

La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública

Antonio Natera Peral*

Palabras clave: *Gobernanza, gestión de redes, Administración pública.*

Si la acción de gobierno era considerada tradicionalmente el núcleo central de la política por su capacidad indiscutida para afrontar los problemas sociales, en la actualidad la política se expresa cada vez más en términos de gobernanza.

Hasta hace poco más una década el vocablo «gobernanza» (*governance*) se utilizaba precisamente como sinónimo acción de gobierno o de dirección política. Sin embargo, su nuevo atractivo -y la correspondiente extensión semántica- se debe en gran medida a que se ha revelado como una categoría útil para analizar, desde nuevas perspectivas teóricas y metodológicas, la totalidad de instituciones, actores y relaciones implicadas en los procesos de gobierno y de gestión pública, vinculando en un sentido mucho más amplio e integrador el sistema político con su entorno económico y social.

En el año 2005 han visto la luz de forma casi simultánea dos libros publicados por el Instituto Nacional de Administración Pública que tienen a la gobernanza como centro de interés analítico. El primero de ellos es la compilación y traducción al castellano de artículos sobre la gobernanza realizada por Agustí Cerrillo.

Bajo el título de *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, el libro reúne un conjunto de artículos relevantes que tienen como autores a especialistas europeos, norteamericanos y australianos, acompañados por una introducción del compilador que sitúa al lector en el debate sobre la gobernanza (en adelante las referencias a este libro se realizan con el nombre del autor de cada capítulo seguido del número de página).

G. Peters y J. Pierre (Universidades de Pittsburg y Gothenburg, respectivamente) analizan en sendos capítulos las razones del interés por la gobernanza en conexión con las transformaciones acaecidas en el Estado y la sociedad durante las últimas décadas, así como la utilización del concepto de gobernanza en los estudios sobre administración y la gestión pública; J. Kooiman (Universidad Erasmus) aborda la utilización del concepto la gobernanza en las distintas disciplinas de las ciencias sociales y realiza distinciones enormemente sugerentes con otros

* *Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Carlos III de Madrid.*

conceptos próximos; R. Mayntz (Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades) se centra en el estudio de la evolución de la teoría de la gobernanza, influida por los procesos de europeización y globalización, para plantear que, en la actualidad, la gobernanza alude a redes de gobierno y a formas no jerárquicas de coordinación entre actores; R.A.W. Rhodes (Universidad Nacional de Australia) asocia igualmente la gobernanza con la emergencia de un modo de regulación social basado en redes autoorganizadas e interorganizativas, que es diferente aunque complementario de los modos tradicionales como los mercados y las jerarquías; J. Prats (Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña) analiza la evolución de la administración pública desde el paradigma burocrático hasta el modelo gerencial, y de éste hacia el modelo emergente de la gobernanza; F. Scharpf (Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades) teoriza sobre la idea de la gobernanza aplicada a la Unión Europea como estructura significada de gobierno multinivel y evalúa diferentes modelos de interacción (multinivel) en la gobernanza europea; M. Shapiro (Universidad de California) analiza los límites y oportunidades a los que se enfrenta el derecho administrativo como consecuencia de los nuevos escenarios que abre la gobernanza; E.-H. Klijn (Universidad Erasmus) proporciona una visión general de los diferentes enfoques provenientes de la ciencia política y la teoría de las organizaciones centrados en el estudio de las redes de políticas públicas; y, finalmente, L. J. O'Toole (Universidad de Georgia) aborda las diversas implicaciones para la democracia del modelo de administración en red.

No cabe duda de que se trata de una obra valiosa, no sólo por la pluralidad de autores, aportaciones y perspectivas analíticas recogidas en ella, sino también por el hecho mismo de la cuidada selección en un único volumen, y por primera vez en castellano, de trabajos relevantes sobre gobernanza y redes de políticas públicas. Su valor divulgativo es, pues, incuestionable.

El segundo libro, que tiene por autor a Joan Prats (Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña), integra un conjunto de ensayos interpretativos ciertamente densos y sugerentes por la gran cantidad de ideas y referentes para el debate que contiene (en adelante las referencias a este libro se realizan con el nombre del autor seguido del número de página).

