

<b>APUNTES PARA UNA TEORÍA DEL GOBIERNO MULTINIVEL EN EUROPA</b> .....	173
por Fritz W. Scharpf	
<b>UN DERECHO ADMINISTRATIVO SIN LÍMITES: REFLEXIONES SOBRE EL GOBIERNO Y LA GOBERNANZA</b> .....	203
por Martin Shapiro	
<b>LAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA VISION DE CONJUNTO</b> .....	213
por Erik-Hans Klijn	
<b>LAS IMPLICACIONES PARA LA DEMOCRACIA DE UNA BUROCRACIA EN RED</b> .....	245
por Laurence J, O'Toole, Jr.	

## PROLOGO

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

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

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

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

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

Las confusiones en la traducción han tenido diferentes orígenes. Por un lado, en la existencia de numerosas aproximaciones conceptuales al término gobernanza (*governance*) y su confusión, particularmente, con gobernabilidad (*governability*). Por otro lado, en la inexistencia hasta 1992 de un criterio académico para traducir el término al castellano, lo que dio lugar a que tanto en las obras científicas como en los documentos de organizaciones públicas se tradujese *governance* como *gobernanza*, *gobernabilidad*, *gobernando*, *buen gobierno* e. incluso, manteniendo el término inglés *governance*<sup>1</sup>.

El término *governance* tiene su origen en el francés antiguo (*gouvernance*) y tenía como equivalente en castellano *gobernanza*. A pesar de sus remotos orígenes, hasta la década de los noventa no se ha vuelto a utilizar este vocablo. Hoy en día, entre las diferentes opciones utilizadas se da por generalmente aceptada la utilización del término *gobernanza*<sup>1 2</sup>.

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

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

**Agustí Cernito i Martínez**

<sup>1</sup> Ante la elaboración del *Libro Bianco de la Gobernanza Europea*, se publicaron algunos trabajos con el objetivo de clarificar la traducción de *governance*. Véanse Soló (2000), Lázaro Carreter (2001) y Deferrari (2000).

<sup>2</sup> El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Incluyó una nueva definición de gobernanza en su 21.ª edición. Así, gobernanza es el «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía».

La Sección Filológica del Institut d'Estudis Catalans, en la sesión de 19 de octubre de 2001, aceptó que la traducción de *governance* al catalán fuese *governança*. A pesar de ello, recomendaba el uso de la palabra *governament*.

<sup>3</sup> <http://www.iigov.org>.

## LA GOBERNANZA HOY: INTRODUCCION<sup>1</sup>

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ

### I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

<sup>1</sup> Este texto fue discutido en el Seminario *Governança en les Societats Globals*, el 8 de abril de 2005, en la Universitat Oberta de Catalunya. Quiero agradecer los interesantes comentarios que se hicieron por todos los participantes.

<sup>2</sup> Pierre (2000b). p. 74.

<sup>3</sup> Lebessis y Paterson (1997), p. 8.

Por ello, en los últimos años, la gobernanza se está extendiendo y está siendo objeto de una importante atención. Desde una perspectiva general, la gobernanza se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias de los ciudadanos que coexisten en esta nueva realidad se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales<sup>4</sup>. En este sentido, la gobernanza como guía de la interacción entre actores interdependientes supone una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, permitiendo hacer frente a los numerosos intereses, recursos y visiones que los diferentes actores ostentan. La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas<sup>5 6</sup>. El surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos. La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados<sup>9</sup>.

## II. LA GOBERNANZA

Como ha señalado Mayntz) «la "gobernanza" se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas»<sup>7</sup>. La gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar.

La gobernanza está ganando terreno en los últimos años y se está imponiendo a otros sistemas de gobierno como la jerarquía o el mercado, que habían sido ampliamente utilizados anteriormente, aunque ello no significa una superación de los anteriores modos de gobernanza, sino una modulación y un reequilibrio<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Kohler-Koch (1999), p. 14.

<sup>5</sup> Mayntz (2001), p. 9.

<sup>6</sup> Morata y Hanf (2000), p. 5.

<sup>7</sup> Mayntz (1998; véase en este libro, p. 83).

<sup>8</sup> Prats Català (2005).

