

# Nuevas estructuras y redes de gobernanza

ANTONIO NATERA PERAL \*

**Resumen:** *En este artículo se realiza una clarificación y una sistematización de los rasgos fundamentales de la perspectiva de la gobernanza, como una nueva forma de entender las relaciones Estado-sociedad en el marco de las transformaciones estatales de las últimas décadas. Como condicionantes específicos para el éxito de la gobernanza se alude al capital social y al liderazgo público. Al margen de otras aproximaciones, se opta por considerar específica de la noción de gobernanza la concepción de la acción gubernamental como gestión de redes integradas por una multiplicidad de actores públicos y privados que interactúan de forma compleja, a cuyo análisis se presta la atención preferente.*

**Abstract:** *This article clarifies and systematizes the main features of governance as a new means of understanding relations between state and society within the framework of the transformations of the state in recent decades. Social capital and public leadership are cited as specific determinants of the success of governance. Unlike other approaches, it considers that a specific feature of governance is the conception of government action as the management of networks comprising a multiplicity of public and private actors that interact in a complex fashion, which is the focus of this article.*

*Palabras clave:* gobernanza, gestión de redes, política local, gobernanza europea.

*Key words:* governance, network management, local politics, European governance.

## CONSIDERACIONES SOBRE LA GOBERNANZA COMO ÁMBITO DE ESTUDIO

**N**O CABE DUDA DE QUE EL TÉRMINO “gobernanza” ha llegado a convertirse en una de esas palabras de moda durante los últimos años.<sup>1</sup> Gestores públicos, políticos, periodistas y analistas en

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid. Correo electrónico: <natera@polsoc.uc3m.es>. Líneas de investigación: gobernanza multinivel, política local, liderazgo político y directivo.

<sup>1</sup> Hace ya algún tiempo que la Real Academia Española (RAE) 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” (Decisión plenaria del 21 de diciembre de 2000). Sobre la traducción del término *governance* al español, en la actualidad gobernanza y gobernación parecen tener la mayor aceptación. También se ha traducido por gobernabilidad, con la lógica confusión con

diversos escenarios político-administrativos, han ido asumiendo el vocablo de gobernanza (como ocurriera en su momento 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.<sup>2</sup>

Hasta hace poco, gobernanza 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 (Pierre y Peters, 2000), vinculando el sistema político con su entorno.

La bibliografía acerca de la gobernanza es ecléctica y relativamente inconexa (Jessop, 1995),<sup>3</sup> y sus raíces teóricas muy variadas: la economía institucional, las relaciones internacionales, los estudios sobre organización, los estudios del desarrollo, así como la ciencia política y la gestión pública. Entre sus precursores figuran los análisis del corporativismo, las comunidades políticas y distintos análisis consagrados a la evolución de los sistemas económicos. Sin duda, se trata de un término “paraguas” que ha sufrido un gran “estiramiento conceptual”, como diría Sartori (1984), hasta incluir una gran variedad de fenómenos y aplicarse a ámbitos muy diferentes.

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,

*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 a Solà (2000).

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, “en Gran Bretaña y los Estados Unidos, la palabra *governance* forma parte del vocabulario de las autoridades electas o designadas. Además, tiene resonancia en los debates políticos de otras democracias occidentales. En los países en desarrollo, también ha aparecido en la arena política. Para el Banco Mundial, en ocasiones se limita al empeño en instaurar un gobierno eficiente y que debe rendir cuentas. Otros la usan en sentido más lato para reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y voluntario en los países en desarrollo” (Stoker, 1998: 2). En cualquier caso, en lengua inglesa *governance* difiere de *government* en que se trata de 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.

<sup>3</sup> Probablemente 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 y/o explicaciones que se ofrecen para entender cómo funciona.

estructuras y reglas del juego que facilitan o limitan la articulación e interacción sociopolíticas.<sup>4</sup>

Sin ánimo exhaustivo se pueden distinguir los siguientes campos de desarrollo en la perspectiva de la gobernanza: 1) en el ámbito de la gestión pública, en su conexión con el paradigma de la nueva gestión pública (Hood, 1991) y la literatura sobre gestión pública “colaborativa” (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997)); 2) 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; Chaqués, 2004); 3) 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; 4) en el ámbito de la gestión empresarial (*corporate governance*) (Williamson, 1996); 5) 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);<sup>5</sup> 6) en la estrategia de algunas organizaciones internacionales, en el sentido de que Naciones Unidas, junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, inició una estrategia a gran escala promoviendo la “buena gobernanza” (*good governance*) como un nuevo objetivo de reforma en los países del tercer mundo, desde presupuestos claramente normativos (MDGD, 1997); 7) en el terreno de la política urbana, donde el estudio de la “gobernanza local” y, en particular, de las redes de participación

<sup>4</sup> 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 coordinaron, 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).

<sup>5</sup> Ha sido común aplicar la expresión *global governance* al 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, estados soberanos y organizaciones internacionales).

ciudadana ha sido particularmente fructífero,<sup>6</sup> y 8) 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 tiende 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 sus compromisos y el correspondiente gasto público. Con ella se trata de mostrar, en definitiva, “el rostro amable 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 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 gobernabilidad en tanto que un discurso de la eficiencia que ponía énfasis, dentro del *policy-making*, en la relevancia de las interacciones Estado-sociedad así como en la coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales, tales como administraciones públicas, empresas

<sup>6</sup> 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 nivel local y sectorial. El *British Economic and Social Research Council* (ESRC) lanzó en los primeros años noventa un programa de investigación sobre “gobernanza local” (Stoker, 1998), y todavía hoy en ese ámbito es el que cuenta con el mayor número de estudios empíricos sobre gobernanza.

