P. C. (eds.) (1982): *Patterns of corporatist policy-making,* London: Sage.

LEVINE, S., Y WHITE, P. E. (1961): «Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relottonshlps», *Administrative Seience Quarterly,* n.o 5.

lINDBLOM, C. E. (1979): «Still muddling not yet through», *Public Administration Review,* n.o 39,6.

lINDBLOM, C. E., y COHEN, D. K. (1979): *Usable knowledge: Social Seience and social problem solvíng,* New *Havan.* CI: Yala Unlversity Press.

LITWAK. E., y HVLTON, L. F. (1962): fllnterorganlzatlonal analysis: a hypothesis on coordlnatlng agencies», *Admlnlstrative Se/anca Quarterly,* n.o 6. 4.

LORSCH, J. W. (1975): «Environment. organization and the individual», en A. R. Neghandi (ed.), *Interorganization ttieotv.* Kansas City: Kansas University Press.

Lowi, T. J. (1963): «American business, public policy, case studies and political theory», *World Poitttcs.* n.? 16. .

LYNN, L. E. (1981): *Managing the puolic's business: the job of the government executive,* New York: Basic Books.

MANDELL, M. P. (1990): «Network management: strategic behavior in the public sector», en R. W. Gage y M. P. Mandell (eds.), *Strategies for managing intergovernmental policies and networks,* New York: Praeger.

MARCH, J. G., Y OLSEN, J. P. (1976): *Ambiguity and choice in organizations,* Bergen: Universitetsforlaget.

- (1989): *Rediscovering institutions: the organizational basis of poutics.* New York: Free Press.

MARSH, D., Y RHODES, R. A. W. (1992): *Policy Networks in British Government,* Oxford: Clarendom.

MARDSEN, P. V., Y LIN, N. (1982): *Social structure and network analysis,* London: soce.

MiLWARD, H. B., Y WAMSLEY, G. L. (1985): «Policy subsystems, networks and the tools of public management», en K. I. Hanf y Th. A. J. Toonen (eds.), *Policy implementation in Federal and Unitary Svstetns.* Dordrecht: Nijhoff.

MiNIZBERG, H. (1979): *Iiic structuring of organizations,* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

MITCHELL, J. C. (1969): «The concepts and use of social networks». en J. C. Mitchell (ed.), *Social networks in urban situations.* Manchester: Manchester University Press.

MORGAN, G. (1986): *Images of Organization.* London: Sage.

NEGANDHI, A. R. (ed.) (1975): *Interorganization theory,* Kansas City: Kansas University Press.

OSTROM, E. (1986): «A method for institutional onolvsls». en X. F. Kaufmann, G. Majone y V. Ostrom (eds.), *Guidance. Control, and Evaluation in the Public Sector,* Berlin: De Gruyter.

PFEFFER, J., Y NOVAK, Ph. (1976): «Jolnt ventures and interorganizational interdependence», *Administrative Science Quarterly,* n.? 21, 3,

PRESSMAN, J. L., Y WILDAVSKY, A. (1983): *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland,* Berkeley: University of California Press.

RHODES, R. A. W. (1981): *Control and power* in *central and local retonons.* Farnborough: Gower.

- (1988): *Beyond Westm/nsterand Whltehall,* London: Unwln-Hyman.

RHODES, R. A W. (1990): «Poltcv networks: a British perspective», *Journal* of *Theoretical Politics,* n.? 2,3.

RICHARDSON, J. J" Y JORDAN, A G. (1979): *Governing under pressure: the policy process in* a *post-parlamentary democracy,* Oxford: Martin Robertson.

RIPLEY, R. B., Y FRANKLIN, G. (1987): *Cotuuess. the Bureaucracy and public policv.* Homewood, IL: Dorsey.

ROGERS, D. L., Y MUIFORD, C. L. (1982): «Consequences». en D. L. Rogers y D. A Whetten (eds.), *Interorganizational coordination: theory, research and implementation* Ames: Iowa State University Press.

ROGERS, D. L., Y WHETTEN, D. A (eds.) (1982): *Interorganizational coordination: theory, research and implementation* Ames: Iowa State University Press.

SABATIER, P. A, Y HANF, K. 1. (1985): «Strategic interaction, learning and policy evolution: a synthetic model», en K. 1. Hanf y Th. A J. Toonen (eds.). *Policy implementation in federal and unitary svstems.* Dordrecht: Nijhoff.

SCHARPF, Fritz W. (1978): «Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives», en K. 1. Hanf y F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational policy making: limits to coordinatlon and central control,* London: Sage.

SCHMITTER, P. C., y LEHMBRUCH, G. (eds.) (1979): *Trends Toward Corporatist Intermediation* Beverly Hills, CA: Sage.

STREECK, W., y SCHMITIER, P. C. (eds.) (1985): *Private Interest Government. Beyond Market and state.* London: Sage.

THOMPSON, J. D. (1967): *Organizations in actlon.* New York: McGraw-Hill.

TRUMAN, D. (1964): *The governmental process.* New York: Knopf.

TURK, H. (1970): «Interorganizational networks in urban society: initial perspectives and comparative research», *American Sociological Review,* n.o35, 1.

WAARDEN, F. van (1992): «Dimensions and types of policy networks», *European Journal* of *Political Research,* n.?21, 1-2.

WAMSIEY, G. L. (1985): «Polícv subsystems as a unlt of analysis in Implementation studies: a struggle for theoretical synthesis», en K. 1. Hanf y Th. A J. Toonen (eds.), *Policy implementation in Federal and Unitary Systems,* Dordrecht: Nijhoff.

WARREN, R. L.; BURGUNDER. A F.; NEWTON, J. W., y ROSE, S. M. (1975): «The interaction of community decislon organizations: sorne conceptual considerations and empirical findings», en A R. Negandhi (ed.), *Interorganlzatlon theory,* Kansas City: Kansas University Press.

WILKS, S., y WRIGHT, M. (1987): *Comparatlve governmant Industry tetattons;* Oxford: Clarendon Press.

WIWAMSON, P. J. (1989): *Corporatism In perspectiva,* London: Soge.

WRIGHT, D. S. (1983): «Managing the intergovernmental seene: the ehanging dramas of federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management», en W. B. Eddy (ed.), *Handbook of Organization Management,* New York: Mareel Dekker. .

WRIGHT, M. W. (1988): «Polícv eommunity, poliey networks and eomparative industrial polícíes». *Political studtes:* n." 35, 4.

