

# Eixo Atlântico

**Aproximacións á gobernanza na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal**  
***Aproximações á gobernanza na Euro-Região Galiza-Norte de Portugal***

**Enrique José Varela Álvarez**

**Argimiro Rojo Salgado**

**José António Palmeira**

**Xosé M<sup>a</sup> Mahou Lago**

**Mónica López Viso**

**Constantino Cordal Rodríguez**

**Isabel María Estrada Carvalhais**

**Ramón Bouzas Lorenzo**

**Gonzalo Caballero**

**Miguel Anxo Bastos Boubeta**

**Gabriel Mercado**



Aproximacións á gobernanza  
na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal

*Aproximações á gobernanza  
na Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*

*Presentación*

Enrique José Varela Álvarez .....1

*La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto*

Argimiro Rojo Salgado .....5

*Governança na Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*

José António Palmeira .....31

*Del “Gobierno” a la “Gobernanza”: Centralidad administrativa y comunidad política. El caso de la política marisquera de la Xunta de Galicia (1989-2001)*

Xosé M<sup>a</sup> Mahou Lago .....41

*Políticas de igualdad: Galicia en la gobernanza europea*

Mónica López Viso .....59

*El Estado de las Autonomías como modelo asimétrico de organización territorial y su incardinación en la gobernanza europea*

Constantino Cordal Rodríguez .....79

*Pós-nacionalidade em defesa do potencial cosmopolita do estado*

Isabel María Estrada Carvalhais .....93

*Los principios de la gobernanza en clave europea: Potencialidad para las políticas de gestión pública de las administraciones autonómicas*

Ramón Bouzas Lorenzo .....105

*De la ética al buen gobierno, pasado por la readministración:*

*¿Una nueva governance en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal?*

Enrique José Varela Álvarez .....121

*La gobernanza de la Euro-Región: Lecciones institucionales*

Gonzalo Caballero .....147

*Clientelismo e gobernanza: Unha análise da funcionalidade do clientismo*

Miguel Anxo Bastos Boubeta e Gabriel Mercado .....167



**Enrique José Varela Álvarez**  
**Profesor del Área de Ciencia Política**  
**y de la Administración de la Universidad de Vigo**

► Los politólogos volvemos a ocupar un espacio en esta colección de la Revista de Pensamento do Eixo Atlántico, con posterioridad a la difusión de los Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo, y justo después de la publicación del número 7 de esta publicación, que contiene reflexiones de gran calado político e ideológico sobre el escenario eurorregional y el futuro de Galicia-Norte de Portugal y los Concellos que lo integran.

DANIEL BESSA (ex ministro de economía de Portugal) dejaba claro en su intervención dentro del coloquio de clausura de estos Segundo Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico (VV.AA., 2005:35)<sup>1</sup>, que más allá de infraestructuras, competitividad, I+D+I..., de lo que realmente estamos hablando cuando analizamos la Eurorregión Galiza-Norte de Portugal, es de política y de gobernanza; de una nueva forma de entender el gobierno, más participativa, poliárquica y comprometida. BESSA propone, en un discurso atrevido, pero responsable, la introducción del espacio político en la Eurorregión Galiza-Norte de Portugal, porque en el fondo “Estamos a falar de política. E política é fundamental. Para termos política, o Prof. Valente de Oliveira afirmou que temos de prestar atención às redes, e tirar partido das redes. Sem estar em desacordo, o que eu quero dizer é que política é fundamental, e que não concebo política sem liderança e sem estratégia. Aquela questão que os americanos gostam de colocar a propósito da União Europeia: quando quiser falar com a União Europeia, telefono a quem?. Pois bem, quando eu quiser falar com a Euro-região, telefono a quem?. Essa questão tem se ser resolvida; e quem liderar, tem de ter uma agenda” (BESSA, 2005:35).

<sup>1</sup> Vid. BESSA, DANIEL, en VV.AA. (2005). A Euro-Rexión Norte de Portugal-Galicia, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Penínsular, pp. 33-36.

