

**La noción de gobernanza
como gestión pública
participativa y reticular**

ANTONIO NATERA

Universidad Carlos III de Madrid
Departamento de Ciencia Política y Sociología

Documentos de Trabajo
POLÍTICA Y GESTIÓN

EDITA

Universidad Carlos III de Madrid
Departamento de Ciencia Política y Sociología
Área de Ciencia Política y de la Administración

CONSEJO EDITORIAL

José Ignacio Cases Méndez
Ester García Sánchez
Manuel Hidalgo Trenado
Eduardo López-Aranguren Quiñones
Antonio Natera Peral
Javier Redondo Rodelas
Constanza Tobío Soler
Francisco J. Vanaclocha Bellver
Verónica Viñas Chiappini
Isabel Wences Simón

Documentos de Trabajo Política y Gestión en internet:
http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html

Distribución gratuita, salvo ediciones especiales.

Universidad Carlos III de Madrid
Departamento de Ciencia Política y Sociología
Campus de Getafe
Calle Madrid, nº 126
28903 MADRID
Tfno.: 916245821 – Fax: 916249574
Correo electrónico: politicaygestion@uc3m.es

ISSN: 1698-482X

Diseño: Roberto Losada Maestre

DOCUMENTOS DE TRABAJO “POLÍTICA Y GESTIÓN”

**UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA
ÁREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN**

Documento de Trabajo nº 2/2004

LA NOCIÓN DE GOBERNANZA COMO GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA Y RETICULAR

ANTONIO NATERA *

RESUMEN: En este documento de trabajo se aborda la perspectiva de la gobernanza como una nueva forma de entender las relaciones Estado-sociedad en el marco de las transformaciones estatales producidas en las últimas décadas. Al margen de otras aproximaciones, se considera específico de la noción de gobernanza la consideración de acción del gobierno como gestión de redes en las que participan una multiplicidad de actores públicos y privados, a cuyo su análisis se presta la atención preferente. Dos de los ámbitos de mayor desarrollo, en cuanto a número de estudios, de la perspectiva de la gobernanza son, por una parte, el ámbito local en relación con la gestión de redes de participación ciudadana y, por otra parte, el ámbito supranacional vinculado concretamente a las formas de “gobierno multinivel” en la Unión Europea. A estos espacios se dedican sendas reflexiones generales, en tanto que ejemplos del modo en que se define en ellos la perspectiva de la gobernanza. Se concluye con el esbozo de algunos problemas típicos de los sistemas de gobernanza.

(*) Profesor de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid.

ÍNDICE

1. Las estructuras de gobernanza como objeto de estudio.....	3
2. Transformaciones del Estado y condiciones de la gobernanza.....	7
3. La gobernanza como gestión de redes.....	11
3.1. Características y configuración de la red de gobernanza.....	13
3.2. Tipos de relaciones de cooperación que conforman las redes de gobernanza.....	14
3.3. Estrategias de gestión de redes.....	17
3.4. La metodología del análisis de redes como propuesta para estudiar las redes de gobernanza.....	19
4. Dos ámbitos de aplicación de la gobernanza: lo local y lo supranacional.....	20
5. Problemas de los sistemas de gobernanza.....	27
<i>Referencias bibliográficas.....</i>	30

1. Las estructuras de gobernanza como objeto de estudio

El término “gobernanza” (*governance*)¹ se ha convertido en una de esas palabras de moda durante los últimos años. Políticos y analistas en diversos contextos político-administrativos han ido asumiendo el vocablo de gobernanza (como ocurriera con el de “globalización”) en tanto que nueva forma de pensar acerca de los límites y capacidades de las estructuras estatales y, en particular, sobre las relaciones Estado-sociedad.

Hasta hace poco, *governance* se utilizaba como sinónimo de dirección política; sin embargo, su nuevo atractivo y la correspondiente extensión semántica se debe a su capacidad de abarcar la totalidad de las instituciones y relaciones implicadas en el proceso de gobierno, vinculando el sistema político con su entorno (Pierre y Peters, 2000: 1).²

La bibliografía acerca de la gobernanza es ecléctica y relativamente inconexa (Jessop, 1995).³ Sus raíces teóricas son variadas: la economía institucional, las relaciones internacionales, los estudios sobre organización, los estudios del desarrollo, así como la Ciencia Política y la gestión pública. Sin duda, se trata de un término-“paraguas” que ha sufrido un gran “estiramiento conceptual” (Sartori, 1984), hasta incluir una gran variedad de fenómenos y aplicarse a ámbitos muy diferentes.

¹ La Real Academia Española, en Decisión del Pleno de 21 de diciembre de 2000, incluyó una nueva acepción de “gobernanza” en su diccionario: “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 y el mercado de la economía”. Sobre la traducción del término en español, en la actualidad, “gobernanza” y “gubernación” parecen tener la mayor aceptación. También se ha traducido por “governabilidad”, con la lógica confusión con *governability*, así como por “buen gobierno”, que es la traducción tradicional de *good governance*. Sobre las ventajas e inconvenientes de las distintas traducciones de *governance*, puede consultarse Solà (2000).

² En cualquier caso, en lengua inglesa *governance* difiere de *government* en que es un sistema de dirección gubernamental que incluye una gama de relaciones y actores más amplia que las que son, en sentido estricto, instituciones de gobierno.

³ Como sugieren Pierre y Peters (2000: 14), quizás la confusión básica que se refleja en la bibliografía sobre el tema sea la que se da entre la percepción de la gobernanza como fenómeno empírico y las teorías sobre cómo este fenómeno opera y puede ser entendido.

En efecto, el estudio de la gobernanza es multidireccional y se ha asociado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional, supranacional) con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas del juego que facilitan o limitan la articulación e interacción sociopolítica.⁴

Sin ánimo exhaustivo se pueden distinguir los siguientes campos de desarrollo de la perspectiva de la gobernanza: (i) en el ámbito de la gestión pública, en su conexión con el paradigma de la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991); (ii) en el ámbito del análisis de políticas públicas, donde gran parte de la literatura anteriormente predominante sobre “redes de políticas” (*policy networks, policy community*) ha sido reformulada y reinterpretada en el marco de la gobernanza (Rhodes, 1997; Zurbriggen, 2004); (iii) en la economía política, donde el intercambio público-privado ha pasado a concebirse en términos de gobernanza y numerosos estudios investigan el papel de las autoridades públicas en los procesos de coordinación de sectores de la economía; (iv) en el ámbito de la gestión empresarial (*corporate governance*) (Williamson, 1996); (v) en las relaciones internacionales, donde se ha venido produciendo un interés creciente por estudiar las tendencias hacia la “gobernanza sin gobierno” o “gobernanza global” (Rosenau y Czempiel, 1992)⁵; (vi) en la estrategia de algunas organizaciones internacionales, en el sentido de que Naciones Unidas, junto al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Naciones Unidas inició una estrategia a gran escala promoviendo la “buena gobernanza” (*good governance*) en tanto que nuevo objetivo de reforma en los países del tercer mundo, desde presupuestos claramente normativos; (vii) en el terreno de la política urbana, donde el estudio de la “gobernanza local” y, en particular, de

⁴ La aparición del término *governance* con sustrato teórico propio puede situarse en 1985, cuando J. R. Hollingsworth y L.N. Lindberg publicaron el artículo ‘The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour’. Los mismos autores y J.C.L. Campbell editaron, cuando el debate ya estaba en marcha, la obra que se considera una referencia básica: *The Governance of the American Economy*, Cambridge University Press, 1991. Ya en 1990 la palabra empezó a aparecer en documentos del Consejo Económico y Social y, a mediados de los años noventa, puede considerarse que su uso se había popularizado en los documentos de Naciones Unidas, especialmente por el prolijo empleo del término (con múltiples traducciones al español) en la documentación relacionada con la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 (Solà, 2000).

⁵ La expresión *global governance* se ha aplicado frecuentemente en el ámbito de las negociaciones de paz, derechos humanos y medio ambiente, donde hay una ausencia de autoridad jerárquica y poder jurídico, y donde las decisiones últimas se negocian entre grupos específicos de “stake-holders” (en este caso, Estado soberanos y organizaciones internacionales).

las redes de participación ciudadana ha sido particularmente fructífero⁶; y (viii) en el ámbito de la actual Unión Europea, para destacar la naturaleza negociada de las relaciones entre instituciones locales, regionales, nacionales y transnacionales en el desarrollo de las políticas comunitarias, en lo que ya se da en llamar “gobernanza multinivel” (Bulmer, 1994), y que tienden a convertir a la Comisión en una auténtica “organización-red” (Metcalf, 1995).