LAS IMPLICACIONES PARA LA DEMOCRACIA DE UNA BUROCRACIA EN RED*

LAURENCE J. O'TOOLE, Jr.

«Para el ideal de democracia, tanto la Administración Pública como la privada estaban equivocadas en un sentido importante y trascendente. Estaban equivocadas al insistir en que la democracia, aunque buena y deseable, es, sin embargo, algo externo a la Administración.

No he hecho ninguna distinción... entre "democracia" en un sistema administrativo y "democracia" respecto a las relaciones externas de un sistema administrativo.

Si la Administración es de hecho "el núcleo del gobierno moderno", una teoría de la democracia del siglo xx debe incorporar a la Administración.

En este trabajo no se pretende analizar lo presente que ya existe, sino lo futuro y -potencial. Se busca discernir dónde se situará mañana la frontera y cómo ir hasta ella» (Dwight Waldo, 1952).

En un trabajo profético escrito hace casi medio siglo, Dwight Waldo llamó la atención sobre algunas ideas emergentes en relación con la democracia y la Administración. Puso de relieve la insuficiencia de tratar la democracia meramente como parte del contexto político de una Administración jerárquica. Con esto, Waldo anticipó la emergencia de temas cruciales y controversias que continúan desafiando a aquellos que persiguen construir un Estado administrativo coherente con los ideales de la gobernanza democrática.

Los temas destacados por Waldo, en aquel momento y desde entonces, han impactado notablemente a la Administración Pública; la visión de la democracia como muy ajena a la Administración parece hoy en día extraordinariamente anacrónica. En lugar de ello, parecería que el tema principal abordado por los investigadores de la democracia y la burocracia a las puertas del siglo XXI sería cómo los Ideales democráticos pueden inte-

---

• Título original: «The Implications for Democracy In a Networked Bureaucratic World», *Journal o, Public Administration Research 000 Theory,* n.0 7-3 (1997), pp. 443-459.

grarse de forma más sólida a la estructura de la Administración, y no si pueden estarlo.

Verdaderamente, oún se pueden escuchar los ecos de la ortodoxia original. En esta polémica, por ejemplo, Theodore Lowi persigue la rehabilitación de la elección centralizada, enfatizando la probabilidad de mentalidad provinciana, inconsistencia e injusticia cuando una política es «repartida en acciones» (utilizando la expresión de Woodrow Wilson) a alianzas egoístas de unidades administrativas, comités legislativos y grupos privilegiados que pueblan el régimen liberal de los grupos de interés (1979). Estos argumentos pueden servir para recordar los problemas reales, pero no han reducido el amplio interés contemporáneo por entrelazar de forma más estrecha la democracia y la Administración.

De hecho, parece haber triunfado alguna versión de la democracia en la Administración como nuevo conocimiento convencional, a pesar de las dificultades que implica, y pocos respaldarían la vieja expresión, puesta en duda por Waldo a mediados de siglo, que la autocracia durante las horas de trabajo es el precio a pagar por la democracia fuera de horario.

Aun así, la práctica tiene una manera de adelantarse a tal consenso. A medida que se han ido haciendo esfuerzos para abrir el funcionamiento de la Administración a algunos principios democráticos, la forma institucional de la propia Administración Pública ha ido cambiando considerablemente. Las agencias burocráticas continúan poblando el paisaje gubernamentai y continuarán dando el núcleo institucional para el esfuerzo gubernamental en el futuro. Pero centrarse únicamente en las estructuras burocráticas contradice los avances en el campo de la Administración Pública, cambios que pueden suponer implicaciones en la aplicación de los ideales democráticos en la práctica de la Administración. La realidad de buena parte de las Administraciones Públicas contemporáneas es que muchas de las responsabilidades que tienen los administradores y muchos de los programas que buscan activar requieren operar en redes y a través de redes de actores y organizaciones, más que en unidades individuales -lo que Hjern y Porter (1981) llaman «organizaciones solitarias»- que han sido hasta ahora como el centro principal de la atención analítica.

Cada vez más, una versión de las redes (especialmente de las unidades organizacionales en red) es un acuerdo institucional Indispensable para una actuación satisfactoria del gobierno, más que la jerarquía aisladamente. Este cambIo es Importante en muchos aspectos, no siendo uno de los principales los retos y oportunidades que Implica para la gobernanza democrática.

La propia afirmación puede ser algo polémica (véase al respecto O'Toole. *forthcoming).* El orgumento es, sin embargo, que, aunque no todos los ad-

ministradores públicos, muchos de ellos deben movilizar y coordinar actualmente gente y recursos entre estructuras organizativas y dentro de ellas; que no tienen generalmente los medios formales para «obligar al cumplimiento» con estas empresas cooperativas; que estos escenarios en red pueden implicar diversos enlaces complicados, y que esta situación es probable que persista e incluso que se incremente en el futuro.

Este esquema requiere una mínima elaboración, que se hará en la próxima sección. El tema de mayor relevancia en este artículo es, sin embargo, normativo: si el mundo administrativo es cada vez más en red, esta evolución debe ser considerada en todo esfuerzo minucioso y serio de unir democracia y Administración. La parte principal del análisis posterior plantea, por tanto, diversas cuestiones y consecuencias para la teoría democrática en un contexto de Administración Pública en red.

¿DE UNA BUROCRACIA MONOCRÁTICA A LAS REDES?

Las estructuras burocráticas operan cada vez más a través de series relacionadas -redes- que comprenden un contexto institucional más amplio para la acción administrativa. El contexto en red, a su vez, tiene implicaciones para las funciones prácticas de los administradores y obliga a reconsiderar algunas cuestiones centrales de la democracia y de la Administración.

Las redes son estructuras de interdependencia que implican a múltiples organizaciones. Presentan cierta estabilidad estructural e incluyen, aunque van más allá, únicamente enlaces formales. El término permite englobar una amplia variedad de estructuras. Y el «pegamento» institucional que une los nexos de la red puede incluir vínculos de autoridad, relaciones de intercambio y coaliciones basadas en el interés común. En las redes se extiende el alcance de la Administración, pero no se puede esperar que los administradores puedan ejercer una influencia decisiva en base a su posición formal (O'Ioole. *forthcoming).* Más concretamente, las redes incluyen empresas cooperativas entre agencias, estructuras de gestión de programas intergubernamentales, contratos complejos y partenariados público-privado. También incluyen sistemas de prestación de servicios que dependen de grupos de' proveedores, entre los que se pueden encontrar agencias públicas, empresas privadas, ONGs o, incluso, grupos de voluntarios, todos ellos relacionados por la interdependencia y algún programa de intereses compartidos. Es poco frecuente encontrar un sector de políticas públicas, unidad gubernamental u oficina administrativa que no esté afectada por una estructura entretejida y una rutina que se extiende más allá de la propia agencia.