Esta evolución ha sucedido, como resumen Pierre y Tefets, por tres razones principales. En primer lugar, por la necesidad de introducir a los actores privados y las organizaciones representativas de intereses en la prestación de servicios, lo que ha permitido que los gobiernos hayan podido mantener sus niveles de prestación a pesar de los recortes presupuestarios que ha habido. En segundo lugar, por fomentar la participación, especialmente si tenemos en cuenta que la gobernanza implica la inclusión de actores privados y sociales en la gestión del sector público. Finalmente, por existir una relación de la prestación de servicios públicos con la legitimidad que se había visto ampliamente criticada por diferentes sectores durante la crisis de los años ochenta y noventa<sup>9</sup>.

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

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

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

<sup>9</sup> Pierre (2000a), p. 54.

<sup>10</sup> Prats Català (2005).

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

Pero, además, el concepto de gobernanza presenta también otro atractivo desde el punto de vista analítico, puesto que si la gobernanza es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública, puede ser entendida como una institución, es decir, como el conjunto de reglas del juego o constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones<sup>12</sup>.

Las instituciones son fundamentales porque establecen el marco de constricciones y de incentivos de la acción Individual y organizativa, hacen razonablemente previsibles los comportamientos y permiten formular expectativas sensatas. Es decir, las instituciones reducen incertidumbres derivadas tanto de las complejidades de los problemas a resolver como de las limitaciones de las mentes individuales para procesar la información disponible. Las instituciones, además, median en los conflictos y ofrecen sistemas de incentivos, aportando la estabilidad necesaria para el desarrollo social<sup>13</sup>, y permiten explicar por qué surge la gobernanza en un determinado ámbito, cómo cambia a lo largo del tiempo o por que se mantiene en un estadio determinado.

En esta aproximación conceptual a la gobernanza es interesante poner de manifiesto que una gobernanza basada en las reglas comentadas hasta ahora ha de servir para que exista una mejor gobernabilidad. Es decir, la gobernanza no es un objetivo en sí mismo, pero sí un medio para conseguir unavariadde objetivos que son escogidos independientemente por los actores implicados y afectados<sup>14</sup>. Siguiendo a Prats, «la gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado»<sup>15</sup>. Y uno de los aspectos que tendrá relevancia para ello será precisamente la gobernanza. El tejido institucional que configura la gobernanza tendrá sus efectos en la gobernabilidad, es decir, la capacidad de las instituciones democráticas para asumir y procesar democráticamente el conflicto<sup>16</sup>. La calidad de la gobernabilidad está basada en el grado de

<sup>11</sup> Rhodes (2000).

<sup>12</sup> Igualmente, Prats Català (1997), pp. 80-88, y Prats Cabrera (2003), pp. 243 y ss.

<sup>13</sup> North (1993), pp. 3-11.

<sup>14</sup> Schmitter (2001 a) y Prats Cabrera (2003).

<sup>15</sup> Prats Català (1999).

<sup>16</sup> Prats Català (2000).

desarrollo institucional de la gobernanza que hay en una sociedad. Como continúa Prats, «un sistema es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales —instituciones— dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias»<sup>17</sup>.

### III. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA GOBERNANZA

La gobernanza considera que el Estado tiene unas atribuciones diferentes y, además, se relaciona de manera diferente con la sociedad. El Estado se vuelve menos poderoso y opera, en una red conformada también por actores privados, como un actor más, acoplándose a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de manera flexible<sup>18 19</sup>. Partiendo de esta idea se debe señalar que no todas las aproximaciones a la gobernanza entienden este reequilibrio de la misma forma. De hecho, las diferentes aproximaciones vienen directamente condicionadas por el sistema político institucional propio de cada país.

Rhodes recoge, por ejemplo, una definición de gobernanza en la que se asume que el gobierno ha perdido toda su capacidad de gobernar, siendo la gobernanza el producto de redes autoorganizadas e interorganizacionales<sup>19</sup> (Kooiman también argumenta que la gobernanza, en el momento actual, es un fenómeno interorganizacional y que se entiende mejor bajo la perspectiva de la co-gestión, co-dirección y co-quería<sup>20</sup>.

