

Gizarte Zientzien Aldizkaria

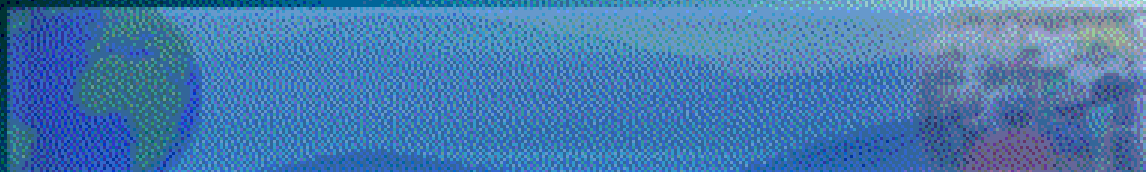
Politika

Revista de Ciencias Sociales

2

2006 - Abendua
Diciembre - 2006

Globalización y democracia: nuevas formas de gobierno en red



Ismael Blanco y Ricard Gomà •

Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma

Daniele Archibugi •

La democracia cosmopolita: una reafirmación?

Alejandro Soltonovich •

La Democracia Nominal, o cómo entender los límites fácticos
del poder democrático

Argimiro Rojo Salgado •

El gran reto de la ciencia política del siglo XXI: cómo recuperar
(reubicar) el espacio público en la era global

Luis Enrique Concepcion Montiel •

Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana

Igor Filibi López •

Desafíos a la democracia y la respuesta europea: entre la gobernanza
y el retorno de lo político

Alexander Ugalde Zubiri •

La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un
fenómeno creciente y de alcance mundial

Rita Laura Segato •

En busca de un léxico para teorizar la experiencia territorial contemporánea

Consejo Editorial y Redacción
Argitalpen Kontseilua eta Erredakzioa / Science Adviser Council

Pedro Ibarra
Mariano Ferrero
Igor Filibi

Noé Cornago
Gaizka Insunza
Félix Prior

Aitor Alonso (coord.)

Consejo Científico Asesor
Zientzi Aholkulari Kontseilua / Editorial Council and Staff

Patxi Juaristi
Director de Universidades del Gobierno Vasco
Carmen Innerarity
Departamento de Sociología de Universidad Pública de Navarra
Eva Martínez
Departamento de Ciencias Políticas y de la
Administración de la Universidad del País Vasco
Mikel Zurbano
Director del Departamento de Economía Aplicada I de la
Universidad del País Vasco
Koldo Unceta
Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad
del País Vasco

Alfredo Retortillo
Vicerrector de Extensión Universitaria de la Facultad de
Ciencias Sociales y de la Comunicación de la Universidad
del País Vasco
Xabier Aierdi
Director del Observatorio Vasco de Inmigración y del
Departamento de Sociología I de la Universidad del País Vasco
Alberto de la Peña
Departamento de Ciencias Políticas y de la
Administración de la Universidad del País Vasco
Iñaki Barcena
Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración
de la Universidad del País Vasco

Joan Subirats
Director del Institut de Govern i Polítiques Públiques.
Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la
Universidad Autónoma de Barcelona
Sonia F. Parratt
Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual de la
Universidad Carlos III de Madrid
José Gpe. Vargas
Instituto Tecnológico Cd. Guzmán de Jalisco, México
Antoni Verger
Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de
Barcelona
Michael Keating
Director del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas del
Instituto Universitario Europeo de Florencia
Francisco Aldecoa
Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la
Universidad Complutense de Madrid

María José Fariñas
Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos
III de Madrid
Andreas Nolke
Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Libre de
Amsterdam
Luis Enrique Concepción
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad
Autónoma de Baja California, México
Irene Rodríguez
Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Sergio Boisier
Presidente Ejecutivo del Centro de Anacción Territorio y
Sociedad, Chile
Argimiro Rojo
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la
Universidad de Vigo

ISSN: 1885-9488

© **Gaur egun**
Asociación de estudios globales
Ikasketa globalen elkarte
Global studies association

Diciembre 2006
Politika. Revista de Ciencias Sociales
Universidad del País Vasco

Abendua 2006
Politika. Gizarte Zientzien Aldizkaria
Euskal Herriko Unibertsitatea

December 2006
Leioa / Basque Country / Spain / Europe
Politika. Review of Social Sciences
University of the Basque Country

- ◇ Traducciones / Itzulpenak / Translation
Gaizka Insunza & Jon Larrañaga
- ◇ Maqueta y Web / Maketa eta Web / Dummy and Web
Aitor Alonso

Esta revista se nutre íntegramente de colaboraciones voluntarias, y los posibles beneficios serán destinados a la traducción de textos al euskara

Aldizkari hau borondatezko laguntzez osatzen da, eta sor litezkeen etekinak testuak euskaratzeko erabiliko dira

This magazine is entirely made by voluntary collaborations, and the benefits it may generate will be used to translate texts to basque

<http://www.politika.org.es>
E-mail:
politika@politika.org.es
politika@bilbaoglocal.org



Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma

— Ismael Blanco y Ricard Gomà * —

La estructura del artículo pretende dar cuenta de un doble objetivo: empezaremos haciendo referencia a aquellos procesos de transformación social que parecen desencadenar la crisis de las formas tradicionales de gobierno y presionar hacia la emergencia de una nueva forma de gobernanza; continuaremos identificando los aspectos característicos básicos de la nueva gobernanza, resaltando aquello que la distingue del gobierno tradicional; por último, terminaremos apuntando una serie de interrogantes sobre este nuevo paradigma, interrogantes que, según nuestra opinión, deberían convertirse en algunos de los temas claves en el debate sobre la crisis y la re-estructuración de los procesos de gobierno

Artikulu honek helburu bikoitz bat gauzatu nahi du: lehenik gobernu eredu tradizionen krisia dakartzaten eta gobernantza eredu berri baten agerpena bultzatzen duten gizarte eraldaketa prozesuei erreferentzia eginez hasiko gara; jarraian; gobernantza berriaren ezaugarri esanguratsuenak identifikatuko ditugu, gobernu eredu tradizionaletik bereizten duten elementuak nabarmanduz; azkenik paradigma berri honen inguruko zenbait galderaikur aipatuko ditugu, galderaikurrok, gure iritziz, gobernu ereduaren inguruko krisien eta berregituraketei buruzko eztabaiden gai giltzarri bilakatu beharko luketeelarik.

The structure of the article tries to reach two goals: we will start doing reference to those social transformation processes that seem to unchain (provoke) the crisis of the traditional ways of government and put pressure towards the emergence of a new way of governance; we'll continue identifying the basic characteristic aspects of the new governance, pointing out those elements that make it different from the traditional government; we'll finish questioning matters of this new paradigm that, in our opinion, should become in some of the key matters in the debate about the crisis and the re-structuration of the government processes.