La cuestión es que a lo largo de estos años ya hemos profundizado en los aspectos legales de la Euroregión, en los económicos a través de los fondos comunitarios, sin duda desde las políticas públicas (infraestructuras, p.ej.). Resta el reto político que daría sentido a todo el esfuerzo programado y sostenido desde sus inicios, y que nos haría encarar con mayores garantías el proceso de integración europea en el que estamos inmersos como realidad regional-local. En el fondo, la Euroregión Galiza-Norte de Portugal no es más que eso, la voluntad de consenso y trabajo desde los actores más relevantes del marco intergubernamental (los más próximos a los ciudadanos): las Regiones y los Municipios.

Si logramos consolidar al *hombre económico* y damos paso al *hombre político* en la Euroregión Galiza-Norte de Portugal habremos logrado dotar de una base sólida de crecimiento a aquello, que como la propia Unión Europea, nació como espacio de seguridad e integración económica, pero que hoy día aspira a ser sujeto político, con todos los derechos y deberes en el complejo escenario global y multinivel que nos ha tocado vivir: la gobernanza mundial.

En las siguientes páginas de este número de la Revista sobre la Gobernanza en la Euroregión Galiza-Norte de Portugal, podemos ver como se aborda el fenómeno de la gobernanza desde la Ciencia Política y de la Administración, pero también desde la Economía (la visión multidisciplinar es irrenunciable). Varios son los aspectos sustantivos que se tratan: desde los más puramente conceptuales y politológicos a los más concretos, objetivos y analíticos relacionados con las políticas y la gestión pública desarrollada a uno y otro lado del Minho.

Iniciamos la Revista con el estudio propuesto por ARGIMIRO ROJO en su análisis de “*La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto*”, incorporando los debates que sobre las nuevas formas de *gobernar sin gobierno* se introducen en las agendas públicas de los gobiernos y sus administraciones; JOSÉ PALMEIRA justifica el por qué hablar de gobernanza en la Euroregión Galiza-Norte de Portugal en “*Governança na Euro-região Galiza-Norte de Portugal*”, aplicando la lógica del gobierno multinivel, o la geogovernança

como el la define. En materia de actuación pública, como aspectos más concretos relacionados con la aplicación del término gobernanza, encontramos la investigación de una política pública como la de marisqueo en Galicia, y el estudio de los diferentes estilos de la Xunta, que nos propone XOSÉ MAHOU en *“Del “gobierno” a la “gobernanza”: Centralidad administrativa y comunidad política. El caso de la política marisquera de la Xunta de Galicia (1989-2001)”*; las aproximaciones de políticas públicas son ampliadas por MÓNICA LÓPEZ VISO que valida la tesis de la gobernanza europea en Galicia a través de la revisión de la política de igualdad de género y las diversas iniciativas abordadas por los gobiernos de la Xunta de Galicia, en *“Políticas de igualdad: Galicia en la gobernanza europea”*. Sin embargo la gobernanza está incardinada en un modelo de Estado, del que nos hemos dotado todos los españoles y europeos en los últimos veinticinco años, que a día de hoy puede suscitar dudas, o, si acaso, reflexiones sobre la necesidad de su adaptación a los nuevos tiempos, CONSTANTINO CORDAL trata precisamente el marco estatal y autonómico y la búsqueda de la gobernanza europea a través de sus características idiosincráticas, desde el trabajo *“El Estado de las Autonomías como modelo asimétrico de organización territorial y su incardinación en la gobernanza europea”*. La evolución de los marcos institucionales, legales y políticos tiene, cómo no incidencia en los social (¿quizá es al revés?), lo que provoca dudas sobre el nuevo concepto de ciudadanía multinivel que ISABEL ESTRADA estudia en *“Pós-nacionalidade – em defesa do potencial cosmopolita do Estado”*. Hablando de conceptos y prácticas hay que citar la gestión de las Administraciones en la Eurorregión, así las aportaciones de RAMÓN BOUZAS con *“Los principios de la gobernanza en clave Europea: potencialidad para las políticas de gestión pública de las Administraciones Autonómicas”*, y de ENRIQUE VARELA con *“De la ética al Buen Gobierno, pasando por la readministración: ¿una nueva governance en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal?”*, nos derivan hacia los intentos de las organizaciones públicas por adaptarse a esta nueva gobernanza, incorporando los valores comunitarios de la participación en los asuntos públicos en la búsqueda de que las instituciones de Galicia y el Norte de Portugal asuman el reto de la gestión en red. Finalmente, se incorporan a la revista dos perspectivas ligadas igualmente a la gobernanza (con raíz en ella), los aspectos vinculados a la economía, las

