

## 6. GOBERNANZA

LAURA CHAQUÉS BONAFONT

*Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de Barcelona*

ANNA PALAU ROQUÉ

*Profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Introducción.—II. Gobernanza, redes y reforma de la administración. —III. Problemas públicos globales: hacia la gobernanza global. —IV. Legitimidad y gobernanza europea. —V. La buena gobernanza. Bibliografía.

### I. INTRODUCCIÓN

El concepto gobernanza (*governance* en inglés) es uno de los más utilizados y también uno de los más versátiles en las Ciencias Sociales. Es una idea que está de moda<sup>1</sup> tanto en la Ciencia Política como en la Economía,

---

<sup>1</sup> De acuerdo con los datos que proporciona el *Social Science Index*, el número de artículos que se publican sobre *Governance* aumenta de forma exponencial en los últimos años. Entre 1999 y 2004 se publican

a pesar de ser tan antigua como la historia de la humanidad. De forma genérica, la *gobernanza* surge para hacer referencia a algo más amplio que el concepto gobierno, como una forma de gobierno nueva capaz de expresar los cambios que se están produciendo en las sociedades avanzadas desde finales del siglo xx. La globalización, la caída del comunismo, la crisis de gobernabilidad generan una transformación en la forma de entender el Estado. Las relaciones Estado-sociedad y las relaciones internacionales entre Estados se modifican con el fin de garantizar la estabilidad del sistema político, solucionar los conflictos y tensiones y responder de forma efectiva a los problemas del nuevo milenio.

No existe una definición única del concepto *gobernanza*<sup>2</sup>. En el análisis de las políticas públicas, el concepto gobernanza se identifica con la reforma de la administración pública y la creación de redes de políticas (*policy networks*). Esas redes se definen como entramados institucionales más o menos formalizados que reflejan la diversidad de formas en las que organizaciones de carácter público y privado interactúan entre sí,

---

1.855, algo más de lo que se publica sobre este mismo tema entre 1986 y 1998 (<sup>KJ<sup>AER</sup></sup>: 2004: 2).

<sup>2</sup> RHODES (2000) identifica siete conceptos distintos: *corporate governance*, reforma de la Administración pública, buena gobernanza, *global governance*, *social cybernetic svstem*, e *nuera economía política* y redes de políticas. En este capítulo no se tienen en cuenta ni la aproximación económica (*corporate governance*) ni la sociológica (*social cybernetic systems*).

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

intercambian recursos e información con el fin de decidir y gestionar problemas públicos. Hace referencia a un proceso en el que intereses en conflicto se acomodan de forma más o menos consensuada en el tiempo para garantizar la gobernabilidad del sistema político. En el ámbito de las relaciones internacionales, la gobernanza también hace referencia al desarrollo de redes de actores como una forma de describir los cambios en el sistema político internacional generados por la globalización y el cambio tecnológico (Held y McGrew 2003: 74). La *gobernanza global* es una forma de gobierno innovadora, formada por un entramado cada vez más denso de actores, que surge en ausencia de un gobierno mundial para dirigir y gestionar problemas a escala planetaria.

La gobernanza también ocupa un lugar predominante en los estudios europeos. Se utiliza para expresar la complejidad del sistema político europeo, a medio camino entre una organización internacional y un Estado (Hix 1998, Morata 2000). La *gobernanza europea* es una forma de gobierno fragmentada, formada por instituciones de ámbitos territoriales distintos —supranacional, estatal, regional, local—, junto con organizaciones privadas, que interactúan en un marco institucional sin límites claros, y una relación jerárquica difusa. Por último, instituciones supranacionales como el Banco Mundial, Naciones Unidas, o la Unión Europea, utilizan *la buena gobernanza* como principio orientador de sus políticas. La buena gobernanza hace referencia a un modelo ideal que debe ser adaptado con el fin de garantizar el desarrollo económico, político y social. Tiene un componente normativo que informa sobre como debe ser un buen

gobierno tanto en el ámbito de lo político —legitimidad democrática, sistemas efectivos de rendición de cuentas—; como en el económico —definición de los derechos de propiedad o aplicación de los principios de gestión empresarial al sector público—.

En todas estas perspectivas podemos identificar algunas características básicas asociadas al concepto Gobernanza:

- La gobernanza quiere expresar algo más amplio que el gobierno entendido como el ejercicio del poder por parte del Estado, los gobernantes, y/o líderes políticos.
- Supone una ruptura con el modelo de Estado tradicional, jerárquico y centralizado. El Estado sigue ocupando un papel predominante en el proceso político, pero pierde parte de su autonomía tanto en el ámbito nacional como supranacional, para tomar decisiones y gestionar asuntos públicos al margen de otros actores —organizaciones internacionales, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación—.
- Enfatiza la necesidad de desarrollar formas de cooperación política que van más allá del mercado, entendido como sistema de coordinación automática del intercambio. La gobernanza es una forma de gobierno nueva que se adopta con el fin de evitar los efectos derivados de los fallos del mercado, así como la falta de flexibilidad y capacidad de adaptación de las organizaciones públicas a los cambios del

## “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

entorno.

- La interacción e interdependencia es uno de los elementos clave asociados al concepto de gobernanza. A través de esa interacción se forman *redes* de actores públicos y privados, que intercambian recursos e información, de forma más o menos permanente, para alcanzar objetivos políticos.
- Esas pautas de interacción pueden adoptar formas diversas: pueden ser de naturaleza intergubernamental, transnacional, o adoptar una estructura multinivel en la que intervienen organizaciones supranacionales, nacionales, regionales o locales. Pueden ser redes abiertas, de carácter pluralista en las que la participación es diversa, o redes cerradas y de carácter elitista que limitan el acceso a pocos actores. La idea central es que cada problema público genera su propia red de actores.
- La gobernanza abre un debate en torno al concepto de legitimidad. Por un lado, la delegación de poder político a grupos sociales va asociado a un incremento de la gobernabilidad del sistema político, a una mayor adaptación de la acción de gobierno a las demandas y preferencias expresadas socialmente, tanto en la esfera internacional como estatal. Por otro lado, la reducción de la autonomía estatal diluye los límites entre lo público y lo privado. reduce la visibilidad del proceso de elaboración de las políticas públicas, y genera problemas a la hora de definir

responsabilidades. Organizaciones no-gubernamentales, sindicatos, movimientos sociales transnacionales o institucionales supranacionales como la Unión Europea intervienen directamente en la resolución de problemas de interés general, que afectan a la sociedad como un todo, sin ser responsables políticamente frente a la ciudadanía. El reto futuro de la gobernanza consiste en establecer un equilibrio entre eficiencia y legitimidad democrática.

## II. GOBERNANZA. REDES Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN

En el análisis de las políticas públicas, el concepto gobernanza se identifica con dos temas distintos: la reforma de las administraciones públicas y el desarrollo de redes de políticas. Ambos cambios van íntimamente asociados a *la crisis de gobernabilidad* de las sociedades avanzadas, y se producen de forma paralela con el objetivo de garantizar la estabilidad del sistema político, evitar el conflicto social, y mejorarla eficacia en la acción de gobierno<sup>3</sup>. La crisis económica, el envejecimiento de la población. los cambios en el ciclo vital de las personas, o la globalización generan problemas nuevos cada vez más complejos y heterogéneos. y abren el debate sobre la viabilidad del modelo de Estado de bienestar, tal y como se venía desarrollando durante décadas. Cuestiones como el paro estructural, la pérdida de poder adquisitivo de los

---

<sup>3</sup> Gobernabilidad se define precisamente en este sentido: capacidad del sistema político de dar una respuesta a las demandas socialmente expresadas. evitar conflictos y tensiones. Y garantizar la estabilidad.

# ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

salarios, el aumento del volumen de pensionistas, la incorporación de la mujer al mercado laboral, o la inmigración requieren res-puestas eficaces e innovadoras, que los gobiernos por sí solos no pueden ofrecer.

La crisis de gobernabilidad en los años setenta abre un debate sobre la intervención del Estado en el ámbito económico y social. Se cuestiona su legitimidad para seguir asumiendo funciones como la gestión de la sanidad, o el control de la balanza comercial, y se plantean alternativas para transformar el contenido y la forma de llevar a cabo las políticas. El incremento del déficit público, la inestabilidad económica, y la ineficacia en la gestión de los servicios sociales reflejan como los gobiernos no pueden generar los recursos necesarios para responder a las demandas de la ciudadanía. Desde la perspectiva neoliberal, y más en concreto, la teoría de la regulación, la solución reside en la reducción del Estado al mínimo (Tullock, 1993). Menos Estado implica menos intervención y una economía más eficiente. Las políticas redistributivas del Estado de bienestar reducen la eficiencia económica, generan rigideces excesivas en el mercado laboral y reducen el potencial creador de la sociedad civil<sup>4</sup>. Se entiende que la política y mercado están en conflicto permanente y por lo tanto, el objetivo es la liberalización de la economía. y la privatización delegando en el mercado la responsabilidad en la

provisión de los servicios sociales.