Klijn, Kickert, Kooiman y otros autores, principalmente holandeses, argumentan que el vacío de legitimidad, la complejidad de los procesos políticos y la multitud de instituciones implicadas reducen el gobierno a uno más de entre los muchos actores. Así, según el gobierno dirige a distancia y las políticas se producen en el marco de las redes, que son ámbitos de interrelación entre actores caracterizados por la dependencia y la interacción<sup>21</sup>.

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

<sup>17</sup> Prats Català (1999).

<sup>18</sup> Mayntz (2001), p. 11.

<sup>19</sup> Rhodes (1997a). p. 15.

<sup>20</sup> Kooiman (1993, 2003).

<sup>21</sup> Kickert (1993).

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

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

Existen, así pues, numerosas diferencias entre las cuatro aproximaciones. Desde Europa la gobernanza se identifica más con la implicación de la sociedad en los procesos de gobierno (*governing*), mientras que en los Estados Unidos dicho término retiene buena parte de su concepción inicial como dirección (*steering*)<sup>26</sup>. De hecho, estas diferencias responden a diferencias en los respectivos sistemas político-administrativos puesto que, como se puede observar, el papel que tienen el Estado y la sociedad no es el mismo en los Países Bajos, Alemania o los Estados Unidos y, por ende, el rol que les otorgan los autores holandeses, alemanes o americanos, respectivamente<sup>27</sup>.

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

<sup>22</sup> Scharpf (1993), p. 9.

<sup>23</sup> Peters (1998a).

<sup>24</sup> Peters (1998a).

<sup>25</sup> Pierre (2000b), p. 12.

<sup>26</sup> Pierre (2000b), p. 7.

<sup>27</sup> Mayntz (2001), p. 9.

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

A pesar de todo ello, no se puede obviar el hecho que, como apunta Mayntz, los actores públicos que participan en una red disfrutan de un estatus muy especial y privilegiado, puesto que controlan instrumentos y recursos de intervención cruciales<sup>29</sup>. Son actores estratégicos ya que, siguiendo la propuesta de Coppedge, cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones<sup>30</sup>. Así, el Estado tiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones autoritarias —por ejemplo, en los casos en que los actores de la red no lleguen a un acuerdo— y el derecho a intervenir con una norma o con una decisión administrativa, en el caso de que la propia red no satisfaga las expectativas de regulación. El Estado, las Administraciones Públicas, tienen un papel estratégico en la gobernanza. - -

#### IV. LA GOBERNANZA Y LA DEMOCRACIA

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

Como observa Mayntz, existe un hiato entre la teoría de la democracia y la teoría de la gobernanza política<sup>31</sup>. Esta conclusión es lógica si observamos, siguiendo a esta autora, que los actores privados en el interior de las redes no gozan de legitimidad democrática y que, además, el fundamento de su intervención en las redes, la cooperación horizontal, no es un sustituto de la democracia, aun cuando pueda considerarse que la única manera de que determinados intereses sociales se vean representados es, precisamente, a través de las redes<sup>32</sup>. En la misma línea se manifiestan otros autores al obser-

<sup>28</sup> Pierre (2000b), p. 25.

<sup>29</sup> Mayntz (1998; véase en este libro, p. 89).

<sup>30</sup> Coppedge (1996).

<sup>31</sup> Mayntz (1998; véase en este libro, p. 92).

<sup>32</sup> Mayntz (1998; véase en este libro, p. 92).

var que la legimitidad de la gobernanza es claramente deficiente desde el momento en que la soberanía popular no surge en los procesos<sup>33</sup>.

Desde un punto de vista general, se debe partir de la consideración de que la incidencia de la gobernanza en la legitimidad democrática del Estado variará, desde un punto de vista general, en función del concepto de democracia y de gobernanza que se maneje, en cada momento. En particular, nos interesa poner de relieve que, tal vez, en el ámbito de la gobernanza, el contenido del principio democrático adoptará una extensión diferente de la que debería tener en otros ámbitos y que, por tanto, no sea suficiente tener en mente un concepto limitado de democracia, como por ejemplo el que se deriva de los trabajos de Dahl sobre la poliarquía<sup>34</sup>, y debe tenerse en cuenta un concepto de democracia participativa<sup>35 36</sup>.

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

7 cómo pueden ser aseguradasja igualdad y la libertad que se derivan del principio democrático<sup>36</sup>.