Los analistas que utilizan perspectivas teóricas muy diferentes han coincidido en destacar la Importancia de las redes para la Administración. La

amplitud de las lentes disponibles se sugiere con la sola mención de la elección pública y la elección institucional racional, los costes de transacción y la nueva economía institucional, la teoría inteorganizacional de base sociológica, la implementación de políticas públicas y la gestión intergubernamental. Una amplia proporción de programas públicos operan dentro y a través de redes y los retos de la Administración en un mundo en red son considerables (véanse Kettl, 1993, y Mi/ward, 1996; para un análisis anterior de algunos de estos temas, véase Mosher, 1980). Estudios realizados en una diversidad de contextos nacionales se hacen eco del tema de las redes (los ejemplos incluyen Hufen y Ringeling, 1990; Hul! y Hjern, 1987, y Schorpf. 1993). La importancia creciente de los acuerdos internacionales que implican continuar con el programa de responsabilidades sugiere una amplia variedad de importantes demandas de redes para los administradores públicos de todo el planeta (véase, por ejemplo, Honf 1994).

Además, podría parecer que los administradores actuales viven en un mundo cada vez más en red. Es difícil defender esta afirmación de forma convincente, debido a que la demostración de su precisión requeriría unos datos que no están disponibles. No se ha recogido ninguna información descriptiva sobre la extensión en que operan los administradores de forma interorganizacionaL ni tampoco existe información sistemática sobre la proporción de programas públicos gestionados en escenarios con muchos actores más que en agencias individuales, ni tampoco pruebas sobre los cambios acaecidos a lo largo del tiempo. Es posible mostrar, sin embargo, que el grado actual de «enredamiento» es bastante importante y que tanto el personal técnico como el político parecen estar trabajando para fomentar más vínculos entre organizaciones (O'Ioole, *forthcoming).* Algunos indicios incluso sugieren, irónicamente, que los esfuerzos hechos desde los niveles políticos para recortar la burocracia y el grado de responsabilidad administrativa directa para conseguir los objetivos públicos -privatizando funciones, recortando presupuestos, congelando o reduciendo el personal- acentúan el impulso de las redes. Para los administradores que buscan alcanzar los objetivos políticos mientras respetan las limitaciones que implica el orden liberal, los impulsos para crear redes son incluso más grandes. Incluso dentro de las burocracias, los indicios sugieren una difusión de las cadenas de mando estándar en unos esquemas más complejos y transversales (Light 1995).

Los contextos de las redes son distintos a los de las redes burocráticas convencionales. A este respecto, es útil admitir la importancia vigente de la estructura burocrática. Con frecuencia, los administradores públicos operan dentro de las jerarquías más que transversalmente en nodos de estructuras en red, por lo que buena parte del conocimiento sobre la Administración desarrollado hasta el momento continúo vigente. Aun así, si la tesis de las redes es precisa se producirán implicaciones adicionales.

En particular: una Administración dirigida a inducir un esfuerzo cooperativo a través de organizaciones requiere que las estrategias y las tácticas estén adaptadas a las realidades de la autoridad formal limitada, como mínimo, a lo largo de las líneas de la red. Es probable que los administradores tengan que afrontar un conjunto más sutil pero no menos importante de opciones que dependen de habilidades diplomáticas, experiencia de negociación y herramientas exhortativas, de percepción, de información y de liderazgo. Cuando organizan proyectos públicos en las redes, los gestores públicos pueden conducir a los participantes hacia un objetivo común, facilitar el intercambio y un sentido compartido de obligación, mantener el compromiso a través del uso de información y, a veces, alterar la participación en la red para estimular el esfuerzo cooperativo (véase O'Toole. 1996).

Una mayor implicación, más relevante en este momento, es que considerando a la Administración Pública en un mundo en red se cambian las asunciones que encierran un discurso más normativo sobre la Administración propiamente dicha. Los asuntos normativos implican cuestiones de ética y de teoría política. Como subrayó Dwight Waldo, la ética puede con frecuencia apuntar hacia una dirección, mientras que los asuntos arraigados en la obligación política pueden sugerir otra (Waldo, 1974). A continuación, centraremos nuestra atención en cuestiones de elección política, examinando algunas implicaciones para la gobernanza democrática de los cada vez más destacados esquemas de redes que habitan en la Administración Pública.

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN RED Y LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

A finales de este siglo, el estándar fundamental -prácticamente en todo el mundo- es el compromiso con la democracia como ideal político. Con seguridad, como observó Waldo, este tema ha impregnado la cultura, el discurso y la acción política americana (1952), Mientras Waldo ha reconocido el amplio significado de los ideales democráticos en los Estados Unidos, también ha enfatizado las complicaciones derivadas de la yuxtaposición de aspectos de la democracia americana, basados significativamente en las ideas políticas de la antigua Grecia, con prácticas administrativas e instituciones en gran medida de origen romano (1982). Está claro, por tanto, que el trato del principio democrático no se puede limitar a un simple valor unidimensional o a instituciones formales de gobernanza,

En el contexto actual, el análisis de lo gobernanza democrática puede ser considerado en términos de tres valores importantes que constituyen parte del significado de la democracia en los tiempos actuales: responsabilidad para lograr el Interés público; sensibilidad hacia las preferencias públicas, e incremento de la deliberación política, el civismo y la confianza.

El papel de la Administración de adaptar –o impedir– estas normas políticas es un tema ya antiguo en este campo. Sin embargo, la asunción contextual estándar ha sido la burocracia. Y los argumentos normativos –para aumentar la implicación ciudadana, las unidades con mayor democracia interna, el mayor número de acuerdos según las normas del mercado, un mayor apoyo para la equidad social, etc.– han tendido a usar la estructura burocrática estándar como el punto de partida para el análisis. Pero ¿qué sucede si el contexto institucional para la Administración Pública va dejando de ser progresivamente la «organización solitaria» o la simple estructura burocrática? ¿Qué sucede si los administradores ocupan posiciones jerárquicamente establecidas cogidos en una red interorganizacional?