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

Gran parte de la utilidad de la perspectiva de la gobernanza reside en su capacidad de facilitar un marco vertebrador general que permite entender las recientes transformaciones en los procesos de gobierno y arropar de forma integradora los análisis sobre las nuevas relaciones Estado-sociedad.

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 cooperación y por la interacción del Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.<sup>7</sup> 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 consiste en 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 disposiciones decididas por éstas. “El concepto de gobernanza apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen los unos en los otros” (Kooiman y Van Vliet, 1993: 64). La gobernanza no se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción de actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.

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).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Para Mayntz, el desarrollo de la teoría de la gobernanza se puede entender como el resultado de extensiones semánticas que pueden entenderse como reflejo de cambios paradigmáticos.

<sup>8</sup> Con todo, habría un segundo nuevo significado que se atribuye al concepto de gobernanza, que no es incompatible con el anterior pero que posee un origen diferente y más antiguo (Williamson, 1979). Básicamente se trataría de una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendida como forma básica de construcción

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. De este modo, “Estado, mercado, negociación o cooperación, ‘tercer sector’, y las diversas formas de interacción de 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). El Estado acaba por percibirse como un “marco” dentro del cual se pone en juego una pluralidad de dimensiones (social, medioambiental, económica, política, etcétera) y una pluralidad de actores, en interacciones complejas.

#### **CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS ESTATALES Y CONDICIONES DE LA GOBERNANZA**

##### ***Factores de transformación del Estado***

La aparición de la gobernanza como tema “caliente” de análisis se ha derivado en gran medida del debate de las últimas décadas en torno a las transformaciones del Estado. De este modo, uno de los denominadores comunes en la perspectiva de la gobernanza radica en 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 en una tendencia a hablar de la influencia creciente de los actores no gubernamentales, lo cual es un cambio significativo con respecto al pasado reciente.

En esos cambios han confluído factores muy diversos. Entre los más citados se encuentra la debatida crisis fiscal del Estado, producida en las décadas de los ochenta y los noventa en los países occidentales. De ahí que se suela relacionar a la gobernanza con la necesidad de alcanzar

del orden social. Este uso del término parece derivarse de la economía de los costos de transacción. La gobernanza constituiría una forma alternativa de organización de relaciones económicas. Y, precisamente, el reconocimiento de formas de coordinación diferentes no sólo de la jerarquía sino también del mercado, condujo al uso generalizado del término gobernanza para referirse, con posterioridad, a cualquier modalidad de coordinación social que tuviera como objetivo la regulación de la conflictividad.

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.

También la globalización, en tanto que factor omnicomprendivo que viene produciendo 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).<sup>9</sup>

De igual modo, la emergencia del paradigma de la nueva gestión pública 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 eficientemente un abanico mayor de instrumentos que vayan más allá de la prestación directa de servicios y, en este sentido, para estos autores la 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 en nuestro tiempo: complejidad, velocidad y diversidad,<sup>10</sup> que ha incidido en transformaciones significativas en la naturaleza de las políticas públicas en la mayoría de los países occidentales, lo que ha supuesto nuevos desafíos a los gobiernos, no tanto porque requieran de 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, un factor fundamental ha sido el incremento de la complejidad y la fragmentación de las estructuras políticas y administrativas. El Estado tradicional se ha fraccionado en una multiplicidad de organizaciones que operan a distintos niveles, se solapan entre sí e interactúan con la sociedad de múltiples modos. Y ello como consecuencia de

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Son estos los tres rasgos básicos que Kooiman (1993: 252-254) señala para caracterizar el cambio social de nuestro tiempo. Véase también Vallespín (2000: 131-139).

una mayor descentralización administrativa tanto territorial —hacia las regiones y municipios— como funcional —hacia organismos autónomos, agencias independientes, y también hacia ONG y organizaciones privadas o semipúblicas mediante procesos de externalización y/o privatización— 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 de la sociedad. En realidad, lo que estamos presenciando es una transformación del Estado para adaptarse eficazmente a los nuevos retos del siglo 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).<sup>11</sup>

La fortaleza del Estado ha pasado, pues, a caracterizarse por su contingencia al no depender tanto de su tamaño o de su grado de

<sup>11</sup> De hecho, como recuerda Mayntz, “la investigación empírica en Ciencia política ha declarado, 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 *policy networks*, disfrutan de un estatus muy especial y privilegiado, controlando instrumentos cruciales de intervención, y esto es válido aun en las situaciones en las que la toma de decisiones ha sido transferida a instituciones de autogobierno local. En particular, el Estado mantiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones autoritarias allí donde los actores sociales no lleguen a alguna conclusión (por ejemplo, las negociaciones sobre los estándares técnicos), y el derecho de intervenir con una acción legal o ejecutiva en el caso en que un sistema autónomo [...] no satisfaga las expectativas de regulación. Por tanto, el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes” (2000: 4).



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.<sup>12</sup>

### ***“Capital social” y liderazgo como condiciones de la gobernanza***

Habitualmente se señala que el surgimiento de formas de gobernanza requiere de unas condiciones estructurales e institucionales mínimas que las hagan viables. Esas condiciones para la gobernanza suelen sintetizarse en la noción de capital social, formulada en el clásico trabajo de Putnam:

El capital social hace referencia al conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que las personas pueden constituir para resolver los problemas comunes. Las redes de compromiso cívico, tales como asociaciones vecinales, las federaciones deportivas y las cooperativas constituyen una forma esencial 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<sup>13</sup> y la vincula, en definitiva, a debates más amplios en torno al comunitarismo, la democracia deliberativa 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.