Para hacer frente a este reto puede ser de utilidad traer a colación el concepto de metagobernanza que apunta Kooiman, según el cual «se puede encontrar una base al aplicar los metaprincipios normativos a los aspectos fundamentales de gobierno», mediante los cuales se «guía la conducta de los actores implicados en las interacciones de gobierno, directamente en sus actividades»<sup>37</sup>.

4 (Las relaciones entre, la-democracia y la gobernanza se deben plantear (desde la perspectiva de la complementariedad y no. deja sustitución. Esfo significa que los principios democráticos deben inspirar las normas y valores

<sup>33</sup> Eriksen (2001). Las mismas dudas son planteadas por Schmitter (2001 b), p. 7,

<sup>34</sup> Dahl (1999).

<sup>35</sup> Respecto a la evolución de los modelos de democracia participativa, véase, entre otros. Cotareio (1990), pp. 71 y ss.

<sup>36</sup> Sorensen (2002).

<sup>37</sup> Kooiman (2003; véase en este libro, p. 77).

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

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

## V. LOS PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA

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

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

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

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

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

<sup>38</sup> Peters (2003).

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

/ Sin embargo, estos y otros principios que se han incluido entre los de buena gobernanza no lo son, a nuestro entender. Por un lado, porque algunos de ellos no son principios de buena gobernanza, sino principios de buena administración a los que últimamente se han referido diferentes instituciones. Los principios de buena administración se dirigen a los funcionarios y personal de los organismos públicos y regulan sus relaciones con los ciudadanos y, por tanto, tienen un ámbito más específico que los principios de buena gobernanza, que se refieren a las relaciones entre actores políticos<sup>39</sup>. Por otro lado, porque otros hacen referencia al funcionamiento de las instituciones y no tanto a sus relaciones con otros actores.

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

### El principio de participación

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

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

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, el art. II-1 01 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que prevé el derecho a una buena administración.

<sup>40</sup> Freeman (2000), p. 547.

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

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

### El principio de transparencia

Como observan Marsh y Rhodes, existe la impresión general de que las redes son estructuras no transparentes e impenetrables de representación de intereses, lo que supone una amenaza a la eficacia y la legitimación democrática del sector público<sup>41</sup>. Ahora bien, a pesar del carácter generalizado de esta impresión, en la actualidad existen diversos mecanismos cuyo objetivo es, precisamente, hacer frente a dicha situación.

La transparencia tiene importantes consecuencias, puesto que, por un lado, permite incrementar la legitimidad democrática de las propias Administraciones<sup>42</sup> y, por otro, ayuda a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos, en los asuntos públicos. Finalmente, y como consecuencia de los puntos anteriores, la transparencia se erige en un mecanismo a través del cual se manifiesta el principio de rendición de cuentas (*accountability*) de los poderes públicos.

### El principio de rendición de cuentas (*accountability*)

Tradicionalmente, los instrumentos más importantes para garantizar la rendición de cuentas eran las elecciones y la participación de los ciudadanos en ellas. Éstos son los que se conocen como mecanismos de rendición de cuentas verticales<sup>43</sup>.

La gobernanza implica una redefinición de los mecanismos de rendición de cuentas. En los últimos años han ido surgiendo nuevos mecanismos de rendición de cuentas que son más flexibles y permiten superar los problemas planteados a lo largo del tiempo por los mecanismos más tradicionales. La rendición de cuentas horizontal englobaría los mecanismos públicos creados por el Estado a fin de supervisar los propios abusos e ineficiencias (los defensores del pueblo, las estructuras de poder descentralizadas, la participación ciudadana, el control de la prensa, el establecimiento de medidas de control administrativo internas o el acceso a la información y la transparencia)<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Marsh y Rhodes (1992), p. 249-268.

<sup>42</sup> Véase Cerrillo i Martínez (1998), pp. 30 y ss.

<sup>43</sup> Schacter (2000a), p. 1.

<sup>44</sup> Véase al respecto Schacter (2000b), p. 1.

La interacción de una pluralidad de actores, la intervención de una *multitud de manos*, dificultan la rendición de cuentas<sup>45</sup>. No podemos olvidar que cada actor será responsable y, por ello, deberá rendir cuentas ante públicos diferentes a través de los concretos mecanismos que cada uno, en función de su autonomía, determine. Pero, al final, serán los poderes públicos los que deberán rendir cuentas de las decisiones tomadas y aplicadas por la Administración Pública.