La gobernanza plantea una opción intermedia: se entiende que la intervención estatal es necesaria tanto en el ámbito económico como social, pero requiere una transformación en un doble sentido. Por un lado es necesario *reformar la administración pública* como organización al servicio del gobierno para gestionar problemas sociales. La administración garantista-weberiana no puede adaptarse de forma flexible a los cambios en el contexto político, económico y social. Las cuestiones objeto de intervención gubernamental en las democracias avanzadas difícil-mente pueden ser gestionadas a través de funcionarios neutrales que se limitan al cumplimiento de unas competencias fijadas rigurosamente en virtud de unas normas. Requieren de la participación del funcionario más allá de las reglas escritas. así como de una colaboración más o menos institucionalizada con grupos sociales para alcanzar objetivos políticos (Offe, 1988). Es necesario dotar al Estado de una administración pública ágil y abierta a la ciudadanía, que gestione de forma eficaz y eficiente sus recursos, y desarrolle propuestas innovadoras y flexibles, con el fin de adaptarse a los cambios cada vez más rápidos del entorno.

De forma esquemática, la reforma consiste en separar la dirección política de la gestión, aplicar los principios de gestión del sector privado al sector público; privatizar total o parcialmente servicios públicos; crear agencias reguladoras independientes; introducir criterios de competencia; descentralizar la gestión; y transformar la relación entre la administración y la ciudadanía: los

---

<sup>4</sup> Para una revisión crítica consultar ESPING ANDERSEN (2000). NAVARRO (2000). PUTNAM (2003).

ciudadanos dejan de ser administrados y se convierten en clientes de las administraciones públicas (Osborne y Plastick, 2003). La transformación del ciudadano en cliente significa poder elegir entre opciones alternativas y abrir vías de comunicación que sirvan para manifestar las preferencias ciudadanas. La participación ciudadana es uno de los ejes centrales de la reforma, no sólo porque puede contribuir a mejorar la eficiencia en la gestión, sino también porque es una manera de legitimar las actuaciones de las administraciones públicas. A través de la implicación ciudadana en el proceso de elaboración de políticas públicas se entiende que es más probable encontrar un equilibrio entre las demandas y preferencias ciudadanas, y las actuaciones que llevan a cabo por los gobiernos. Aproximar las organizaciones públicas a la sociedad en general sólo es posible si se garantiza la transparencia, y se aumenta la información disponible y se crean instrumentos para que los ciudadanos manifiesten su opinión y participen<sup>5</sup>.

La gobernanza también supone un cambio en la forma de entender las pautas de interacción entre Estado y sociedad. En un contexto de crisis de gobernabilidad, las políticas públicas se dirigen y gestionan a través de redes

de actores públicos y privados que interactúan entre sí en un marco más o menos institucionalizado, intercambiando recursos e información de forma continuada en el tiempo con el fin de alcanzar objetivos políticos. A través del concepto *redes de políticas* se pone de manifiesto la necesidad de desarrollar marcos institucionales estables formados por miembros del gobierno, funcionarios, grupos de interés, medios de comunicación, o grupos expertos con el fin de dar respuestas a las demandas sociales. Esa red de actores se convierte en un foro especializado donde se intercambian recursos e información, se elaboran y discuten propuestas, se negocian transacciones y se acaban perfilando las políticas.

El análisis de redes, como marco analítico surge a partir de la reformulación de otras perspectivas teóricas — pluralismo, neocorporatismo— con el objetivo de explicar esa transformación en las relaciones Estado-sociedad. Las redes pueden adoptar formas diversas. Cada política pública genera su propio entramado de actores, se estructura a través de canales institucionalizados propios, y sigue una dinámica distinta en la que puede predominar el conflicto o el consenso en torno a los objetivos y estrategias a seguir a lo largo del tiempo. En algunos casos, las redes adoptan una dinámica pluralista, caracterizada por la participación de muchos actores con intereses contrapuestos, mientras en otros casos las redes adoptan una dinámica cerrada, y dominada por pocos actores. No existe una forma única de entender las relaciones Estado-sociedad. Existen formas de interrelación diversas, que se van institucionalizando en el tiempo como resultado de las luchas de poder entre

---

<sup>5</sup> En algunos países ese objetivo se traduce en el desarrollo de mecanismos de democracia directa como los presupuestos participativos, los jurados populares, o mecanismos de consulta ciudadana como las encuestas de opinión, así como en el desarrollo de instrumentos de gobierno electrónico (e-government). La relación entre legitimidad democrática y eficiencia es todavía ambigua. Una de las críticas se refiere a las limitaciones de acceso a algunas de las iniciativas especialmente las relativas a gobierno electrónico (sólo un 30% de la sociedad española tiene acceso a Internet) en 2004). Para un análisis detallado ver J. FONT (2001).

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

actores.

Con el fin de ofrecer una visión sistemática y comprensiva de la pluralidad de redes de políticas, se desarrollan tipologías en la que generalmente se tienen en cuenta como variables descriptivas: el número de participantes, el tipo de actores, las funciones que se llevan a cabo en la red —discusión y análisis de problemas, gestión de medidas concretas, difusión de información—; el tipo de relaciones que predominan entre los participantes —consenso, cooperación, conflicto— y pautas de conducta —abierta y orientada a buscar soluciones innovadoras o cerrada con el fin de mantener el statu quo—: el grado de institucionalización de la red, y/o las relaciones de poder que predominan en el tiempo. Marsh y Rhodes (1992) desarrollan una de las tipologías más utilizadas en base a cinco variables, tal y como refleja la tabla 1. La combinación de esas cinco variables da lugar a infinitos tipos de redes que forman un continuo cuyos límites son dos modelos ideales totalmente opuestos: las comunidades políticas y las redes en torno a problemas.

En la comunidad política las relaciones de poder entre Estado y grupos sociales tienden a ser simétricas. La participación queda limitada a pocos actores, generalmente muy movilizados en torno a una única organización, profesionalizada y con recursos económicos, humanos y de información suficientes para negociar de forma estable con el gobierno. La frecuencia de la interacción es casi permanente lo que garantiza que las decisiones se lleven a cabo de forma

consensuada a partir de la cooperación. Esas actividades se desarrollan a través de un marco institucional específico, que no necesariamente queda definido formalmente a través de una norma escrita, que define las reglas del juego, y las pautas de conducta que gobiernan esa relación. A través de este entramado institucional se garantiza el acceso exclusivo a los actores dominantes, y se establecen barreras de entrada a las ideas que no interesa que sean tenidas en cuenta. Ese carácter elitista de las comunidades políticas es lo que Marsh y Rhodes consideran como condición necesaria para evitar los problemas de gobernabilidad en cada subsistema político.

# ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

TABLA N.º 1

*Tipología de Redes de Políticas (Policy networks)*

Dimensión	Comunidad política	Redes en torno a problemas
1. Número de participantes.	Muy limitado. Algunos grupos son excluidos.	Amplio.
2. Tipo de participantes.	Homogéneo y generalmente de carácter técnico y económico.	Heterogéneo.
3. integración: Frecuencia de contactos. Continuidad de los participantes. Grado de consenso.	Elevado y de calidad. A menudo están institucionalizados.  Elevada.  Elevado. Los participantes comparten valores y principios básicos respecto a	Débil y fragmentados. No llegan a institucionalizarse.  Baja. Cambian continuamente.  Existe un cierto acuerdo, pero el conflicto está
4. Recursos. Distribución de recursos entre actores públicos y actores privados. Distribución de recursos dentro de cada grupo de participantes.	Los participantes tienen recursos que intercambian en un plano de igualdad.  Grado de movilización elevado. El líder de la asociación ejerce control sobre sus miembros.	Los recursos son limitados y se distribuyen de forma desigual entre los miembros.  Grado de movilización bajo.
5. Distribución de poder.	Existe equilibrio de poder. Relación de poder suma positiva.	Poder desigual. Relación de poder suma negativa.

FUENTE: Marsh y Rhodes (1992).

Una red en torno a un problema (*issue network*) se caracteriza por la asimetría en la distribución de recursos entre actores dentro y fuera del gobierno. El grado de movilización de las organizaciones sociales es débil y está fragmentada, y ninguna organización consigue monopolizar la representación de intereses, ni dispone de una estructura capaz de desarrollar funciones con carácter permanente. Del mismo modo, la centralización del poder dentro de la organización estatal es limitada, debido a la dispersión de las competencias entre múltiples agencias gubernamentales o ministerios, lo que genera una situación de conflicto permanente y limita el poder de negociación de las organizaciones estatales frente a los grupos sociales. Una red en torno a un problema se caracteriza por el conflicto y la inexistencia de un marco institucional estable que defina las relaciones de poder. No existe un acuerdo sobre qué cuestiones son las más relevantes, o qué estrategia debe utilizarse para alcanzar una solución más eficiente. Tampoco existen reglas o normas escritas que promuevan la deliberación y debate permanente acerca de los problemas, lo que contribuye a mantener el carácter abierto y plural de la red.