- complejidad, gobernanza, políticas públicas, redes, participación -

1. Introducción

Desde hace unas décadas abundan en la Ciencia Política las referencias a la crisis de los modos tradicionales de gobierno y la emergencia de nuevos paradigmas. En este orden de preocupaciones podemos situar ejes de debate como los relativos a la crisis o la re-estructuración del Estado de Bienestar Keynesiano (Esping-Andersen, 2002); la crisis del Modelo Tradicional de Administración Pública y su progresiva substitución por paradigmas alternativos de Gestión Pública – Nueva Gestión Pública, Post-burocracia, Gerencialismo – (Ferlie et.al., 1996; Pollit, Bouckaert, 2004; Lynn, 2006); la crisis del Estado-Nación en el marco de procesos simultáneos de globalización y localización (Borja, Castells, 1998); o, incluso, la largamente debatida crisis de la democracia liberal-representativa (Norris, 1999;

* Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), Universidad Autónoma de Barcelona. ricard.goma@uab.es / Ismael.Blanco@uab.cat

Phar y Putnam, 2000; Dalton, 2004). Las viejas formas de gestionar el conflicto social, por lo tanto, se tambalean y con ello van surgiendo modelos alternativos de regulación.

Asimismo, desde el ámbito de la Teoría Social se incide sobre los procesos de cambio que nuestras sociedades están experimentando. Se trata de procesos multi-dimensionales, que afectan a las estructuras laborales y productivas, a la dimensión de los valores y de las identidades colectivas, a la estructura de las desigualdades sociales, a las relaciones inter-generacionales y entre géneros... Y la confluencia de todos estos procesos de transformación social nos obliga, según algunos autores, a re-calificar el modelo social emergente, un modelo que ha tomado distintos nombres en la literatura: segunda modernidad; modernidad líquida; modernidad reflexiva; sociedad postindustrial; sociedad del conocimiento (Beck et al. 1994; Beck, 1999, 2000; Bauman, 2000; Sennet, 2006). Un punto en común entre ambas aproximaciones, por lo tanto, es el hecho de considerar que estamos asistiendo a un cambio de época. De ahí las referencias frecuentes en ambas a las “crisis” y los “pos”. Un cambio de época que se da en lo político y en lo social, estando los procesos de transformación en ambas esferas íntimamente ligados entre si. Es en este contexto intelectual, donde lo que predomina es la preocupación por entender el cambio, mucho más que la estabilidad, en el que ha ido adquiriendo cada vez más relevancia la noción de la gobernanza. Por una parte, la gobernanza emerge como un concepto suficientemente amplio como para aprehender los múltiples procesos de cambio político que se han identificado en los ámbitos la política económica y social, de la gestión pública, de las relaciones inter-gubernamentales, de la democracia. Por otra parte, la noción de la gobernanza nos permite vincular de forma comprensiva los procesos de cambio político con los procesos de cambio social que en la actualidad están operando. Sobre la base de esta noción, por lo tanto, se va construyendo una especie de meta-teoría que pretende dar cuenta de la dirección que está tomando la forma de regular el conflicto social en el marco de un proceso estructural de transformación de la sociedad.

En este artículo se persiguen dos objetivos de naturaleza eminentemente teórica: por una parte, tratar de delimitar las difusas fronteras que entendemos que dan sentido al concepto de la gobernanza; por otra parte, elevar una serie de interrogantes que, creemos, nos obligan a revisar críticamente algunos de sus presupuestos y, si cabe, enriquecer la aproximación al concepto con nuevos enfoques. La estructura del artículo pretende dar cuenta de este doble objetivo: empezaremos haciendo referencia a aquellos procesos de transformación social que parecen desencadenar la crisis de las formas tradicionales de gobierno y presionar hacia la emergencia de una nueva forma de gobernanza; continuaremos identificando los aspectos característicos básicos de la nueva gobernanza, resaltando aquello que la distingue del gobierno tradicional; por último, terminaremos apuntando una serie de interrogantes sobre este nuevo paradigma, interrogantes que, según nuestra opinión, deberían convertirse en algunos de los temas claves en el debate sobre la crisis y la re-estructuración de los procesos de gobierno.

2. Cambio de época: elementos clave de la transición hacia la sociedad postindustrial

Más allá de la pluralidad y la divergencia en las aportaciones, hay un acuerdo fundamental en la literatura consistente a vincular la crisis de las formas tradicionales de gobierno a los cambios que, desde los años 80, operan en las sociedades de matriz liberal.

¿Cuáles son los elementos que constituyen tales procesos de cambio social? ¿En qué sentido esos procesos nos llevan a repensar las formas de gobernar? Empecemos por la primera cuestión: la transición hacia la sociedad postindustrial surge, según la literatura, de la confluencia de una serie de procesos de cambio íntimamente relacionados entre sí, procesos de cambio que alteran las bases de la vieja sociedad industrial y que nos sitúan en un nuevo sistema social. Entre ellos, podríamos destacar los siguientes:

- El paso de una estructura social basada primordialmente en la división de clases, en grandes grupos sociales internamente homogéneos y con intereses compartidos, a una nueva estructura social con múltiples ejes de desigualdad (de edad, de género, de base étnica y cultural...), generadora de nuevas oportunidades de movilidad social, pero también de situaciones de pobreza y exclusión social (Pierson, 2002).
- El cambio desde una economía fundamentalmente industrial, fordista, hacia una economía cada vez más terciarizada, centrada en el uso intensivo de capital intelectual, crecientemente globalizada, mucho más flexible y móvil gracias al uso de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) – una nueva economía, por lo tanto, generadora también de nuevas precariedades e inseguridades laborales (Beck, 2000; Goul y Gensen, 2002)
- La creciente concienciación de la producción social de riesgos ecológicos, de que los recursos son finitos y que por lo tanto hay que transformar radicalmente nuestra relación con el medio ambiente. Sólo una verdadera transformación en las culturas de producción y uso de la energía y del agua, por ejemplo, garantizan un desarrollo humano sostenible a escala mundial.
- Un nuevo modelo familiar mucho más inestable, cambiante y diverso, con múltiples formas de convivencia en el hogar (familias monomarentales, homosexuales) y basado en cambios significativos en la distribución de roles entre géneros (Sainsbury, 1999).
- Nuevas identidades generacionales, nuevas formas de relación entre las distintas generaciones y nuevas formas de organización de los ciclos de vida de las personas. Hoy, por ejemplo, la juventud como categoría socialmente construida adquiere un peso mayor en la configuración social. Por otra parte, las personas mayores pasan a ser un colectivo determinante, con un enorme potencial de ciudadanía activa y de implicación en formas comunitarias de solidaridad. El reto de una sociedad para todas las edades, más allá del paradigma adultocrático, es ya inevitable.
- El aumento de la diversidad cultural, ligado sobretudo a los movimientos migratorios procedentes de países más pobres. La gestión de esa nueva diversidad es fundamental. Los modelos al uso presentan problemas importantes: el republicanismo genera exclusión cultural; el multiculturalismo fragmentación social; el modelo ocupacional germánico fracturas de ciudadanía política. El reto de articular inclusión social, con reconocimiento

de las diferencias y derechos políticos de base residencial, quizás la tríada de un nuevo paradigma intercultural, sigue estando ahí.