instituciones y la política, dentro del nuevo escenario regional, que nos propone GONZALO CABALLERO en “*La gobernanza de la Euro-región: lecciones institucionales*”; y las reflexiones en torno a la legitimidad del sistema de gobernanza y las supuestas disfunciones que en él se producen, tal y como defienden BASTOS BOUBETA y MERCADO en “*Clientelismo e gobernanza: unha análise da funcionalidade do clientelismo*”.

A todas y todos los participantes de las Universidades de Santiago, Minho (Braga) y Vigo, enhorabuena otra vez por el compromiso con la reflexión y el debate, que mostramos a continuación.

Dar las gracias, una vez más al Eixo Atlántico do Noroeste Penínsular, en la persona de su Secretario Xeral, D. Xoan Vázquez Mao, por la libertad otorgada en la coordinación de la obra que el lector tiene en sus manos, y comentar que las ideas, palabras y discursos contenidos en la obra son única responsabilidad de los autores.

Esperamos que estas breves aportaciones sobre la gobernanza contribuyan a avivar un discurso cada vez más necesario, y siempre presente, en nuestras sociedades e instituciones públicas y privadas: lo inevitable del abordaje de la profundización en la democracia, lo irrenunciable de la lucha por conseguir un mayor consenso político en torno a las necesidades de la Eurorregión, lo inaplazable en la búsqueda del acuerdo entre Galicia y el Norte de Portugal en materia social y política, y el innegable papel que deben jugar los Concellos en este nuevo escenario. ◀◀

*En Vigo a 6 de octubre de 2005*

LA GOBERNANZA:  
UN MODELO ALTERNATIVO DE GESTIONAR EL CONFLICTO

*Argimiro Rojo Salgado*  
Catedrático de Ciencia Política  
y de la Administración de la Universidad de Vigo

**Breve Currículum Vitae:** Argimiro Rojo Salgado, es Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Vigo (UV); en donde, además, ha dirigido por un periodo de ocho años el Departamento de Sociología, Ciencia Política y Filosofía. Cursó estudios de ciencia política y de sociología en la Universidad Complutense (Madrid), y de federalismo en el *C. U. d'Etudes Fédéralistes* (Aosta, Italia); y su actividad investigadora, desarrollada en diversos centros universitarios europeos (principalmente en Bélgica, Francia e Italia), se ha centrado preferentemente en temas relacionados con el fenómeno regional-autonómico, el federalismo, las relaciones entre la Unión Europea y las regiones, el proceso de construcción europea y, por último, el futuro del Estado y la gobernanza global. Entre sus publicaciones destacan: *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela; *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Editorial Dykinson, Madrid; *Globalización, integración mundial y federalismo*, Revista de Estudios Políticos, Madrid; *Movilización regional y emergencia de un sistema de gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Septem Ediciones, Oviedo, (con J.M. Ruano *et al.*). Su última publicación es *La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español*, Revista de Estudios Políticos, Madrid, 2005. E-mail: rojo@uvigo.es

**Resumen:** Frente al modelo de gobierno tradicional, cimentado en esa relación jerárquica entre quien gobierna y quien es gobernado, está sur-

giendo otro modelo alternativo según el cual las decisiones a adoptar son el producto de la interacción y de las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad, imponiéndose, así, la lógica del reparto de tareas y responsabilidades entre actores públicos y privados, y dentro de un proceso de interacción e interdependencia constante. Y todo ello como resultado de los cambios profundos experimentados por la sociedad actual. Para designar y describir esta nueva y emergente forma en la que las sociedades actuales adoptan y ponen en práctica las decisiones colectivas relacionadas con la regulación del conflicto, se utiliza el término gobernanza, traducción de la voz inglesa *governance*. En este artículo se pretende explorar dicha realidad, tanto en su aspecto conceptual como contextual.