La gobernanza pone de manifiesto la reducción de la autonomía del Estado con relación al resto de los actores que participan en el proceso de elaboración de las políticas públicas. El éxito de las políticas depende en gran parte de la colaboración de grupos de expertos que aporten sus ideas sobre cómo entender cuestiones complejas —desde la manipulación genética de los alimentos, al fracaso escolar— y definan estrategias para el futuro.

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

que sean técnicamente factibles. La colaboración de los grupos de interés es imprescindible a la hora de proveer de información sobre un sector de actividad, identificar problemas y soluciones y muy especialmente encontrar complicidades y apoyos para aplicar las decisiones tomadas, especialmente si son controvertidas. Es difícil aplicar medidas sobre la reestructuración de un sector industrial (limitación de plantilla, reducción de salarios o ampliación de horario laboral) si no se dispone del apoyo de las empresas y sindicatos. Del mismo modo, el éxito de una campaña para reducir los accidentes de tráfico, la reducción de la contaminación acústica en las ciudades, o las políticas orientadas a hacer compatible la jornada laboral con la familia requiere un cambio en la forma de entender los problemas que no puede gestionarse simplemente a través de las normas o planes de actuación fijados por elites políticas.

Las instituciones públicas siguen ocupando un lugar central, sino el más importante en el proceso de elaboración de las políticas, pero reducen su autonomía a favor de otros actores. Esa transformación genera un debate intenso sobre las ventajas y desventajas asociadas a la delegación de poder y el aumento de la participación de grupos sociales. Hasta qué punto la gobernanza supone una mayor democratización del proceso de elaboración de las políticas. Mejora la eficiencia en la gestión y garantiza la gobernabilidad del sistema político ¿Qué actores quedan dentro y que actores quedan fuera de las redes de políticas? ¿qué tipo de relaciones Estado-sociedad garantizan un nivel de bienestar social más elevado? ¿Cómo determinar los

límites de la participación ciudadana? En la mayoría de casos las redes son un instrumento de exclusión a través del cual se imponen barreras a la participación (Richardson y Jordan 1979: 13). A pesar de la diversidad de formas de gobierno existentes, el poder acostumbra a estar concentrado en un pocos actores lo que puede crear situaciones oligopolísticas o de monopolio.

Las redes también contribuyen a reducir la visibilidad de la política, diluyen los límites entre lo público y lo privado, y generan problemas a la hora de definir responsabilidades políticas. En las redes una parte del poder de decisión se delega a organizaciones privadas, desde sindicatos, a grupos de expertos, o miembros de organizaciones no gubernamentales que participan en la definición de problemas colectivos que afectan a la sociedad como un todo, sin ser responsables políticamente. No existen mecanismos democráticos de rendición de cuentas sobre sus actuaciones, a pesar de que asumen un papel cada vez más relevante en cuestiones de interés general. La cuestión es hasta qué punto los problemas de legitimidad democrática pueden ser compensados con el incremento en la eficiencia en la dirección y gestión de los problemas públicos. Ese debate asociado a las redes de políticas —elitismo, baja visibilidad del proceso político, problemas para exigir responsabilidades políticas— también está presente en la gobernanza europea, la buena gobernanza o la gobernanza global.

### III. PROBLEMAS PÚBLICOS GLOBALES: HACIA LA GOBERNANZA GLOBAL

El concepto de gobernanza global hace referencia al desarrollo de un marco conceptual nuevo para analizar los cambios en la estructura de poder que caracteriza las relaciones internacionales durante siglos. El sistema político internacional deja de ser un sistema cerrado, monocéntrico, dominado por los Estados, y las organizaciones internacionales, y se convierte en un sistema policéntrico en el que el poder está más repartido entre una pluralidad de actores (Rosenau, 1992). Las relaciones internacionales dejan de estar representadas únicamente por las relaciones diplomáticas entre Estados y entre estos y organizaciones internacionales, adoptando una estructura más abierta y menos institucionalizada (Vilanova 2006). Las decisiones políticas de alcance mundial son dirigidas por un entramado de actores cada vez más denso formado no sólo por los actores clásicos —Estados, organizaciones internacionales— sino también organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, y/o movimientos sociales transnacionales. Esa red de actores, en ausencia de una autoridad o gobierno mundial, se configura como forma de gobierno alternativa con el objetivo de dirigir y gestionar los asuntos internacionales.

La gobernanza global no sólo plantea un cambio en la forma en que se desarrollan las relaciones internacionales, sino también en su contenido (Rosenau

1992; Held y McGrew 2003). Las cuestiones objeto de intervención a escala internacional dejan de estar centradas en problemas relativos a la seguridad y defensa de las fronteras, ampliándose a cuestiones cada vez más diversas como las finanzas internacionales, el acceso a medicamentos esenciales, el tráfico de drogas, o los derechos humanos. Erradicar enfermedades como la malaria, reducir la contaminación ambiental o promover la responsabilidad social de las empresas son problemas públicos globales, que necesitan respuestas innovadoras, flexibles, y aplicables a escala planetaria. En un contexto de globalización, caracterizado por la creciente interdependencia entre las personas, los territorios, y las unidades económicas es preciso desarrollar marcos reguladores estables que eviten los efectos perversos de esa interdependencia como por ejemplo evitar la propagación de enfermedades como la tuberculosis, o garanticen el aprovechamiento de sus efectos positivos como la difusión de avances tecnológicos.

Como marco analítico, la gobernanza global, surge entre los teóricos de las relaciones internacionales para poner de manifiesto las limitaciones de las perspectivas teóricas —realismo, institucionalismo— que dominan la disciplina. Estas perspectivas no explican de forma completa el impacto de la globalización y el cambio tecnológico, y más en concreto los cambios que genera la liberalización política y comercial sobre el sistema político internacional (Kehoane y Nye 1977). «La globalización significa, en su marco referencia], que la humanidad ha dejado atrás la época de la política internacional que se caracterizó por el hecho de que los

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

Estados nacionales dominaban y monopolizaban el escenario internacional. Ahora ha empezado una época de política post-internacional en la que los actores nacionales-estatales deben compartir escenario y poder globales con organizaciones no gubernamentales así como empresas transnacionales y movimientos sociales y políticos también transnacionales» (Beck 1998: 60). La globalización transforma la forma de entender lo internacional respecto a lo nacional, lo que son políticas dentro del territorio de lo que son políticas externas al territorio, así como las relaciones de poder en el ámbito nacional e internacional.

La revolución tecnológica es un elemento esencial en todo este proceso de cambio (Rosenau 1992, Castells 1998). La tecnología de la información reduce las distancias geográficas, económicas y sociales a escala planetaria, y permite que personas, ideas, bienes, y dinero atraviesen más deprisa que nunca el territorio del planeta, a una velocidad muy rápida, que en ocasiones puede reducir el período de intercambio a prácticamente cero, como es el caso de la transmisión de información vía internet, o del intercambio financiero entre países (Beck 1998). Eventos como la guerra de Irak, el tsunami asiático, o las elecciones presidenciales americanas tienen un impacto directo y casi inmediato en todo el planeta, gracias a los avances tecnológicos en los medios de comunicación. Las distancias se reducen e incluso se eliminan generando un incremento continuado de flujos de información, ideas, bienes y dinero a escala planetaria y en tiempo record.

En este contexto de globalización, el Estado reduce su autonomía para suministrar bienes y servicios fundamentales a sus ciudadanos sin la cooperación internacional (Held y McGrew, 2003: 35). Los límites a la autonomía estatal se reducen con más intensidad en el ámbito económico, que en el ámbito político y social. La liberalización económica supone la apertura de mercados, la eliminación de barreras al comercio, desregularización y apertura de las economías domésticas a los intercambios comerciales y de capital, incluyendo inversiones extranjeras directas. Todo ello elimina la capacidad de los Estados para decidir sobre cuestiones que hasta el momento son de su dominio exclusivo, desde qué instrumentos utilizar para incentivar el crecimiento industrial (se prohíben barreras proteccionistas como aranceles), a cuestiones de carácter macroeconómico (fijación de los tipos de interés queda fuera del control directo de los Estados). En el ámbito social, los Estados conservan una parte importante de su poder de decisión aunque cada vez existen más interferencias en cuestiones como los derechos sociales y la estabilidad del Estado de bienestar.