<sup>12</sup> En definitiva, ello “nos permite imaginar un Estado mucho más versátil y multi-forme 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” (referencias de Vallespín, 2000: 140-141).

<sup>13</sup> Como sugiere Stoker, “ya no resulta aceptable ni a la derecha ni a la izquierda del espectro político un sistema de seguridad social que estimula la dependencia. También forma parte de un consenso —en proceso de formación— una ciudadanía que pone el acento en los derechos y las responsabilidades. El derecho a una asistencia social tiene que estar complementado por el deber de aquellos a quienes se ofrece ayuda de aceptarla y responder a ella” (1998: 7).

Si bien 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 fuerte,<sup>14</sup> 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).

Ahora bien, sin negar la importancia del capital social como ingrediente “estructural” que aumenta la probabilidad de que surjan las nuevas formas de gobernanza, debe subrayarse asimismo que el liderazgo público puede erigirse en un factor clave, en ocasiones imprescindible, para el desarrollo exitoso de dichas formas en términos de eficacia y estabilidad. Y ello en razón de las funciones esenciales que los líderes pueden llegar a desempeñar.

En primer lugar, los líderes cumplen la función básica de proporcionar rumbo, impulso o dirección a las estructuras de gobernanza. A efectos meramente analíticos es posible dividir esta función de “impulso político” en dos componentes esenciales: la función de diagnóstico y prescripción de cursos de acción, y la función de movilización o búsqueda de apoyos. Por lo que se refiere a la primera de ellas, hay que subrayar la importancia que tiene la capacidad del líder para detectar señales sobre problemas o demandas del entorno que sean lo suficientemente significativos para merecer una respuesta. Precisamente una parte considerable de su actividad consiste en procurarse la información adecuada que le proporcione las “pistas” necesarias para la correcta definición de los problemas o demandas. El líder trata, en definitiva, de establecer un cuadro sencillo de una situación para decidir o prescribir cursos de acción. En uno de sus aspectos fundamentales, el “liderazgo es el arte de reducir el caos para imponer una definición simplificada de una determinada

<sup>14</sup> No obstante, como observan Pierre y Peters, “una sociedad civil fuerte es quizá más importante en relación con los aspectos democráticos de la gobernanza, pero ciertamente, no es importante de cara a la eficacia del proceso en sí mismo” (2000: 39).

situación” (Bayley, 1988: 2). Cuando se producen discrepancias entre varios actores en relación con la definición de un problema, la voz del líder —no necesariamente el que tiene la posición formal de autoridad— resultará crucial para resolver el conflicto en un sentido o en otro. En relación con el segundo componente, Tucker (1981) subraya la idea de que valdría de poco definir idóneamente una situación o prescribir adecuados cursos de acción, si el líder no influyera decisivamente en la movilización de recursos y apoyos, necesarios para poner en práctica las decisiones o proyectos. En este sentido, la construcción y mantenimiento de una sólida “red de apoyo” (Natera, 2001) deviene esencial en la materialización de esta función del liderazgo.

En general, la función de impulso político cobrará su máxima expresión cuando el líder afronte escenarios o situaciones “anormales”, caracterizados por su alto grado de incertidumbre (como, por ejemplo, la pérdida de los fines estratégicos, el fracaso en la gestión de temas nucleares o el riesgo de colapso de la red de gobernanza). De ahí que muchos analistas consideren que liderazgo tiende a confundirse con la mera gestión directiva en situaciones no problemáticas o “de normalidad política” y que, por ello, resulta más apropiado, por útil, reservar la idea de liderazgo para aquellos momentos en los que se tengan que tomar decisiones comprometidas en contextos de fuerte cambio e inestabilidad.

En segundo lugar, los líderes cumplen un papel destacado en los procesos de comunicación política. En este sentido, es obvio que el mantenimiento de un sistema fluido de comunicaciones por los líderes deviene esencial para el efectivo funcionamiento de formas de gobernanza. Puede decirse que gran parte del trabajo del líder consiste en comunicar y, sobre todo, persuadir no sólo a su equipo —de fieles o afines— sino también a sus competidores y al resto de actores relevantes que participan en este nuevo estilo de gobernar.

En tercer lugar, también los líderes —como los partidos políticos, los grupos de interés o los movimientos políticos— pueden canalizar, agregar o representar de forma directa tanto demandas como intereses sociales, función ésta que se deriva de la naturaleza colectiva del liderazgo.<sup>15</sup> Los líderes contribuyen decisivamente a seleccionar, articular y configurar las demandas colectivas, en definitiva, a vertebrar su “capital

<sup>15</sup> Sobre la naturaleza colectiva del liderazgo, que no es incompatible con la pertinencia del estudio del comportamiento político de los líderes en tanto que actores individuales, puede consultarse Natera (2001: 55-57).

social". Téngase en cuenta que muchas veces los líderes se convierten en agentes simplificadores que reducen la complejidad de lo político, encarnando y simplificando la representación de demandas e intereses, gracias a que pueden "personalizar e incorporar temas, problemas y conflictos de tal forma que sean asimilables por la gente" (Cerny, 1990: 124).