No cabe duda de que muchas veces se emplea el término “gobernanza” no por razones sustantivas, sino puramente retóricas o ideológicas. Piénsese si no en la celeberrima obra de Osborne y Gaebler *La reinención del gobierno* (1994), en la que en muchas ocasiones se utiliza “gobernanza” en lugar de gobierno, como si “gobierno” fuese una palabra difícil de colocar en el lenguaje de una sociedad orientada al mercado. De hecho para estos autores el “buen gobierno” consiste en la posibilidad de contratar, delegar e implantar nuevos instrumentos y modalidades de regulación, más allá de la prestación directa de servicios por parte de la administración, en línea con el paradigma de la Nueva Gestión Pública. En otras ocasiones se utiliza la perspectiva de la gobernanza para poner énfasis en los límites del gobierno y la necesidad de reducir los compromisos del gobierno y el correspondiente gasto público. Con ella se trata de mostrar, en definitiva, “el rostro aceptable de la reducción de gastos” (Stoker, 1998: 3) e inducir una disminución de la intervención pública en la sociedad.

Aunque de la bibliografía sobre el tema se desprende que la idea de gobernanza se utiliza de distintas maneras y adquiere múltiples significados, hay, con todo, un acuerdo básico acerca de que “gobernanza” se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se han difuminado los límites entre los sectores público y privado. De hecho, la idea de “buen gobierno” surge en el contexto (y, en buena medida, como respuesta) de la llamada crisis de la gobernabilidad en tanto que un discurso de la eficiencia que enfatizaba, en el *policy-making*, la relevancia de las interacciones Estado-sociedad, así como la coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales, tales como administraciones públicas, empresas

⁶ En Europa la investigación intensiva sobre gobernanza comenzó inicialmente en el contexto de la dirección de las ciudades en tanto que mecanismo de *policy-making* a escala local y sectorial. El *British Economic and Social Research Council* (ESRC) desarrolló en los primeros años noventa un programa de investigación sobre “gobernanza local” (Stoker, 1998) y, todavía hoy, el ámbito local es el que cuenta con el mayor número de estudios empíricos sobre gobernanza.

privadas, asociaciones profesionales y de voluntariado, sindicatos, movimientos ecologistas, etcétera.

En la actualidad, el concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Implica “un cambio de sentido del gobierno, un nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad” (Rhodes, 1996: 652).

La esencia de la gobernanza es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas. No se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997: 53).

Así pues, la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos. Esta concepción nos remite a la ya clásica de Kooiman, quien propone definir la gobernanza como “los patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el ‘común resultado’ de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados” (1993: 258). En este sentido, puede decirse que “hay vida más allá del gobierno” (Aguilar, 2000: 30), que existen también otros dispositivos y principios de autorregulación social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la cohesión social.⁷

⁷ De este modo, “Estado, mercado, negociación o cooperación, ‘tercer sector’, y las diversas formas de interacción entre todos ellos, constituyen las bases de la gobernación (gobernanza) y definen un orden que rompe con la tradicional visión de la acción de gobierno y lo enfrenta a algo que bien pudiera calificarse como una crisis de dirección jerárquica” (Vallespín, 2000: 133).

2. Transformaciones del Estado y condiciones de la gobernanza

La aparición de la gobernanza como tema "caliente" de análisis se ha derivado en gran medida del debate habido en las últimas décadas en torno a las transformaciones del Estado. Uno de los denominadores comunes ha sido considerar que el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y sobre los recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar, así como una tendencia a hablar de la influencia creciente de los actores no gubernamentales en tanto que cambio significativo con respecto al pasado reciente.

En dichas transformaciones han confluído factores muy diversos. Sin duda, entre las causas más citadas se encuentra la debatida crisis fiscal del Estado, producida en las décadas de los ochenta y los noventa en los países occidentales. De hecho, se suele relacionar la gobernanza con la necesidad de alcanzar mayor eficiencia en la producción de servicios públicos para reducir el gasto público.

Otra de las cuestiones frecuentemente mencionadas es el llamado *giro ideológico hacia el mercado* y el "desencanto" acerca de las capacidades del Estado para la mayoría de las perspectivas ideológicas. Y es que la percibida "desilusión sobre la certidumbre de la existencia de un centro de control político eficaz, indujo a poner la atención sobre formas alternativas de coordinación entre lo político y lo social. La búsqueda se concentró en dos directrices nuevas y distintas, en las cuales, respectivamente, los principios del mercado y la auto-organización horizontal fueron analizados como alternativas al control político jerárquico" (Mayntz, 2000: 3).

También la *globalización*, en tanto que factor omnicompreensivo que produce argumentos explicativos de casi todos los fenómenos político-sociales actuales, emerge en este tema, debido a las consecuencias que ha tenido en la habilidad tradicional del Estado para dirigir la sociedad, y a la transferencia de competencias a instituciones internacionales o las que se derivan de la desregulación de los mercados internacionales (Peters, 1998). Aunque con frecuencia se dice que la globalización priva al Estado de sus poderes vinculantes sobre el capital privado, algunos sugieren

que hay un mito discursivo promovido por los mismos Estados como pretexto para no intervenir en la economía con mayor decisión.⁸

La emergencia del *paradigma de la Nueva Gestión Pública* también ha querido verse como un factor explicativo con identidad suficiente. Como sabemos, la mencionada obra de Osborne y Gaebler versa sobre los modos en que un gobierno podría utilizar de forma eficiente un abanico mayor de instrumentos que vayan más allá de la prestación directa de servicios y, en este sentido, para estos autores, gobernanza consiste precisamente en la posibilidad de contratar, delegar e implantar nuevas modalidades de regulación.

Otro factor a considerar es la convergencia de tres atributos clave del cambio social, esto es, la *complejidad, velocidad y diversidad*⁹, que han incidido en transformaciones significativas en la naturaleza de las políticas públicas en la mayoría de los países occidentales. En el momento actual, las políticas reflejan el cambio social hacia temas como la participación ciudadana, la protección del medio ambiente o las cuestiones de género. Algunas de ellas pueden desarrollarse en el marco de la política nacional, pero otras obligan al tratamiento internacional. Ello ha supuesto nuevos desafíos a los gobiernos, no tanto porque requieran nuevos instrumentos, sino porque se trata más bien de imponer o fortalecer una serie de nuevos valores a las estructuras gubernamentales y a la sociedad en general.

Finalmente, el incremento de la complejidad y *fragmentación de las estructuras políticas y administrativas*. El Estado tradicional se ha fraccionado en una multiplicidad organizaciones que operan a distintos niveles, se solapan entre sí e interaccionan con la sociedad de múltiples modos. Y ello como consecuencia de una mayor descentralización administrativa tanto territorial -hacia las regiones y municipios- como funcional -hacia organismos autónomos, agencias independientes, ONGs y organizaciones privadas o semipúblicas mediante procesos de privatización y/o externalización;

⁸ Pierre y Peters (2000: 195). Mucho más crítico Brown destaca que "la globalización, como el Dios judeocristiano, existe por sí misma y carece de causas: a la criatura sólo le cabe inclinarse ante la fuerza imparable de esta nueva *realidad*, que no es sino el resultado de la desregulación sistemática de la actividad económica y financiera producto de tres décadas de neoliberalismo. Todo vale para hacernos creer que nuestras democracias son incapaces por invencibles razones de hacerse cargo de la cosa pública" (2001: 9).

⁹ Son éstos los tres rasgos clave que Kooiman (1993: 252-254) señala para caracterizar el cambio social de nuestro tiempo.

y, en sentido ascendente, un mayor grado de integración supranacional.

En cualquier caso, todos estos factores de transformación de las estructuras estatales que se acaban de mencionar, no deben interpretarse necesariamente en clave de debilidad del Estado, ya que éste sigue siendo el vehículo esencial en la persecución del interés común en la sociedad. En realidad, lo que estamos presenciando es una transformación del Estado para adaptarse eficazmente a los nuevos retos del XXI, en el que se revalorizan de modo especial sus capacidades en lugar de sus poderes formales y se confía en mayor medida en los métodos más o menos sutiles de acuerdo en vez de los instrumentos puramente coercitivos.