La reducción del poder estatal se produce de forma paralela al aumento de poder de otros actores en el escenario internacional, especialmente las empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales. Por un lado, la liberalización económica genera un aumento del número y el alcance de las empresas transnacionales. En 1914 se calcula que existen unas 3.000 empresas transnacionales en el mundo; en 1969 aumenta hasta 7.258, en 1988 hasta 18.500, y en la actualidad se

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

contabilizan más de 63.000 empresas multinacionales (Guillén, 2001 y Held y McGrew, 2003). Su crecimiento es posible gracias al avance de las tele-comunicaciones, que permite superar con mayor rapidez las fronteras. Estas empresas son cada vez más grandes y disponen de una capacidad comercial y financiera que les permite rivalizar en poder y negociar *vis-a-vis* con los Estados en el ámbito internacional. Por otro lado, el proceso de liberalización política iniciado tras la caída del comunismo explica en gran parte el creciente poder de la sociedad civil global<sup>6</sup> (Anheier, Glasius and Kaldor, 2001). Entre 1980 y 2002 las Organizaciones no Gubernamentales incrementan en un 54.4%, y en la actualidad se contabilizan más de 6.580 operando cilla esfera internacional (Guillén, 2001). Esas organizaciones tienen un poder relevante sobre la agenda política internacional, y actúan, junto a otros actores, como auténticas defensoras de ideas a escala planetaria (*transnacional advocacy networks*) (Keck y Sikkink 1998). Organizaciones como Amnistía Internacional u Oxfam dedican una parte importante de sus recursos a generar datos e información sobre problemas diversos —derechos humanos, acceso a medicamentos, o la situación de la pobreza en el mundo— con el objetivo de influir en la agenda, y promover algún tipo de actuación. A su vez, canalizan una parte cada vez más importante de los recursos destinados a cooperación internacional (cerca del

15% de toda la asistencia destinada a países en desarrollo, lo que significa unos diez mil millones de dólares anuales), asumiendo una parte importante de las funciones que hasta el momento desarrollan los Estados de forma casi exclusiva (Reinicke *et al.*, 2000).

En definitiva, la globalización genera un cambio en el escenario internacional, caracterizado por la necesidad de institucionalizar formas multilaterales de cooperación para actuar sobre muchos de los dominios tradicionales que monopolizan los Estados. La reducción de la autonomía estatal también afecta a otro actor clásico de las relaciones internacionales: las organizaciones supranacionales cuya actividad queda en entredicho por diferentes razones. Organizaciones como Naciones Unidas, el Banco mundial o la Organización Mundial del Comercio pierden parte de su legitimidad para dirigir y gestionar problemas globales debido a (1) la ineficacia de muchas de las políticas que llevan a cabo; y (2) la forma en que se organiza y distribuye el poder en el seno de esas organizaciones. Las agencias internacionales llevan a cabo sus actividades de forma aislada unas de otras, lo que implica solapamiento de funciones, falta de coordinación, relaciones de competencia, y luchas de poder para apropiarse de recursos (Held y McGrew, 2003). Las políticas de salud defendidas por la Organización Mundial de la Salud establecen prioridades distintas a las que defiende el Banco Mundial. Del mismo modo, las iniciativas de Naciones Unidas en política social

---

<sup>6</sup> La sociedad civil global se define como el conjunto de ideas, valores, instituciones, organizaciones, redes e individuos distintas a la familia, el Estado o el mercado, que llevan a cabo su actividad más allá de las fronteras estatales (ANHEIER, GLASIUS y KALDOR, 2001).

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

definidas en el *Milenium Project*<sup>7</sup> no entran dentro de los objetivos defendidos por la Organización Mundial del Comercio. Esas Agencias actúan de forma independiente, fijando unas estrategias que en muchos casos pueden generar conflicto, ser incompatibles, o incluso contradictorias.

Una forma de evitar los problemas de coordinación e ineficiencia en la gestión de problemas globales consiste en la creación de redes de políticas públicas globales, como una forma de gobernanza global. Esas redes coexisten y evolucionan de forma paralela con otras formas de gobierno ya existentes -centralismo estatal, multilateralismo intergubernamental, integración regional, mercados-. Se caracterizan por su naturaleza trilateral, estableciendo un puente de unión entre el sector público, la sociedad civil y las empresas en la esfera internacional. La *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*, el movimiento Internacional para la con-donación de la deuda externa *Jubileo 2000*; o la

*International Campaign to Ban Landmines*, son algunos ejemplos de redes formadas por Estados, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, fundaciones y organizaciones privadas. creadas con el objetivo de influir en la agenda internacional y llamar a atención sobre problemas que hasta el momento no son objeto de intervención a escala global.

Las redes de políticas globales también sirven como plataformas de discusión, negociación y análisis de problemas públicos globales. A modo de ejemplo, la *World Commission on Dams* se crea en 1998 para dar respuesta al conflicto en torno a la construcción de grandes presas, y garantizar el acceso al agua en los países más pobres. Está formada por el Banco Mundial, gobiernos afectados, empresas constructoras y organizaciones no gubernamentales, así como grupos de expertos que supervisan sus actividades. Su misión específica consiste en desarrollar un catálogo de normas a seguir en la construcción de presas que se publica en el 2000 (*Dams and Development: a new framework for decision-making*). Una vez finalizada su tarea, la comisión deja de existir y se crea una estructura institucional para-lela para implementar el trabajo de la comisión (Benner *et al.*, 2003: 10). En otros casos, las redes actúan como mecanismos de coordinación para producir y difundir conocimiento, identificar objetivos comunes y estrategias eficientes para abordar problemas complejos. Este sería el caso del *Fondo Global para el Sida, la Malaria v la Tuberculosis*, creado en el año 2000 con el objetivo de garantizar la financiación de programas de salud orientados a erradicar esas enfermedades en todo el mundo.

---

<sup>7</sup> El 31 de enero de 1999 (KM) Annan presenta el proyecto del Milenio ante la Asamblea General de Naciones Unidas, basado en los siguientes principios: (1) apoyo y protección de los derechos humanos; (2) no ser cómplice del abuso a los derechos humanos; (3) libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; (4) eliminación de todo tipo de trabajo obligatorio o forzado; (5) abolición efectiva del abuso a menores; (6) eliminar todo tipo de discriminación en el empleo; (7) anticipación en los problemas medioambientales; (8) más responsabilidad en los problemas relativos al medio ambiente; (9) fomento, desarrollo y difusión de tecnologías que respeten el medioambiente; y (10) lucha contra la corrupción en todas sus formas.

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

Las redes de políticas globales también actúan allí donde los mercados fallan. *La Medicines Malaria Venture* es una plataforma formada por organizaciones gubernamentales, la industria farmacéutica, centros de investigación, y la Fundación Rockefeller para producir una vacuna contra la malaria. A pesar de que la malaria mata a más de un millón de personas al año, y afecta a más de 500 millones de personas en los países menos desarrollados, las empresas farmacéuticas no tienen incentivos económicos suficientes para dedicar sus recursos a este tipo de enfermedades. Se estima que las empresas deben dedicar entre diez y doce años, y entre 500 y 800 millones de euros para desarrollar un medicamento nuevo. Las posibilidades de recuperar la inversión y hacer frente al riesgo financiero son reducidas en un mercado en el que los afectados reales y potenciales, a pesar de ser muchos, no disponen de recursos económicos suficientes para pagar el coste de las vacunas. *La Medicines Malaria Venture* se crea para hacer frente a ese fallo del mercado, diversificando el riesgo financiero derivado de las actividades de I+D<sup>8</sup>.

Como forma de gobernanza global, esas redes reflejan

---

<sup>8</sup> Uno de los factores *que* contribuye a *que* los problemas de salud pasen a considerarse problemas públicos globales es el incremento del riesgo de contagio generado por la mayor interdependencia económica y social a escala planetaria. Ello explica el rebrote de enfermedades que se pensaba ya erradicadas en el mundo desarrollado como por ejemplo la tuberculosis, así como la alarma frente a posibles epidemias como la gripe aviar.

la voluntad de generar un cambio en la forma en que se regulan los problemas globales hacia un modelo más eficaz, y pluralista. Son más *pluralistas* porque garantizan la participación de más actores en el proceso de discusión y análisis de los problemas, creando plataformas en las que intervienen organizaciones no gubernamentales, fundaciones, grupos de interés y/o empresas transnacionales, junto con los Estados y organizaciones gubernamentales. No todos esos actores disponen de las mismas posibilidades de acceso. La distribución de poder es desigual a favor de los Estados, especialmente los países más desarrollados, así como las organizaciones internacionales. Pero se crea un marco institucional nuevo que puede generar un cambio hacia una distribución más horizontal del poder en la esfera internacional.