La obra lleva por título *De la Burocracia al Management, Del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*, que justamente revela la clave de su argumento central: las limitaciones y críticas a la burocracia como paradigma de racionalidad administrativa dieron paso al modelo gerencial o neoesempresarial (la corriente mayoritaria de la Nueva Gestión Pública), pero las insuficiencias de éste provocaron el tránsito a la gobernanza, que se postula en nuestros días como paradigma emergente. No obstante, y ésta es una apreciación de carácter general a tener siempre presente, «a diferencia de los modelos anteriores, la gobernanza no pretende tener valor de racionalidad universal, coexiste con la burocracia y la gerencia pública y tiene formas de expresión extraordinariamente plurales (...) Se presenta, en definitiva, como el modo de gobernanza característico de una sociedad compleja, diversa, interdependiente y dinámica en la que las Administraciones actúan con racionalidad limitada, el conocimiento se halla fragmentado entre diversos actores y la realización de los intereses generales depende de la calidad de interacción entre las Administraciones públicas, lo que podemos definir como gobierno multinivel, y de éstas con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado» (prólogo de Jordi Sevilla: 13).

La obra se divide en cuatro grandes capítulos. El primero aborda los desafíos que la globalización plantea a las capacidades del Estado para enfrentarse a los problemas colectivos y, específicamente, su impacto sobre las Administraciones y la gestión pública. En el segundo capítulo Prats realiza un apretado recorrido, repleto de elementos para la reflexión y el debate, de los últimos veinticinco años de transformaciones en las Administraciones públicas, particularmente en España y América Latina. El tercer capítulo desarrolla el argumento principal del libro al centrarse en el análisis e interpretación del sentido de esas transformaciones: de la burocracia a la gerencia; de la gerencia a la gobernanza. El último capítulo describe brevemente cuatro ejemplos o expresiones de la gobernanza a modo de ilustraciones o referentes empíricos en los que se refleja la evolución de la burocracia a la gobernanza

pasando por el modelo gerencial: la reforma del sistema educativo en Chicago, el tránsito del gobierno a la gobernanza local en regiones y ciudades, la evolución hacia la gobernación de los sistemas de regulación en la OCDE, y la reorientación en el mismo sentido de los sistemas de cooperación y ayuda al desarrollo.

La aparición de estos dos libros en castellano representa una excelente oportunidad que nos da pie para realizar una breve revisión de algunos de los temas, ideas y conceptos básicos sobre la gobernanza, que se hallan presentes de forma destacada en ambos volúmenes y que agrupamos en seis grandes apartados. El primero aborda los rasgos característicos de la noción de gobernanza; el segundo se centra en la razones de su emergencia en la agenda investigadora en conexión con el debate acerca de las transformaciones del Estado; el tercero presenta los principales ámbitos de aplicación de la gobernanza; el cuarto señala algunos de los requisitos de la gobernanza democrática; el quinto aborda la visión de la gobernanza concebida como gestión de redes; y, el último apartado, atiende al debate abierto sobre los aspectos positivos y negativos y, en particular, las tensiones que aquejan a los sistemas de gobernanza.

En esta revisión también incorporamos, aparte de las referencias centrales a los libros señalados, algunos elementos conceptuales propios y referencias complementarias de obras y autores significados que han contribuido a la perspectiva de la gobernanza.

1. Un nuevo estilo de gobernar

La gobernanza se ha convertido en una palabra «fetiche» que hemos ido asumiendo de buena gana porque expresa una nueva forma entender los límites y oportunidades del Estado en sus relaciones con la sociedad. Y ello con independencia de que se utilice en muchas ocasiones por razones no estrictamente analíticas, académicas o científicas, sino puramente retóricas y, por supuesto, ideológicas.

Aunque el término «gobernanza» se aplica de distintas maneras y adopta múltiples significados -y de ello dan cuenta sobradamente los dos libros de referencia recién publicados- hay, con todo, un acuerdo elemental acerca de que la gobernanza se refiere a la puesta en práctica de modos de gobernar mucho más cooperativos en los que parecen difuminarse los límites entre los sectores público y privado. De hecho, la gobernanza surge en el contexto (y, en buena medida, como respuesta) de la llamada «crisis de la gobernabilidad», discurso éste de la eficiencia que enfatizaba la relevancia de las interacciones Estado-sociedad y la coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales en el *policy-making*.

El concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de regulación jerárquico del Estado, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales. Su esencia es la importancia primordial de los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las estructuras estatales, esto es, se caracteriza por la interacción entre actores autónomos y por redes entre organizaciones (Rhodes 1996; Mayntz 1997).

Desde este planteamiento, no es extraño que uno de los espacios más relevantes para el análisis siga siendo el de las redes integradas por actores públicos y privados que se observan en niveles específicos o sectores de las políticas públicas (Klijn 1996) y, asimismo, que uno de los campos emergentes de estudio sea el de la llamada «gestión pública cooperativa» (Mandell 2001; Agranoff y McGuire 2003), que destaca el papel de las estructuras y actores estatales en la construcción, conducción y mantenimiento de redes cooperativas público-privadas para la obtención de resultados en las políticas y programas públicos.

La gobernanza alude, en definitiva, 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 (Kooiman 1996); y se caracteriza porque (a) supera la exclusividad de las instituciones y actores estatales en la gestión de los asuntos públicos, (b) reconoce la pluralidad de actores sociales con posibilidad de intervenir en dicha gestión, (c) e implica interdependencia entre ellos de modo que induce su cooperación y participación en la adopción de decisiones públicas y en la asunción de responsabilidades de carácter colectivo o interés general.

Junto a este plano empírico o descriptivo no falta tampoco un plano propiamente prescriptivo o normativo de la gobernanza, que se reconoce con la rúbrica de “buen gobierno” o “buena gobernanza”.

La idea de “buena gobernanza” estuvo ligada inicialmente a los proyectos de ayuda al desarrollo impulsados por el FMI, PNUD o el Banco Mundial durante la década de los noventa. Posteriormente ha ampliado su espacio de significación para aludir de modo general a la adecuación de las capacidades institucionales de los sistemas políticos nacionales (y organizaciones supranacionales) para promover el desarrollo político, social y económico.

A pesar de que se sigue apostando por la dimensión económica de la “buena gobernanza” para la valoración del éxito o fracaso en el desarrollo de los países en consonancia con aquellos proyectos de ayuda al desarrollo inspirados en la ortodoxia neoliberal (privatización y desregulación, liberalización del comercio, estabilidad macroeconómica, políticas de ajuste presupuestario, etc.), lo cierto es que actualmente las variables propias de la dimensión político-institucional de la “buena gobernanza” han cobrado un peso decisivo. Se entiende que el desarrollo económico no puede abordarse de forma aislada y está íntimamente conectado a la calidad de las instituciones políticas y de las relaciones Estado-sociedad civil.

De hecho, variables político-institucionales como la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas, la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental, la presencia de un marco legal apropiado, seguridad jurídica y control de corrupción, la estabilidad política y ausencia de violencia, la efectividad del gobierno o la calidad regulativa, susceptibles de medición a través de muy diversos indicadores (véase, por ejemplo, www.worldbank.org), se hayan presentes de modo habitual en la mayoría de los índices sintéticos que clasifican a los sistemas políticos y organizaciones supranacionales en función de su “buena gobernanza” (véase, también, www.undp.org, www.imf.org o el conocido Libro Blanco de la Gobernanza Europea publicado en 2001).

2. La aparición de la gobernanza en la agenda investigadora

La aparición de la gobernanza en la agenda de un gran número de científicos sociales como uno de los temas más importantes para el análisis y la investigación ha sido en gran medida una consecuencia del debate habido en las últimas décadas acerca de las transformaciones del Estado y del lugar que corresponde a éste en un mundo cada vez más globalizado (Prats 2000). Uno de los denominadores comunes de ese debate ha sido considerar que el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y sobre los recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar, así como una tendencia a destacar la influencia creciente de los actores sociales.

En dichas transformaciones han confluído factores muy diversos (Peters y Pierre 2000). Sin duda, entre las causas más citadas se encuentra la debatida crisis fiscal del Estado, producida en las décadas de los ochenta y los noventa en los países occidentales, que condujo al cuestionamiento de las capacidades estatales por diversas orien-

taciones ideológicas. De hecho, en un primer momento se relacionó la gobernanza (la «buena» gobernanza) con la necesidad de alcanzar mayor eficiencia en la producción de servicios públicos para reducir el gasto público (Stoker 1998).