Sólo se han hecho algunos esfuerzos preliminares para esbozar algunas implicaciones para el sistema político de un mundo administrativo cada vez más en red. Los análisis recientes contenidos en la nueva edición del *Handbook* of *Public Administration* (Perry, 1996), por ejemplo, tratan los temas de la rendición de cuentas y la receptividad casi exclusivamente en referencia a los administradores que se encuentran en organizaciones individuales. Sin embargo, Romzek (1996) ofrece una atenta valoración de las relaciones entre los canales de rendición de cuentas jerárquicos y los profesionales, y Cooper (1996) observa el carácter cada vez más en red de las responsabilidades administrativas partiendo de fuentes como los acuerdos internacionales o los lazos contractuales.

Respecto a la literatura más directamente relacionada con este punto, sólo se pueden mencionar algunas referencias clave. En un análisis importante, Mosher observó algunas complicaciones para llevar a cabo la gobernanza democrática en un contexto modificado a nivel nacional (1980). Más recientemente, Milward *et al.* han señalado algunas consecuencias hipotéticas del incumplimiento de las obligaciones y del «Estado vacío», especialmente en lo que se refiere a la supuesta «fuga de responsabilidad» (Milward, 1996, p. 87; véase también Mllword. Provan y Else, 1993). El tema de la rendición de cuentas es, sin duda, un tema central para todos los interesados en la democracia y la Administración en lugares donde proliferan los compromisos, como algunos académicos han sugerido (Moe y Gilmour, 1995). Pero puesto que los especialistas en Derecho público, contratos y relaciones principal-agente están contribuyendo a destacar este tema, este análisis resalta otros aspectos. El resto de la discusión supone un doble cambio analítico: de unos lazos diádicos relativamente simples basados en contratos a unas estructuras completamente en red, y de la rendición de cuentas a –respectivamente– la responsabilidad, la receptividad y la deliberación política, el civismo y la confianza.

Responsabilidad

Una persona es responsable de una acción si y sólo si esa persona provoca la acción y lo hace libremente. La responsabilidad es necesariamente un criterio complejo y problemático en los escenarios organizacionales debido a que tanto la causalidad como la voluntad son diñciles o imposibles de determinar o individualizar. Además, los administradores públicos hacen frente a las responsabilidades para cumplir un conjunto de obligaciones, no solamente las órdenes impuestas jerárquicamente (obsérvese, por ejemplo, la referencia a las responsabilidades profesionales, mencionadas anteriormente). Estas múltiples obligaciones pueden admitir soluciones no óptimas, incluso para los funcionarios más diligentes.

De todas formas, la responsabilidad que generalmente se trata como principal es la relativa a la democracia puesta en práctica a través de la jerarquía. Se puede discutir, partiendo tanto de la lógica como de la evidencia, que las jerarquías fomentan un sentido de responsabilidad escaso y despersonalizado de los individuos respecto a sus propias acciones. En otras palabras, hay una tendencia entre los que están en grandes agencias de desarrollar una sensación algo atenuada o distanciada de su causalidad y vo/unfad.

Varios aspectos de estas organizaciones fomentan un distanciamiento de los individuos de la sensación de que son ellos mismos los que actúan. Entre los elementos que contribuyen a la difusión de la responsabilidad están la socialización de la agencia, los sistemas de autoridad, la objetivación de aquellos con los que se está tratando y una fuerza tentadora de colarse en las grandes estructuras administrativas y, con frecuencia, diñciles de cambiar (<<¿qué es lo que, en efecto, puede hacer una persono?»), En general, las organizaciones pueden ser entornos bastante potentes para atenuar la acción de responsabilidad individual.

Con ello no se quiere decir que los individuos son autómatas de los escenarios burocráticos; numerosos ejemplos sugieren que a veces los administradores públicos, actuando de buena fe, buscan influir en los resultados para mejorarlos, desafiando a su propio interés o a las presiones de la organización. Además, como ha observado Dwlght Waldo, no se da el caso de que la resistencia individual del precedente o la presión organizacional sea necesariamente heroica o deseable, a pesar de la fuerte predisposición hacia esta descripción en la ficción administrativa (Waldo, 1968), Pero la realidad del síndrome de Eichmann ofrece un ejemplo aleccionador para suavizar cualquier exceso de confianza en el poder de la Jerarquía de asegurar una acción responsable (Arend, 1963).

¿Existe una acción de redes de la Administración Pública responsable? En este contexto hay tantos riesgos como estímulos. De Interés particular

puede ser la escala de acción más amplia, y géneros de actores, de manera que los administradores individuales pueden sentirse menos capaces de influir de modo decisivo en los acontecimientos. Un sentimiento contradictorio de tos propias obligaciones, tal y como son percibidas por los administradores de duración limitada de las redes, puede producir confusión.e Incluso un debilitamiento del sentimiento general de responsabilidad a alguien que persigue llevar el grupo hacia algunos resultados. Por lo tanto, este punto va más allá de las preocupaciones surgidas en las discusiones sobre la rendición de cuentas (líneas externas y observables de informe y control) y se deja a las interpretaciones internas de las obligaciones propias tal y como están construidas en la mente del administrador.

Por otro lado, las redes ofrecen oportunidades a los administradores para considerar sus responsabilidades en un contexto democrático. Estas oportunidades son en parte resultado de la debilitación de algunas de las fuerzas mencionadas anteriormente.

Es probable que la jerga y las interpretaciones estándar utilizadas en las agencias sean puestas en duda o consideradas complejas en una red, ya que diferentes actores e interpretaciones organizacionales compiten por la atención de los administradores. También los sistemas de autoridad son forzosamente más débiles. Las estructuras para la clasificación de los casos y clientes, junto con otros elementos que contribuyen a la cosificación, son asimismo menos poderosos. La sensación de haberse colado o el sentimiento de que es poco probable que una persona sea efectiva, tanto puede ser intensificado como silenciado en las redes con respecto a las jerarquías, dependiendo en gran medida de la estructura de interdependencia entre las unidades y los procesos de trabajo implicados. Algunos patrones pueden facilitar el reconocimiento tanto de la causalidad como de la voluntad, mejorando así el sentimiento individual de responsabilidad (O'Ioole. 1985). Por otro lado, los patrones de acción en red complejos y recíprocamente interdependientes pueden ser propensos a deserciones serias por parte de la acción responsable. En estos casos, es posible que los individuos no sean capaces de determinar el impacto de su propio esfuerzo, incluso si se hace de buena fe. Las pruebas de esta propuesta son escasas, aunque algunos análisis clásicos, como el estudio de Martha Oerthick de la dinámica de un programa intergubernamental de subvenciones, ya apuntaron a este resultado (Derthick, 1970, p. 214).