La gobernanza no implica el fin o el declive del Estado, ya que su papel sigue siendo crucial como una estructura fijadora de fines y de coaliciones, aunque en buena medida lo haya perdido como estructura de implementación. La idea de Estado “catalizador” apunta precisamente hacia una acción gubernamental que para conseguir sus objetivos “se apoya cada vez menos en sus propios recursos que en su acción como elemento dominante en coaliciones con otros Estados, instituciones transnacionales y grupos del sector privado, a la vez que retiene su identidad distintiva y sus propios fines” (Lindt, 1992: 3). La fortaleza del Estado ha pasado, pues, a caracterizarse por su contingencia, al no depender tanto de su tamaño o de su grado de presencia en la sociedad ni vincularse a una idea estática de soberanía, sino a basarse en mayor medida en sus capacidades negociadoras y unificadoras para lidiar con el entorno.¹⁰

Habitualmente se señala que el surgimiento de formas de gobernanza requiere unas condiciones estructurales e institucionales mínimas que las hagan viables. Esas condiciones para la gobernanza se suelen sintetizar en la noción de *capital social*, formulada por Putnam: “El capital social hace referencia al conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que las personas pueden

¹⁰ Vallespín (2000: 140-141). En definitiva, como destaca el mismo autor, ello “nos permite imaginar un Estado mucho más versátil y multiforme que aquel al que estábamos acostumbrados”. Su éxito dependerá de “su capacidad para seguir funcionando como el referente fundamental a partir del cual pueda tematizarse la ‘unidad política’ de la sociedad” frente a los peligros derivados de “la lenta pero constante disipación de las fronteras, de su propio fraccionamiento identitario interno, del constante movimiento hacia lo local, de la tendencia a subvertir los intereses públicos en nombre de los privados, de la quiebra del principio solidario que sostenía la cohesión social”.

constituir para resolver los problemas comunes. Las redes de compromiso cívico, tales como asociaciones vecinales, las federaciones deportivas y las cooperativas constituyen una forma esencia de capital social. Cuanto más densas sean esas redes, existen más posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común” (1993: 125).

En su expresión más general, la gobernanza se refiere a un cambio en el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, en el que se pone el acento en la ciudadanía activa y la vincula, en definitiva, a debates más amplios en torno a la democracia deliberativa, el comunitarismo y la visión neorrepública de la sociedad civil. La gobernanza guarda relación con la preocupación por el capital social y los fundamentos sociales necesarios para un desarrollo económico y social sostenible.

Aunque la noción de sociedad civil tiene fuertes (y diversas) implicaciones normativas e ideológicas, la idea central que se pretende destacar es que la gobernanza democrática tiende a ser más viable cuando hay una sociedad civil fuerte¹¹, funcionalmente diferenciada en subsistemas (dispersión del poder) y bien organizada en la que existan actores corporativos autónomos y hábiles para negociar con intereses opuestos y con las autoridades estatales que representen diferentes demandas e intereses sociales. Asimismo, entre los diferentes grupos y organizaciones que participen de los mecanismos de gobernanza “debe existir un mínimo sentido de identificación y de responsabilidad con la totalidad, en una palabra, una identidad común. La nación puede constituir el marco de referencia de esa identidad, pero su base debe ser la integración social y cultural” (Mayntz, 2001: 4).

¹¹ No obstante, como objetan Pierre y Peters, “una sociedad civil fuerte es quizá más importante en relación con los aspectos democráticos de la gobernanza, pero ciertamente, probablemente no sea tan importante de cara a la eficacia del proceso en sí mismo” (2000: 39).

3. La gobernanza como gestión de redes

La cooperación entre el Estado y la sociedad civil, entre autoridades públicas y actores privados para la formulación de políticas se lleva a cabo de múltiples maneras. Se pueden destacar, en principio, dos mecanismos generales de interacción basados en la cooperación entre actores públicos y privados: por una parte, mediante los típicos *acuerdos neocorporatistas*, esto es, las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas y los trabajadores organizados, sobre temas relacionados con la política macroeconómica; y, por otra parte, estarían también los mecanismos de autoorganización o “autorregulación” de la sociedad mediante las cuales los actores corporativos privados cumplen con funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público y les han sido asignadas, explícita o implícitamente por el Estado: es el caso de los sistemas de negociación entre representantes de intereses diferentes o incluso opuestos¹², o el de los llamados “gobiernos privados”, esto es, organizaciones que imponen a sus miembros criterios y normas que no sólo satisfacen sus propios intereses, sino también a ciertos intereses públicos.¹³

Ahora bien, “al menos dentro del Estado-nación, las diferentes formas de autorregulación social existen ‘al margen de la jerarquía’: a menudo se establecen por delegación expresa de funciones por parte del Estado en las organizaciones privadas, y son controladas por el Estado. Si la autorregulación resulta ineficaz, el Estado puede regular mediante la intervención directa” (Mayntz, 2001: 3). Este tipo de autorregulación vía delegación es una forma indirecta de cooperación entre el Estado y la sociedad civil, que requiere un Estado lo suficientemente fuerte para inducir pautas de decisión que no recojan exclusivamente los intereses de los actores participantes y tenga en cuenta los intereses públicos.

En cualquier caso, el espacio más importante de cooperación Estado-Sociedad son las redes de actores públicos y privados que se

¹² El ejemplo obvio es el sistema de negociación institucionalizada de salarios, entre organizaciones empresarias y sindicatos, en la que el gobierno no participa y donde se supone que no participa.

¹³ Por ejemplo, las normas de calidad definidas por los distintos sectores económicos o las normas éticas definidas por las asociaciones profesionales.

observan en niveles específicos o sectores de las políticas.¹⁴ El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituye uno de los rasgos singulares en la forma moderna de gobernar. Para muchos analistas, se está produciendo una transformación en los roles de las autoridades estatales con el paso del ejercicio jerárquico (“gobierno”) a la gestión de redes de actores individuales o colectivos de diversa naturaleza (“gobernanza”). De hecho, la idea de gobernanza se vincula de forma predominante a la de gestión de redes.¹⁵

En las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir el consenso necesario para facilitar la formación de una política y, de este modo, que en el momento de su aplicación encuentre menos resistencias. Esta manera de elaboración de políticas se adapta mucho mejor a los escenarios sociales complejos y dinámicos, cuya coordinación resultaría difícil cuando no imposible desde el punto de vista práctico si el Estado interviniera de forma monopolística o exclusiva (Marsh, 1998: 8-9). Entre las ventajas de las estructuras en red se suele destacar, precisamente, su capacidad para fomentar la eficacia y la innovación, porque “(a) permiten acceder a una variedad mayor de fuentes de información; (b) ofrecen mayores oportunidades de aprendizaje; (c) ofrecen bases más flexibles y estables para la coordinación y el aprendizaje interactivo; (d) representan mecanismos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito” (Prats, 2004: 23).

Desde esta perspectiva, se puede concebir la política pública como un microescenario diferenciado poblado de estructuras político-administrativas, valores y actores específicos, públicos unos y privados otros, que se corresponde con el respectivo ámbito de problemas, necesidades y/o oportunidades, pero reconstruido, recreado, por las características y el estilo de esa política pública (Vanaclocha, 2001). Una idea ésta que enlaza con la reiterada por Lowi (1972) sobre que las políticas públicas crean su propio juego político. Y asociada a la identificación de este escenario emerge la perspectiva de la política pública sustentada en el modelo reticular: una red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción gubernamental.

¹⁴ Como, por ejemplo, en los ámbitos sectoriales de la salud, la investigación científica o las telecomunicaciones (Marin y Mayntz, 1991).

¹⁵ Así lo destaca Rhodes de forma concluyente: “*governance is about managing networks*” (1997: 52).

Normalmente, las redes presentan una forma organizativa plana y horizontal en contraste a las organizaciones verticales y jerarquizadas que caracterizan a modelos anteriores. Los macrosistemas organizativos horizontales promueven unas relaciones de igualdad entre los distintos agentes sociales y los actores y estructuras públicas. El mecanismo de coordinación que caracteriza a las redes es, por definición, la confianza y/o lealtad entre los integrantes de la red, que se aleja de los mecanismos empleados por las burocracias (jerarquía) y los mercados (competencia de precios).