- La emergencia de nuevos valores, de nuevos elementos de identidad y de nuevas preferencias políticas (Inglehart, 1999; Dalton, 2004). Ni los valores materialistas, ni la agenda de las relaciones de producción, ni los partidos de masas monopolizan ya las identidades políticas y las implicaciones colectivas de las personas. No es que hayan sido eliminadas, sino que coexisten con valores e identidades posmaterialistas, y con formas de acción colectiva crítica que impugnan las viejas culturas de partido (Ibarra et al, 2002).

Es evidente, por lo tanto, que estamos experimentando profundos procesos de transformación social y que la confluencia de esos procesos nos sitúa en un escenario significativamente distinto al de la sociedad industrial. Sin embargo, es obligado preguntarse de qué forma estos procesos de cambio social someten a presiones de cambio el gobierno tradicional. Como mínimo, esto ocurre en dos sentidos: por una parte, estos procesos de transformación social presionan hacia la incorporación de nuevas temáticas en la agenda de las políticas públicas (la sostenibilidad, la interculturalidad, la promoción de las TICs...) y hacia la reformulación de otras que han estado en las agendas pero que hoy parecen necesitar, en este nuevo contexto, un cambio en profundidad en los enfoques (el empleo, la educación, la exclusión social...); por otra parte, este nuevo escenario requiere de nuevas formas de articular los procesos de elaboración de las políticas públicas, adaptándolos a las nuevas condiciones de complejidad e incertidumbre propias del momento histórico en el que nos encontramos. Este segundo reto, precisamente, es el que se plantea desde la teoría y desde la práctica de la nueva gobernanza.

3. Crisis del gobierno tradicional y nueva gobernanza

Las formas tradicionales de gobierno, aquellas que predominan bajo las coordenadas de la sociedad industrial, se fundamentaron en una serie de divisorias y de rigideces bien establecidas: la divisoria entre una esfera pública, monopolizadora de la toma de decisiones colectivas y anclada en el voto como fórmula suficiente de legitimación política, y una esfera privada, como ámbito de relaciones sociales ajenas a la política; la distribución jerárquica y especializada de funciones y de responsabilidades políticas entre niveles de gobierno y dentro de la administración pública; la rígida focalización de las agendas públicas entorno al eje socioeconómico; la casi exclusiva limitación de la acción colectiva al campo de los partidos y sindicatos de masas, como supuesta expresión de intereses homogéneos de grados agregados sociales de clase; el poder fundamentado en el uso de recursos legal-rationales (los aparatos del Estado) y económicos (la propiedad de los medios industriales de producción).

En el contexto de la sociedad postindustrial, esta concepción del gobierno entra en crisis, o como mínimo se ve sometida a fuertes presiones de cambio. Los gobiernos dependen cada vez más de otros actores, tradicionalmente representados como 'privados', para formular diagnósticos adecuados de los problemas colectivos y para movilizar los recursos (políticos, técnicos, financieros...) necesarios para dar respuesta a esos problemas. Las interdependencias entre los distintos niveles de gobierno aumentan y el predominio del ámbito estatal se ve cuestionado por el cambio en las escalas de los problemas. El voto resulta cada vez más

insuficiente como mecanismo generador de legitimación de las políticas públicas. Las formas de acción colectiva se van diversificando, al tiempo que los partidos políticos y las grandes organizaciones corporativas de masas se encuentran crecientemente cuestionadas. Parece necesario, por lo tanto, “reinventar la política”, repensar las formas de regulación del conflicto social (Beck, 1997; Subirats, 2003). La gobernanza emerge, en este marco, como un paradigma con potencial de abordaje de esos nuevos elementos de dificultad.

Un punto común en la literatura generada en los últimos años sobre la gobernanza es recalcar el elevado grado de ambigüedad del concepto. En palabras de Rhodes (1996: 653), el concepto de la gobernanza ha venido a definir “*un modo emergente de regulación social; un nuevo instrumental para la gobernación*”. Sin embargo, una vez acordada esta definición básica, la confusión conceptual, la ambigüedad y la controversia teórica empiezan a reinar. La gobernanza, de hecho, ha tomado acepciones muy diversas (Rhodes, 2000; Hirst, 2000): equiparándose a formas emergentes de gerencialismo o de Nueva Gestión Pública (Metcalf, 1993); como nuevo sistema de interdependencia internacional (Rosenau y Czempiel, 1995); como un sistema sociocibernético de gobierno (Kooiman, 1993); como redes de política pública (Marsh y Rhodes, 1992; Börtzel, 1998; Mayntz, 1999). También algunos autores identifican el gobierno en red con la innovación democrática: “*todas aquellas nuevas prácticas de coordinación a través de redes y foros deliberativos que nacen de las ruinas de la representación centralizada y corporativa de la década de 1970*” (Hirst, 2000).

Desde nuestro punto de vista, todas estas definiciones presentan algunos puntos en común, a partir de los cuales es posible clarificar las difusas fronteras de este concepto. Así, según nuestra visión, la gobernanza podría ser definida a partir de tres grandes proposiciones (véase Blanco y Gomà, 2002):