Por último, el hecho de que los líderes contribuyan de manera decisiva a impulsar políticamente muchas iniciativas y proyectos, de que desempeñen un papel muy significativo en la comunicación, y de que sean capaces de agregar y representar demandas e intereses colectivos, no hace más que confirmar que cumplen asimismo una función de legitimación de las nuevas formas de gobernanza. Se trata de una legitimación "personal", como la denominara Easton (1982), no necesariamente carismática, que representa otra de las fuentes de "apoyo difuso" al sistema político.

Piénsese que muchos líderes se constituyen también en referentes simbólicos para los miembros integrantes de los sistemas de gobernanza, en virtud de su capacidad para personalizar identidades colectivas. Y, por lo mismo, el liderazgo puede erigirse en un poderoso antídoto frente a una de las principales tensiones de que adolece la gobernanza y que no pocas veces acarrea su fracaso: la difuminación de responsabilidades, a la que haremos mención en el último apartado de este artículo.

## **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, puede llevarse 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, los "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 los 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 opuestos,<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

En cualquier caso, “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 de un Estado lo suficientemente fuerte para inducir pautas de decisión que no recojan exclusivamente los intereses de los actores participantes y tengan en cuenta los intereses públicos.

Ahora bien, el espacio más importante de cooperación Estado-sociedad es el de las redes mixtas de actores públicos y privados que se observan en niveles específicos o en sectores de las políticas.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir un consenso negociado que facilita la formación de una política, para que en el momento de su aplicación encuentren menos resistencias. Este modo de elaboración de políticas se adapta mucho mejor a un entorno social complejo y dinámico, cuya coordinación resultaría difícil cuando

<sup>16</sup> El ejemplo obvio es el sistema de negociación institucionalizada de salarios entre organizaciones empresariales y sindicatos, en el que el gobierno no participa y donde se supone que no participa.

<sup>17</sup> Por ejemplo, las normas de calidad definidas por los distintos sectores económicos o las normas éticas definidas por las asociaciones profesionales.

<sup>18</sup> Como, por ejemplo, en los ámbitos sectoriales de la salud, la investigación científica o las telecomunicaciones (Marin y Mayntz, 1991).

<sup>19</sup> Así lo destaca, por ejemplo, Rhodes de forma concluyente: “governance is about managing networks” (1997: 52).

no imposible desde el punto de vista práctico si el Estado interviniera de forma monopolística o exclusiva (Marsh, 1998: 8-9).<sup>20</sup>

Desde esta perspectiva, y a efectos de análisis, 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 o recreado por las características y el estilo de esa política pública (Vanaclocha, 2001). Una idea que se 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.

En muchas ocasiones, las redes presentan una forma organizativa plana y horizontal en contraste con las organizaciones verticales y jerarquizadas que caracterizan a modelos anteriores. Los macrosistemas organizativos horizontales promueven 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).

### *Características configuradoras de la red de gobernanza*

Se pueden destacar tres características definitorias de las redes de gobernanza: la existencia de una estructura multicéntrica o, dicho en negativo, la ausencia de un único centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística o exclusiva; la interdependencia entre los actores y la tendencia a determinar procesos y alcanzar resultados de forma relacional,<sup>21</sup> y la existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad.

<sup>20</sup> Entre las ventajas de las estructuras en red suele destacarse 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).

<sup>21</sup> A fin de cuentas, las redes constituyen "patrones más o menos estables de relaciones

Ahora bien, con independencia de estos rasgos básicos, las redes de gobernanza presentan muchas posibilidades de configuración interna, dependiendo de diferentes factores.<sup>22</sup>

Si se hace un cierto ejercicio clasificatorio, puede decirse que las redes de gobernanza varían en cuanto a su configuración a partir de, al menos, 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 Goma, 2002; Marsh, 1998; Chaqués, 2005): 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 principal de la red (redes centradas en problemas, redes profesionales, redes de productores, redes intergubernamentales, etcétera); 4) las relaciones internas de poder, esto es, las diferentes capacidades de influencia de los actores (grado de desigualdad de la red; fuentes de poder de los actores) y el tipo de recursos que manejan para ejercer influencia (materiales o simbólicos, tácticas de influencia “blandas” o “duras”); 5) la distribución de intereses y valores en juego (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 al tipo de respuesta predominante, grado de extensión del impacto mediático de la actividad de la red).

### ***Tipos de relaciones de cooperación susceptibles de conformar redes de gobernanza***

Más concretamente, y en el supuesto bastante común de que los actores gubernamentales ejerzan mayor influencia en la dirección de la red que el resto de los actores integrantes de la misma (red desigual o asimétrica),

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.

<sup>22</sup> Sobre esas posibilidades es recomendable el libro editado por Marsh (1998).

se pueden proponer siete tipos de relaciones de entre cooperación entre actores públicos y 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.<sup>23</sup>

Las relaciones formales (de autoridad). Aunque se presenten en todo tipo de escenarios, las relaciones formales (de autoridad) 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.

Las relaciones coercitivas. Constituyen un subtipo de la red basado 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 las 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 costo de estas 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

<sup>23</sup> 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 distinción entre 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 Rodees (1992).



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, comparten 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, poseen algunos rasgos específicos.

Recogiendo las reflexiones de Eisenstadt y Roniger (1984) y Caciagli (1989, 1996) en torno al clientelismo, la relación clientelar se caracterizaría por: 1) la desigualdad de recursos o influencia que marca la relación entre el actor-“patrono” del estatus más elevado y sus “clientes”; 2) el carácter tendencialmente privado e informal de la misma; 3) la dependencia en el vínculo que une a ambas partes de la relación, y 4) el carácter recíproco, al menos en el plano de las intenciones, de las prestaciones.