Las redes contribuyen a la *eficacia* en la resolución de problemas globales al institucionalizarse como foros de aprendizaje, orientados a analizar problemas de forma conjunta a través de la cooperación, el trabajo en equipo, la negociación y búsqueda de consenso. Desarrollan funciones no rutinarias, poco estandarizadas y en su mayoría orientadas a mejorar la comprensión de problemas complejos en un contexto de incertidumbre (Benner, Reinicke y Martín, 2004: 196). Esa forma de regular los problemas públicos globales supone una ruptura con respecto a la forma en que las agencias internacionales desarrollan sus políticas. Organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial se caracterizan por la falta de transparencia; el exceso de burocratización; la falta de representatividad y control

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

político, así como la prioridad excesiva a las cuestiones de carácter económico, dejando en un segundo plano problemas de carácter social, o relativas a derechos humanos. En la mayoría de casos, desarrollan sus políticas sin haber definido antes de forma precisa los objetivos a seguir, y ello es debido a la dificultad de llegar a acuerdos en el seno de unas organizaciones con puestas por Estados con intereses muy diversos y heterogéneos.

La participación de las organizaciones internacionales en las redes de políticas globales, unido a la creciente movilización de la sociedad civil global, están generando un cambio hacia una mayor eficacia en la gestión, y un incremento de la legitimidad de sus actuaciones. Las redes asumen una parte de las funciones que hasta el momento son competencia exclusiva de organizaciones como el Banco Mundial o las Naciones Unidas, y establecen unas pautas de actuación distintas basadas en la cooperación y la búsqueda de consenso entre una pluralidad de actores. La sociedad civil global ocupa un lugar predominante en este proceso de cambio. Las movilizaciones de Seattle en 1999 en contra de la Organización Mundial del Comercio (en las que participaron más de 700 organizaciones, unos 40.000 estudiantes, trabajadores, organizaciones no gubernamentales y grupos religiosos) son un ejemplo de la capacidad de presión de la sociedad civil internacional para generar un cambio no sólo en el contenido de las políticas que llevan a cabo las organizaciones internacionales, sino también en la forma en que se gestionan esas políticas. El objetivo de estas movilizaciones consiste no sólo en transformar la forma de entender la regulación del comercio mundial, sino también en transformar la forma en que se

lleva a cabo la regulación hacia un modelo más transparente, abierto a la ciudadanía y con mecanismos de rendición de cuentas que permitan controlar las políticas que llevan a cabo las organizaciones internacionales.

La gobernanza global supone una transformación del poder político en el escenario internacional. Una de los debates más interesantes se centra en determinar hasta que punto esa transformación supone una distribución de poder más igualitaria y democrática a escala global. El aumento del número de participantes en el proceso de análisis y resolución de problemas públicos globales no convierte necesariamente a la gobernanza global en una forma de gobierno democrática. En ausencia de una autoridad política central se corre el riesgo de que el poder siga concentrado en los actores más poderosos, y muy especialmente en los Estados más ricos del planeta. Del mismo modo, existen problemas de legitimidad democrática con relación a la participación de la sociedad civil global: ¿quién elige a las organizaciones privadas que participan en la resolución de problemas globales? ¿quién y qué legitima a la asociación internacional de empresas farmacéuticas para actuar en la definición de la política farmacéutica mundial *vis-à-vis* con el Banco Mundial? ¿quién y qué legitima a Oxfam internacional o a Médicos sin Fronteras como representantes de la ciudadanía mundial?

Otra cuestión es si la gobernanza global ha iniciado un cambio irreversible hacia la consolidación de un gobierno mundial. Autores como Held (2004) argumentan que la reducción de la autonomía del Estado nos obliga a

plantearnos las reformas institucionales necesarias para mejorar la calidad democrática y garantizar que la gobernanza global descansa sobre principios democráticos (democracia cosmopolita). Otros autores más escépticos, como Millon (2001) consideran que el camino hacia la democracia global está todavía en su fase embrionaria. No niegan que haya habido una expansión significativa de la regulación internacional, ni que ello implique una mayor interacción entre Estados, sociedad civil y organizaciones internacionales, pero consideran que la gobernanza global no ha trascendido la geopolítica y que las instituciones globales no tienen poder efectivo para determinar la dirección de los asuntos mundiales (Held y McGrew, 2003: 87). El Estado sigue siendo el actor principal en la escena internacional por encima de foros multilaterales o redes de políticas globales.

#### IV- LEGITIMIDAD Y GOBERNANZA EUROPEA

A principios de los años noventa se produce un «giro hacia la gobernanza» (*governance turn*) en los estudios europeos (Jordan, 2001: 194). La gobernanza europea es una perspectiva teórica innovadora que surge con el objetivo de explicar el funcionamiento de la Unión Europea como sistema político, dejando en un segundo plano cuestiones como el origen y la evolución del proceso de integración. Su objetivo no es tanto explicar porque los Estados miembros deciden delegar algunas de sus competencias a instituciones de carácter supranacional, sino explicar la dinámica y las relaciones de poder en el contexto político europeo. Ello supone una ruptura con las

teorías clásicas sobre el proceso de integración —neofuncionalismo e intergubernamentalismo—. La política del día a día que se desarrolla en la Unión Europea no puede explicarse simplemente a través de la actividad que desarrollan los Estados (intergubernamentalismo), ni tampoco como el resultado de la actividad de las organizaciones supranacionales europeas (neofuncionalismo). El sistema político europeo es una forma de gobierno compleja donde interactúan multitud de actores, y difícil de definir a partir de los conceptos tradicionales de Estado o de organización internacional.

El concepto gobernanza europea surge para captar esa complejidad, para poner de manifiesto la naturaleza *sui generis* del sistema político europeo (Rosamond, 2000: 98). La Unión Europea no cumple con los principios constitutivos básicos del Estado moderno<sup>9</sup>, pero asume de forma gradual una parte de sus funciones, hasta el extremo que la mayoría de las políticas de regulación pasan a desarrollarse a nivel comunitario. Las normas sobre competencia, las emisiones de gases contaminantes, las subvenciones a la actividad agraria o la seguridad alimentaria, dejan de ser problemas que se deciden y gestionan de forma exclusiva por los Estados miembros. La regulación de estas materias se lleva a cabo

---

<sup>9</sup> Estado moderno entendido como un «cuerpo político separado tanto del gobernante como del gobernado, con suprema jurisdicción sobre un área territorial demarcada, respaldados por el derecho al monopolio del poder coercitivo, y con la legitimidad que les otorga la lealtad o el consentimiento de sus ciudadanos» (Held y McGrew, 2003: 22).

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

a través del sistema de gobernanza europea definida como una forma de gobierno fragmentada, en la que interactúan una multiplicidad de actores públicos y privados, en un marco institucional sin límites claros (Hix, 1998: 38; Morata. 2000: 16).

Entre las características de la gobernanza europea destaca su carácter multinivel. El proceso de elaboración de políticas públicas se desarrolla de forma fragmentada en niveles territoriales distintos, mediante la negociación entre instituciones supranacionales, estatales y subnacionales, entre las que no existe una relación jerárquica clara (Marks *et al.*, 1996; Marks. 1997; Hooghe y Marks. 2001). La gobernanza multinivel se configura como resultado de un doble proceso: (1) la integración supranacional que implica la transferencia de una parte de la soberanía estatal hacia las instituciones de la Unión Europea: y (2) la regionalización o transferencia de poder político en favor de niveles de gobierno subestatales, en aplicación del principio de subsidiariedad. Ambos procesos se caracterizan por la reducción del poder del Estado en favor de otros niveles territoriales de gobierno. que comparten la capacidad para dirigir y gestionar problemas en su territorio. Por un lado, las instituciones comunitarias escapan al control de los Estados, influenciando de forma substancial tanto el proceso político europeo como el nacional (Hooghe y Marks, 2001: 4-1 1). A modo de ejemplo, la aplicación de la regla de votación por mayoría cualificada hace que los Estados no puedan controlar de forma individual muchas de las decisiones que se toman en el Consejo Europeo. Por otro lado, las entidades subnacionales desafían también el monopolio estatal actuando de forma directa en la arena

europea con el fin de negociar con otros gobiernos nacionales o subnacionales, así como instituciones comunitarias y grupos sociales. e influir directamente en el proceso de elaboración de las políticas europeas.

La gobernanza europea también supone una transformación en las relaciones entre Estado y sociedad. Se configura un marco institucional nuevo en el que las organizaciones privadas interactúan *vis-ó-vis* con las organizaciones estatales y supranacionales, con el fin de intercambiar información y ejercer influencia en la arena europea. Las asociaciones de interés de los Estados miembros, de forma paralela a la actividad que realizan en el ámbito nacional, se reorganizan y crean organizaciones de carácter transnacional, conocidas como euro-grupos, con el fin de defender sus intereses directamente en Europa. La Comisión estima que el número de grupos de interés que trabaja en Bruselas asciende a unos 3.000 (Greenwood, 1997: 3). Aprovechando la diversidad de centros de poder del sistema político europeo, los euro-grupos acceden a la arena política, junto a otros actores públicos y privados, formando redes de políticas complejas que cumplen funciones muy diversas — intercambio de información, gestión de problemas concretos, seguimiento y control de programas—.