3.1. *Características y configuración interna de la red de gobernanza*

Se pueden destacar tres características definitorias de las redes de gobernanza: la existencia de una estructura multicéntrica o, dicho de otro modo, la ausencia de un centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística o exclusiva; la interdependencia entre los actores y la tendencia a desarrollar procesos y alcanzar resultados de forma relacional¹⁶; y la existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad. Pero, más allá de estas características, las redes de gobernanza presentan muchas posibilidades de configuración interna.¹⁷

Si se hace un cierto ejercicio clasificatorio, puede decirse que las redes de gobernanza varían en cuanto a su configuración a partir de seis dimensiones básicas, que pueden desglosarse a su vez en posibles variables operativas que caracterizan la red y que son susceptibles de contraste empírico (Börzel 1997; Blanco y Gomà 2002; Marsh 1998). 1) La ordenación elemental, esto es, el número de actores políticos y sociales implicados (densidad de la red), la naturaleza de éstos (grado de heterogeneidad de la red) y la intensidad de sus interacciones (intensidad relacional). 2) La institucionalización de la red (grado de estabilidad). 3) La función

¹⁶ Al fin y al cabo, las redes constituyen “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes, que se forman alrededor de problemas políticos o grupos de recursos y cuya formación, mantenimiento y cambio son obra de una serie de juegos” (Klijn, Koppenjan y Termeer 1995: 439), esto es, una serie de acciones continuas entre distintos actores, conforme a determinadas reglas formales o informales.

¹⁷ Sobre esas posibilidades es recomendable el libro editado por Marsh (1998).

principal de la red (redes centradas en problemas, redes profesionales, redes de productores, redes intergubernamentales, etc.). 4) Las relaciones de poder, esto es, las diferentes capacidades de influencia de los actores (grado de desigualdad de la red; fuentes de poder) y tipo de recursos que manejan para ejercer influencia (materiales o simbólicos; tácticas de influencia “blandas” o “duras”). 5) La repartición de intereses y valores en liza (en las posiciones iniciales de acuerdo o contradicción, por ejemplo), así como la presencia de actitudes inclinadas hacia prácticas de negociación. 6) Las relaciones de la red con su entorno inmediato de problemas y actores (grado de apertura o permeabilidad, grado de reactividad o proactividad en cuanto a las respuestas predominantes, grado de extensión del impacto mediático de la actividad de la red).

3.2. Tipos de relaciones de cooperación que conforman las redes de gobernanza

Más concretamente, y en el supuesto habitual de que los actores gubernamentales ejerzan mayor poder en la dirección de la red que el resto de los actores integrantes de la misma (red desigual), se pueden proponer siete tipos de relaciones de cooperación actores públicos-privados, los cuales se corresponden con otros tantos tipos de redes: relaciones formales (de autoridad), relaciones coercitivas, relaciones utilitarias, relaciones clientelares, relaciones articuladas en torno a una coalición, relaciones basadas en la cooptación y relaciones basadas en vínculos personales.¹⁸

Las *relaciones formales (de autoridad)* se presentan en todo tipo de escenarios y constituyen la base para la cooperación dentro de las clásicas organizaciones burocráticas. En ese contexto, los miembros de la red colaboran con los actores gubernamentales (aportando recursos o información, por ejemplo) porque entienden simplemente que poseen la autoridad legítima (en virtud de su posición formal), para dirigir sus actividades, legitimidad que tiene, por supuesto, fundamento legal.

¹⁸ Reformulado y adaptado de la propuesta de Natera (2001: 95-101) sobre las funciones y tipos de redes de apoyo de los líderes políticos. Sobre la sugerente distinción entre los tres tipos de redes, denominados “comunidades de prácticas”, “organización en red” y “comunidad virtual”, puede consultarse Prats (2004); y sobre la dicotomía entre redes cerradas (“comunidades políticas”) y redes abiertas (“redes de asuntos”), el trabajo clásico de Marsh y Rhodes (1992).

Las *relaciones coercitivas* representan un subtipo de la red basada en relaciones formales (de autoridad). Los integrantes de la red establecen relaciones cooperativas con los actores gubernamentales por el temor a sus sanciones. La colaboración se "impone" mediante la utilización combinada de promesas y amenazas de sanciones futuras, de ahí que lleve implícita cierta coerción o uso intensivo de la autoridad. En cualquier caso, no resulta sencillo trazar la frontera entre las relaciones formales (de autoridad) y coercitivas (abuso de autoridad). Aunque la red no se cimienta únicamente en relaciones basadas en la coerción, puede tener algunas "ventajas" acudir a ellas junto a otro tipo de relaciones. Su utilización junto a las relaciones utilitarias, por ejemplo, puede reducir el coste de éstas últimas y el riesgo de inestabilidad de la red.

Las *relaciones utilitarias (no clientelares)* se basan en el intercambio negociado, implícita o explícitamente, de determinados bienes, servicios o favores ("*networking* instrumental", se podría decir). Poseen una naturaleza particularista e implican, en principio, beneficios mutuos para todas las partes de la relación. El éxito en el establecimiento de este tipo de relaciones depende lógicamente de que los actores gubernamentales dispongan de los recursos suficientes para intercambiar y de que los integrantes de la red necesiten de ellos o consideren legítima la relación así establecida. Aunque poseen la ventaja de su claridad, ya que explicitan un cuadro transparente de obligaciones para cada parte de la relación, tienen la desventaja, en cambio, de que son relativamente "caras": una red sustentada exclusivamente en el intercambio de prestaciones puede agotar rápidamente los recursos disponibles. Y es que las relaciones de cooperación utilitarias pueden concebirse como un juego de suma cero, en el que las fuentes de recursos son agotables.

Las *relaciones clientelares* constituyen un tipo particular de relación de cooperación utilitaria y, por tanto, comparte con ella la característica principal de sustentarse igualmente en el intercambio de bienes, servicios o favores entre actores gubernamentales y el resto de actores integrantes de la red. Sin embargo, posee algunos rasgos específicos: (1) la desigualdad de recursos o influencia que marca la relación entre el actor-"patrono" de status más elevado y sus "clientes", (2) por el carácter tendencialmente privado e informal de la misma, (3) por la dependencia en el vínculo que une a ambas partes de la relación, y (4) por el carácter recíproco, al menos en el plano de las intenciones, de las prestaciones (Eisenstadt y Roniger, 1984; Caciagli, 1989, 1996).

Aunque las obligaciones para cada parte de la relación clientelar varían en función de los actores implicados, los actores gubernamentales pueden proporcionar recursos económicos, personales (prestigio) o político-administrativos (control de cargos), a cambio de recursos materiales o expresivos (fidelidad, gratitud o apoyo político-electoral) por parte de sus "clientes"; todo ello en el marco de una determinada cultura de la lealtad que sirve de referencia continua. La consolidación de este tipo de relaciones puede revestir a los actores gubernamentales de legitimación, no ya legal, simbólica o de otro tipo, sino propiamente de "legitimación clientelista" (Dente, 1991: 174). Una peculiaridad de este tipo de legitimación es que se presenta normalmente como la excepción, cuando no una patología, dentro de un sistema que opera supuestamente sobre una base diferente y más respetable; sin embargo, el fenómeno del clientelismo está tan arraigado en la cultura política de muchas sociedades que acaba por erigirse en una verdadera fórmula de producir consenso y gestionar el poder.

En el caso de las relaciones articuladas como *coalición*, los actores gubernamentales entablan relaciones de colaboración con otros actores en virtud de la creencia común de que se trabaja a favor (o en contra) de una causa u objetivo que beneficia a todos. Se constituye de este modo una coalición de intereses. Lógicamente, la consolidación de la misma necesita, por un lado, de unos objetivos específicos a medio o largo plazo en los que se sustenta la relación y, por otro, de un viable (y fluido) sistema de comunicación entre los miembros de la red. Mientras que para mantener la colaboración mediante relaciones utilitarias los actores gubernamentales necesitaban "gastar" más y más recursos para mantener la red, en este otro tipo puede apelar una y otra vez a los objetivos que fundamentan la coalición sin costes tangibles adicionales. Sin embargo, existe también el riesgo obvio de que la colaboración se torne en hostilidad si no se percibe evidencia alguna de que se esté progresando hacia el cumplimiento de los objetivos que sirvieron de base a aquélla.

En las relaciones sustentadas en la *cooptación interesada*, la cooperación de los actores gubernamentales con otros actores de la red se sustenta en la integración de alguno de sus miembros en la esfera decisional del gobierno, para la elaboración o implantación de determinadas políticas o proyectos. Evidentemente, el riesgo de que se acuda exclusivamente a la cooptación para mantener relaciones cooperativas es que, tarde o temprano, los "cooptados" acaben por

influir de forma no deseada en la fijación de la agenda política, con la lógica pérdida de autonomía decisional que ello implica.

Asimismo, los actores gubernamentales pueden ganarse la confianza de los miembros de la red mediante sus *relaciones personales*. Éstas tienen la ventaja de que no requieren muchos recursos para crearlas y mantenerlas ni se pierde autonomía en la colaboración derivada de ellas; sin embargo, puede no resultar sencillo o consumir demasiado tiempo y/o esfuerzo su construcción. La red basada en relaciones personales puede establecerse mediante relaciones de amistad, o utilizando los vínculos familiares (red “nepótica”).