### El principio de eficacia

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

### El principio de coherencia

Tal y como observa Peters, «tan importante como tener objetivos articulados, es la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados»<sup>46</sup>. Éste es el objetivo del principio de coherencia. Existen determinadas políticas que rebasan las fronteras de las políticas sectoriales, por lo que repercuten en otros ámbitos sectoriales y, por tanto, inciden en otros intereses, lo que obliga a tenerlas en cuenta. Siguiendo a Hoebink, la coherencia de una política puede definirse como la no concurrencia de efectos políticos que son contrarios a los resultados intencionados o a los fines de una *política*. Una definición más amplia comprendería que «los objetivos de una política en un ámbito determinado no puedan ser socavados ni obstruidos por acciones o actividades del gobierno en dicho ámbito o en los de otras políticas»<sup>47</sup>.

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

<sup>45</sup> Bovens (1998), p. 45, y Rhodes (1997b), p. 59.

<sup>46</sup> Peters (2003).

<sup>47</sup> Hoebink (1998), p. 20.

<sup>48</sup> Martin-Retortillo (1983), pp. 44 y ss.

un sistema complejo<sup>49</sup>. Ahora bien, en la actualidad, además de este mecanismo, es importante introducir otros que aseguren que a diferentes niveles se puede mantener la coherencia entre las políticas públicas.

## VI . LAS REDES DE ACTORES

Tal y como se ha apuntado *anteriormente*, la gobernanza es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en desarrollo de una determinada política pública. En la actualidad, esta *interacción* se produce en *entornos* más o menos estables que se conocen como *redes de políticas públicas*<sup>50</sup>.

La incorporación del concepto de red a la ciencia política se ha justificado por la limitación observada en los gobiernos como centros de dirección, especialmente durante los años setenta y ochenta, y por (a) aparición de numerosos actores de diversa naturaleza y procedencia en el ámbito de las políticas públicas<sup>51</sup>. Es decir, el concepto de red pretende ser un mecanismo para *superar esas disfuncionalidades* y reconocer la existencia de *numerosos actores que inciden en las políticas públicas* en el momento en el que las sociedades modernas se caracterizan por su diversidad plural y su complejidad<sup>52</sup>.

Existen numerosas y diversas aproximaciones a las redes de políticas públicas, lo que ha llevado a algún autor a referirse a ellas como una *variedad babilónica* de conceptos y aplicaciones de las redes o a catalogarlas como una *fashionable catch-word* en los últimos años<sup>53</sup>. Para otros autores, las redes son un instrumento analítico muy importante para entender las relaciones entre las interacciones de los actores en los diversos sectores de las políticas públicas<sup>54</sup>. En todo caso, esta diversidad dificulta el establecimiento de una única definición de red<sup>55</sup>.

<sup>49</sup> Comisión Europea (2001),

<sup>50</sup> Kickert, Klijn y Koppenjan (1997c), p. 437, y Peters (1998b), p. 21.

<sup>51</sup> Kickert, Klijn y Koppenjan (1997a), pp. 1 y 4.

<sup>52</sup> Fox y Miller, por ejemplo, observan cómo las redes son una característica de la Administración Pública postmoderna (Fox y Miller, 1998, p. 149).

<sup>53</sup> Börzel (1998), p. 253, y Börzel (1997).

<sup>54</sup> Börzel (1998), p. 254.

<sup>55</sup> Hay (1998), p. 34. Igualmente, Klijn (1997), p. 28; Klijn, Koppenjan y Termeer (1995), p. 439, y Peters (1998b), p. 22.

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

Siguiendo a Börzel, una red es «un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos»<sup>50</sup>.