**Índice:** 1. Introducción; 2. De la política a la gobernanza: la gestación del concepto de gobernanza; 3. El concepto de gobernanza; 4. La gobernanza: ¿gobernar sin política?; 5. Las grandes transformaciones de la sociedad actual y la gobernanza; Bibliografía.

**Palabras clave:** conflicto social, política, gobernabilidad, gobernanza, interacción.

## 1. Introducción

► El modo de gobernar las sociedades actuales viene experimentando últimamente una serie de transformaciones que llevan a un replanteamiento de las bases tradicionales del poder político. La noción de gobierno, la capacidad de satisfacer las diferentes demandas sociales, la capacidad para gestionar el conflicto y generar oportunidades, ya no se atribuye sólo ni especialmente al Estado o al sistema político en su conjunto, sino a la acción concertada de un conjunto amplio y variado de actores más o menos interesados e involucrados (los *stakeholders*). Frente a la centralidad y monopolio estatal a la hora de articular y gestionar el interés colectivo, se va imponiendo poco a poco otro *modus operandi*, según el cual las decisiones a adoptar son el producto de la interacción y de las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la socie-

dad. Se impone la lógica del reparto de tareas y responsabilidades entre actores públicos y privados, y dentro de un proceso de interacción e interdependencia constante.

Para designar y describir esta nueva y emergente forma en la que las sociedades actuales adoptan y ponen en práctica las decisiones colectivas relacionadas con la regulación del conflicto, empezó a ponerse en circulación, y de la mano de diferentes colectivos (politólogos, responsables de entidades económico-financieras, dirigentes políticos), el término inglés *governance*, traducido en unos casos por gobernación y en otros por gobierno en red, gobierno relacional o gobernanza. Sin duda, esta última acepción es la que poco a poco se va introduciendo en el discurso cotidiano de nuestras sociedades, y la que va prevaleciendo tanto dentro del análisis politológico comparado como en el conjunto de la literatura especializada. El término ha venido siendo utilizado tradicionalmente en el ámbito anglosajón para analizar preferentemente la gestión de los asuntos públicos en un país determinado; sin embargo, y tras experimentar una rápida e intensa evolución semántica, el alcance del término se ha ampliado considerablemente, siendo utilizado hoy en día para designar e identificar un nuevo estilo y una nueva concepción de gobernar, distinta de la tradicional y en la que se recogen formas de coordinación y cooperación social diferentes de las jerárquicas y de las del mercado.

Entendida como mecanismo alternativo al gobierno tradicional, cimentado en esa relación jerárquica entre quien gobierna y quien es gobernado, y en esa facultad normativa y coercitiva del Estado para establecer la norma y obligar a su cumplimiento, la gobernanza es el resultado de los cambios profundos experimentados por la sociedad actual, en la cual se ha incrementado el grado de complejidad y diversidad, la diferencia entre lo público y lo privado cada vez se difumina más, el modelo multipolar y policéntrico se está imponiendo mediante la constitución de redes de actores a la vez autónomos e interdependientes, y donde el nivel de especialización e influencia de muchos agentes (económicos, sociales, culturales, tecnológicos, mediáticos...) es cada vez mayor. Todo ello, unido al proceso imparable de la globalización, está erosionando, y de manera creciente e irreparable, el viejo paradigma de gestionar el

conflicto colectivo, esto es, nuestras formas de gobierno tradicionales, incapaces de dar respuesta satisfactoria a los problemas, conflictos y demandas planteadas por las sociedades actuales.

Se impone, pues, la gobernanza, entendida como un nuevo esquema o modelo de articular las decisiones, capaz de dar respuesta adecuada a esa creciente demanda del sector privado de participar en las decisiones públicas, y acorde también con ese nuevo escenario de complejidad creciente que tanto caracteriza a nuestras sociedades actuales, y que nos hace caer en la cuenta de que hoy ningún actor, sea público o privado, dispone del conocimiento, la información y los recursos suficientes para dar respuesta, por sí solo, a los múltiples e intrincados problemas (*issues*) a los que hemos de hacer frente.