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 como 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.

Relaciones articuladas como coalición. En este caso, los actores gubernamentales entablan relaciones de colaboración con otros actores en virtud de la creencia común de que se trabaja en 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 mediano 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 pueden apelar una y otra vez a los objetivos que fundamentan la coalición sin costos 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.

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 acudir 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.

Relaciones personales. 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 de 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 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.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Ésta es precisamente la formulación de la vieja hipótesis de Kotter y Lawrence (1974: 78).

### *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?<sup>25</sup>

En relación con la primera cuestión, Agranoff y Lindsay (1983) sugieren, sin ánimo exhaustivo, algunos elementos-actividades a desempeñar por el liderazgo directivo: el fomento de situaciones de suma positiva en las que todos ganen, involucrando y haciendo participar a las verdaderas instancias decisorias políticas y administrativas; concentrarse en temas o cuestiones específicos (*issues*); evaluar permanentemente y negociar soluciones; posibilitar la creación de un marco para la acción cotidiana. En este mismo sentido, Klijn (1995) recomienda las siguientes actividades: limitar los costos de transacción; activar selectivamente actores y recursos; buscar el compromiso de los participantes de la red, y velar por la calidad y apertura de la interacción de 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.

Por lo que respecta a la segunda cuestión relativa a cómo puede orientarse estratégicamente la red, convendría distinguir a su vez 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 (Kickert *et al.*, 1997; Blanco y Goma, 2002; Prats, 2004).

En primer lugar, puede distinguirse la dimensión relativa a la gestión de las relaciones internas en la red, con objeto de poner en marcha o intensificar aquellas relaciones y alianzas que tiendan a favorecer los objetivos planteados. Entre otras posibles, dichas estrategias se concretarían en: 1) el impulso de la red mediante el estímulo de aquellas relaciones y actores nodales necesarios para activarla y llevar adelante las

<sup>25</sup> 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).

políticas; 2) 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 3) 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 dicha red: *a)* su ordenación elemental, mediante el incremento del número y diversidad de la red con nuevos actores participantes, por ejemplo; *b)* la distribución del poder en su interior, con objeto de reducir las posibles desigualdades en la distribución de fuentes de poder o recursos para tratar de evitar escenarios de monopolio decisional por parte de actores o intereses no mayoritarios pero potentes, y *c)* 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.

Ni qué decir tiene que resulta decisivo en la gestión de redes de gobernanza el papel vertebrador de las estructuras y actores estatales en general, y de los líderes políticos en particular.

### ***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, que la hacen especialmente apropiada para el estudio de las redes horizontales de gobernanza (Scott, 1991; Wasserman y Faust, 1994): 1) la utilización de datos relacionales y la importancia que se concede a las relaciones entre unidades interactuantes como condicionantes del comportamiento; 2) los actores y sus acciones son percibidos como interdependientes, en lugar de independientes y autónomos; 3) los vínculos y las relaciones

entre actores son canales de distribución de recursos, tanto materiales como inmateriales; 4) el medio estructural de la red se interpreta como espacio que proporciona límites y oportunidades para la acción individual; 5) 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 6) las redes estructuran las acciones de colaboración o competencia 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 de gobernanza.

## GOBERNANZA LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

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 “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 dedicaremos a continuación sendas reflexiones someras, 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 la información y las comunicaciones, y de los cambios significativos en las expectativas de los ciudadanos con respecto a las administraciones públicas, las autoridades locales en numerosos países europeos están tratando de potenciar la participación pública en el nivel municipal, que se entiende 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 identidad comunitaria de los propios ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en la organización municipal para atender y priorizar sus demandas y su eventual posibilidad de crear espacios que permitan la inclusión de sus habitantes en la discusión y el debate públicos, 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 toma 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. La gobernanza local se ha querido presentar como un nuevo paradigma (legitimador de la acción gubernamental) que crea “escenarios ganadores” para todos los actores municipales implicados, que sin reemplazar al de la nueva gestión pública ni a la gestión basada en aplicación de modelos de excelencia, intenta poner de manifiesto las limitaciones que poseen los enfoques provenientes del *management* a la hora de aplicarse 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”) (Rhodes, 1997). 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” o “catalizador”, esto es, se encarga de capacitar y habilitar a otros para que presten los servicios colectivos, ya sean los propios ciudadanos, las ONG o las empresas privadas.

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 gobernanza excede, pues, la idea de “gobierno” local en sentido estricto, ya que la acción de gobernar no sólo se restringe 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 podrían obtener los recursos necesarios al convertirse en un jugador de importancia o un “socio atractivo” para el resto de los miembros de la red.

Es sumamente revelador que todas las iniciativas y prácticas participativas locales en busca de una “democracia de proximidad”, adoptan lemas como “*citizen empowerment*”, “reformar la democracia”, “potenciar la implicación ciudadana”, “atreverse a más democracia directa” o “acercarse a los usuarios”. 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 mediante 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 personas 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 vial), hasta la atribución al ciudadano del papel de asesor-cliente (círculos de calidad, gestión de quejas, foros de ciudadanos, grupos de planificación).