Nos interesa destacar las muy diversas aproximaciones al concepto de red, que responden a otras tantas escuelas en el ámbito de la ciencia política<sup>56 57</sup>. En contra de lo que ha sido apuntado por Dowding<sup>58</sup>, la existencia de diversas aproximaciones a las redes, con sus fortalezas y debilidades, puede permitir comprender mejor el concepto y sus consecuencias. Así, resumidamente, podríamos hablar de la existencia de tres aproximaciones diferentes: la anglosajona, la nórdica (Países Bajos, Suecia, Noruega) y la alemana. De hecho, esta triple aproximación la podríamos reducir a una doble tipología que las diferencia en función de que se consideren o bien como un mecanismo de intermediación de intereses que define las redes como un nuevo término para referirse a las diferentes formas de relación entre los grupos de interés y el Estado, o como una forma de gobernanza que concibe las redes como una forma específica de gobernanza, como un mecanismo específico para movilizar los recursos políticos en situaciones en las que los recursos están ampliamente dispersos entre los actores públicos y privados<sup>59 60</sup>.

Desde la primera perspectiva, que podríamos identificar con la literatura anglosajona, se propone una nueva explicación de las relaciones entre el Estado y los intereses sociales que vaya más allá del pluralismo y del neocorporativismo<sup>61</sup>. Se ha seguido esta primera línea para estudiar los procesos de elaboración de diversas políticas sectoriales en diversos países. Así, las redes se erigen como un instrumento analítico que permite examinar las relaciones de intercambio institucionalizadas entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

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

<sup>56</sup> Börzel (1998), p. 254.

<sup>57</sup> Bogason y Toonen (1998), p. 209, y Marsh y Smith (2000), p. 4.

<sup>58</sup> Dowding (1995).

<sup>59</sup> Börzel (1998), pp. 255 y ss.

<sup>60</sup> En la misma línea. Klijn (1997; véase en este libro, pp. 224 y ss.).

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

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

A pesar de su relativa juventud, las redes ya han sido objeto de crítica al considerarlas estructuras de representación de intereses impenetrables y poco transparentes que amenazan la efectividad, la eficacia, la eficiencia y la legitimación democrática del sector público<sup>61</sup>. Kicker)ha recogido buena parte de estas críticas hacia las redes, que se exponen a continuación<sup>62</sup>:

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

<sup>61</sup> Marsh y Rhodes (1992), pp. 249-268.

<sup>62</sup> Kickert, Klijn y Koppenjan (1997c), p. 171.

Por contra, a pesar de estas críticas, las redes presentan aspectos positivos que justifican su uso y extensión:

- Las redes, los grupos de interés y las organizaciones implementadoras están implicados en la formulación de políticas. Como resultado, se enriquecerá el proceso con la información, el conocimiento y la participación de que disponen los actores implicados.
- La participación de dichas organizaciones implica una mayor aceptación social. Así, la implementación y la ejecución serán entonces menos costosas y producirán más fácilmente sus efectos.
- La participación de individuos, grupos y organizaciones indica que una amplia variedad de intereses y valores serán tenidos en cuenta, lo que es favorable desde un punto de vista democrático.
- Las redes permiten a los gobiernos dirigir las necesidades y problemas sociales Incluso cuando las capacidades están limitadas. Así, se puede mejorar la capacidad de solventar problemas y, por ello, la eficacia del gobierno.
- Las redes reducen los costes de transacción en situaciones de toma de decisión complejas al proveer una base de conocimiento común, experiencia y orientación, lo que reduce la inseguridad al promover el intercambio mutuo de información.
- Las redes pueden reequilibrar las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales<sup>63</sup>.

#### A. Las características de las redes

Las redes se pueden definir de forma simple por la existencia de una pluralidad de actores y las relaciones necesarias entre ellos. Además, las redes se caracterizan por un grado elevado de flexibilidad e informalidad. Tal y como expone Klijn, se pueden extraer tres características de las redes<sup>64</sup>:

##### **Pluralidad de actores y objetivos**

En las redes coexisten una variedad de actores que tienen sus propios objetivos y estrategias. V, precisamente, las políticas públicas son el resultado,

43 Börzel(1998), p. 202.

<sup>64</sup> Diferentes autores incluyen más o menos características. En nuestro análisis seguimos a Kijkert, Klijn y Koppenjon (1997b), p. 29.

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

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

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

##### **interdependencia entre actores**

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

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

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

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

dad la configuración del interés general no es trascendente a los intereses de la sociedad, sino que es inmanente a ellos y que, por lo tanto, deben ser considerados<sup>65</sup>.