En definitiva, el carácter multinivel de la gobernanza europea refleja la complejidad del funcionamiento de la Unión Europea y pone de manifiesto el impacto del proceso de integración sobre el poder del Estado. Una cuestión interesante y que genera más debate, es si toda la política europea puede explicarse a partir de ese

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

modelo multinivel, o por el contrario, sólo sirve para explicar algunas de las políticas. En cuestiones relativas a *high politics*, es decir aquellas que afectan a la identidad nacional, política exterior, o de seguridad y defensa, la lógica multinivel no puede aplicarse (Jordan, 2001: 204). Las negociaciones en esas materias siguen llevándose a cabo bajo una lógica intergubernamental, en la que participan los Estados con un margen de autonomía elevado respecto a otros actores. Por el contrario, en otras políticas europeas, como la de cohesión y fondos estructurales, el proceso de elaboración de las políticas públicas se encuadra dentro de este modelo multinivel de gobernanza europea, caracterizado por la dispersión de poder y la fragmentación a favor de entidades subnacionales, supranacionales y grupos sociales.

Otra cuestión relevante en torno a la gobernanza europea es su déficit de legitimidad. Como concepto, la gobernanza europea refleja un modelo híbrido de gobierno con características propias de un Estado, más allá de cualquier organización internacional, y que, a su vez, presenta diferencias importantes con cualquiera de las democracias que la componen, especialmente en lo relativo a la *legitimidad* de sus actuaciones. La Unión Europea asume la dirección y gestión de cuestiones que hasta el momento son competencia exclusiva de los Estados, pero los mecanismos de control político sobre la acción de gobierno permanecen diseñados únicamente en el ámbito nacional de los Estados miembros. El déficit de legitimidad de la Unión puede analizarse desde un doble punto de vista: la legitimidad basada en el *input* y legitimidad basada en el *output* (Scharpf, 1999). La primera hace

referencia a un diseño institucional apropiado, que asegure que las decisiones políticas reflejan la voluntad del pueblo y se derivan de las preferencias de los miembros de la comunidad. En este sentido, existe un déficit importante en la Unión Europea. La Comisión: máximo órgano ejecutivo no se basa en una mayoría parlamentaria; el Parlamento, a pesar de incrementar sus competencias, tiene atribuido un papel muy débil en el proceso legislativo: los partidos políticos que forman el Parlamento europeo, a pesar de agruparse en federaciones transnacionales se movilizan sobre la base de cuestiones nacionales que afectan a sus países y no sobre la base de cuestiones puramente europeas.

La falta de legitimidad democrática se intenta compensar a través de la legitimidad por resultado o legitimidad basada en el *output*, esto es, a través de la eficacia en las actuaciones que se llevan a cabo en la Unión Europea. La ausencia de conflictos armados entre Estados europeos, la prosperidad económica derivada del proceso de integración y las ventajas asociadas al mercado único, se consideran suficientes para compensar su déficit democrático. No obstante, la eficacia de la Unión para proveer bienes y servicios encuentra sus límites en cuestiones como la política de defensa o la política social donde los Estados no han sido capaces de diseñar estrategias políticas conjuntas para solucionar problemas como el desempleo, el fracaso escolar o el terrorismo. El criterio de eficacia pues, legitima la integración europea en sectores de regulación específicos, pero no es suficiente como criterio legitimador de la actividad política europea en su conjunto.

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

Al margen de cuestiones de legitimidad basadas en el *input* o en el *output*, los problemas de legitimidad democrática de la Unión Europea también residen en la inexistencia de un *demos* o identidad común entre los ciudadanos europeos (Dobson y Weale, 2003). Según datos del Eurobarómetro de septiembre de 2005, un 91 por 100 de los ciudadanos europeos se identifica con su país, pero sólo un 66 por 100 lo hace con Europa lo que refleja cómo la Unión Europea no cuenta con uno de los requisitos imprescindibles para garantizar la legitimidad de cualquier sistema político democrático: el sentimiento de identidad compartido.

El Libro Blanco sobre *Gobernanza Europea* publicado por la Comisión en 2000 pone de manifiesto la voluntad de mejorar la legitimidad política de la Unión Europea a partir de cinco principios de *buena gobernanza*, que constituyen los pilares de la acción de gobierno europea en el futuro. Las instituciones europeas deben: (1) garantizar la *transparencia* en sus actuaciones, aumentando la información disponible, así como los canales de comunicación con los ciudadanos; (2) asegurar la *participación* de los ciudadanos en todas y cada una de las fases del proceso de elaboración de las políticas públicas; (3) definir de forma precisa cuales son sus responsabilidades y establecer sistemas de *rendición de cuentas*; (4) definir objetivos claros y técnicamente factibles como base para la *eficacia* y *eficiencia* de las políticas; y (5) asegurar la *coherencia* de las actuaciones de la Unión Europea en su conjunto. El objetivo del Libro Blanco es conseguir una gobernanza más democrática, aunque ello

parece imposible si no se desarrollan reformas institucionales que garanticen la rendición de cuentas y el control político por parte de la ciudadanía europea<sup>10</sup>.

El concepto de buena gobernanza utilizado por la Comisión como principio básico orientador de sus actuaciones futuras, no se aplica únicamente a la política europea. Es un concepto con un alcance más amplio, que utilizan organizaciones supranacionales como Naciones Unidas o el Banco Mundial. El siguiente apartado se dedica a analizar la buena gobernanza.

## V. LA BUENA GOBERNANZA

La *buena gobernanza* se introduce como principio orientador de las políticas de ayuda al desarrollo que llevan a cabo las organizaciones supranacionales desde el Banco Mundial a la Unión Europea en la década de los noventa que es la *buena gobernanza*, poniendo más o menos énfasis en la dimensión política, o en la dimensión económica del concepto (tabla 2). La dimensión política

---

<sup>10</sup> Para una visión crítica del Libro Blanco sobre Gobernanza Europea consultar JOERGES, MENY y WEILER (2001). Disponible en [www.JeanMonnetProgram.org/papers/01/01\\_060\\_1.html](http://www.JeanMonnetProgram.org/papers/01/01_060_1.html)

<sup>11</sup> El Banco Mundial, en el informe *África Sub-Sahariana: de la crisis al desarrollo sostenible* (1989) utiliza por primera vez el término buena gobernanza, aunque en un inicio sólo en su dimensión económica.

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

se refiere a las características del sistema político — transparencia en la toma de decisiones, participación de la sociedad civil, principio de legalidad, mecanismos efectivos de rendición de cuentas, defensa de los derechos humanos—; mientras la dimensión económica se refiere a cuestiones relativas al marco institucional en el que se desarrolla la actividad productiva, y de prestación de servicios tanto en el sector privado como público —definición de los derechos de propiedad, aplicación de principios de gestión empresarial al sector público, control de la corrupción, o creación de marcos reguladores estables— (Landman y Häusermann, 2003). La buena gobernanza es un requisito imprescindible para garantizar el desarrollo de una democracia fuerte y una economía de mercado competitiva. Se entiende que política y economía están íntimamente relacionados y no pueden entenderse de forma aislada.

La introducción de la dimensión política como variable a tener en cuenta para explicar el éxito o fracaso en el desarrollo de los países representa un cambio con respecto a etapas anteriores (Santiso, 2001: 6). Los proyectos de ayuda al desarrollo que ponen en práctica organizaciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional hasta los años noventa, se basan en los principios establecidos por la ortodoxia neoliberal, y más en concreto por el llamado consenso de Washington<sup>12</sup>. Para recibir ayuda financiera, los países

receptores deben transformar su política económica, reducir la intervención del Estado en la economía y cumplir con unas condiciones que en términos generales consisten en estabilidad macroeconómica, liberalización del comercio, privatización y desregularización de la actividad económica (Williamson, 1990; Stiglitz, 1999). La intervención de Estado es la causa de la ineficiencia y del subdesarrollo, y genera corrupción, o lo que en la teoría de la regulación se conoce como actividades buscadoras de rentas. Cualquier política de ajuste estructural debe garantizar la reducción del Estado a mínimo y cumplir con las condiciones de los programas de ajuste, independiente mente de las características políticas, económicas y sociales del país en el que se aplica la reforma. Se prescriben planes de actuación estándar para liberalizar la economía, basados en unos principios más o menos aceptados por una parte de la comunidad científica, sin tener en cuenta la capacidad del Estado para asumir dicha transformación, ni los efectos que las políticas de ajuste pueden tener sobre la población, en términos de pobreza o desigualdad social.