En teoría, todos los tipos de relaciones que se han definido pueden utilizarse para conformar una red de gobernanza. No obstante, ha de comprobarse qué tipos predominan en cada caso, y ha de demostrarse qué combinación (o combinaciones) de ellos es más operativa para la consolidación de dicha red. Hipotéticamente al menos, la red será más fuerte (y menos inestable) cuando se asiente en un mayor número de tipos de relaciones, suponiendo que cada tipo considerado aisladamente se encuentre también sólidamente establecido.¹⁹

3.3. *Estrategias de gestión de redes*

Pero, con independencia de la eventual utilidad de la anterior clasificación de las redes, cabría preguntarse más concretamente, en primer lugar, ¿cuáles serían los elementos-actividades que favorecen el éxito en la gestión de redes por parte de los responsables públicos y/o líderes? En segundo lugar, y relacionada con la anterior pregunta, estaría la de ¿cómo puede orientarse con un sentido estratégico de regulación de conflictos, una red de gobernanza?²⁰

Sin ánimo exhaustivo, por lo que que se refiere a la primera de las cuestiones Agranoff y Linday (1983) sugieren algunas elementos-actividades a desempeñar por el liderazgo directivo: el

¹⁹ Ésta es precisamente la formulación de la vieja hipótesis de Kotter y Lawrence (1974: 78).

²⁰ Sobre el concepto de estrategia, los elementos básicos del proceso estratégico y la distinción entre “la” estrategia y “las” estrategias en el marco del análisis de políticas públicas, es muy recomendable la contribución de Vanaclocha (2001).

fomento de situaciones de suma positiva en las que todos ganen, involucrando y haciendo participar y hacer participar a las verdaderas instancias decisorias políticas y administrativas; concentrarse en temas o cuestiones específicas (“issues”); evaluar permanentemente y negociar soluciones; y posibilitar la creación de un marco para la acción cotidiana. En la misma, Klijn (1995) recomienda las actividades siguientes: activar selectivamente a actores y recursos, limitar los costes de transacción, buscar el compromiso de los participantes de la red, y velar por la calidad y apertura de la interacción entre los actores de la red. En todas ellas se distinguirían dos habilidades de liderazgo imprescindibles para el eficaz funcionamiento de las redes: por un lado, las habilidades para aunar fuerzas y, por otro, la habilidad para alcanzar metas comunes.

En relación con la cuestión relativa a cómo puede orientarse estratégicamente la red convendría distinguir dos dimensiones en la gestión de redes de gobernanza, que se corresponderían con distintos planteamientos estratégicos a desarrollar por los responsables públicos y/o líderes (Jickert, 1997; Blanco y Gomà, 2002; Prats, 2004).

En primer lugar, la dimensión relativa a la gestión de las relaciones internas en la red con el objeto poner en marcha o intensificar aquellas relaciones y alianzas que tiendan a favorecer los objetivos planteados. Entre otras posibles, las estrategias se concretarían en (i) el impulso de la red, mediante el estímulo de aquellas relaciones y actores nodales necesarios para activar la red y llevar adelante las políticas; (ii) la generación de condiciones que reduzcan los riesgos en las relaciones entre actores, induciendo la creación de escenarios de suma positiva, por ejemplo, así como el diseño de instrumentos apropiados de regulación de conflictos; y (iii) el fomento de alianzas que potencien los intereses comunes, que generen confianza y, en definitiva, que limen las diferencias hacia la acción.

La segunda dimensión se relacionaría con la gestión de la propia estructura de la red para adecuarla a las estrategias impulsadas por los responsables públicos y/o líderes, influyendo sobre los siguientes parámetros de la red: (a) sobre su ordenación elemental, mediante el incremento del número y diversidad de la red con nuevos actores participantes, por ejemplo; (b) sobre la distribución del poder en su interior, con el objeto de reducir las posibles desigualdades en la distribución fuentes de poder o recursos para tratar de evitar escenarios de monopolio decisonal por parte de

actores o intereses no mayoritarios pero potentes; y (c) sobre el espacio de las percepciones, mediante el impulso de un marco de referencia cognitivo mínimo, un conjunto de creencias comunes tendencialmente compartidas por los actores integrantes de la red.

En definitiva, como se puede advertir, resulta decisivo en la gestión de redes gobernanza el papel vertebrador de las estructuras y actores estatales en general, y de los líderes políticos en particular.

3.4. *La metodología del análisis de redes como propuesta para estudiar las redes de gobernanza*

La metodología del análisis de redes (*network analysis*) ha alcanzado en las dos últimas décadas un alto nivel de desarrollo, de sofisticación técnica y de formalización, gracias a la utilización combinada de la teoría de grafos, los sociogramas y el tratamiento de matrices, así como el perfeccionamiento de aplicaciones informáticas específicas para trabajar con datos relacionales.

Puede decirse que esta metodología presenta un conjunto de rasgos específicos en relación con otras metodologías, que la hacen especialmente apropiada para el estudio de las redes horizontales de gobernanza (Scott, 1991; Wasserman y Faust, 1994): (i) la utilización de datos relacionales y la importancia que se concede a las relaciones entre unidades interactuantes como condicionantes del comportamiento; (ii) los actores y sus acciones son percibidos como interdependientes, en lugar de independientes y autónomos; (iii) los vínculos y relaciones entre actores son canales de distribución de recursos, tanto materiales como inmateriales; (iv) el medio estructural de la red se interpreta como espacio que proporciona límites y oportunidades para la acción individual; (v) la estructura resultante, definida en términos de pautas relacionales relativamente estables, es concebida como una red de redes, que puede o no estar dividida en grupos (*clusters*); y (vi) las redes estructuran las acciones de colaboración o competición entre actores para asegurarse recursos escasos.

Si bien la metodología del análisis de redes ha sido utilizada de forma predominante por sociólogos para explicar la estructura y el comportamiento social desde otra óptica -en función de "pautas relacionales y no tanto de atributos individuales" (Wellman y Berkowitz, 1988: 11)-, no es desacertado y puede ser muy fructífero

aplicar su instrumental analítico y técnico al estudio de todo tipo de redes y, entre ellas, las redes horizontales de gobernanza.

4. Dos ámbitos de aplicación de la gobernanza: lo local y lo supranacional

Dos de los espacios de mayor desarrollo en cuanto a número de estudios empíricos de la perspectiva de la gobernanza son, por una parte, el ámbito local en relación con la *gobernanza local* y la gestión de redes de participación ciudadana y, por otra, el ámbito supranacional vinculado concretamente a las formas de *gobierno multinivel* en la Unión Europea. A estos espacios dedicamos a continuación sendas reflexiones generales, en tanto que ejemplos del modo en que se define en ellos la perspectiva de la gobernanza.

En el contexto de los procesos de modernización administrativa, de implantación de nuevas tecnologías de comunicación y de los cambios significativos en las expectativas de los ciudadanos con respecto a las administraciones públicas, las autoridades locales de nuestro país y de bastantes países de nuestro entorno están tratando de potenciar la participación pública en el nivel más cercano a los intereses de los ciudadanos.

Precisamente, el gobierno local posee algunas características que lo hacen más adecuado para generar iniciativas de participación ciudadana: a) la identificación de la organización municipal con las peculiaridades y los intereses del colectivo y del territorio al que atiende -visibilidad, cercanía y accesibilidad-; b) la idea de que la administración local es más versátil y flexible para atender las demandas concretas de los ciudadanos; y c) las mayores posibilidades de las administraciones locales de crear las condiciones favorables para la inclusión de individuos o colectivos interesados en los temas públicos. La identificación de las administraciones locales con un ámbito concreto, el sentimiento de pertenencia a la comunidad de los ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en la organización municipal para atender y priorizar sus demandas, así como la posibilidad de crear espacios que permitan la integración de sus habitantes en la discusión y el debate público, sitúan a los ayuntamientos en mejor posición que otras administraciones en la inducción de la participación ciudadana.

De este modo, el enfoque de la gobernanza local revaloriza el papel de la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones, frente al enfoque de la Nueva Gestión Pública que presta una mayor atención a los productos, resultados e impactos de la gestión municipal. En este sentido, la gobernanza local se ha querido presentar como nuevo paradigma que, sin reemplazar al de la Nueva Gestión Pública, intenta poner de manifiesto las limitaciones que posee su aplicación al sector público. De nuevo, el concepto de gobernanza, referido a la gestión de las redes y organizaciones de naturaleza múltiple, supone pasar de ejercer jerárquicamente el poder -“gobierno”- a gestionar redes -“gobernanza”.