En función de los objetivos que se persiguen, se pueden distinguir cinco tipos de fórmulas de participación (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001; Alli, 2003): 1) procedimientos basados en la concepción del ciudadano como cliente y vinculados al enfoque de gestión de la calidad con objeto de mejorar un servicio concreto, sin pretender la mejora comunitaria en su conjunto (como, por ejemplo, las cartas de servicios);

2) métodos preceptivos previstos en los procedimientos administrativos tradicionales de información pública o vecinal o consulta obligatoria a representantes de asociaciones; 3) foros o consejos ciudadanos, constituidos por grupos que se reúnen en función de criterios territoriales o de compartir intereses comunes en un tema o área municipal; 4) métodos de democracia directa e innovaciones en los métodos de consulta, que tienen como objeto pedir opinión acerca de un determinado asunto; 5) instrumentos deliberativos que intentan promover la discusión y la reflexión de los ciudadanos 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).

La promoción de las redes de participación ciudadana por parte de los gobiernos locales puede surgir por diversas razones: las necesidades electorales de los políticos locales; por razones de gestión en el sentido de impulsar una mejora o modernización de los servicios o de reducir el déficit del municipio descargando la gestión de servicios en la iniciativa ciudadana, o puede deberse a deseos sinceros de profundizar en la democratización de la vida pública. Con todo, las iniciativas de participación ciudadana sin duda contribuyen a una legitimación adicional de las políticas públicas locales.

En todo caso, debe señalarse que el papel del ciudadano comprometido en la vida municipal y su implicación en redes de gobernanza local, requiere la existencia del arriba mencionado “capital social”, así como el impulso fundamental del liderazgo público como condiciones necesarias aunque no suficientes.

## **GOBERNANZA MULTINIVEL: EL DEBATE SOBRE EL LIBRO BLANCO DE LA GOBERNANZA EUROPEA**

Como sabemos, la Unión Europea (UE) es una “*polity* en formación” cuya singularidad reside en su carácter supranacional, no estatal, de gobierno multinivel y policéntrico que abarca una variedad de 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 no es sino 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.<sup>26</sup>

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).<sup>27</sup>

La UE se ha conformado como una estructura de carácter transnacional, que es bastante más un régimen o 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 referirse al 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 en los procesos de decisión comunitarios o el recurso a la utilización de la negociación y de los procedimientos informales.<sup>28</sup>

Con todo, es una peculiaridad de la formación de las políticas europeas el que los componentes democráticos estén débilmente desarrollados.

<sup>26</sup> Extracto de la conferencia de Philippe de Schoutheete, embajador y consejero especial de la Comisión Europea en las Jornadas sobre los Trabajos de la Convención para el Futuro de la Unión Europea (Madrid, 4 de octubre de 2002).

<sup>27</sup> Así, por ejemplo, entre los actores importantes figuran los eurogrupos como los productores agrícolas, los 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— regional y local.

<sup>28</sup> Sobre las especificidades de la Unión Europea como modelo de gobernanza, es recomendable la reflexión contenida en el artículo de Rubio (2002: 97-103).

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 y operativo 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, aun cuando hayan querido percibirse —por su carácter inclusivo— como una forma moderna y más fácil de representación de los intereses.<sup>29</sup>

Advirtiendo la complejidad del proceso político dentro de la UE, el cual se desarrolla a diferentes niveles de gobierno y entre actores de carácter diverso, se puede decir que genera una distribución de responsabilidades y unas pautas de interacción de las instituciones que, sin embargo, no se percibe que contribuyan suficientemente a la transparencia y eficacia de las políticas comunitarias.

Es por ello que la UE se planteó, como uno de sus principales objetivos estratégicos, la reforma de la gobernanza, entendiendo por esta última el conjunto de “normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo 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 afamado Libro Blanco sobre la gobernanza en Europa,

<sup>29</sup> La siguiente crítica de Brown es particularmente reveladora al respecto: “Las ONGs, por ejemplo, cumplen una *función de legitimación* de una situación que no es democrática en las instituciones financieras y comerciales internacionales, pero también en la Unión Europea. ¿Basta acaso implicar a las ONGs en el proceso de toma de decisiones y de aplicación de las normas para que tengamos *más* democracia o *más* legitimidad? [...] Conscientes de esta ilegitimidad, los partidarios europeos de la gobernanza —que ya han dejado de hablar del déficit democrático europeo— pretenden justificarla en nombre del sacrosanto principio de la eficacia desarrollando una teoría de la doble legitimidad por *input* (origen de la legitimidad como en el caso de la legitimidad democrática) o *output* (por los resultados). Naturalmente, se considera que la legitimidad del *output*, la de los resultados o los efectos es preponderante” .

publicado el 25 de julio de 2001,<sup>30</sup> el cual sigue representando una reflexión muy interesante en torno al proceso político europeo. Su lema fue el de “acercar Europa a los ciudadanos” o, lo que es lo mismo, 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.<sup>31</sup> La aplicación de estos principios refuerza los de proporcionalidad y subsidiaridad, lo que implica que antes de lanzar 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 son las dos ideas clave en las que incide 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 muchas otras, se pone en duda la eficacia de las políticas comunitarias, lo que lleva a la desconfianza y el desinterés hacia la unión.<sup>32</sup> En el Libro Blanco se entiende, pues, que la 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

<sup>30</sup> El Libro Blanco 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 nueve países candidatos.

<sup>31</sup> A pesar del marcado contraste de estilos entre el Libro Blanco, de carácter más “institucional”, y 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.

<sup>32</sup> Las medidas y los cambios propuestos desde el Libro Blanco afectan a cuatro grandes cuestiones: a) la 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 su representatividad en los foros regionales e internacionales, y d) la integración de las políticas y las instituciones de la UE, mediante el fomento de la coordinación de sus instituciones y definiendo más claramente los objetivos de la UE a largo plazo.

existe es un déficit de gestión de la Comisión, en el que convergen dos elementos principales: por un lado, el desajuste entre sus competencias legales y sus capacidades de gestión, ya que la UE posee una clara orientación jurídica en el proceso de elaboración de políticas europeas y hace un uso 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 apropiado seguimiento de la implantación de las mismas en la práctica de las administraciones de los estados miembros.