Así pues, mientras la noción de gobierno, en sentido tradicional, se vinculaba al poder de dirigir y de imponer unilateralmente su voluntad soberana sobre el conjunto de la sociedad y sus diferentes actores y grupos, el concepto de gobernanza nos descubre otros modos alternativos de articular el interés colectivo, lejos del monopolio estatal, y que se asocia a la capacidad de auto-coordinación propia de redes integradas por una amplia y variada constelación de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales, endoestatales y transestatales, nacionales e internacionales. De un ejercicio del poder político basado en un tipo de relación de “un solo sentido”, entre los que gobiernan y los que son gobernados, se está transitando hacia un modelo emergente que bien se pudiera calificar de relacional y de “doble sentido”, debido a que empiezan a tomarse en consideración tanto los intereses, percepciones y oportunidades de los gobernantes como de los gobernados.

## 2. De la política a la gobernanza:

### La gestación del concepto de gobernanza

Toda consideración en torno a la política (ese acontecimiento fundamental y específico de nuestra condición humana) nos conduce inevitablemente a la Grecia clásica, ya que fueron los pensadores griegos los que inventaron y aportaron a la cultura occidental este término, y fue allí donde se alcanzó por

primera vez conciencia plena de su significado. Política era la vida de la *polis* (ciudad), y comprendía todas las actividades enmarcadas dentro de ella: deliberar, administrar, dirigir, juzgar, etc. Allí se empieza a hablar por primera vez de ese *animal social*, es decir, de ese ser humano absolutamente inviable en su soledad y aislamiento y, por consiguiente, necesitado de los demás, del grupo, por lo que siempre estará inmerso en un amplio conjunto de relaciones sociales que van a determinar sus condiciones de vida. Pues bien, la política es exactamente el gobierno de esas situaciones sociales, esto es, la actividad de dirigir-las, ordenarlas e integrarlas.

La actividad política se propone orientar hacia metas y objetivos esas situaciones sociales, asignando tareas, recompensas y sanciones, resolviendo conflictos y asegurando la coordinación necesaria entre las distintas partes que conforman el sistema en su conjunto. La política, por consiguiente, ha de considerarse como una práctica o actividad colectiva orientada a la regulación del conflicto, siendo su resultado la adopción de decisiones que obligan a los miembros de la comunidad. Se le confía, así, la regulación o arreglo de las tensiones que surgen en el seno de las sociedades, al considerar insuficientes otras posibilidades de arreglo eficaz, “como podrían ser la fidelidad familiar, la cooperación amistosa o la transacción mercantil” (VALLÉS, 2000:20). La política consiste en una actividad dirigida por valores de orden y equilibrio social, y encaminada al fomento del bien común o del interés general mediante la redistribución de valores. Para EASTON (1969:79), concretamente, la política es considerada como la “asignación imperativa de valores para una sociedad”, entendiéndose por valores todo aquello que fuera deseable para una comunidad política. K. DEUTSCH (1980) considera como elemento esencial de la política la firme coordinación de los esfuerzos y expectativas humanas para el logro de los objetivos de una sociedad.

La política constituye, pues, un acontecimiento necesario e inevitable y, por lo mismo, constante y omnipresente en nuestras sociedades; y la profesión política ha de entenderse como una actividad esencialmente de dirección, ordenación, integración, administración y control, una actividad que se puede resumir en esa doble dimensión de conducción de seres humanos y de admi-

nistración de cosas. En última instancia, la política aparece como un seguro y garantía frente a la amenaza de la desintegración o derrumbe social, propiciado por la existencia de desequilibrios y desigualdades en el seno de nuestras sociedades, siendo su objetivo final la consecución de un grado razonable de cohesión social. Y ello se consigue mediante la ejecución de las políticas públicas, las cuales no son otra cosa más que intervenciones y actuaciones por parte de los gobiernos en los distintos ámbitos “conflictivos” de la vida colectiva. Pues bien, cuando esta suma de intervenciones o políticas públicas se ajustan a las necesidades, cuando existe adecuación entre respuestas y expectativas existentes y, por consiguiente, cuando estas políticas son aceptadas y consideradas acertadas por parte de la sociedad, entonces puede hablarse de gobernabilidad, verdadero *test* que nos permite evaluar el rendimiento de un sistema político.