En general, si las estructuras burocráticas ofrecen fuertes influencias que fomentan el distanciamiento de los individuos de las consecuencias de sus elecciones, también los acuerdos excesivamente enredados ofrecen contextos en los que tanto la causalidad como la voluntad se pueden percibir como tan limitados que la responsabilidad parece disiparse. Las acciones del conjunto de la red puede que sean casi imposibles de cumplir, la Inten-

ción de dar al orden un empujón en una dirección particular puede parecer poco realista y la responsabilidad percibida sigue el mismo camino que la rendición de cuentas: desaparece. Los que gestionan los asuntos públicos de las redes pueden desempeñar roles fundamentales, pero una acción irresponsable por su parte puede distorsionar sus actos por caminos que les beneficien personalmente.

De todas formas, es igualmente importante reconocer la capacidad de los gestores públicos para mejorar el sentimiento de responsabilidad experimentado por los participantes de la red que ejecutan los programas públicos. La variedad total de intereses, rutinas, jergas y perspectivas en la red puede romper la visión monocrática. De este modo, los actores implicados en las redes pueden volverse más sensibles al conjunto de perspectivas implicadas en la implementación y a un conjunto mayor de interesados de lo que sería evidente para los que operan en «organizaciones solitarias».

Así, las redes facilitan la materia prima del sentimiento de responsabilidad aumentado de los participantes. La extensión hasta donde llega este potencial depende de muchos factores. Algunos de ellos están en manos de los administradores públicos. Siendo conscientes de los desaños a la conducta responsable, los administradores pueden ayudar a los implicados a darse cuenta de sus obligaciones especiales. Se les puede llamar *incentivos morales,* un término un tanto oximonórico. Encuadrando este tema de forma más directa, se puede decir que los administradores que actúan en redes pueden mejorar el sentimiento de responsabilidad experimentado por otros señalando las causas y las consecuencias (sentimiento de impacto individual creciente), ayudando a mostrar a los actores que las opciones responsables están a su disposición (incrementando el sentimiento de voluntad) y, en general, concentrando la atención limitada de los participantes en su compromiso a decir la verdad, mantener las promesas y tratar las necesidades y los intereses de los programas seriamente.

Estas posibilidades no son meramente teóricas. El trabajo empírico de algunos académicos de la elección pública, por ejemplo, ha demostrado que la autoorganización entre actores de intereses diversos puede llevar a marcos en red estables, que mejoran el bienestar social, incluso en ausencia de decisiones estatales autoritarias (Ostrom, 1990; véase también Bogason, 1991). Aunque es una laguna importante que sistemáticamente se hayan evitado en la investigación de la elección pública popeíes a veces esenciales de los actores autoritarios y de los verdaderos administradores públicos (como algo más que buscadores de renta), esta investigación ha demostrado que, bajo ciertas condiciones, el liderazgo y (como se podría llamar) el discurso cívico en escenarios muy complejos y descentralizados pueden influir en la responsabilidad entre actores diversos y dotados de modo distinto hacia una cooperación a largo plazo.

Receptividad

La receptividad administrativa es otro criterio con el que se puede valorar cómo la Administración Pública se adecua a los requisitos de la gobernanza democrática. ¿En qué grado es probable que los acuerdos administrativos sean receptivos en los contextos en red? El elemento clave parece que es la receptividad hacia quién o -siendo más preciso- hacia qué porción del público más extenso.

Incluso en los escenarios administrativos tal y como se han entendido tradicionalmente, los expertos en la elaboración de políticas pluralistas han documentado patrones de unidades burocráticas que responden al estira y afloja de los interesados y han esbozado diferentes modelos para representar estos patrones. Es un clásico de la Administración Pública americana que el entorno inmediato de las agencias ejerce una presión sustancial sobre el comportamiento burocrático. Algunas descripciones de los peligros de tal receptividad señalan la falta de representatividad amplia de estos grupos (Lowi, 1979). Otros, criticando la visión caricaturizada de alianzas cerradas e intensamente interesadas, afirman que los órdenes actuales son más abiertos, diversos y variados (Heclo. 1978). En cualquier caso, el tema no se reduce a una falta de receptividad de la Administración Pública (a pesar de la retórica reciente sobre mejorar la receptividad hacia los clientes), sino a la existencia de criterios diferentes con respecto a los grupos de referencia apropiados.

¿Qué sucede con la receptividad en un mundo más en red? En primer lugar; está claro que, al menos en algunos escenarios existentes en la actualidad en los Estados Unidos, el conjunto de intereses y perspectivas implicados está diferenciado, es diverso y tiene un diseño complicado (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). La investigación preliminar sobre dónde y cómo los decisores como los administradores cogen impulso para ayudar en su proceso de decisión indica que los estereotipos de captación no son uniformemente precisos. Las ideas y la información tienen importancia y es probable que éstas se extraigan de diferentes fuentes en el entorno administrativo (véase Sabatier; 1996).

Las redes, por lo tanto, pueden ser escenarios en los que un tipo de receptividad prevalece o se puede obtener; incluso ante presiones complejas y una falta relativa de mecanismos claros de rendición de cuentas. Es mejor; sin embargo, tener presente este tema: ¿receptividad hacia quién? Los acuerdos pluralistas, Integrados en redes, pueden al menos acentuar la receptividad hacia minorías Intensas o bien organizadas a costa de una mayoría más difusa. Una tendencia creciente hacia las redes puede significar que se tendrán que hacer esfuerzos especiales -en las políticas formales o a través de los esfuerzos concertados de los administradores públlcos- para Incorporar en los órdenes de las redes algún grado de representación mós amplio.

La discusión precedente es particularmente relevante en el contexto americano. En otros escenarios nacionales, donde por ejemplo predominan los acuerdos de redes corporativistas, se puede aplicar un conjunto de consideraciones diferente. En Austria o en los países escandinavos, el grado de responsabilidad formal mantenido por los participantes en la negociación significa que los órdenes corporativistas alteran la dirección más lentamente y, en cierto modo, son menos receptivos a corto plazo. Pero, una vez que se ha llegado a un acuerdo, se espera, explícitamente, que todos los miembros ayuden a cumplirlo. La responsabilidad ampliamente reconocida puede ser mayor que en los Estados Unidos y es posible que la receptividad también sea considerable a la larga. Con lo cual puede haber algunas compensaciones entre la rapidez y amplitud de la respuesta.