3.1. La gobernanza implica el reconomicimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político

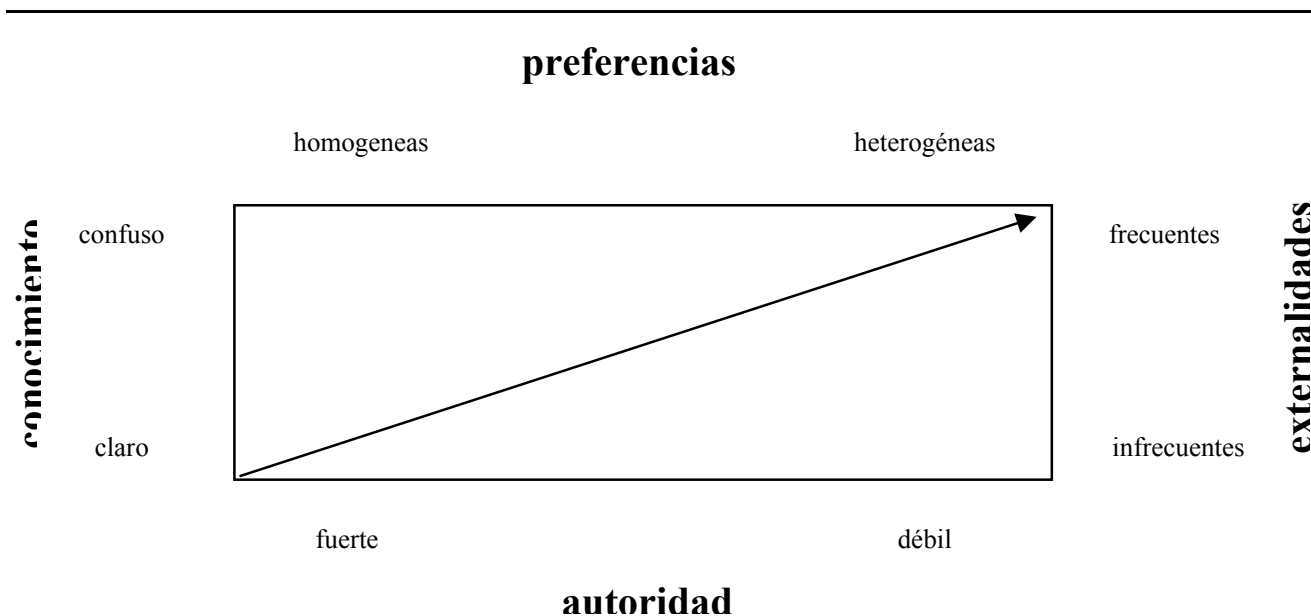
Un aspecto fundamental del paradigma de la gobernanza es el énfasis que se coloca en la complejidad en tanto que elemento estructuralmente definitorio de la sociedad postindustrial y, por lo tanto, de la gran mayoría de los problemas colectivos que deben ser abordados en la actualidad desde las políticas públicas. Esa complejidad está relacionada con cuatro grandes tipos de dificultades (figura 1):

- Las *dificultades cognitivas* hacen referencia a las grandes incertidumbres que aparecen en el momento de diagnosticar problemas, identificar alternativas, prever consecuencias de esas alternativas sobre los problemas identificados y evaluar el impacto de las intervenciones sobre su evolución. El conocimiento y la información se encuentran ampliamente dispersos en la sociedad postindustrial, sin que ningún actor pueda llegar a poseer su monopolio absoluto. El problema del conocimiento parece insalvable desde la lógica de un solo actor (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Mainwright, 2005).
- Las dificultades relacionadas con la *autoridad*: cada vez más, las políticas públicas se desarrollan en un marco de fuertes interdependencias entre actores de naturaleza diversa y, por lo tanto, difícilmente el poder puede ser ejercido unilateralmente y jerárquicamente por parte de uno sólo; la implementación efectiva de determinadas decisiones (como por ejemplo, el reciclaje de residuos domésticos) requiere, necesariamente, del sentido de corresponsabilidad de

los *target groups*; por lo tanto, la sensibilización, la persuasión y la convicción son herramientas cada vez más necesarias para orientar las políticas en la dirección deseada (Majone, 1989).

- Las dificultades relacionadas con las *externalidades*: Las políticas públicas provocan una serie de reacciones imprevistas que ponen en cuestión nuestra visión de la acción de gobierno en cuanto proceso propositivo y unidireccional para solucionar problemas concretos en ámbitos claramente definidos y acotados. Los problemas públicos están cada vez más interconectados y su acotación en ámbitos territoriales y temáticos claramente identificados resulta cada vez más complicada (Mayntz, 1999).
- Por último, las dificultades relacionadas con *la complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego*: en la mayoría de decisiones, entran en escena una gran pluralidad de valores, intereses y preferencias que difícilmente pueden ser representadas en exclusiva a través de los representantes políticos y sociales tradicionales (partidos políticos, sindicatos, asociaciones vecinales...); difícilmente, también, los conflictos que emergen pueden ser gestionados en exclusiva en el marco de las instituciones representativas. Es necesario pues asumir la necesidad de nuevos espacios de representación de intereses y valores, que den salidas creativas e innovadoras a conflictos no gestionables desde lógicas clásicas.

Figura 1 Elementos de complejidad para las políticas públicas



Elaboración propia

La idea básica en el paradigma de la gobernanza es aceptar y gestionar la complejidad en los procesos de gobierno, y no tratar de eliminarla: reconocer los múltiples actores y niveles con

intereses y con recursos a aportar en las políticas; aceptar su participación en las tareas de gobierno y gestionar las interrelaciones a fin de provocar acciones integradas; articular la diversidad y la fragmentación a través de la coordinación o la integración. Sólo a través de la participación en red de múltiples actores pueden promoverse los procesos de aprendizaje social necesarios para abordar problemas complejos e inciertos (Subirats, Brugué y Gomà, 2002). Parafraseando a Kooiman, la única forma de gobernar sistemas sociopolíticos dinámicos, diversos y complejos de un modo democrático y efectivo es incorporar el dinamismo, la diversidad y la complejidad de nuestras sociedades: no integrar la complejidad en el proceso político puede provocar el caos; no incorporar el cambio como parte intrínseca de este proceso puede llevar a la desorientación; no reconocer la diversidad como elemento consustancial puede conducir a la desintegración (Kooiman, 1993: 44).

3.2. La gobernanza implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales

Un elemento característico básico de la gobernanza, por lo tanto, es la articulación en red de los múltiples actores que poseen intereses, conocimiento y otros recursos necesarios para la formulación de las políticas públicas. En palabras de Kenis y Schneider (citado en Börtzel, 1998), el concepto de la red se ha convertido en “*el nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad*”. La gobernanza es, fundamentalmente, una nueva forma de gobierno que se contrapone al control jerárquico y que sitúa, en su lugar, redes de cooperación e interacción entre múltiples actores estatales y no estatales en el sí de una red de decisiones pluralista (Stoker, 1996; Rhodes, 1997, 2000; Börtzel, 1998; Mayntz, 1999). Las redes de actores donde se desarrollan los procesos de gobernanza presentan los siguientes rasgos (Kikert et. Al, 1997):

- La no existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopólica. En positivo: la estructura multinodal de la red y la determinación relacional de procesos y de resultados.
- La interdependencia: no se trata sólo de pluralismo, de más actores; se trata sobre todo de dependencias mutuas (heterarquías) entre estos actores en el momento de resolver problemas, perseguir objetivos y conseguir ciertos resultados.
- Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad.