Se está produciendo, en suma, el tránsito del gobierno local como “prestador de servicios” a su nuevo papel, en el contexto de la gobernanza, de “capacitador”, esto es, se encarga de habilitar o capacitar a otros para que presten los servicios colectivos, ya sean los propios ciudadanos, las ONGs o las empresas.

La idea de gobernanza local remite al “conjunto de normas formales e informales, estructuras y procesos mediante los cuales los actores locales solucionan colectivamente sus problemas y encaran las necesidades sociales. Este proceso es inclusivo ya que cada actor local aporta importantes habilidades y recursos. En él constituye un factor crítico la construcción y mantenimiento de la confianza, el compromiso y un sistema de negociación” (Bovaird *et al.*, 2002: 12). La acción de gobernar no se limita, pues, a la organización municipal, sino que se extiende a otros actores públicos, privados, individuales o institucionales: los ciudadanos individualmente considerados, el sector empresarial, el sector voluntario, los medios de comunicación social, niveles superiores gubernamentales o parlamentarios y otras entidades locales. De ahí que, como sugiere Stoker (1998a), la dependencia de poder en el interior de la red de gobernanza implica que cada vez tenga menos sentido propugnar la “autonomía local”, ya que los municipios pueden obtener los recursos necesarios al convertirse en un jugador de importancia o un “socio atractivo” para el resto de los miembros de la red.

Algunas de las prácticas participativas se plantean desde una visión de mejora de la gestión de los servicios en consonancia con el ideario de la Nueva Gestión Pública; por ello, se hallan orientadas a la eficacia y la eficiencia de cara a la satisfacción del ciudadano en tanto que cliente de los servicios (las evaluaciones de calidad a través de encuestas o las cartas de servicios serían ejemplos de ello). Otras, en cambio, presentan un carácter participativo en línea con la

gobernanza. Las experiencias de participación ciudadana de muchos municipios europeos van desde la autogestión de ciertos servicios municipales (centros socioculturales, servicios de guardería, centros de mayores, accesos a Internet), la gestión compartida de ciertos proyectos locales (fiestas, programas de ocio, servicios vecinales, proyectos ambientales, educación de adultos), la adopción de decisiones sobre el entorno urbano (espacios verdes, ordenanzas de transportes, iluminación, limpieza viaria), hasta la atribución al ciudadano del papel de asesor-cliente (círculos de calidad, gestión de quejas, foros de ciudadanos, grupos de planificación).²¹

El impulso de las redes de participación ciudadana por parte de los gobiernos locales puede obedecer a diversas razones. Entre ellas, la obtención del beneplácito electoral por parte de los políticos locales, la mejora de la gestión de los servicios, el intento de reducir el déficit municipal “externalizando” la gestión de servicios en la iniciativa ciudadana, o también puede deberse a claros deseos de intensificar la “democracia local”. Con todo, las iniciativas de participación ciudadana contribuyen, sin duda, a una legitimación adicional de las políticas públicas locales.

En todo caso, debe pensarse que el papel del ciudadano implicado en los temas locales y en redes de gobernanza local requiere el desarrollo del mencionado “capital social”, si bien como condición necesaria aunque no suficiente.

*

Como sabemos, la UE es una "*polity* en formación" cuya singularidad reside en su carácter supranacional, no estatal, gobierno multinivel y policéntrico que abarca una variedad de

²¹ En función de los objetivos que se persiguen, se pueden distinguir, a su vez, cinco tipos de fórmulas de participación (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001; Alli, 2003): (i) Procedimientos basados en la concepción del ciudadano como cliente, y vinculadas al enfoque de gestión de la calidad con el objeto de mejorar un servicio concreto (como, por ejemplo, las cartas de servicios). (ii) Métodos preceptivos previstos en los procedimientos administrativos tradicionales de información pública o vecinal o consulta obligatoria a representantes de asociaciones. (iii) Foros o consejos ciudadanos, constituidos por grupos de ciudadanos que se reúnen en función de criterios territoriales o por razón de compartir intereses comunes en un tema o área municipal. (iv) Métodos de democracia directa e innovaciones en los métodos de consulta, que tienen como objeto pedir opinión acerca de un determinado asunto. (v) Instrumentos deliberativos, que intentan promover la discusión y la reflexión ciudadana sobre temas que les afectan por medio de un proceso deliberativo como los jurados ciudadanos, las encuestas deliberativas, grupos de mediación o paneles permanentes de ciudadanos, Consejos Sectoriales o Procesos de Planificación Estratégica, entre otros (Font, 1998; Stewart, 1999).

culturas, lenguas, memorias y hábitos sin precedentes para Europa (Schmitter, 2001: 4-5). La lección principal que se extrae de la historia de la construcción europea es que la estructura que se ha ido elaborando es híbrida y ambigua. No existe un Tratado más ambiguo que el de Maastricht: federalista en cuanto a la moneda e intergubernamental por la estructura en “pilares”. La legitimidad democrática del conjunto es híbrida en sí misma, basada en parte en la elección directa del Parlamento, así como en la legitimidad propia de los gobiernos representados en el Consejo.²²

Conviene subrayar la complejidad del proceso de toma de decisiones en la Unión, debido a que éste es organizativamente más fragmentado, está menos integrado jerárquicamente, resulta más competitivo que los sistemas nacionales y ofrece mayor accesibilidad a los grupos organizados. Los principales grupos de presión son los Gobiernos y las Administraciones de los Estados miembros que actúan como representantes de los intereses nacionales. No obstante, el aumento de las competencias por parte de la Unión, la dispersión institucional del poder y la ausencia de canales de representación tradicionales han incentivado la formulación y organización de intereses de ámbito supranacional (Morata, 1998).²³

La UE se ha conformado como una estructura de carácter trasnacional, que es bastante más una arena de negociación, sin embargo resulta claro que no es un Estado federal. Se puede describir mejor como un sistema complejo, articulado sobre niveles múltiples, cuya dinámica no entra en el cuadro conceptual elaborado para el análisis específico de la gobernanza en los Estados nacionales. No obstante, también se señalan argumentos de peso para contemplar el proceso comunitario mediante el concepto de gobernanza como, por ejemplo, la falta de nitidez en la identificación de un centro de autoridad, la pluralidad de actores que intervienen

²² Extracto de la conferencia de Philippe de Schoutheete, Embajador y Consejero Especial de la Comisión Europea, en la Jornadas sobre los Trabajos de la Convención para el Futuro de la Unión Europea (Madrid, 4 de octubre de 2002).

²³ Así, por ejemplo, entre los actores importantes figuran los Eurogrupos como los productores agrícolas, constructores de automóviles o la Confederación de Hierro y Acero. Además, existen otros grupos de interés relevantes como multinacionales o grupos que defienden intereses *diffuse* -familias, consumidores, medio ambiente o jóvenes. Pero también, esos intereses pueden organizarse a escala nacional -los grupos empresariales, las asociaciones de banca o las empresas de obras públicas y transportes- o regional y local.

en los procesos de decisión comunitarios o el recurso a la utilización de la negociación y de los procedimientos informales.²⁴

Con todo, es una peculiaridad de la formación de las políticas a escala europea el que los componentes democráticos estén débilmente desarrollados. Sin entrar en la compleja discusión acerca del llamado “déficit democrático” de la UE, puede afirmarse que éste tiene mucho que ver con la inexistencia de un proceso democrático de introducción de demandas plenamente desarrollado en el ámbito de la formación europea de políticas (Mayntz, 2001).

Y tampoco la perspectiva de la gobernanza ofrece respuestas fáciles a ese déficit democrático. Las modalidades de cooperación horizontal y los procesos de adopción de decisiones en redes de políticas multinivel presentan problemas en cuanto a la responsabilidad democrática (*democratic accountability*). Los actores privados en el interior de esas redes no poseen legitimidad democrática. De hecho, la cooperación horizontal y la negociación en las *policy networks* no constituyen un sustituto de la democracia, aún cuando, hayan querido percibirse -por su carácter inclusivo- como una forma moderna y más fácil de representación de los intereses.

Advirtiendo la complejidad del proceso político dentro de la UE, se puede decir que genera una distribución de responsabilidades y unas pautas de interacción entre las instituciones que, sin embargo, no se percibe que contribuyen suficientemente a la transparencia y eficacia de las políticas comunitarias. Y, por ello, la UE se planteó, como uno de sus principales objetivos estratégicos, la reforma de la gobernanza, entendiendo por gobernanza el conjunto de “normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a escala europea desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia (Comisión Europea, 2001: 8).