Cómo organizar las redes para que sean receptivas hacia las necesidades especiales y preocupaciones de los participantes interdependientes y hacia los asuntos públicos, y cómo estructurar los acuerdos institucionales en red para captar altos grados a lo largo de ambas dimensiones, son retos para el futuro en red de la Administración Pública. Las redes estructuralmente federadas pueden ser necesarias y los administradores podrían jugar el papel importante de pulirlas y conservarlas para estimular la receptividad adecuada hacia algunos programas y temas en particular.

A pesar de los argumentos de los defensores de la elección pública, al parecer, habría límites importantes para los ciudadanos para poder participar efectivamente en las redes de provisión de servicios previstas por algunos defensores. La presencia de muchas constelaciones complejas puede intimidar a los individuos y reprimir la deliberación. Es posible que los administradores estén limitados a la hora de abrirse camino en el espacio público y la atención donde muchos órdenes funcionan simultáneamente. Alentar la implicación cívica genuina en estos escenarios no será probablemente una tarea fácil. Algunas implicaciones referentes a la deliberación y el discurso cívico, elementos adicionales del espíritu democrático, son el foco de atención de la próxima sección.

Deliberación, civismo y confianza

La democracia, en la ciencia política contemporánea, con frecuencia denota una conexión causal entre las opiniones ,de la gente y las acciones del gobierno. Aun así, desde esta perspectiva el concepto es bastante limitado. Un componente fundamental de los sistemas democráticos duraderos es su capacidad para realizar un discurso cívico reflexivo y deliberativo y su compromiso. Y estos requisitos parecerían esenciales para la socialización de los amables ciudadanos para el desarrollo de un mayor apoyo popular a la dirección de las políticas públicas y para la síntesis y desarrollo, por no mencionar la crítica, de alternativas innovadoras a-la situación existente.

En la era postrnooerno. cuando algunos verían la posibilidad de un discurso público, en líneas generales, como algo pasado de moda, el gobierno democrático continúa requiriendo una esfera pública y su coloquio reflexivo. Uno de los argumentos normativos recientes más apuntados por parte de la Administración Pública en los Estados Unidos, el llamado manifiesto Blacksburg, derivó la atención hacia este asunto. En el argumento de Blacksburg el elemento de legitimidad funcional es la organización pública, fundado en el soporte constitucional y orientado en torno a la «perspectiva de la agencia» como un lugar de diálogo de naturaleza pública (Wamsley *et at.*. 1990). En el presente debate, dedicado a reenmarcar algunos aspectos de la teoría democrática en contextos administrativamente en red, la consideración de discurso y civismo requiere alguna reorientación.

Dwight Waldo ha enfatizado el legado de la Roma antigua en la práctica y el pensamiento administrativo americano contemporáneo (1982). Con el propósito de reflexionar sobre las implicaciones del civismo y la deliberación en el escenario americano, el presente análisis parte de un antecedente italiano algo diferente. En el libro ampliamente citado *Makíng Democracy Work* (1993), Robert Putnam interpreta décadas de investigación sobre el gobierno regional italiano y las contribuciones aparentemente hechas por vínculos cívicos, asociaciones y lo que Putnam llama redes. Putnam fundamenta que las instituciones gubernamentales regionales difieren extraordinariamente en la eficacia percibida y en muchas medidas de actuación adicionales.

El núcleo del argumento teórico, y el centro de algunas pruebas interesantes, es la idea de que la fuerza explicativa más importante que dirige las grandes diferencias regionales en el rendimiento gubernamental ha sido la calidad y el nivel de compromiso cívico «horizontal» en los asuntos regionales por parte de los individuos y las asociaciones. La construcción de la comunidad, la implicación de actores dispares en los asuntos y programas públicos, e incluso el estímulo de la implicación en asociaciones sin un propósito cívico aparente, están todos sumamente intercorrelacionadas entre ellos y con el grado de eficacia del gobierno regional. La variable clave de la explicación de Putnam es el capital social, que a su vez es suscitado por la creación de redes. «El capital social se refiere aquí a las características de la organización social, como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficacia de la sociedad al facilitar acciones coordinadas» (p. 167). El capital social, construido sobre la base de «redes vibrantes», es el producto de una «comunidad cívica», un patrón con una estrecha relación con las relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación, no con las reloclones verticales de autoridad y dependencia (pp. 87-88). Putnam enfatiza la creación de redes sociales. especialmente entre individuos. a través de la asociación voluntaria, más que de los enlaces institucionales transversales, a veces contractuales, funcional-

mente dirigidos. Pero su análisis empírico y su discusión teórica aceptan también estas'formas adicionales. No hay motivo para pensar que sus razonamientos sobre la importancia de los lazos horizontales no se extiendan a los tipos de red discutidos aquí.

Una parte particularmente controvertida del razonamiento de Putnam es la que afirma que estas relaciones pueden ser demostradas y que están muy ligadas a niveles de desarrollo económico. También afirma que la comunidad cívica no sólo precede, sino que ayuda a estimular tanto el desarrollo económico basado en el mercado como el gobierno eficaz: «Esta historia sugiere que tanto el Estado como los mercados funcionan más eficazmente en escenarios cívicos» (p. 181). Además, las pruebas llevan a la deducción de que las redes cívicas en Italia ni se construyen deprisa ni se desmantelan rápidamente.

Esta afirmación -de que las redes horizontales son causalmente previas a, y más importantes que, las fuerzas económicas para explicar las diferencias regionales- ha sido criticada. De hecho, se pueden plantear diversos aspectos metodológicos con respecto a algunas de las deducciones temporales de Putnam (véase, por ejemplo, Tarrow, 1996). Sin embargo, no hay un rechazo del núcleo de las afirmaciones. A pesar de la disputa que envuelve los elementos del análisis de Putnam, destacan claramente ciertas consecuencias.

En primer lugar; no hay razón para creer que niveles más altos de la comunidad y niveles más altos de la creación de redes horizontales supongan un sacrificio de los valores más apreciados en las sociedades liberales. En los casos italianos, al menos, estos atributos cavarían. De hecho, tal y como observa Putnam, estos casos apoyan las afirmaciones de Piare y Sabel (1984) en relación a «distritos descentralizados, pero integrados... una combinación aparentemente contradictoria de competencia y cooperación» (Putnam, 1995, p. 160). Desde luego, las restricciones de validez externas pueden ser aquí importantes, particularmente en relación a las inferencias soportables en un país tan individualista como Estados Unidos. Sin embargo, la relación documentada por Putnam sugiere, como mínimo, que la fuerza y la densidad de los lazos horizontales y la implicación de diversas asociaciones tanto en la vida pública como social de un sistema de gobierno no tienen por qué ser vistas como una competencia a la autoridad, la legitimidad y el rendimiento gubernamental. la creación de redes no es un eufemismo de la regla forzosa y autoritaria. Redes horizontales más fuertes, densas y vibrantes pueden fortalecer a las instituciones públicas yola capacidad administrativa pública y, también, preservar o fomentar valores de liberalismo y tolerancia. Influir en los lazos horizontales, construir sobre la confianza y fomentar el desarrollo de normas cooperativas también puede mejorar la capacidad administrativa y, más en general, la capacidad gubernamental.