En términos más concretos, las redes de gobernanza implican tendencias de superación de las rígidas divisiones del trabajo político típicas del gobierno tradicional, promoviendo nuevas lógicas de integración, como mínimo, en tres sentidos:

a) Las redes inter-gubernamentales, o de gobernanza multinivel

Como se ha dicho anteriormente, una de las claves del gobierno tradicional en la sociedad industrial fue el predominio, a menudo incluso el monopolio, del Estado-Nación como ámbito de la comunidad política (del *demos*) y de las políticas públicas (de la regulación del conflicto). Sin poner esto en cuestión, la distribución del trabajo político con otros niveles territoriales adoptó dos posibles escenarios (véase cuadro 1): el federalismo jerárquico, con administraciones subestatales especializadas en funciones operativas – en la ejecución de

políticas diseñadas en el nivel central; o bien el federalismo dual, con administraciones subestatales autónomas pero apartadas de los principales campos de política pública (Christiansen, 1999).

La gobernanza, en cambio, implica la emergencia de una nueva lógica de relaciones entre niveles de gobierno, la del federalismo en red o la gobernanza multi-nivel:

“un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas de competencia. Más que una dominación uniforme por parte de los estados centrales, estamos asistiendo al surgimiento de un patrón altamente variable y no jerárquico de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas” (Llamazares y Marks, 1999).

Cuadro 1. Las dimensiones del cambio: de las relaciones intergubernamentales a las redes de gobierno multinivel

	Relaciones Intergubernamentales Clásicas		Redes de gobernanza Multinivel: local-global
	Federalismo Funcional	Federalismo Dual	Federalismo Reticular
Relaciones de poder Entre niveles de gobierno	Jerarquía	Autonomía	Interdependencia
Distribución de responsabilidades entre niveles	Especializadas	Segmentadas	Compartidas
Agendas Locales	Amplias	Selectivas	Amplias
Roles Locales	Operativos	Sustantivos	Estratégicos

Fuente: Elaboración propia.

El proceso de europeización de políticas ha sido, en estas dos últimas décadas, el contexto que mejor ha expresado en la práctica la concepción de las redes multinivel y, aunque pudiera parecer paradójico, este mismo proceso ha generado nuevas oportunidades para los gobiernos regionales y locales. Hasta finales de la década de 1980, la europeización se concibió como un escenario de armonización de políticas, donde la asunción de funciones de gobierno por la UE iba a producirse a costa del debilitamiento de todos los niveles interiores. El fracaso de esta perspectiva aparentemente iba a producir un proceso pendular hacia la renacionalización, con el añadido de procesos de aprendizaje y transferencia de políticas entre estados. Pero no ha sido exactamente así. La UE ha seguido ampliando su agenda de políticas y lo ha hecho a partir de formas de gobernanza multinivel. Las nuevas políticas europeas no excluyen políticas de

proximidad en el mismo campo de acción, sino que se convierten en un factor catalizador de éstas. Hoy no resulta extraño encontrar redes de municipios y de regiones interaccionando con la UE en la elaboración de políticas urbanas, de empleo, de inclusión social o de protección ambiental (Llamazares y Marks, 1999; Heritier, 1999; John, 2001; Morata, 2000; Hooghe y Marks, 2001).

b) Las redes inter-organizativas horizontales o de intersectorialidad

Otros de los principios clave del gobierno tradicional, proyectado con claridad en la organización burocrática, ha sido el de la especialización: en términos sustantivos, las agendas de las políticas públicas han tendido a sectorializarse rígidamente por campos temáticos; en términos organizativos, esta sectorialización de los problemas colectivos ha dado lugar a la creación de organizaciones públicas altamente especializadas y escasamente interrelacionadas entre sí.

Las clásicas segmentaciones analíticas y su traducción en una rígida separación horizontal de responsabilidades se ven fuertemente cuestionadas en el contexto de la sociedad postindustrial. El abordaje de retos emergentes como los de la sostenibilidad, la inmigración o la exclusión social exige nuevos instrumentos de diagnóstico que contribuyan a la comprensión de las interrelaciones causales que se producen entre múltiples dimensiones de la vida pública y la adopción de nuevas estructuras que favorezcan el intercambio y la colaboración interorganizativa. La gobernanza pretende articular en red organizaciones que tradicionalmente habían actuado desde el aislamiento y la competencia. Reconoce la fragmentación institucional interna en las administraciones y promueve nuevos marcos de cooperación y de integración para el abordaje de problemas sobre los que existen responsabilidades compartidas (Mayntz, 1999).

c) Las redes público – privadas y participativas.

Por último, allí donde el gobierno tradicional había establecido rígidas divisorias entre el sector público y el sector privado, la gobernanza resalta el carácter confuso de la separación entre esas dos esferas y resitúa las responsabilidades colectivas en un espacio compartido entre ambas. En palabras de Stoker (1996: 21):

“la gobernanza identifica la difuminación de fronteras y de responsabilidades para tratar los temas sociales y económicos (...); representa un paso atrás del Estado y una preocupación por trasladar responsabilidades hacia los sectores públicos y voluntarios y, más en general, a los ciudadanos”.

En realidad, estamos haciendo referencia a, como mínimo, dos procesos simultáneos, no siempre fáciles de conciliar: por una parte, la incorporación en la formulación de las políticas públicas de organizaciones lucrativas, a través de su participación en foros públicos de deliberación y/o del establecimiento de relaciones de agencia o de partenariado con ellas para la resolución de problemas públicos; por otra parte, la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana. Estos nuevos espacios de participación pueden tomar formas muy diversas según la fase de la formulación de las políticas públicas a las que afectan, según la perspectiva temporal con que se desarrollen y según el tipo de ciudadanos a los que se orientan (Font, 2001; Bacqué et al, 2005).

En resumen, la vieja visión de un proceso de gobierno controlado unilateralmente y jerárquicamente por parte de un solo actor va siendo substituida, en el marco de la gobernanza,

por una nueva visión centrada en la imagen de la red. El concepto de la gobernanza apunta hacia la creación de una estructura o de un orden que no puede ser impuesto externamente, sino que es el resultado de la interacción entre una multiplicidad de actores que participan del gobierno y que son mutuamente influenciados (Kooiman y Van Vliet, 1993: 64).