### **Interacción entre actores**

De acuerdo con el modelo que estamos presentando, las políticas públicas son el resultado de las interacciones entre los actores de la red. En esta línea, Scharpf ha concluido que «es poco probable, si no imposible, que una política pública de cualquier tipo pueda resultar del simple proceso de elección de un único actor. La formación de políticas y su implementación son inevitablemente el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores separados con sus intereses, objetivos y estrategias también separados»<sup>66</sup>.

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

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

### **B. El papel de los poderes públicos en las redes**

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

<sup>65</sup> Véase, en general, sobre esta distinción. Nieto (1991).

<sup>66</sup> Citado por Klijn (1997), P. 17.

No obstante, el gobierno y las Administraciones Públicas también se ven sometidos a algunas características especiales. El servicio objetivo al interés general supone que muchas veces el gobierno tenga una limitación estratégica importante que no tienen los actores no públicos, ya que el margen de negociación del gobierno es menor del que pueden disponer otros actores al tener que cumplir los objetivos fijados por el ordenamiento jurídico y actuar de acuerdo con las normas y reglas previstas. Además, el gobierno se ve sometido a la supervisión democrática. Así, generalmente, no se espera sólo que el gobierno y la Administración Pública actúen eficaz y eficientemente, sino que también actúen legítimamente<sup>67</sup>.

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

## **VII. CONTENIDO DEL LIBRO**

El libro recoge diez artículos escritos por relevantes autores relativos a la teoría de la gobernanza, su evolución histórica y contextualización actual y a las redes de políticas públicas.

Son muchos los artículos que se han escrito hasta el momento sobre la gobernanza y las redes de políticas públicas. El lector probablemente habrá comprobado que la mayoría están escritos en inglés y que aún no se han generalizado los que han incorporado el concepto de gobernanza a la producción académica en castellano. Siendo conscientes de esta situación, se ha querido hacer una selección de artículos que planteen cuestiones diversas relativas a la gobernanza y a las redes de políticas públicas. Así, en los artículos recogidos a continuación se analiza el surgimiento y la evolución de la teoría de la gobernanza, su relación con la democracia, el papel de la Administración Pública y los poderes públicos en general en la gobernanza, la incidencia que la gobernanza tiene en el Derecho, el impacto de la gobernanza en el desarrollo y en el proceso de construcción europea y, finalmente, una caracterización de las redes de políticas públicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BOGASON, P., y TOONEN, T. A. J. (1998): «Introduction: networks in public administration», *Public Administration*, n.º 76, Summer.
- BÖRZEL T. A. (1997): «What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance». *European Integration Online Papers (EIoP)*, n.º 1,16.
- (1998): «Organizing Babylon —on the different conceptions of policy networks», *Public Administration*, n.º 76, Summer.
- BOVENS, M. (1998): *The quest for responsibility. Accountability and citizenship in complex organizations. Theories of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.