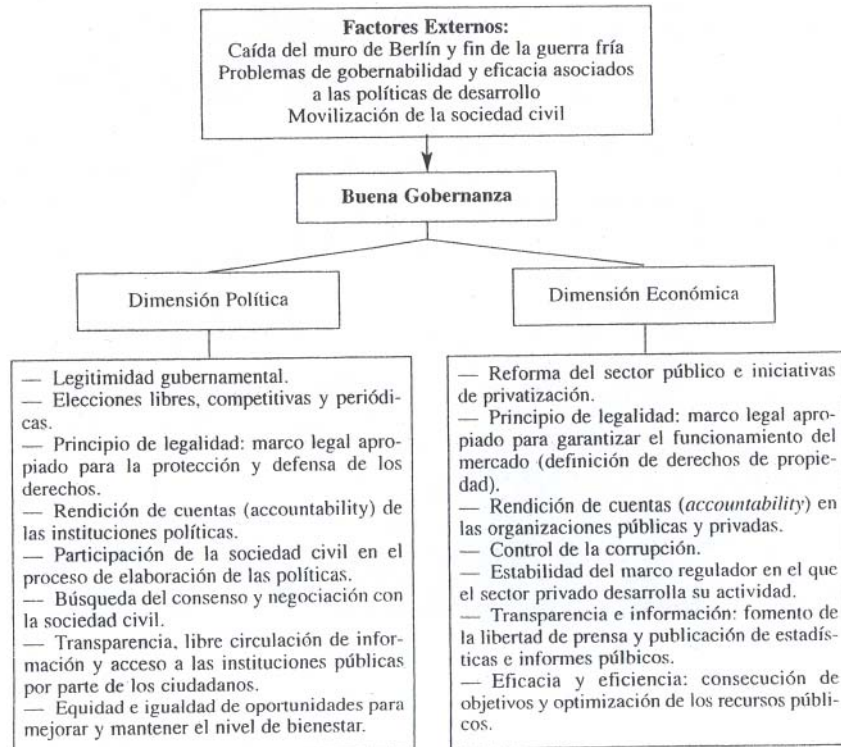
---

<sup>12</sup> John Williamson define al llamado *Consenso de Washington* como un acuerdo entre políticos, y una parte de la comunidad científica sobre qué reformas son necesarias para alcanzar la liberalización económica en los países menos desarrollados. Más en concreto se utiliza para hacer referencia

---

a las reformas impuestas por el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial

TABLA N.º 2  
Dimensiones de la buena gobernanza



FUENTE: Elaboración propia a partir de LANDMAN y HAUSERMANN (2003); y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ([www.undp.org](http://www.undp.org)); Banco Mundial ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)) y Fondo Monetario Internacional ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

La buena gobernanza desafía esa forma de entender las políticas de desarrollo basadas en la racionalidad económica y la ortodoxia neoliberal, reclamando la importancia de la política, las instituciones y la sociedad civil como instrumentos para el desarrollo. Varios factores explican el cambio de orientación (Weiss, 2000).

En primer lugar, la caída del muro de Berlín acaba con el conflicto ideológico que caracteriza el mundo bipolar durante la guerra fría. Ya no es posible utilizar argumentos geopolíticos para ofrecer ayuda a países con regímenes autoritarios, que no respetan los derechos humanos. El apoyo al este o al oeste deja de ser una variable a tener en cuenta por las organizaciones internacionales en el reparto de la ayuda al desarrollo, en favor de otros aspectos como el grado de democratización del sistema político, la transparencia en las actuaciones de los poderes públicos o el grado de corrupción.

En segundo lugar, los países donantes de la ayuda al desarrollo, Organizaciones no Gubernamentales, economistas del Banco Mundial, así como movimientos sociales transnacionales ejercen presión en la arena internacional exigiendo una mayor efectividad en los programas de cooperación internacional, así como un cambio en la forma de entender la política de desarrollo. La movilización de una parte de la comunidad internacional tiene como objetivo introducir ideas nuevas sobre el desarrollo, en el que no sólo se tenga en cuenta cuestiones relativas al crecimiento económico, sino también asuntos relativos a los derechos humanos y la democracia. La caída del comunismo abre una ventana de oportunidad para introducir ese cambio hacia un modelo de desarrollo más completo, en el que no sólo se consideran variables económicas sino también variables políticas relativas al ejercicio y distribución del poder. Ese cambio queda plasmado conceptualmente en la idea de *buena gobernanza*.

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

Por último, la buena gobernanza va unida a la preocupación de las organizaciones internacionales, y muy especialmente el Banco Mundial, por la ineficacia de los proyectos de desarrollo que financian. A principios de los noventa es evidente que el impacto de esos proyectos queda lejos de lo esperado, con diferencias importantes entre países, lo que refleja que la estabilidad macroeconómica, la privatización, y la reducción de la intervención estatal en la economía no son condiciones suficientes para garantizar el éxito de las políticas de desarrollo. Aplicar una receta única a todos los países por igual sin tener en cuenta el con-texto político, económico y social en el que se aplican las reformas no resulta efectivo. El contexto institucional, y más en concreto el Estado, importa y es una variable básica para entender por qué algunos países consiguen un nivel de desarrollo más elevado; o por qué hay países que pueden adaptarse más rápido a los cambios que genera la globalización. El problema no es que el Estado hace demasiado, sino que hace demasiado poco (Stiglitz, 1998: 2). Así lo reconoce el propio Banco Mundial en su estudio *El Milagro del Este Asiático* (Banco Mundial, 1993) donde se establecen las bases para la reformulación del papel del Estado en el desarrollo económico.

La cuestión reside en determinar qué modelo de Estado es el más adecuado para fomentar el desarrollo económico y social. Una parte del debate se centra en la intensidad de la intervención estatal. De forma genérica se entiende que el retorno del Estado no significa volver

a un modelo caracterizado por el intervencionismo estatal, sino en plantear una alternativa intermedia en la que el Estado intervenga fundamentalmente como regulador y promotor del desarrollo. La intervención estatal es importante para establecer las bases, la infraestructura y los incentivos necesarios para que los mercados funcionen correctamente, y se acelere el desarrollo social. El Estado ha de llevar el timón, pero no gestionar directamente los problemas públicos (Osborne y Plastick, 2003). Otra cuestión es si ese Estado ha de ser un Estado democrático, si la democracia es una condición necesaria para promover el desarrollo económico. La idea formalmente aceptada es que las políticas de desarrollo no pueden prosperar sin la existencia de instituciones democráticas fuertes<sup>13</sup>. La fortaleza del Estado no reside en su capacidad de imponer las políticas de forma autoritaria al margen de la sociedad, sino en su capacidad de llevar a cabo una acción de gobierno que se adecue a las necesidades, preferencias y demandas de la sociedad (Evans, 1995). La gobernabilidad del sistema político depende de la capacidad del Estado para mantener canales de comunicación directa y constante con la ciudadanía, así como de disponer de una administración pública formada por funcionarios capaces de poner en práctica los objetivos de la política.

---

<sup>13</sup> Un estudio ya clásico sobre la relación entre democracia y crecimiento es PREZEWSKI (1991). También son interesantes las aportaciones de DOLLAR y SvENSSON (1998), RODRIK (2000) o SEN (2000).

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

A pesar de la ambigüedad y la falta de concreción teórica en la relación entre democracia y crecimiento económico, a finales de los años noventa la mayoría de instituciones pasan a incluir principios como la legitimidad democrática, la transparencia y la rendición de cuentas como criterios de buena gobernanza (Doornbos, 2001). La utilización de la buena gobernanza como criterio para definir las políticas de desarrollo, y en especial para decidir qué países reciben ayuda es desigual, y se aplica de forma arbitraria por parte de las organizaciones internacionales. En principio, se entiende que sólo los países que cumplen con los criterios de buena gobernanza son capaces de gestionar de forma eficiente los recursos de la ayuda al desarrollo, lo que les coloca en una situación de ventaja relativa con respecto a los países que no cumplen con esos requisitos (Banco Mundial, 1998). Sin embargo, la buena gobernanza como criterio de selectividad *ex post* no siempre se aplica con la misma rigurosidad, entre otras razones por la ambigüedad en su definición, y las dificultades a la hora de cuantificar tanto su dimensión política, como su dimensión económica.

La buena gobernanza reconoce la importancia del contexto institucional y refleja una concepción integrada del desarrollo, vinculando sus aspectos económicos, políticos y sociales. No obstante, considerar la buena gobernanza como criterio orientador de la acción política plantea una serie de interrogantes. Por un lado, es difícil de cuantificar. Si la buena gobernanza es un criterio a partir del cual las instituciones deciden qué países pueden acceder a sus recursos y programas de

cooperación es necesario contar con instrumentos para medir el concepto de forma ordenada y objetiva ¿Cómo se miden la transparencia, la rendición de cuentas, la corrupción y otros componentes de la buena gobernanza? Las variables utilizadas varían en función de la institución que se tenga en cuenta lo que refleja la dificultad y falta de acuerdo sobre su significado, así como la arbitrariedad en su utilización para discriminar entre países (Doornbos, 2001:104).