3.3. La gobernanza conlleva una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gestión

Como consecuencia de todo ello, los poderes públicos se ven resituados en los procesos de regulación del conflicto social, deben adoptar nuevos roles y desarrollar nuevos instrumentos de gestión. Como se ha dicho, en la actualidad, el concepto de la autoridad ya no se encuentra tan ligado a la capacidad de imponer decisiones y de regular jerárquicamente los comportamientos sociales, sino a la capacidad de influencia y de liderazgo del conjunto de la red. Se trata de liderar a través de la influencia, de crear los marcos organizativos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer los incentivos necesarios para que se impliquen en ella. En términos de Kickert y Koppenjan (1997: 24): “*promover el ajuste mutuo del comportamiento de actores que tienen objetivos y ambiciones diversos en relación con el tratamiento de los problemas públicos dentro de un marco dado de relaciones interorganizativas*”. Una función que, según los mismo autores, conlleva una serie de actividades nuevas y diversas. Tratando de concretar un poco más, la gestión de redes implica trabajar en dos niveles diferenciados (Kikert et al, 1997):

a) La gestión de las interacciones internas

Se trata, en este nivel, de incidir sobre una red de actores ya existente, bien para activar e intensificar interacciones, bien para generar intermediaciones tendentes a favorecer determinados objetivos. **a) Activar la red:** Estimular las interacciones necesarias para que la red se ponga en movimiento. Es importante poner de relieve las interdependencias y fortalecer las posiciones nodales clave para sacar adelante las políticas. **b) Fortalecer la densidad relacional:** Generar las condiciones minimizadoras de los riesgos de la interacción. Explorar la creación de escenarios de suma positiva y el diseño de instrumentos de regulación de conflictos que reduzcan las incertidumbres. **c) Promover la intermediación.** Fortalecer capacidades de encuentro de denominadores comunes que canalicen las diferencias hacia la acción: procesos de generación de confianza, de facilitación de diálogo y de construcción de espacios de consenso.

b) La gestión de la estructura de la red

En ocasiones, la estructura de la red existente puede generar un espacio poco adecuado para el impulso de ciertas perspectivas estratégicas. Cabe entonces incidir en la alteración del propio espacio de gobernanza. **a) Incidir sobre la configuración básica de la red.** Por la vía de dar entrada a nuevos actores haciendo la red más permeable y potencialmente más densa, plural y heterogénea. **b) Incidir sobre las distribuciones de poder.** Se trata de alterar los patrones de asimetría en la distribución de recursos, de tal forma que se eviten situaciones de *captura* de la red por parte de intereses muy fuertes pero no mayoritarios. **c) Incidir sobre los valores y las**

percepciones. En este caso la estrategia pasa por producir marcos y universos de referencia. Por medio del discurso y la deliberación se crean “*policy core beliefs*” –o paradigmas de política– en línea con las finalidades estratégicas que puedan haberse planteado.

4. De la gobernanza como “solución” a la gobernanza como “problema”

De lo dicho hasta el momento, podríamos llegar a la conclusión que la emergencia de nuevas formas de gobernanza responde a una estrategia adaptativa de las políticas públicas a unas nuevas condiciones de complejidad e incertidumbre, propias de la sociedad postindustrial. Las redes de gobernanza permiten formular diagnósticos más comprehensivos de la realidad social, generar soluciones más creativas y dotadas de mayor legitimidad, construyen sentido de corresponsabilidad en la implementación de las políticas y hacer confluir recursos de naturaleza diversa para responder de forma más efectiva a retos colectivos cada vez más complejos. Tanto problemas relativamente específicos como la regeneración de barrios en crisis, como otros de carácter más global como el de los flujos migratorios sur – norte o los riesgos medioambientales que afectan al planeta, exigen la adopción de nuevos esquemas de gobierno basados en la idea de la deliberación, el intercambio y la corresponsabilización mucho más que en los principios tradicionales de la delegación, la jerarquía y la especialización. En suma, la gobernanza plantea oportunidades tanto para el fortalecimiento de la eficacia de las políticas públicas como para la regeneración democrática.

No sin riesgos, sin duda. El ejercicio práctico de la gobernanza suscita nuevas dificultades y nuevos retos para las políticas públicas – si cabe la distinción – en estos dos niveles:

- En términos de **funcionalidad** de las políticas públicas, de capacidad de ofrecer soluciones eficientes y eficaces a los problemas colectivos, la gobernanza nos obliga a formularnos preguntas como las siguientes: ¿cómo incentivar a los actores a participar en la red y cómo sostener esa participación en el tiempo? ¿Cómo fomentar relaciones de cooperación y de consenso por encima de las dinámicas (aparentemente inevitables) de conflicto? ¿Cómo integrar actores previsiblemente tan dispares como ciudadanos a título personal, entidades ciudadanas, expertos, empresas, administraciones... en el marco de redes comunes de actuación? ¿Cómo tomar decisiones en el marco de redes diversas, asimétricas y conflictivas? ¿A partir de qué criterios y de la perspectiva de quién evaluar las políticas que se desarrollan en el marco de esas redes?

En definitiva, tal y como advierte Stoker (1996: 24):

“El fracaso (de las políticas públicas) puede seguir produciéndose: las tensiones y las dificultades con las instituciones de la sociedad civil, así como la inadecuación de las organizaciones que tratan de poner en común sectores públicos, privados y voluntarios pueden conducir al fracaso de la gobernanza. Problemas de liderazgo, diferencias en las escalas y en los horizontes temporales de actores clave y la intensidad del conflicto social pueden ser todos ellos las semillas del fracaso de la gobernanza”.

- En términos de **legitimidad** de las políticas, de capacidad de generar aceptación y complicidad por parte de la ciudadanía, la gobernanza nos lleva, necesariamente, a plantearnos preguntas como: ¿bajo qué criterios democráticos podemos justificar la apertura del proceso decisonal hacia actores que no gozan de legitimidad electoral? ¿cómo preservar los principios

básicos de la transparencia, la responsabilidad y la *accountability* una vez las políticas se formulan en el marco de redes compuestas por múltiples y diversos actores? ¿quién está representado en estas redes y cómo garantizar que la deliberación acerca del interés común es el criterio conductor de las decisiones que se toman en su interior? ¿son estas redes, necesariamente, espacios horizontales de intercambio y de negociación o bien de las asimetrías de poder que existen en la sociedad?

Una corriente clásica de reflexión en el campo del Análisis de las Políticas Públicas, dibuja una posible concepción de las redes que nada tiene a ver con la regeneración democrática, sino más bien con la captura del poder por parte de los intereses mejor organizados (Rhodes, 2000: 77):

“las redes de política pública (policy networks) se centran en el oligopolio del mercado político: es decir, en cómo las redes limitan la participación en el proceso político; definen los roles de los actores; deciden qué temas serán incluidos y que temas excluidos de la agenda pública (...); modelan el comportamiento de los actores; privilegian ciertos intereses no sólo limitando el acceso sino también favoreciendo los resultados preferidos; y substituyen la *accountability* democrática por el gobierno privado. La *accountability* desaparece en las intersecciones de las redes de las instituciones que forman parte de la gobernanza”.