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

También la globalización, como factor omnicompreensivo que produce argumentos explicativos para casi todos los fenómenos político-sociales de nuestro tiempo, 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 (Prats 2005; Peters y Pierre 2000; Peters 1998). Aunque con frecuencia se dice que la globalización priva al Estado de sus poderes vinculantes sobre el capital privado, algunos sugieren que hay un mito discursivo promovido por los mismos Estados como pretexto para no intervenir en la economía con mayor decisión (Peters y Pierre 2000).

La emergencia del paradigma de la Nueva Gestión Pública a principios de la década de los noventa también se percibió como un factor explicativo con identidad suficiente. Como sabemos, la famosa obra de Osborne y Gaebler (1994) sobre la *Reinvención del gobierno* –o también el conocido informe Gore (1995) con el título explícito y poco inocente de *Gobernar con criterio empresarial*–, versa sobre los modos en que un gobierno podría utilizar de forma eficiente un abanico mayor de instrumentos que vayan más allá de la prestación directa de servicios y, en este sentido, para estos autores, gobernanza consiste precisamente en la posibilidad de implantar nuevas modalidades de regulación, más flexibles, menos controladas por las instancias de gobierno y administración y alejadas en mayor o menor medida del derecho público (Prats 2005).

Otro factor a considerar es la convergencia de tres de los atributos clave del cambio social de nuestro tiempo, esto es, su complejidad, velocidad y diversidad (Kooiman 1993) que han incidido en transformaciones significativas en la naturaleza de las políticas públicas en la mayoría de los países occidentales. En el momento actual, las políticas reflejan el cambio social hacia temas como la participación ciudadana, la protección del medio ambiente o las cuestiones de género. Algunas de ellas pueden desarrollarse en el marco de la política nacional, pero otras obligan al tratamiento internacional. Ello ha supuesto nuevos desafíos a los gobiernos, no tanto porque requieran nuevos instrumentos, sino porque se trata más bien de imponer o fortalecer una serie de nuevos valores a las estructuras gubernamentales y a la sociedad en general.

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

En cualquier caso, todos estos factores que han incidido en el surgimiento de la gobernanza en el marco de las transformaciones de las estructuras estatales que se acaban de mencionar no deben interpretarse necesaria-

mente en clave de debilidad o declive del Estado, como destacan Peters y Pierre, Mayntz o Prats en los dos libros de referencia.

En realidad, lo que estamos presenciando es un «cambio de forma» en sus modos de actuación (Mayntz 2000: 4) para adaptarse eficazmente a los nuevos retos del XXI en el que se revalorizan de modo especial sus capacidades y los métodos sutiles de inducción al acuerdo en lugar de sus poderes formales e instrumentos coercitivos. 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).

3. El estudio de la gobernanza: campos principales

La bibliografía acerca de la gobernanza es ecléctica y de ello dan cuenta, por supuesto, los dos libros de referencia publicados este año por el INAP.

Por un lado, hay que destacar que las aproximaciones disciplinares y las raíces teóricas de la gobernanza son muy variadas: las relaciones internacionales, la economía institucional, los estudios sobre organizaciones, los estudios del desarrollo, así como la ciencia política y la gestión pública. Y, por otro lado, que el estudio de la gobernanza es multidireccional por razón de que se ha vinculado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional, supranacional) con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas del juego que favorecen o limitan la articulación e interacción sociopolítica.

El desarrollo de la perspectiva de la gobernanza se ha asociado fundamentalmente a los siguientes campos de estudio:

- a) *Las estructuras administrativas y la gestión pública*, en su conexión con el paradigma de la Nueva Gestión Pública y el cuestionamiento del mismo (Hood 1991; Prats 2005; Peters y Pierre 2000; Kooiman y Van Vliet 1993; Bovaird y Löffler 2003);
- b) *El 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; Klijn 1996);
- c) *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 (La aparición del término *governance* con sustrato teórico propio puede situarse en 1985, cuando J. R. Hollingsworth y L. N. Lindberg publicaron el artículo ‘*The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour*’. Los mismos autores y J. C. L. Campbell editaron, cuando el debate ya estaba en marcha, la obra que se considera una referencia básica: *The Governance of the American Economy* (Cambridge University Press, 1991). Ya en 1990 la palabra empezó a aparecer en documentos del Consejo Económico y Social y, a mediados de los años noventa, puede considerarse que su uso se había popularizado en los documentos de Naciones Unidas, especialmente por el prolijo empleo del término en la documentación relacionada con la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992);