- CERRILLO & MARTÍNEZ, A. (1998): *Transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *La gobernanza europea: un libro blanco*. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea.
- COPPEDGE, M. (1996): «El concepto de la gobernabilidad. Modelos positivos y negativos», en PNUD-CORDES (eds.). *Ecuador: Un problema de gobernabilidad*, Quito: CORDES-PNUD.
- COTARELO, R. (1990): *En torno a la teoría de la democracia*, Cuadernos y Debates, n.º 23. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- DAHL R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- DEFERRARI, D. (2000): «Governance o las tribulaciones de un terminólogo», *Punto y Coma*, n.º 40.
- DOWDING, K. (1995): «Model or metaphor? A critical review of the policy network approach», *Political Studies*, n.º XLIII.
- ERIKSEN, E. O. (2001): *Governance or democracy? The White Paper on European Governance*, Jean Monnet Working Paper, n.º 6/00.
- Fox, C. J., y MILLER, H. T. (1998): *Postmodern Public Administration*. Londres: Sage.
- FREEMAN, J. (2000): «The private role in public governance». *New York University Law Review*, n.º 75, 3.
- HAY, C. (1998): «The tangled web we weave: the discourse, strategy and practice of networking», en D. Marsh (ed.), *Comparing policy networks*, Buckingham: Open University Press.
- HOEBINK, P. (1998): «Coherencia y política de desarrollo en la Unión Europea», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 2, primavera-verano.
- KICKERT, W. J. M. (1993): «Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management», en J. Kooiman (ed.). *Modern governance. New government-society interactions*, London: Sage.
- KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E.-H., y KOPPENJAN, J. F. M. (1997a): «Introduction: a management perspective on policy networks», en W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.
- (1997b): *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, London: Sage.
- (1997c): «Managing networks in the public sector: findings and reflections», en W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.
- KLIJN, E.-H. (1997): «Policy networks: an overview», en W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage.
- KLIJN, E.-H.; KOPPENJAN, J. F. M., y TERMEER, K. (1995): «Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks», *Public Administration*, n.º 73, Autumn.
- KOHLER-KOCH, B. (1999): «The evolution and transformation of European governance», en B. Kohler-Koch y E. Rainer (eds.), *The transformation of European governance*, London: Routledge.
- KOOIMAN, J. (ed.) (1993): *Modern governance. New government-society interactions*, London: Sage.
- (2003): «Governing as governance», ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Gobernanza, Democracia y Bienestar Social*, Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- LAZARO CARRETER, F. (2001): «Novísimos», *El País*, 7 de enero.
- LEBESSIS, N., y PATERSON, J. (1997): *Evolution in governance: what lessons for the Commissions? A first assessment*, Working Paper, Bruselas: European Commission, Foward Studies Unit.
- 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. A. W. (1992): *Policy networks in British government*, Oxford: Oxford University Press.
- MARSH, D., y SMITH, M. (2000): «Understanding policy networks: towards a dialectical approach», *Political Studies*, n.º 48.
- MARTIN-RETORTILLO, S. (1983): *El reto de una Administración racionalizada*. Madrid: Civitas.
- MAYNTZ, R. (1998): *New challenges to governance theory*, European University Institute, The Robert Schuman Centre - Jean Monnet Chair Papers. n.º 50, Florence.
- (2001): «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n.º 21.
- MORATA, F., y HANF, K. (2000): *Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernanza del medio ambiente en Cataluña*, Working Paper, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- NIETO, A. (1991): «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en AA.VV. (eds.). *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. III, Madrid: Civitas.

- NORTH, D. C. (1993): *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- PETERS, Guy B. (1998a): *Globalization, institutions and governance*, Florence: European University Institute, Jean Monnet Chair.
- (1998b): «Policy networks: myth, metaphor and reality», en D. Marsh (ed.), *Comparing policy networks*, Buckingham: Open University Press.
- (2003): «La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?», *Reforma y Democracia. Revista Del CLAD*, n.º 27.
- PIERRE, J. (2000a): *Governance, Politics and the State*, Macmillan: Hampshire.
- (2000b): «Introduction: Understanding governance», en J. Pierre (ed.), *Debating governance. Authority, steering, and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- PRATS CABRERA, J. O. (2003): «El concepto y el análisis de la gobernabilidad». *Instituciones y Desarrollo*, n.ºs 14-15.
- PRATS CATALÀ, J. (1997): «Por unos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social», en J. Prats Català y J. Company Sanús (eds.), *La reforma de los Legislativos en América Latina. Un enfoque institucional*, Valencia: Tirant lo Blanch-ESADE-Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (1999): *Gobernabilidad y globalización* (inédito).
- (2000): «Previendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política», *DHIAL*, n.º 3.
- (2005): *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid: INAP.
- RHODES, R. A. W. (1997a): «Introduction», en W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, London: Sage.
- (1997b): *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- (2000): «Governance and Public Administration», en J. Pierre (ed.), *Debating governance. Authority, steering, and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- SCHACTER, MARK (2000): «When accountability fails: a framework for diagnosis and action», *Institute on Governance. Policy Brief*, n.º 9, May.
- SCHARPF, F. W. (1993): «Games in hierarchies and networks: introduction», en F. W. Scharpf (ed.), *Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*, Frankfurt am Main-Boulder, Colorado: Campus Verlag-Westview Press.

- SCHMITTER, P. C. (2001): *What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished?*, Jean Monnet Working Paper. n.º 6/00.
- SOLÀ, A. (2000): «La traducción de governance», *Punto y Coma*, n.º 65.
- SORENSEN, E. (2002): «Democratic theory and network governance», Paper presented en el Workshop n.º 12 *Demokrati og administrativ reform i Norden*. Ålborg.