La gobernabilidad, por tanto, es sinónimo de capacidad para dar respuesta a las demandas y regular el conflicto social a través de la adopción de políticas eficaces, siendo posible su medición y comprobación mediante el grado de ajuste conseguido entre las necesidades sociales expresadas y los resultados obtenidos por las políticas públicas aplicadas por el sistema en respuesta a dichas necesidades. En sentido contrario, la ingobernabilidad surge cuando el sistema no está en condiciones de procesar y responder adecuadamente a los conflictos y demandas planteadas, lo que, a su vez, llevaría a una falta de confianza y apoyo ciudadano al sistema, mermando su legitimidad e, incluso, cuestionando su propia existencia.

A lo largo de la década de los sesenta y setenta del pasado siglo, y como protesta contra el sistema por su incapacidad en responder a las demandas planteadas, tienen lugar una serie de revueltas y movimientos sociales (el mayo francés del 68 es todo un símbolo, en este orden de cosas) desarrolladas al margen, y en contra, de las instituciones y de las reglas convencionales representativas de las poliarquías occidentales. Estos hechos son interpretados como una muestra clara de insatisfacción respecto del rendimiento de sistema político, poniendo al descubierto así una situación de ingobernabilidad, y cuya tesis fundamental viene a señalar que “las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mien-

tras que la capacidad y los recursos de éste para satisfacerlas han disminuido, lo que genera frustración y rechazo”<sup>1</sup>. El diagnóstico, por consiguiente, deja claro cuales son las dos dimensiones que comprende el problema de la gobernabilidad: por una parte, una imparable avalancha de demandas de todo tipo activadas en el seno de nuestras sociedades y, por otra parte, un Estado y un sistema político desbordado e incapaz de digerir y dar respuesta satisfactoria a dichas demandas.

La imposibilidad del Estado de responder a esas demandas y a esas nuevas necesidades, y la incapacidad de racionalizar las muchas funciones activadas, en ese nuevo contexto de complejidad social y de creciente demanda de servicios, origina una situación de bloqueo, tensión y asfixia institucional, poniendo en entredicho la legitimidad y viabilidad del mismísimo Estado. Es en este contexto donde surge la “teoría de la sobrecarga”, la cual nos da cuenta de un sistema estatal desbordado por múltiples interpelaciones que sin cesar le llegan de la sociedad, así como de las consecuencias que ello acarrea, tal como pone de manifiesto M. MARC-LIPIANSKY (1985:12): “La propia dinámica centralista ha favorecido la transferencia a los órganos centrales de tal cantidad de competencias y de poderes, que ha provocado una verdadera congestión y apoplejía del centro, con la consiguiente parálisis de las extremidades. Paradójicamente, esta hipertrofia del poder central, de su administración y de su burocracia, origina una progresiva pérdida de eficacia, que se traduce, a su vez, en una pérdida de autoridad”.

Y ante la crisis de gobernabilidad, asociada por muchos autores<sup>2</sup> a la crisis de la propia democracia, todos se preguntan qué hacer, y cuál es la receta más apropiada, quedando pronto demostrado que si bien existía coincidencia en relación al diagnóstico no era lo mismo respecto de las soluciones apuntadas. En el transcurso del debate hay ocasión para someter a un análisis crítico no tanto el sistema político en sí mismo sino más bien cada uno de sus ele-

<sup>1</sup>. J. VIDAL-BENEYTO, *El País*, 12 de abril 2002.

<sup>2</sup>. Es de resaltar, entre otros, el trabajo colectivo llevado a cabo por CROZIER, HUNTINGTON Y WATANUKI (1975).

mentos y componentes institucionales que más pudieran incidir en el estado de cosas existente. Así, se examinan las ventajas e inconvenientes de las formas de gobierno y también de las formas de Estado existentes, al igual que de los sistemas electorales en uso; se estudia la conveniencia de ampliar y reforzar los procedimientos que favorezcan una democracia más directa y participativa; se aborda el tema de la organización, funciones y financiación de los partidos políticos; se propone una reforma en profundidad de las administración pública, etc. Ciertamente, de todos estos debates y propuestas formuladas, todas ellas orientadas a garantizar o mejorar la gobernabilidad de nuestras comunidades, probablemente la que más repercusión y éxito ha tenido es la relativa a la distribución territorial del poder político, reflejada en un proceso generalizado de regionalización y devolución política, considerada como solución y antídoto para superar ese estado de bloqueo y parálisis institucional derivado de esa situación de sobrecarga.