- d) *La gestión empresarial*, donde los trabajos sobre «gobernanza corporativa» (*corporate governance*) son cada vez más abundantes desde que apareciera la obra, ya clásica, de Williamson (1996);
- e) *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), escenario éste -como las negociaciones sobre 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 actores implicados;
- f) *La estrategia de algunas organizaciones internacionales* (en particular, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), las cuales iniciaron la promoción a gran escala de la «buena gobernanza» (*good governance*) como una estrategia global de reforma en los países en vías de desarrollo, desde presupuestos claramente normativos;
- g) *La 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» como patrón de sinergias entre el espacio local, regional, estatal y supranacional (Bulmer 1994), y que tienden a convertir a la Comisión en una auténtica «organización-red» (Metcalf 1995); y
- h) *La política urbana*, donde el estudio de la «gobernanza local» y, en particular, de las redes de participación ciudadana ha sido muy fructífero. Precisamente, en Europa la investigación intensiva sobre gobernanza comenzó inicialmente, en los primeros años de la década de los noventa, en el contexto municipal que es el que cuenta con el mayor número de estudios empíricos sobre gobernanza. La gobernanza local se ha querido presentar como nuevo paradigma que cuestiona las limitaciones de la Nueva Gestión Pública en su aplicación al ámbito público (Stoker 1998; Bovaird y Löffler, 2003). El enfoque de la gobernanza local revaloriza el papel de la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones municipales, frente al enfoque (predominantemente neoempresarial) de la Nueva Gestión Pública que presta una mayor atención a los productos, resultados e impactos de la gestión municipal.

4. Condiciones de la gobernanza

Habitualmente se señala que el surgimiento de formas de gobernanza requiere unas condiciones estructurales e institucionales mínimas que las hagan viables. Esas condiciones para la gobernanza, se suelen sintetizar en la noción de *capital social*, formulada 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 (...) Cuanto más densas sean esas redes, existen más posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común» (Putnam 1993: 125). La gobernanza guarda relación con la preocupación por el capital social y los fundamentos sociales necesarios para un desarrollo económico y social sostenible.

En su expresión más general la gobernanza refleja un cambio en el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, en el que se pone el acento en la ciudadanía activa y la vincula, en definitiva, a debates más amplios en torno a la democracia deliberativa, el comunitarismo y la visión neorepublicana de la sociedad civil (Prats 2005).

Si bien el concepto de sociedad civil tiene fuertes y diversas implicaciones normativas, la idea central que se pretende destacar es que la gobernanza democrática tiende a ser más viable cuando hay una sociedad civil fuerte e integrada, 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 (Mayntz 2001). No obstante, como objetan Peters y Pierre, «una sociedad civil fuerte es quizá más importante en relación con los aspectos democráticos de la gobernanza, pero probablemente no sea tan importante de cara a la eficacia del proceso en sí mismo» (Peters y Pierre 2000: 39).

Ahora bien, sin negar la importancia del capital social como ingrediente «estructural» básico 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 las mismas en términos de eficacia y estabilidad.

Y ello por razón de las funciones esenciales que los líderes llegan a desempeñar (véase Natera 2005). Entre ellas, la de proporcionar rumbo, impulso o dirección a las estructuras de gobernanza, que cobrará su máxima expresión cuando el líder afronte escenarios o situaciones «anormales», caracterizadas 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. De hecho, el liderazgo puede erigirse en un poderoso antídoto frente una de las principales tensiones que adolecen las estructuras de gobernanza: la difuminación de responsabilidades. A este problema aludiremos en el último apartado.

5. Gobernanza como gestión de redes

La mayoría de los autores de las dos obras de referencia, así como una parte importante de la literatura académica sobre gobernanza, coinciden en que uno de los espacios más importantes de cooperación Estado-sociedad son las redes de actores públicos y privados que se observan en niveles específicos o sectores de las políticas.