En resumen, la deliberación, el civismo y la confianza -todos ellos componentes clave de un régimen democrático- se han visto asociados a los escenarios horizontalmente en red; así pues, sobre la base de estos requisitos de la gobernanza democrática, la Administración en un mundo cada vez más en red puede estar firmemente cimentada en los principios democráticos más que amenazada por enlaces competitivos institucionales.

En segundo lugar, existen implicaciones claramente adicionales para la Administración Pública; aun así, las lecturas exactas dependen en parte de hasta dónde se acepte la exposición de Putnam. Si lleva siglos generar una comunidad cívica sostenible, los administradores poco pueden hacer a corto plazo para mejorar la deliberación, la confianza o la eficacia. Sin embargo, algunos críticos de esta perspectiva subrayan que el propio gobierno puede ser capaz de jugar un papel más activo al catalizar y facilitar el crecimiento de los lazos horizontales y el capital social, y que las oportunidades para influir pueden ser más amplias y más inmediatas de lo que implica la propuesta de Putnam.

El período de tiempo excesivo enfatizado por Putnam puede no representar con exactitud la situación italiana, y menos la dinámica social general. De hecho, el propio Putnam ha planteado serias dudas sobre estas dinámicas de desarrollo en planteamientos posteriores, afirmando que los lazos asociativos americanos se han deteriorado en décadas recientes (Putnam, 1995). Si los acuerdos en red son capaces de (experimentar) grandes cambios en relativamente poco tiempo, las implicaciones son como mínimo dobles: en primer lugar, los administradores americanos no pueden dar su infraestructura de red por hecha (y los administradores en escenarios menos en red pueden evitar la desesperación); en segundo lugar, las acciones de las propias Administraciones Públicas, junto con las opciones hechas por otros actores sociales, pueden mejorar o mermar el contexto en red para la comunidad cívica.

En particular. los administradores públicos pueden centrarse en las maneras de estimular el desarrollo de las redes y la proliferación de lazos horizontales en los escenarios de programa, en los contextos de campo para las operaciones de las agencias y entre agencias públicas y gobiernos cuya cooperación se requiere para una actuación constante. Las acciones dirigidas a la generación de confianza, el desarrollo de normas, la reciprocidad y otras maneras de incrementar el dinamismo de redes en escenarios para programas públicos pueden ser no sólo elementos posibles, sino esenciales de la Administración Pública (para una discusión de la fragilidad de la confianza en los escenarios administrativos, véase La Porte y Metlay, 1996). Los administradores, lejos de ser actores periféricos de la gobernanza democrática, podrían representar a cambio funciones esenciales en el acogimiento del capital social necesario para la deliberación, la confianza y el civismo.

No hace falta decir en este contexto que no todo desarrollo de redes constituye una contribución a la infraestructura de la democracia. Las redes que representan el mero triunfo de la gobernanza de escasos intereses especiales son posibilidades reales. Con frecuencia se dan problemas de rendición de cuentas y representatividad cuando los administradores tienen garantizada la carta blanca para el diseño institucional y la gestión en las redes. Puesto que estos temas han sido discutidos más ampliamente que lo que lo han sido las ventajas obvias para la democracia de la acción pública en red, podría ser útil considerar esta nueva perspectiva en las redes.

En todo caso, es bueno que los administradores públicos estén alerta sobre la importancia de las redes para concertar y conseguir la acción pública y buscar oportunidades para facilitar, incluso de manera modesta, el desarrollo de los tipos de redes que pueden ayudar a la eficacia administrativa a largo plazo. Por ejemplo, los administradores pueden probar a «surcar los mares» -y ayudar a perpetuar y alentar- de los virtuosos círculos de acción, en los que la construcción de confianza entre los participantes en red puede tener un carácter de autoabastecerse y autosatisfacerse. Las redes no pueden, obviamente, ser desarrolladas o sostenidas simplemente a través de esfuerzos episódicos a corto plazo o desde una única posición en un escenario institucional complejo. Pero los administradores pueden probablemente marcar la diferencia si mejoran el desarrollo efectivo de la red y así favorecen algunas de las atractivas características de la gobernanza democrática deliberativa.

Esta discusión puede ser interpretada como una versión en red del argumento de Blacksburg del nivel-agencia por la importancia de las instituciones administrativas como espacio para la búsqueda continuada del interés público y el desarrollo de un diálogo centrado en lo público. La presencia de redes no es garantía contra la mentalidad provinciana: de hecho, los acuerdos interorganizacionales complejos pueden incubar estas perspectivas a menos que haya esfuerzos concertados para mejorar el equilibrio y la transparencia en el escenario institucional. Los administradores públicos pueden estar bien posicionados para ayudar a facilitar el desarrollo horizontal de las formaciones de red, a la vez que estimulan en estas formaciones un interés en lo público.

CONCLUSIÓN

Tal y como sugirió Dwight Waldo, los especialistas no pueden pretender que las obligaciones de la gobernanza democrática sean externas a la esfera de la Administración Pública. La función de buscar una reconciliación apropiada de la Administración con la democracia requiere un análisis de las instituciones administrativas contemporáneas para determinar en qué

rnedídc éstas, y los administradores que las dirigen, pueden contribuir a la consecución de la gobernanza democrática.

Algunas cuestiones normativas clásicas deben ser consideradas de nuevo, puesto que formaciones interorganizacionales complejas han asumido la importancia de escenarios para la exclusión de políticas públicas. ¿Supone la Administración Pública en red una amenaza a la gobernanza democrática u ofrece la posibilidad de una conquista más completa? En la medida que este tema ha sido considerado hasta el momento, normalmente la cuestión ha estado enmarcada en términos de rendición de cuentas; en esta perspectiva está claro que las formaciones complejas ofrecen desafíos que no son fácilmente gestionados o minimizados. Sin embargo, considerar la pregunta sobre algunas dimensiones adicionales -responsabilidad receptividad y el desarrollo de la confianza deliberativa en una forma de gobierno- sugiere una valoración más compleja. La Administración en redes, según parece, facilita tanto complicaciones como oportunidades para facilitar partes del ideal democrático.