Uno de los indicadores más citados es el que desarrollan investigadores del Instituto del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005) a partir de los datos de treinta y dos instituciones distintas entre las que se incluyen centros de investigación, *think tanks*, y organizaciones gubernamentales de todo el mundo<sup>14</sup>. Los datos se organizan en tres grandes bloques (tabla 3): el primero se refiere al proceso de elección y control del gobierno; el segundo a la capacidad del gobierno para responder de forma efectiva a las demandas sociales, y el tercer bloque a la legitimidad del sistema político, económico y social. A su vez se definen seis variables (dos por cada bloque): participación y rendición de cuentas; estabilidad política, y ausencia de violencia; efectividad del gobierno, calidad regulativa, principio de legalidad y control de la corrupción. La tabla 4 muestra un resumen comparativo por países de cada una de las variables de buena gobernanza. Estas variables se miden a partir de más de 300 indicadores. A modo de ejemplo, a

---

<sup>14</sup> Para una descripción detallada de los indicadores desarrollados hasta el momento ver LAND-MAN y HAUSERMANN (2003).

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

partir de indicadores como la convocatoria de elecciones libres, competitivas y periódicas, la libertad de prensa o el grado de independencia de los medios de comunicación se mide la variable relativa a la participación y rendición de cuentas. Del mismo modo, la corrupción política de los funcionarios o jueces, o la malversación de fondos públicos se utilizan para valorar el control sobre la corrupción y el abuso de poder en los países. El mapa 1 muestra estas seis variables de forma agregada lo que permite una comparación entre países de la buena gobernanza.

# ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

TABLA N.º 3

*Buena gobernanza: definición de variables e indicadores*

Bloque	Variable	La variable mide:	Indicadores
Proceso de elección y control del gobierno.	Participación y rendición de cuentas.	Derechos humanos, políticos y civiles.	Elecciones libres, competitivas y periódicas. Libertad de prensa. Satisfacción con la democracia. Independencia de los medios de comunicación. Libertades civiles.
	Estabilidad política y ausencia de violencia.	Nivel de violencia.	Conflictos armados. Manifestaciones violentas. Terrorismo. Riesgo de golpe militar. Extremismo.
Capacidad del gobierno para responder de forma efectiva a las demandas sociales.	Efectividad del gobierno.	Competencia de la burocracia y en la prestación servicios	Habilidades administrativas y técnicas de los públicos. Calidad de las escuelas públicas. Calidad de las infraestructuras. Uso efectivo de los recursos.
	Calidad regulativa.	Adecuación de la regulación a las necesidades del mercado.	Prácticas competitivas desleales. Comercio desleal. Políticas del mercado de trabajo. Liberalización de precios. Facilidades para empezar un negocio.

Grado de legitimidad y confianza en el funcionamiento de las instituciones.	Principio de lealtad.	Adecuación de las instituciones a las funciones que formalmente les son atribuidas.	Imparcialidad de los judiciales. Crimen organizado. Calidad de las fuerzas de seguridad del Estado. Mercado negro.
	Control de la corrupción.	Ahuso de poder. corrupción y uso de recursos públicos en beneficio privado.	Corrupción política de miembros del parlamento, funcionarios, jueces y gobernantes. Políticas anti-corrupción. Malversación de fondos públicos.

FUENTE: elaboración propia a partir de KAUFMANN, KRAAY y MASTRUZZI. El listado completo puede consultarse en:

# ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

TABLA N.º 3

*"Tabla comparativa de las variables de buena gobernanza en el año 2004"*

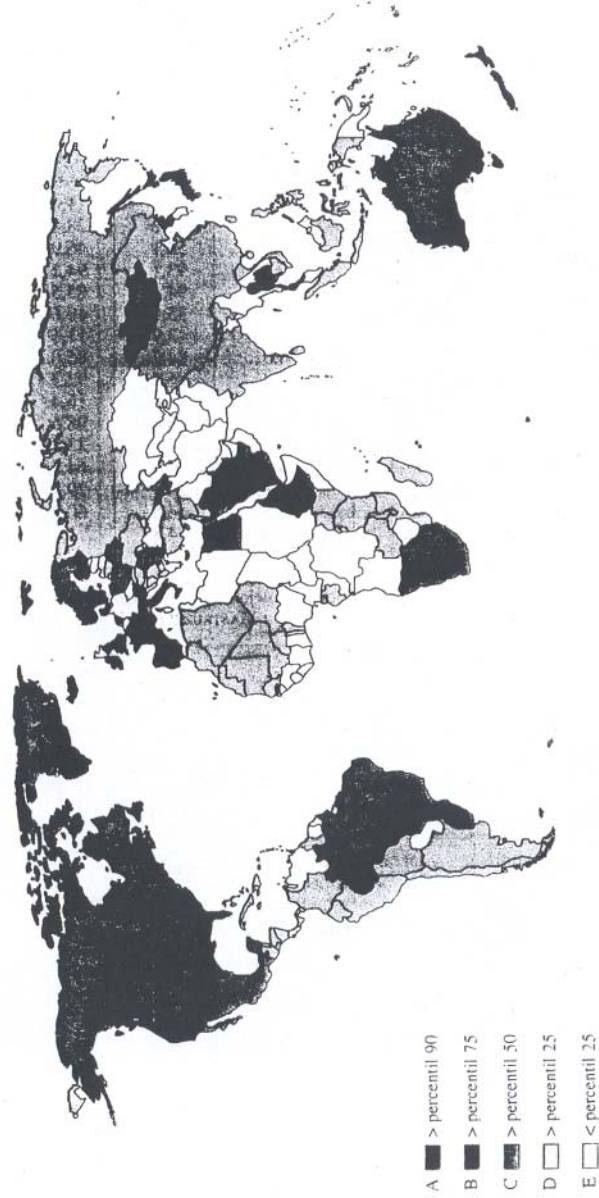
País	Participación y rendición de cuentas	Estabilidad política ausencia de violencia	Efectividad del gobierno	Calidad regulativa	Principio legalidad	Control de corrupción
Afganistán	11,2	3,4	9,1	2,5	1,0	3»
Argentina	62,1	38,3	42,3	20,2	28,5	42,9
Brasil	55,8	43,7	58,2	58,1	46,9	53,2
Canadá	94,7	86,9	95,7	93,1	94,2	93,6
Chile	83,0	76,7	87,0	94,1	85,5	88,7
China	7,3	46,6	60,1	35,0	40,6	39»
Cuba	1,9	52,9	36,1	3,9	11,6	33,0
España	87,9	64,6	88,0	84,7	85,0	89,7
Estados Unidos	89,3	60,7	93,8	86,7	92,3	92,6
Etiopía	17,5	16	15,9	11,8	16,4	22,2
Finlandia	98,5	99,0	97,6	98,0	98,6	100,0
Irán	10,7	19,9	28,8	7,9	23,2	35
Polonia	85,0	57,3	66,8	70,9	64,3	61,6
Rusia	25,7	21,8	48,1	30,5	29,5	29,1
Sudáfrica	72,3	38,3	74,5	64,5	60,9	70,9
Sudán	2,4	2,4	8,2	14,8	3,4	4,9
Venezuela	35,4	13,6	15,9	9,9	12,6	14,3

La tabla presenta un ranking por percentiles (100 indica el mejor de los resultados posibles y 0 el peor).

FUENTE: Elaboración propia a partir de KAUFMANN, KRAAY, y MASTRUZZI (2005).

MAPA N.º 1

La buena gobernanza en el mundo (2004)



La escala de grises corresponde a la distribución por cuantiles. El mejor cuartil (por encima del percentil 75) corresponde a las letras A y B (países situados por encima del 90, letra A), el segundo mejor cuartil (por encima del 50) corresponde a la letra C, el tercer cuartil (por encima de 25) a la letra D, y el cuarto a la letra E (países situados por debajo del 25).

FUENTE: K. A. J. H. G. A. N. I. K. D. A. A. V. M. A. E. C. T. D. I. 771 (2005) ([www.worldbank.org/whi/governance/mihs/govmatters4.html](http://www.worldbank.org/whi/governance/mihs/govmatters4.html))

## ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### “Gobernanza”

Laura Chaqués Bonafont y Anna Palau Roqué

Otro de los problemas asociados a la buena gobernanza se centra en el poder de coerción que ejercen las instituciones internacionales sobre las políticas de los países en vías de desarrollo ¿hasta qué punto es posible exportar modelos de *buena gobernanza* basados en ideas occidentales a otros territorios que no han seguido la misma evolución histórica en el ámbito de lo económico, político y social? (Kjaer. 2004:175). Los principios de buena gobernanza ¿tienen un valor universal, o son interpretados desde la perspectiva socio-cultural de los países donantes? ¿Pueden adaptarse a la cultura política de cualquier sociedad? Otra cuestión es si el propio Banco Mundial y demás instituciones internacionales funcionan bajo criterios de *buena gobernanza*, es decir si funcionan bajo criterios de rendición de cuentas y transparencia, facilitan el escrutinio público sobre sus acciones y/o fomentan la participación de la sociedad civil en la *toma* de decisiones.