El desarrollo del análisis de redes de políticas ha sido imparable desde las aportaciones de trabajos clásicos en los que se elaboraron conceptos como «*policy network*» (Hecló y Wildavsky 1974), «*issue network*» (Hecló 1978) o la metáfora del «triángulo de hierro» (Jordan 1981). Entre las contribuciones que han tenido una influencia decisiva en el análisis de redes y han supuesto un avance importante en la construcción de marcos analíticos para futuras investigaciones, cabe destacar los trabajos de Atkinson y Coleman (1989), Van Waarden (1992) y March y Rhodes (1992). Asimismo, en la explicación del cambio en las políticas públicas, el análisis de redes se ha alimentado de tres aportaciones fundamentales que revalorizan el mundo de las ideas en las políticas públicas: el modelo de «comunidades epistémicas» (Haas 1992), el enfoque de las «ventanas de oportunidad» de Kingdon (1995) y el modelo de las «coaliciones promotoras» (Sabatier 1999). Una buena aproximación, que recoge gran parte de las aportaciones y la batería conceptual del análisis de redes de políticas, puede encontrarse en la contribución de Klijn (en el libro de referencia compilado por Cerrillo) o en Kickert y Koppenjan (1998).

La importancia creciente de las redes de políticas constituye uno de los rasgos singulares en la forma moderna de gobernar. Se está produciendo una transformación significativa en los roles de las autoridades estatales con el paso del ejercicio jerárquico y unilateral de la regulación política («gobierno») a la gestión de redes de actores indi-

viduales o colectivos de diversa naturaleza («gobernanza»). De hecho, la idea de gobernanza ha terminado por vincularse de forma operativa a la de gestión de redes, que se conforman alrededor de un ámbito concreto de problemas o sector de acción gubernamental (Rhodes 1997; Kickert y Koppenjan 1998; Klijn 1996).

En las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible de tal modo que la interacción en el interior de la red puede producir el consenso necesario para facilitar la formación de una política y, por ello, que encuentre menos resistencias en el momento de su aplicación. Esta manera de elaboración de políticas se adapta mucho mejor a los escenarios sociales complejos y dinámicos cuya coordinación resultaría difícil, cuando no imposible desde el punto de vista práctico, si el Estado interviniera de forma monopolística o exclusiva (Marsh 1998).

Entre las ventajas de las estructuras en red se suele destacar su capacidad para fomentar la eficacia y la innovación. Se entiende que son instrumentos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito, permiten acceder a una variedad mayor de fuentes de información, proporcionan mayores oportunidades de aprendizaje, así como bases más flexibles y estables para la coordinación (Prats 2005).

Normalmente, las redes presentan una forma organizativa plana y horizontal en contraste a las organizaciones verticales y jerarquizadas que caracterizan a modelos anteriores. El mecanismo de coordinación que las caracteriza es, por definición, la lealtad o, por lo menos, la confianza entre los integrantes de la red (véanse al respecto los «principios de buena gobernanza» Prats 2005: 145-147), que se aparta de los mecanismos de regulación y coordinación empleados por las burocracias (jerarquía) o los mercados (competencia).

La literatura sobre análisis de redes coincide en destacar tres características definitorias mínimas de las redes de gobernanza: la existencia de una estructura multipolar o, dicho de otro modo, la ausencia de un centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística o exclusiva; la interdependencia entre los actores y la tendencia a desarrollar procesos y alcanzar resultados de forma relacional; y la existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad. Lógicamente, ello no impide que determinados actores (en particular, las autoridades gubernamentales) puedan ejercer una mayor influencia en los procesos decisionales, pero sin determinarlos.

Pero, más allá de estas características básicas, las redes de gobernanza presentan como es lógico grandes posibilidades de configuración interna (véanse Marsh y Rhodes 1992; Blanco y Gomà 2002 o el trabajo pionero de Marsh 1998), sustentarse en muy diferentes tipos relaciones de cooperación (Natera 2005) y, asimismo, requerir diversas estrategias impulsadas por los responsables públicos o líderes para orientar exitosamente su estructura y funcionamiento hacia el logro de metas comunes o los fines planteados en las políticas (véanse Klijn, 1996; Kickert y Koppenjan 1998).

6. Elementos de debate: las tensiones de la gobernanza

El debate entre los analistas que resaltan los aspectos positivos de la gobernanza como gestión de redes y aquellos otros que subrayan los aspectos negativos ha sido de gran vitalidad en la última década y probablemente lo seguirá siendo.