Todos los retos planteados hasta aquí han generado abundante literatura en los últimos años y, de hecho, especialmente los últimos interrogantes, conectan con debates clásicos de la Ciencia Política como los relativos a la naturaleza del poder o el significado de la democracia. Sin duda, continúan siendo temas de debate plenamente pertinentes en relación con la gobernanza, tanto desde un punto de vista empírico como normativo.

Queremos, sin embargo, dejar apuntados otros elementos de reflexión que afectan, más bien, a la dimensión teórica del concepto, a sus supuestos, a los razonamientos subyacentes, a la narrativa que lo articula.

4.1. Cambio político versus continuidad

La gobernanza incide sobre los aspectos más dinámicos e innovadores del proceso político. Como hemos visto, pone el énfasis en las tendencias de superación de los principios del gobierno tradicional –delegación, monopolio, jerarquía, especialización– y su progresiva substitución por principios como la participación, la interdependencia, la horizontalidad y la intersectorialidad. Tan cierto es, desde nuestro punto de vista, que estos principios se proyectan cada vez más sobre las políticas públicas, por ejemplo, y quizás muy especialmente, en el ámbito local (Blanco y Gomà, 2002), como que esas tendencias de cambio coexisten con fuertes tendencias de continuidad: la idea de la gobernanza multi-nivel, por ejemplo, refleja tendencias de cambio en el ámbito de las relaciones inter-gubernamentales, lo cual no impide que las lógicas clásicas de autonomía o de jerarquía entre niveles continúen existiendo; si bien es cierto que las administraciones reconocen, cada vez más, la necesidad de generar nuevas formas de abordaje transversal de los problemas públicos, las resistencias culturales y organizativas en este sentido son fuertes y la lógica tradicional de la especialización continúa predominando en muchas organizaciones; la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana ha ido en

aumento a lo largo de los últimos años, muy especialmente en la escala local, aunque este tipo de espacios continúan siendo más la excepción que la regla.

La teoría de la gobernanza, en definitiva, debería incorporar de forma más clara y explícita la reflexión sobre las resistencias al cambio y las tendencias de continuidad. Es posible que estas resistencias al cambio y estas pautas de continuidad reflejen, de algún modo, que ciertos principios de gobierno que hemos calificado como “tradicionales”, como “viejos” -por defecto, como “burocráticos”- continúen aportando importante valor incluso en el contexto de la sociedad postindustrial (Olsen, 2005).

4.2. Unidireccionalidad versus alternativas en el cambio político

La teoría de la gobernanza nos ofrece, predominantemente, una visión unidireccional de los procesos de cambio en las formas de regulación del conflicto. Frente a la “crisis” del gobierno tradicional, parecen emerger una serie de principios innovadores que nos indican la dirección del cambio político que se está emprendiendo. Se entiende, como hemos visto, que las nuevas condiciones de complejidad e incertidumbre resultantes de los procesos estructurales de cambio hacia la sociedad postindustrial ponen en crisis las visiones tradicionales del *command-and-control* y nos llevan a adoptar nuevos enfoques de política pública basados en el intercambio entre diferentes actores. Lo cierto, sin embargo, es que si bien efectivamente existen tendencias de cambio en las formas de regular el conflicto, esas no tienen por qué apuntar, necesariamente, en una sola dirección. Más bien lo contrario: la práctica nos demuestra que existen diferentes formas de entender y de poner en práctica la gobernanza:

- En un extremo, podríamos identificar procesos de conformación de redes de gobernanza altamente restrictivas en su acceso, fuertemente elitistas en su composición, escasamente inclusivas, capturadas por los intereses mejor organizados, opacas en su funcionamiento y poco responsables frente al público en general. Este tipo de redes de **gobernanza elitista** podemos identificarlo, frecuentemente, aunque no exclusivamente, en el espacio de la Unión Europea (Radaelli, 1997).
- En otro extremo, podríamos identificar redes de gobernanza altamente permeables, muy plurales internamente, inclusivas con respecto a los colectivos sociales menos organizados, transparentes y altamente participativas. Determinados procesos comunitarios para la regeneración de barrios desfavorecidos –algunos de ellos, apoyados por la propia Unión Europea– parecen responder a estos patrones de **gobernanza participativa** (Martí et al, 2005; Haus et al, 2005).

La teoría de la gobernanza, en definitiva, debería ser capaz de identificar y de tipologizar diferentes formas de entender y poner en práctica la gobernanza, generando hipótesis explicativas sobre los factores que conducen hacia la adopción de unos o de otros.

4.3. Estructura versus agencia como factores desencadenantes del cambio político

Como corolario de las dos ideas anteriores, cabe destacar que el enfoque predominante en la teoría de la gobernanza enfatiza en factores de orden estructural en tanto que factores

explicativos de los procesos de cambio político. En términos generales, según este enfoque, es la transición hacia la sociedad postindustrial, con todos los cambios estructurales que ésta comprende, la que desencadena la crisis de las viejas formas de gobierno y la emergencia de las nuevas formas de gobernanza. Se entiende así que el cambio hacia la gobernanza sea frecuentemente representado como inevitable -tanto como parecen serlo los cambios sociales- y como unidireccional -ya que los cambios sociales parecen tener una naturaleza fundamentalmente global-.

Planteado de esta forma, la teoría de la gobernanza se vé afectada por los viejos vicios estructuralistas que tanto han marcado la Ciencia Política en su trayectoria como disciplina. Ese mismo estructuralismo que, por ejemplo, llevó durante tanto tiempo a desconsiderar el análisis de la acción de gobierno (de las políticas públicas) en tanto que acción autónoma (Aguilar, 2003: 16):

“no es el caso de evocar los teoremas de la determinación económica, el carácter de clase, las demandas del ambiente, la coalición y balance de los intereses organizados, que convertían el proceso gubernamental en un evento reactivo o instrumental más que propositivo, en un hecho subalterno y auxiliar: simple variable dependiente. El gobierno (...) era gobernado, más que gobierno”.

Desde nuestro punto de vista, la teoría de la gobernanza debería de hacer más explícito el poder de los actores en general y de los gobiernos en particular en tanto que agentes del cambio político: una parte importante de los cambios sociales hacia la sociedad postindustrial puede explicarse por la agencia de actores con determinados valores y preferencias; asimismo, el cambio en las formas de gobernar responde, también en parte, a esos mismos valores y preferencias.