De ahí que entre sus propuestas, el Libro Blanco recogiera dos estrategias —que ya vienen desarrollándose—, las cuales tienden a conformar la identidad de la comisión como una auténtica “organización-red”, con objeto de obtener una “ventaja cooperativa” (Metcalfe, 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”, entendiéndose 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, que ha generado una estructura de oportunidades para todos los niveles de gobierno inferiores.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> 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.

## COMPLEJIDAD, RESPONSABILIDAD Y LEGITIMIDAD EN LOS SISTEMAS DE GOBERNANZA

Del recorrido trazado en las páginas anteriores se pueden deducir tres tipos de problemas o tensiones relacionados con los atributos de complejidad, responsabilidad y legitimidad en los sistemas de gobernanza.<sup>34</sup>

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).<sup>35</sup>

En segundo lugar, en un sistema de gobernanza tiende a producirse el mencionado problema de la 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, denominadas grupos voluntarios sin fines lucrativos, ONG, empresas comunitarias, cooperativas, mutuas u organizaciones comunitarias. Todos ellos han asumido en mayor o menor medida responsabilidades paralelas a las

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Como este mismo autor sugiere, a los ciudadanos les falta “un marco de legitimación en el que situar el sistema emergente de gobernanza. [...] El ejercicio del poder tiene que ser legítimo. Se trata de algo más que de una aserción normativa. Se funda además en el motivo pragmático de que, para que sea efectivo a largo plazo, los titulares del poder deben ser considerados legítimos. Un déficit de legitimidad mina el apoyo público y la adhesión a programas de cambio y, a fin de cuentas, la capacidad de los titulares del poder de movilizar recursos y promover la cooperación y la asociación”.

políticas estatales, que habitualmente inducen la utilización de mecanismos “liberalizadores” como 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 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/gestiona el servicio (por ejemplo, una empresa privada subcontratada) y la que lo diseña/presupuesta/planifica (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 responsabilidades.

Un tercer tipo de problemas se relaciona con la tensión persistente que se produce entre la 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 los 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.<sup>36</sup>

Para concluir, debe destacarse que aun cuando los responsables públicos y/o líderes desarrollen las tareas apropiadas correspondientes a la coordinación, guía e integración de redes, los sistemas de gobernanza pueden fracasar en 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 la gobernanza.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> 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 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.

<sup>37</sup> Sin duda, la noción de fracaso de la gobernanza deviene esencial para entender el nuevo universo (incierto) de la acción de gobierno, y nos retrotrae a la vieja concepción maquiaveliana de la política como el arte de lidiar con las contingencias.

**BIBLIOGRAFÍA**

- AGUILAR, L. F. "Democracia y transición". En *La gobernabilidad democrática en México*, compilado por N. González y A. Labra. México: Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Gobernación, 2000.
- AGRANOFF, R., y V. Lindsay. "Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level". *Public Administration Review* (mayo-junio, 1983): 83-101.
- ALLI, J. C. "La gobernanza local". *Revista de Estudios de la Administración Local* (2003): 291.
- BAILEY, F. G. *Humbuggerly and Manipulation. The Art of Leadership*. Nueva York: Cornell University Press, 1988.
- BLANCO, I., y R. Goma. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.
- BÖRZEL, T. *¿Qué tienen de especial las "policy networks"? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*, 1997. Disponible en: <<http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>>.
- BOVAIRD, T. *et al.*, comps. *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Publishers, 2002.
- BROWN, J. "De la gobernanza o la constitución política del neoliberalismo", 2001. Disponible en: <<http://77attac.org/7fra/list7doc7brownes.htm>> [Consulta: 13 mayo 2003].
- BULMER, S. "The Governance of the European Union: a New Institutional Approach". *Journal of Public Policy* 13 (1994): 43-56.
- CACIAGLI, M. "Il clientelismo nel terzo mondo". *Rivista Italiana di Scienza Politica* 19, 2 (1989): 36-55.
- . *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- CAMPBELL, J. C. L.; J. R. Hollingstworth; y L. N. Lindberg. *The Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.



- CERNY, P. G. "The Limits of Political Power: Personal Leadership and Party Systems". En *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of State*, compilado por P. G. Cerny. Londres: Sage Publications, 1990.
- CHAQUÉS, L. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005.
- COMISIÓN EUROPEA. *La gobernanza europea. Un Libro Blanco*. Bruselas: Servicio de Publicaciones de la Comisión, 2001.
- CONSTANTINESCO, V. "Is Nice Really Nice?" En *Estructura política de la Unión Europea (el Tratado de Niza y sus efectos en los fundamentos constitucionales de la Unión)*, compilado por M. Martínez Cuadrado. Madrid: Alianza, 2001.
- DENTE, B. "Local Government Reform and Legitimacy". En *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, compilado por B. Dente y F. Kjellberg. Londres: Sage, 1991.
- EASTON, D. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu, 1982.
- EISENSTADT, S. N., y L. Roniger. *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- FONT, N. *New Instruments of Citizen Participation*. Barcelona: ICPS, Working Paper 152/98, 1998.
- GORE, A. *Gobernar con criterio empresarial*. Madrid: INAP (documento núm. 16), 1995.
- HIRSCHMAN, A. *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- HOOD, C. "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration* 69 (1991): 3-19.
- JESSOP, B. "The Regulation Approach and Governance Theory: Alternative Perspectives on Economic and Political Change". *Economy and Society* 3, vol. 24 (1995): 25-39.
- JUDGE, D.; G. Stoker; y H. Wolman. *Local Commons and Global Interdependence*. Londres: Sage, 1995.