Las propuestas que la Comisión realizó en torno a este tema se recogieron en el llamado *Libro Blanco sobre la gobernanza en Europa*²⁵, el cual representó una reflexión en torno al proceso político

²⁴ Sobre las especificidades de la Unión Europea como modelo específico de gobernanza, es recomendable la reflexión contenida en el artículo de Rubio (2002: 97-103).

²⁵ El Libro Blanco, que fue publicado el 25 de julio de 2001, se basó en el trabajo realizado por diferentes grupos de trabajo, así como en una encuesta de opinión realizada en los 15 Estados miembros y en 9 países candidatos.

europeo con el lema de “acercar Europa a los ciudadanos”, o lo que es lo mismo, sobre la apertura del proceso de elaboración de las políticas de la Unión, para hacerlas más accesibles, inclusivas, eficaces y transparentes.

Los principios que constituyen la base de una “buena gobernanza” y de los cambios propuestos en el Libro Blanco son los de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.²⁶ La aplicación de estos principios refuerza los de proporcionalidad y la subsidiaridad, lo que implica que antes de que vea la luz una iniciativa es esencial comprobar sistemáticamente que la actuación pública sea realmente necesaria, que el nivel europeo sea el más adecuado para dicha actuación, y que las medidas previstas sean proporcionales a los objetivos planteados. Con todo, la transparencia y la eficacia las dos ideas clave en las que insiste el Libro Blanco. La Comisión es consciente de que, en muchas ocasiones, los ciudadanos no perciben los resultados de la integración europea como tales, sino como fruto de la labor individual del Estado nación, y de que, en otras, ponen en duda la eficacia de las políticas comunitarias, lo que lleva a la desconfianza y el desinterés hacia la Unión.²⁷ Se entiende, además, que la deseable reforma de la gobernanza no es tarea exclusiva de la Comisión sino que a ella han de contribuir tanto las restantes instituciones de la UE como los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, así como la sociedad civil.

En cualquier caso, el debate en torno al Libro Blanco puso de manifiesto que, al margen del déficit democrático de la Unión, lo que existe es un *déficit de gestión* de la Comisión en el que intervienen dos problemas convergentes: por un lado, el desajuste ente sus competencias legales y sus capacidades de gestión, ya que la UE posee una clara orientación jurídica en el proceso de elaboración de

²⁶ A pesar del marcado contraste de estilos entre el Libro Blanco, de carácter más “institucional”, con el famoso *documento Gore* (1995) con el título, explícito de “Gobernar con criterio empresarial”, es indudable que presentan similitudes en cuanto a los principios de apertura, participación y eficacia.

²⁷ Las medidas y cambios propuestos desde el Libro Blanco afectan a cuatro grandes cuestiones: (a) *Participación de los actores sociales*: fomentando la relación de la UE con las redes de la sociedad civil. (b) *La mejora de la normativa, de las políticas y de sus resultados*. (c) *La contribución de la UE a la “gobernanza mundial”, especialmente mejorando la representatividad de la UE en los foros regionales e internacionales*. (d) *La integración de las políticas y las instituciones de la UE*, mediante el fomento de la coordinación de las instituciones de la UE y definiendo más claramente los objetivos de la UE a largo plazo.

políticas europeas y hace un excesivo de disposiciones legales, basadas en directivas y reglamentos y, en cambio, no posee las capacidades suficientes para garantizar su aplicación; y, por otro lado, la prioridad otorgada por la Comisión a la “invención” o innovación de políticas, en detrimento del seguimiento apropiado de la implantación de las mismas.

De ahí que entre sus propuestas, el Libro Blanco recogiera dos estrategias -que ya venían desarrollándose-, las cuales tienden a conformar la identidad de la Comisión como una auténtica “organización-red”, con el objeto de obtener una “ventaja cooperativa” (Metcalf, 1995: 31): por una parte, la promoción de una red de organizaciones para la elaboración e implantación de políticas (en realidad, la gobernanza como gestión de redes) y, por otra, el desarrollo de sus capacidades de coordinación, que son las que vinculan entre sí a las organizaciones integrantes de la red o, dicho de otro modo, la gestión de la interdependencia sin recurrir a estructuras jerárquicas.

En línea con este planteamiento, la UE ha ido ampliando su agenda y lo ha hecho a partir de formas de “gobernanza multinivel”, entendiendo por tal un sistema en el que los diferentes niveles de gobierno comparten definiciones de problemas y de políticas sobre grandes temas, del que surge un patrón o red de convergencia entre el espacio local, el regional, el estatal y el supraestatal (Ruano, 2004). De hecho, el proceso de europeización de políticas ha sido, en esta última década, el contexto que mejor ha expresado en la práctica la concepción de las redes multinivel y que, además, ha generado muchas oportunidades para todos los niveles de gobierno inferiores.²⁸

²⁸ Así, por ejemplo, las nuevas políticas europeas se convierten en un factor catalizador y de fortalecimiento de políticas locales. Hoy no resulta extraño encontrar redes de municipios relacionándose con la UE en la elaboración de políticas urbanas, de empleo, de inclusión social o de protección ambiental.

5. Problemas de los sistemas de gobernanza

Del recorrido trazado se pueden deducir cuatro tipos de problemas de los sistemas de gobernanza.²⁹

En primer lugar, la tensión que se produce entre la complejidad del proceso decisional asociado a los sistemas de gobernanza y los códigos normativos empleados para explicar y justificar el gobierno. Con los planteamientos en torno a la gobernanza parece producirse un "vaciamiento" del Estado, en el sentido de haber perdido capacidad de acción en los planos supranacional y local/regional; al tiempo, también implica el aumento de la participación de los sectores privado y voluntario en la prestación de servicios y la adopción de decisiones estratégicas.

El problema es que el sistema que parece estar surgiendo carece de un firme sustento normativo, de un espacio de valores que lo explique y lo justifique, y eso suscita no pocas tensiones. Por el momento, la gobernanza carece de los mitos legitimadores -y simplificadores- de las perspectivas tradicionales. Lo que habrá que ver es si la gobernanza puede obtener una mayor legitimidad y de qué modo (Stoker, 1998: 6).

En segundo lugar, en un sistema de gobernanza tiende a producirse una difuminación de las responsabilidades (*accountability*), que halla su expresión institucional en la desaparición de los límites entre lo público y lo privado, y que a su vez se encarna en la multiplicación de las entidades voluntarias o del sector terciario, como grupos voluntarios sin fines lucrativos, ONGs, empresas comunitarias, cooperativas, mutuas u organizaciones basadas en la comunidad. Todos ellos han asumido responsabilidades, debido entre otras razones a la venta de empresas públicas o la externalización de servicios.

La dificultad para la atribución de responsabilidades acaba por suscitar incertidumbre en los actores encargados de formular políticas -y en los ciudadanos en general- acerca de quién es responsable, a quién deben rendir cuentas y, por lo mismo, puede llevar a que las autoridades públicas trasladen la responsabilidad a proveedores privados cuando los servicios públicos funcionan

²⁹ En este apartado final se recogen algunas de las conocidas "propuestas" en torno a la gobernanza de Stoker (1998), reformuladas en función de las aportaciones de otros trabajos que se relacionan con ellas.

incorrectamente. Asimismo, la fijación de responsabilidades deviene mucho más problemática cuando se introducen mecanismos de mercado. No existe, por ejemplo, una línea directa de responsabilidad desde la organización que presta el servicios -una empresa privada subcontratada- y la que lo diseña -una organización o unidad administrativa-. Como subraya Stoker, “peor aún es la mayor posibilidad de buscar chivos expiatorios que propician los sistemas de gobernanza más complejos (...) Aunque la evitación de las culpas y la búsqueda de chivos expiatorios no son fenómenos políticos nuevos, las estructuras de la gobernanza amplían la capacidad de semejante actividad” (1998: 7). Al fin y al cabo, los sistemas de gobernanza reflejan la tensión entre las nuevas fórmulas de coordinación y dirección por un lado, y el poderoso legado de los canales e instrumentos para la responsabilidad política, por otro. En este sentido, es sumamente revelador que uno de los problemas principales con los que se enfrenta la filosofía de la Nueva Gestión Pública consista precisamente en el modo de definir un sistema robusto de responsabilidad.

Un tercer tipo de problemas se relaciona con la tensión persistente que se produce entre el tentación de intervenir de forma obligatoria o vinculante en las regulación de conflictos, por un lado, y la dependencia de la acción y aceptación por parte de los actores participantes en la gobernanza, por otro (Rhodes, 1996).