5. Elementos de síntesis y conclusión

En este artículo hemos recogido los componentes fundamentales de lo que podríamos llamar la literatura del cambio de época. Hemos vinculado dichos componentes a la transformación en las formas y las estructuras de gobierno, al hilo del nuevo paradigma de la gobernanza. Hemos dibujado los que creemos son los perfiles conceptuales básicos de la gobernanza y finalmente los hemos revisado críticamente.

Planteamos, en suma, que si bien los procesos de cambio en la estructura social efectivamente someten a presiones de cambio las formas de gobernar, en los términos en que prevé la teoría de la gobernanza, la *intensidad* y la *dirección* que finalmente adopten esos procesos de cambio dependen de los valores y de los intereses de los actores que tienen la responsabilidad y el poder para impulsarlos.

En definitiva, defendemos una aproximación abierta y comprometida con los procesos de cambio. No nos parecen adecuadas perspectivas académicas recelosas o resistenciales ante las transformaciones que nos está deparando este emergente siglo XXI. Al contrario, vemos en ellas el rastro de las “retóricas de la intransigencia” de Hirschman (futilidad, riesgo, perversidad... en definitiva el refugio del reaccionarismo). Pero defendemos, igualmente, la proyección de un análisis dialéctico y crítico sobre las nuevas realidades sociales y de la gobernanza. Nada ingenuo y nada complaciente. La gobernanza esconde continuidades y

rupturas. En ella subyacen oportunidades de mejora claras, pero también relaciones de poder y de dominación no suficientemente cuestionadas (ni quizás comprendidas).

Finalmente, sabemos que los actores se mueven en espacios y con márgenes no ilimitados, pero estamos convencidos que el impulso de valores y de acciones de transformación puede y debe ir ensanchando límites, más allá de los profetas de cierto estructuralismo estéril. La resultante, en términos políticos y sociales, sigue abierta, como siempre. Han cambiado, eso sí (y mucho) las formas, las dinámicas, las agendas, las articulaciones, los espacios... en los que se dirimen esas resultantes históricas.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2003). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bacqué, M.H., Rey, H., Sintomer, Y (2005). *Gestion de Proximité et Democratie Participative. Une perspective comparative*. Paris: Découvert.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1997). *The Reinvention of Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1999). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (2000). *The Brave New World of Work*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U., Giddens, A., Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization*. Cambridge: Polity Press.
- Blanco, I., Gomà, R. (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.
- Blanco, I., Gomà, R. (2003). "La crisis del model de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad", *Gestión y Política Pública*, vol.XII, n.1, pp 5-42.
- Borja, J. Castells, M. (1998). *Local y global*. Taurus, Madrid.
- Börtzel, T. (1998). "Organising Babylon: on the different conceptions of policy networks", *Public Administration*, vol. 76, pp 253-273.
- Christensen, K. (1999). *Cities and Complexity. Making Intergovernmental Decisions*. Londres: Sage.
- Dalton, R.J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why we need a new Welfare State?* Londres: Polity Press.
- Ferlie, E. Ashburner, L., Fitzgerald, L., Pettigrew, A. (1996) *The New Public Management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Goul, J. Gensen, P. (2002). *Changing labour markets, welfare policies and citizenship*. Bristol: Policy Press.
- Haus, M., Heinelt, H., Stewart, M. (2005). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres: Routledge.
- Heritier, A. (1999): *Policy-Making and Diversity in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirst, P. (2000). "Democracy and Governance" en Pierre, J., *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. i Marks, G. (2001). *Multilevel Governance and European Integration*. Oxford: Rowman.

- Ibarra, P., Martí, S., Gomà, R. (2002). *Creadores de democracia radical*. Barcelona: Icària.
- Inglehart, R. (1999). "Postmodernization Erodes Support for Authority, but Increases Support for Democracy", en Norris, P. (ed.) *Critical Citizens*, Oxford: OUP.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Londres: Sage.
- Kickert, W.; Klijn, E.; Koppenjan, J. (eds.) (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage
- Kikert, W., Koppenjan, J. (1997). "Public Management and Network Management: an Overview" a W. Kikert et.al. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance. New Government - Society Interactions*. Londres: Sage.
- Kooiman, J., Van Vliet (1993). "Environmental regulation of business: options and constraints for communicative governance" a Kooiman, J., *Modern Governance. New Government - Society Interactions*. Londres: Sage.
- Llamazares, I.; Marks, G. (1999). "Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea" a I. Llamazares.; F. Reinares (eds.) *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. València: Tirant lo Blanch.
- Lynn, L. (2006): *Public Management: Old and New*. Londres: Routledge.
- Mainwright, H. (2005). *Cómo ocupar el Estado. Experiencias de Democracia Participativa*. Barcelona: Icària.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale: Yale University Press.
- Marsh, D; Rhodes, R. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marti, J., Pascual, J., Rebollo, O. (2005). *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones*. Madrid: IEPALA/CIMAS.
- Mayntz, R. (1999). "La Teoria della Governance: Sfide e Prospettive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nº 1, aprile 1999, pp 3-19.
- Metcalf, L. (1993). "Public Management: from Imitation to Innovation", en Kooiman, J. (ed): *Modern Governance. New Government - Society Interactions*. Londres: Sage.
- Morat, F. (2000). *Políticas públicas en la Unión Europea*. Barcelona: Ariel.
- Norris (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford University Press.
- Olsen, J.P. (2005). "Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia", *Reforma y Democracia*, n.31, febrero.
- Pharr, S., Putnam, R. (2000). *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*. Princeton University Press.
- Pierson, J. (2002): *Tackling social exclusion*. Routledge, Londres.
- Pollit, Ch., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C. (1997). *The politics of corporate taxation in the EU. Knowledge and international policy agendas*. Routledge, Londres.
- Rhodes, R. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol.XLIV, pp. 652-667.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*. Londres: Open University Press.
- Rhodes, R. (2000). "Governance and Public Administration" en Pierre, J., *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Rosenau, J.N., Czempiel (1995). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabatier, P., Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning*. Oxford: Westview Press.
- Sainsbury, D. (1999). *Gender and welfare states regimes*. OUP, Oxford.
- Sennet, R. (2006). *The Culture of New Capitalism*. New Haven: Yale University.
- Stoker, G. (1996). "Governance as Theory: five propositions", *International Social Sciences Journal*, nº155, pp 17-28.
- Subirats, J. (2003). *Elementos de nueva politica*. Barcelona: CCCB.
- Subirats, J., Brugué, Q., Gomà, R. (2002). *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales ante los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.