- KICKERT, J. M.; E. Klijn; y J. Koppenjan, comps. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage, 1997.
- KLIJN, E. J. "Analysing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems". *Administration and Society* 28, 1 (1996): 90-119.
- KLIJN, E. J.; J. Koppenjan; y C. Termeer. "Managing Networks in the Public Sector. A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks". *Public Administration* 73 (1995): 437-454.
- KOOIMAN, J., comp. *Modern Governance: New Government-Society Relations*. Londres: Sage, 1993.
- \_\_\_\_\_. "Governing as Governance". Conferencia internacional sobre Democracia, gobernanza y bienestar en las sociedades globales. Barcelona 27-29 de noviembre. Disponible en <[www.iigov.org](http://www.iigov.org)>, 2003.
- \_\_\_\_\_, y M. Van Vliet. "Governance and Public Management". En *Managing Public Organisations*, compilado por K. Eliassen y J. Kooiman. Londres: Sage, 1993.
- KOTTER, J. P., y P. R. Lawrence. *Mayors in Action. Five Approaches to Urban Governance*, Nueva York: Wiley and Sons, 1974.
- LINDT, M. "The Catalitic State". *National Interest* 27 (1992): 38-55.
- LOWI, T. J. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *American Administration Review* 32 (1972): 24-63.
- LOWNDES, V.; L. Pratchett; y G. Stoker. "Trends in Public Participation: Local Government Perspectives". *Public Administration* 79, 1 (2001): 205-222.
- MARCH, J. G., y J. P. Olsen. *Democratic Governance*. Nueva York: The Free Press, 1995.
- MARIN, B., y R. Mayntz. *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus, 1991.
- MARSH, D. "The Development of the Policy Network Approach". En *Comparing Policy Networks*, compilado por D. Marsh. Buckingham: Open University Press, 1998.
- \_\_\_\_\_, y R. Rhodes. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

- MAYNTZ, R. "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'". *Instituciones y Desarrollo* 7 (2000): 15-24.
- . "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Reforma y Democracia* 21, Revista del CLAD (2001): 34-55.
- MDGD. "Reconceptualizing Governance". *United Nations Discussion Papers*, Management Development and Governance Division, núm. 2 (1997): 1-28.
- METCALFE, L. "La Comisión Europea como una organización-red". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 4 (1995): 25-36.
- MORATA, F. *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel, 1998.
- NATERA, A. *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- NUGENT, N. *The Government and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press, 1999.
- OSBORNE, D., y T. Gaebler. *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós, 1994.
- PIERRE, J., y B. G. Peters. *Governance, Politics and the State*. Londres: MacMillan Press, 2000.
- PETERS, B. G. "Globalization, Institutions and Governance". Documentos del European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC, núm 98/51 (1998): 1-34.
- PRATS, J. "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo". Colección de Documentos. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Disponible en: < [www.iigov.org/documentos](http://www.iigov.org/documentos) >, 2004.
- PUTNAM, R. D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton N. J.: Princeton University Press, 1993.
- POWELL, W. W. "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization". *Research in Organizational Behavior*, vol. 12 (1990): 295-336.
- RHODES, R. A. W. "The New Governance: Governing Without Government". *Political Studies* 44 (1996): 652-667.

- \_\_\_\_\_. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- ROSENAU, J. N., y E. O. Czempiel. *Governance Without Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- RUANO, J. M., comp. *Política europea y gestión multinivel*. Oviedo: Setem Ediciones, 2004.
- RUBIO, M. J. “Estados soberanos y gobernación: las mutaciones de las formas de organización política”. *Sistema* 171 (2002): 85-103.
- SARTORI, G. *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- SCHMITTER, P. C. “What is There to Legitimize in the European Union...and How Might this be Accomplished?” Florencia: Instituto Universitario Europeo, inédito, 2001.
- SCOTT, J. *Social Network Analysis*. Londres: Sage, 1991.
- SOLÀ, A. “La traducción de ‘governance’”. *PuntoyComa* (Servicio de Traducción de UE). Disponible en: <<http://europa.eu.int/7comm/translation/bulletins/puntoycoma>>, 2000.
- STEWART, J. “Innovació en la pràctica democràtica”. Documentos de Formación Municipal 54, Diputación de Barcelona, 1999.
- STOKER, G. “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 155 (1998): 3-35.
- \_\_\_\_\_, comp. *The New Management of British Local Governance*. Londres: MacMillan, 1998a.
- TUCKER, R. C. *Politics as Leadership*. Columbia: University of Missouri Press, 1981.
- VALLESPÍN, F. *El futuro de la política*. Madrid: Taurus, 2000.
- VANACLOCHA, F. J. “Políticas y estrategias. Dos mundos convergentes en la gestión pública directiva”. Córdoba: *Documentos FIAAP*, inédito, 2001.
- WASSERMAN, S., y K. Faust. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Nueva York: Cambridge University Press, 1994.

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

WILLIAMSON, O. E. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations". *Journal of Law and Economics*, vol. 22, 1 (1979): 25-53.

\_\_\_\_\_. *The Mechanisms of Governance*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 1996.

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

Recibido: 7 de diciembre de 2004

Aceptado: 15 de marzo de 2005