Desde la perspectiva de la gobernanza, la acción de gobernar es siempre un proceso interactivo porque ningún actor, ya sea público o privado, tiene los conocimientos ni las capacidades o recursos suficientes para resolver unilateralmente los problemas (Kooiman, 1993); porque refleja la inherente interdependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones y actores que intervienen en dicha acción. La dependencia de poder implica, por un lado, que para alcanzar metas las organizaciones tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes y, por otro, que el resultado del intercambio está determinado no sólo por los recursos de los participantes sino además por las reglas del juego y el contexto del intercambio. Ninguna organización monopoliza el proceso global de adopción de decisiones, si bien alguna de ellas puede dominar un proceso de intercambio concreto.³⁰

³⁰ Y es que “reconocer la dependencia de poder en la acción colectiva significa aceptar que las intenciones no siempre coincidan con los resultados. [...] Tanto en las relaciones entre mandantes y mandatarios como en las relaciones negociadas se observan juegos, subversión, derrotas absolutas y actitudes de oportunismo en muy

Por último, debe destacarse que aun cuando los responsables públicos y líderes políticos desarrollen las tareas apropiadas correspondientes a la coordinación, guía e integración de redes, los sistemas de gobernanza pueden fracasar, por razón de las tensiones y los problemas con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, los errores de los dirigentes, las diferencias de escala temporal y de horizontes entre los principales asociados y la gravedad de los conflictos sociales que tengan que enfrentar, pueden poner las bases del fracaso de gobernanza.

La noción de fracaso de la gobernanza es esencial para entender el nuevo universo (inseguro) de la acción de gobierno, y nos retrotrae a la vieja concepción maquiaveliana de la política como el arte de lidiar con las contingencias.

diversas formas. El comportamiento oportunista puede aumentar la complejidad y la incertidumbre de los resultados” (Stoker, 1998: 10). Ahora bien, como ya destacara Hirschman (1991) no todas las consecuencias no buscadas son forzosamente indeseables.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, L. F. (2000), "Democracia y Transición", en N. González y A. Labra, *La Gobernabilidad Democrática en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Gobernación.

AGRANOFF, R. y LINSAY, V. (1983), "Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level", *Public Administration Review*, mayo/junio.

ALLI, J.C. (2003), "La gobernanza local", *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291.

BLANCO, I. y GOMA, R. (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

BÖRZEL, T. (1997), *Qué tienen de especial las 'policy networks'?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*. <<http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>>.

BOVAIRD, T., *et al.* (2002), eds., *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden, Nomos Publishers.

BROWN, J. (2001), "De la gobernanza o la constitución política del neoliberalismo", <<http://77attac.org7fra/list7doc7brownes.htm>>.

BULMER, S. (1994), "The Governance of the European Union: a New Institutional Approach", *Journal of Public Policy*, 13.

CACIAGLI, M. (1989), "Il clientelismo nel terzo mondo", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 19, 2

CACIAGLI, M. (1996), *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

CAMPBELL, J.C.L., HOLLINGSTWORTH, J.R. y LINDBERG, L.N. (1990), *The Governance of the American Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.

COMISION EUROPEA (2001), *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, Servicio de Publicaciones de la Comisión.

DENTE, B. (1991), "Local Government Reform and Legitimacy" en B. Dente y F. Kjellberg, eds., *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. Londres, Sage.

EISENSTADT, S.N. y RONIGER, L. (1984), *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge, Cambridge University Press.

- FONT, N. (1998), "New Instruments of citizen participation". Barcelona, ICPS, Working Paper 152/98.
- GORE, A. (1995), *Gobernar con criterio empresarial*. Madrid, INAP (documento núm. 16).
- HIRSCHMAN, A. (1991), *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge, Harvard University Press.
- HOLLINGSWORTH, R., LINDBERG, L.N. y CAMPBELL, J.C.L. (1991), *The Governance of the American Economy*, Cambridge University Press.
- HOOD, C. (1990), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69.
- JESSOP, B. (1995), "The Regulation Approach and Governance Theory: Alternative Perspectives on Economic and Political Change", *Economy and Society*, vol. 24, núm. 3.
- JICKERT, J.M. (1997), *Managing Complex Networks*. Londres, Sage.
- JUDGE, D., STOKER, G. y WOLMAN, H. (1995), *Local Commons and Global Interdependence*. Londres, Sage.
- KLIJN, E. (1996), "Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems", *Administration and Society*, 28, 1.
- KOOIMAN, J., ed. (1993), *Modern Governance: New Government-Society Relations*. Londres, Sage.
- KOOIMAN, J. (2003), "Governing as Governance", en <www.iigov.org>. Conferencia internacional "Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales. Barcelona, 27-29 de noviembre.
- KOOIMAN, J. y VAN VLIET, M. (1993), "Governance and Public Management", en K. Eliassen y J. Kooiman, eds., *Managing Public Organisations*. Londres, Sage.
- KOTTER, J.P. y LAWRENCE, P.R. (1974), *Mayors in Action. Five Approaches to Urban Governance*, Nueva York: Wiley and Sons.
- LINDT, M. (1992), "The Catalitic State", *National Interest*, 27.
- LOWI, T.J. (1972), "Four systems of policy, politics, and choice", *American Administration Review*, 32.
- LOWNDES, V., PRATCHETT y STOKER, G. (2001), "Trends in Public Participation: Local Government Perspectives", *Public Administration*, 79, 1.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1995), *Democratic governance*. New York, The Free Press.
- MARIN, B. y MAYNTZ, R. (1991), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt, Campus.

- MARSH, D. (1998), "The Development of the Policy Network Approach", en D. Marsh, ed., *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- MARSH, D. y RHODES, R. (1992), *Policy Networks in British Government*. Oxford, Clarendon Press.
- MAYNTZ, R. (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'", *Instituciones y Desarrollo*, 7.
- MAYNTZ, R. (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, 21.
- METCALFE, L. (1995), "La Comisión Europea como una organización-red", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4.
- MORATA, F. (1998). *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Barcelona, Ariel.
- NATERA, A. (2001), *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- NUGENT, N. (1999). *The Government and Politics of the European Union*. Durham, Duke University Press.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994), *La reinención del gobierno*. Barcelona, Paidós.
- PIERRE, J. y PETERS, B.G. (2000), *Governance, Politics and the State*. Londres, MacMillan Press LTD.
- PETERS, B.G. (1998), "Globalization, Institutions and Governance", Papers del European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC, núm 98/51.
- PRATS, J. (2004), "Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo", *Colección de Documentos*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- PUTNAM, R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton N.J., Princeton University Press.
- POWELL, W.W. (1990), "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, 295-336.
- RHODES, R.A.W. (1996), "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies*, 44.
- RHODES, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- ROSENAU, J.N. y CZEMPIEL, E.O. (1992), *Governance Without Government*. Cambridge, Cambridge University Press.

RUANO, J.M., comp. (2004), *Política europea y gestión multinivel*. Oviedo, Setem ediciones.

RUBIO, M.J. (2002), "Estados soberanos y gobernación: las mutaciones de las formas de organización política", *Sistema*, 171.

SARTORI, G. (1984), *La política: Lógica y método en las ciencias sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.

SCHMITTER, P.C. (2001). "What is there to legitimize in the European Union...and how might this be accomplished?". Florencia, Instituto Universitario Europeo, mimeo.

SCOTT, J. (1991), *Social Network Analysis*. Londres, Sage.

SOLÁ, A. (2000), "La Traducción de 'Governance'". *PuntoyComa* (Servicio de Traducción de UE).

STEWART, J. (1999), "Innovació en la pràctica democràtica". Papers de Formació Municipal 54, Diputació de Barcelona.

STOKER, G. (1998) "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155.

STOKER, G., ed. (1998a), *The New Management of British Local Governance*. Londres, MacMillan.

VALLESPÍN, F. (2000), *El futuro de la política*. Madrid, Taurus.

VANACLOCHA, F.J. (2001), "Políticas y estrategias. Dos mundos convergentes en la gestión pública directiva", *Documentos FIAAP*, Córdoba, mimeo.

WASSERMAN, S. y FAUST, K. (1994), *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Nueva York, Cambridge University Press.

WELLMAN, B. y BERKOWITZ, S.D. (1988), *Social Structures: A Network Approach*. Nueva York, Cambridge University Press.

WILLIAMSOM, O.E. (1979), "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual relations", *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, 1.

WILLIAMSON, O.E. (1996), *The Mechanisms of Governance*. Oxford y Nueva York, Oxford University Press.

ZURBRIGGEN, C. (2004), "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", *Colección de Documentos*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Disponible en: <www.iigov.org/documentos>.