Si el razonamiento respecto a la importancia creciente de las redes para la Administración tiene mérito, los académicos y profesionales deben considerar en detalle las implicaciones empíricas y normativas de estas formas institucionales complejas. En particular, el compromiso con la democracia, acompañado de un reconocimiento de la importancia de las redes, sugieren que algunos temas clásicos de la teoría de la democracia (en términos de formas de control jerárquico) y la manera tradicional de enmarcar los temas de la Administración (en términos de estructura y procesos burocráticos) puede ser que deban reformularse. Si los administradores tienen que unirse al club de las redes, más que ignorarlo o dañarlo, y si están para ayudar más que para minar los ideales democráticos, se debe dirigir una atención renovada hacia los temas antiguos de la democracia y la Administración -temas que han sido durante mucho tiempo el núcleo de la visión inspiradora de Dwight Waldo.

BIBLIOGRAFíA

ARENO, H. (1963): *Eichmann in Jerusalem,* New York: Viking.

BOGASON, P. (1991): «Control *tor* whom? Recent advances in research on governmental guidance and control». *European Journal of Polltical Research,* n.o 20. 2.

COOPER, P. J. (1996): «Understanding what the law says about administrative responsibility», en J. L. Perry (ed.), *The handbook of publíc admínístratíon,* San Francisco: Jossey Bass.

DERTHICK, M. (1970): *The influence ot federal grants,* Cambridge, MA: Harvard Unlversity Press.

HANF, K. 1. (1994): *The international context* of *environmental management from the negotiating table to the shop ttooc* Breukelen: Nijenrode University Press.

HECLO, H. (1978): «Issue networks and the executive establishment», en A. King (ed.), *Thenew American politicalsystem,* Washington, DC: American Enterprise Institute.

HJERN, B., Y PORTER, D. D. (1981): «Implementation structures: a new unit of administrative onolvsls». *Organization Studies,* n.?2.

HUFEN, H., YRINGELING, A. (1990): *Beleidsnetwerken.* The Hague: VUGA.

HULL C., YHJERN, B. (1987): *Helping smal/ firms grow,* London: Croom Helm.

KETTL D. F. (1993): *Sharíng Power: Publíc Governance and Prívate Markets,* Washington, DC: The Brookings Institution.

LA PORTE, T. R., Y METLAY, D. S. (1996): «Hazards and institutional trust-worthiness: facing a deficit of trust», *Publíc Admínístratíon Revíew,* n.? 56, 4.

LIGHT, P. (1995): *Thíckenίng government: federal híerarchy and the díffusíon* of *accountabílíty,* Washington, DC: The Brookings Institution.

LOWI, T. J. (1979): *The End ot Líberalism,* New York: Norton.

MILWARD, H. B.; PROVAN, K., y ELSE, B. (1993): «What does the Hollow State look like?», en B. Bozeman (ed.), *Publíc management: the state ofthe art* San Francisco: Jossey-Bass.

MiLWARD, H. B. (ed.) (1996): «Symposium on the Hollow State: Capacity, control and performance in interorganizational settings», *Journal ot Publíc Admínístratíon Research and Theory,* n.?6, 2.

MOE, R. C., y GILMOUR, R. S. (1995): «Rediscovering principies of public administration: the neglected foundation of Public tow». *Public Admínístratíon Revíew,* n.? 55, 2.

MOSHER, F. C. (1980): «The changing responsibilities and tactics of the federal governrnent», *Publíc Admínístratíon Revíew,* n." 40,6.

O'ToOLE, L. J., Jr. (1985): «Diffusion of responsibility: an interorganizational onotvsls». en K. 1. Hanf y T. A. J. Toonen (eds.). *Polícy ímplementation ín federal and unítary systems,* Dordrecht: Martinus Nijhoff.

_ (1996): «Implementing public proororns». en J. L. Perry (ed.), *The handbook ot publíc admínístratíon.* San Francisco: Jossey-Bass.

_ (forthcoming) «Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration», *Publíc Admínístratíon Review.*

OSTROM, E. (1990): *Governing me Commons: the Evolution* of *Institutions for Col/ective Action.* Cambridge: Cambridge University Press.

PERRY, J. L. (ed.) (1996): *The handbook* of *public admínistration.* Son Francisco: Jossey-Bass.

PIORE, M. J., y SABEL, C. F. (1984): *The second industrial divide: possibilities for prosperity*, New York: Basic Books.

PUTNAM, R. D. (1995): «Bowling alone», *Journal of Democracy*, n.º 6, 1.

RONZEK, B. S. (1996): «Enhancing accountability», en J. L. Perry (ed.), *The handbook of public administration*, San Francisco: Jossey Bass.

SABATIER, P. A. (1996): *Advocacy coalitions in San Francisco Bay Delta Water policy*, Paper presented at the annual meeting of the Western Political Science Association, San Francisco.

SABATIER, P. A., y JENKINS-SMITH, H. C. (1993): *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, CO: Westview.

SCHARPF, F. W. (1993): «Coordination in Hierarchies and Networks», en F. W. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt/Main: Campus.

TARROW, S. (1996): «Making social science work across space and time: A critical reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*», *American Political Science Review*, n.º 90, 2.

WALDO, D. (1952): «Development of theory of democratic administration», *American Political Science Review*, n.º 46.

— (1968): *The novelist on organization and administration: An inquiry into the relationship between two Worlds*, Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies.

— (1974): «Reflection on public morality», *Administration and Society*, n.º 6, 3.

WAMSLEY, G., *et al.* (1990): *Refounding public administration*, Newbury Park, CA: Sage.

INAP

No. DE ADQUISICION

AC 40819
350.007
G62
EJ.2 (01317)
LA GOBERNANZA HOY

FECHA DE VENCIMIENTO	NOMBRE DEL LECTOR
DEVUELTO	

AC 40819
354.007
G62
EJ.1 (01317)

ISBN 847351239-

9 788473 512391

P.V.P.
21,00 €
(IVA incluido)

MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

iig INSTIT
INTERNACIO
DE GOVERNABIL
DE CATALU

Estudios gobierna

Agustí Cerrillo i Martínez Coordinador

LA GOBERNANZA HOY:
10 TEXTOS DE REFERENCIA

350.07
462
21.1 013

INAP