Entre los aspectos positivos de la gobernanza como gestión de redes, que parecen haber justificado su uso y extensión, Prats (2005: 144-145) sintetiza los siguientes «(1) La formulación e implementación de las políticas públicas se enriquece con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores in-

teractuantes; (2) las políticas y su implementación pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social, consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva; (3) la participación interactiva y simétrica supone que una amplia variedad de intereses y valores serán tenidos en cuenta, lo que favorece el principio democrático; (4) las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos para orientar la definición y solución de las cuestiones sociales, incrementándose su efectividad y eficacia; (5) las redes pueden reequilibrar asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales; y (6) las redes incrementan el capital social de las comunidades». Por el contrario, entre los aspectos negativos de la gobernanza el mismo autor destaca que: (1) «los gobiernos pueden desatender el interés general dado que participar en redes implica negociar y llegar a compromisos, lo que impide alcanzar los objetivos preestablecidos; (2) las redes de gobernanza pueden obstaculizar los cambios e innovaciones al dar un peso excesivo a los diversos intereses implicados; (3) los procesos desisóricos pueden no ser transparentes (...) (4) si la estructura decisional verdadera se encuentra en la interacción entre intereses privados, sociales y los gobiernos, el margen dejado para la intervención parlamentaria y los órgano de autoridad representativa es escaso, lo que puede plantear déficit democráticos graves».

En cualquier caso, como tantas veces se ha señalado, la gobernanza se mueve en un terreno de incertidumbre, donde el éxito o el fracaso en la regulación colectiva dependen de la respuesta satisfactoria que se dé, al menos, a cuatro tipos de tensiones que aquejan a los sistemas de gobernanza (Stoker 1998; Peters y Pierre 2000; Mayntz 2000).

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» de las instituciones públicas, en el sentido de haber perdido capacidad de acción; al tiempo, también implica el aumento de la participación de los actores en la prestación de servicios y la adopción de decisiones estratégicas. El problema es que el sistema que parece estar surgiendo carece de un sólido sustento normativo, de un espacio de valores que lo explique y lo justifique, y eso suscita no pocos problemas. «Por el momento, la gobernanza carece de los mitos legitimadores -y simplificadores- de las perspectivas tradicionales sobre el gobierno. Lo que habrá que ver es si la gobernanza puede obtener una mayor legitimidad y de qué modo» (Stoker 1998: 6).

En segundo lugar, en la gobernanza tiende a producirse una difuminación de las responsabilidades (escasa *accountability*), que halla su expresión institucional en la desaparición de los límites entre lo público y lo privado. La dificultad para la atribución de responsabilidades en la red de gobernanza 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, lleva en muchas ocasiones a que los políticos y directivos públicos imputen responsabilidad a actores privados cuando el funcionamiento o los resultados de los programas y servicios públicos no son satisfactorio. Como subraya Stoker, «aunque la evitación de las culpas y la búsqueda de chivos expiatorios no son fenómenos políticos nuevos, la gobernanza amplía la capacidad de semejante actividad» (Stoker 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.

Un tercer tipo de problemas se relaciona con la tensión persistente que se produce entre la tentación (por parte de las autoridades públicas) de intervenir de forma obligatoria o vinculante en la regulación de conflictos, por un lado, y la inevitable dependencia de la acción y aceptación por parte de los actores participantes en la red de gobernanza, por otro (Rhodes 1996). Desde la perspectiva de la gobernanza, la acción de gobernar es siempre un proceso interactivo porque ningún actor, ya sea público o privado, tiene los conocimientos ni las capacidades o recursos suficientes para resolver unilateralmente los problemas (Kooiman 1993); porque refleja la inherente interdependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones y actores que intervienen en dicha acción.

La dependencia de poder implica, por un lado, que para alcanzar metas las organizaciones tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes y, por otro, que el resultado del intercambio está determinado no sólo por los recursos de los actores sino además por las reglas del juego y el contexto del intercambio. Ningún actor monopoliza el proceso global de adopción de decisiones, si bien alguno de ellos puede dominar un proceso de intercambio concreto.

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

Bastantes analistas coinciden, no obstante, en que la reducción de los riesgos de fracaso de la gobernanza está íntimamente ligada a la profundización democrática en clave deliberativa (Prats 2005). Y ésta pasa, entre otras posibles estrategias globales, por el robustecimiento de la participación ciudadana en las políticas públicas, la mejora de las capacidades de los gobiernos como «catalizadores» de las redes de políticas, el fomento de la utilización de las TICs para ayudar a conformar un gobierno más transparente y el fortalecimiento del capital social a través de la promoción del compromiso cívico.

Aun cuando los responsables públicos y líderes políticos desarrollen las tareas apropiadas correspondientes a la coordinación, guía e integración de redes, los sistemas de gobernanza pueden fracasar por razón de las tensiones y problemas con las organizaciones y actores 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.

A pesar de todo, entendemos que los riesgos de fracaso de la gobernanza pueden reducirse en buena medida apostando decididamente por la profundización democrática en clave deliberativa. Y ésta pasa, entre otras posibles estrategias globales, por el robustecimiento de la participación ciudadana en las políticas públicas, la mejora de las capacidades de los gobiernos como «catalizadores» de las redes de políticas, el fomento de la utilización de las TICs para ayudar a conformar un gobierno más transparente y el fortalecimiento del capital social a través de la promoción del compromiso cívico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agranoff, R. y Mcguire, M. (2003), *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington: Georgetown University Press.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007), *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Atkinson, M. y Coleman, W. D. (1989), «Strong States and Wake States: Sectorial Policy Networks in advanced capitalist economies», *British Journal of Political Science* 19:1.
- Blanco, I. y Goma, R. (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Bovaird, T. y Löffler, E., eds., (2003), *Public Management and Governance*. Londres: Routledge.

- Bulmer, S. (1994), «The Governance of the European Union: a New Institutional Approach», *Journal of Public Policy* 13.
- Campbell, J. C.L. Hollingstworth, J. R. y Lindberg, L. N. (1990), *The Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cerrillo, A., comp., (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Gore, A. (1995), *Gobernar con criterio empresarial*. Madrid: INAP.
- Haas, P. M. (1992), «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organization* 46.
- Hecho, H. (1978), «Issue Networks and the Executive Stablishment» en A. King, ed., *The New American Political System*. Washington: American Enterprise Institute.
- Hecho, H. y Wildavsky, A. (1974), *The Private Government of Public Money*. Londres: Macmillan.
- Hirschman, A. (1991), *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hollingsworth, R., Lindberg, L. N. y Campbell, J. C. L. (1991), *The Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, C. (1991), «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration* 69.
- Jordan, G. (1981), «Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process», *Journal of Public Policy* 1.
- Klckert, W. J. M. y Koppenjan, J.F., comps., (1998), *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.
- Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins College Publishers.
- Klijn, E. (1996), «Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems», *Administration and Society* 28 (1).
- Kooiman, J. ed., (1993), *Modern Governance: New Government-Society Relations*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. y Van Vliet, M. (1993), «Governance and Public Management», en Eliassen, K. y Kooiman, J. eds., *Managing Public Organisations*. Londres: Sage.
- Lindt, M. (1992), «The Catalitic State», *National Interest* 27.
- Mandell, M. comp., (2001), *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport: Quorum Books.
- Marsh, D. (1998), «The Development of the Policy Network Approach», en D. Marsh, ed., *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D. y Rhodes, R. (1992), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Mayntz, R. (2000), «Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'», *Instituciones y Desarrollo* 7.

- Mayntz, R. (2001), «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», *Reforma y Democracia* 21.
- Metcalfe, L. (1995), «La Comisión Europea como una organización-red», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 4.
- Natera, A. (2005), «El factor liderazgo en la gestión de redes de gobernanza», en A. Natera y F. J. Vanaclocha, dirs., *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: Boletín Oficial del Estado y Universidad Carlos III de Madrid.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2000), *Governance, Politics and the State*. Londres: MacMillan Press LTD.
- Peters, B. G. (1998), «Globalization, Institutions and Governance», Papers del *European University Institute*, Jean Monnet Chair Paper RSC 98/51.
- Prats, J. (2005), *De la Burocracia al Management, Del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.
- Putnam, R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996), «The New Governance: Governing Without Government», *Political Studies* 44.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rosenau, J. N. y Czempiel, E. O. (1992), *Governance without Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabatier, P. A. (1999), *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press.
- Stoker, G. (1998), «El buen gobierno como teoría: cinco propuestas», *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 155.
- Van Waarden, F. (1992), «Dimensions and Types of Policy Networks», *European Journal of Political Research* 21.
- Williamson, O. E. (1996), *The Mechanisms of Governance*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Zurbriggen, C. (2004), «Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica», *Colección de Documentos*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Experiencias y Casos