Pero el debate sobre la gobernabilidad no se detiene en estas consideraciones relativas a la necesidad, más o menos reconocida, de emprender reformas institucionales dentro del sistema, sino que poco a poco se va abriendo paso una nueva perspectiva, según la cual, la solución a los problemas de gobernabilidad no pasa precisamente por el reforzamiento y mejora del actor estatal, ya que aquélla no depende únicamente de la actividad institucional. Se cree que dicha opción sólo contribuiría a empeorar la situación, estando la verdadera solución “en la disminución de la participación ciudadana, la tecnificación de la conducción de la sociedad y la cesión de esta conducción a actores sociales (empresas, asociaciones, grupos) e instituciones, que puedan conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos” (CLOSA, 2003:487). Según esta aproximación, la satisfacción a las demandas formuladas por la sociedad sólo es posible a través de la acción combinada de un conjunto de actores, entre los que figura ciertamente el actor estatal, pero compartiendo protagonismo con los demás. La acción de gobernar implica, ahora, una práctica más inclusiva, incorporando a la sociedad civil, la cual en algunos casos puede incluso llegar a sustituir al poder político e institucional, al asumir tareas que antes eran de exclusiva competencia de aquél.

Como se indicó anteriormente, para designar y describir esta nueva y emergente forma de tomar decisiones empezó a ponerse en circulación el término inglés *governance*, traducido en unos casos por gobernación y en otros por gobierno en red, gobierno relacional o gobernanza, siendo esta última acepción la que poco a poco va prevaleciendo tanto dentro del análisis político-lógico comparado como en el conjunto de la literatura especializada.

### 3. El concepto de gobernanza

Al igual que ha ocurrido anteriormente con otros conceptos de aplicación y uso en las ciencias sociales, como el de paradigma, por ejemplo, el concepto de gobernanza está de moda y su nivel de popularización va en aumento en los distintos ámbitos y escenarios de las ciencias sociales. En los últimos años, los trabajos en torno a la gobernanza han proliferado de manera espectacular, penetrando y haciéndose visible en la agenda de múltiples áreas y disciplinas científicas. Ahora bien, pese a estar de moda y a conseguir este alto grado de difusión, o precisamente por ello, ha de reconocerse que estamos ante un concepto no exento de problemática, una problemática que deriva en muchos casos de lo difícil que resulta alejarse de toda connotación ideológica y valorativa a la hora de llevar a cabo el estudio científico de la realidad. Una consecuencia de ello, y en relación al caso que nos ocupa, son las diferentes aproximaciones y definiciones existentes sobre la misma. Puede afirmarse que no existe un concepto único de gobernanza, más allá de una noción muy general, siendo susceptible de ser aplicado a realidades y ámbitos tan dispares como las instituciones y regímenes internacionales, la administración local, las organizaciones supranacionales, el desarrollo económico, las corporaciones, la implantación de la nueva gestión pública, nuevas prácticas de coordinación de actividades a través de redes, partenariados, foros deliberativos, etc. Se habla, por ejemplo, de “gobernanza local”, “gobernanza global”, “gobernanza europea”, “gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel”, “regiones y gobernanza multinivel en la UE.”, “gobernanza interactiva”, etc. (F. MORATA, 2004).

PETERS (2000), y utilizando como criterio delimitador el de la centralidad del actor estatal a la hora de conformar las decisiones, distingue dos acep-

ciones de gobernanza: la tradicional y la moderna. Según la perspectiva tradicional, basada en la presunción de que el gobierno y la autoridad del Estado es indispensable y, por tanto, irremplazable para la consecución del interés público, el análisis se centra esencialmente en el actor público, y en la manera en cómo el actor estatal es capaz de gobernar, de dirigir y de ejercer control sobre el resto de las instancias de gobierno, sobre la sociedad y sobre los actores que en ella interactúan. El enfoque moderno de gobernanza pone el énfasis, por una parte, en la existencia de recursos lo suficientemente sólidos e influyentes en el seno de las sociedades (redes, comunidades y otros agregados de organizaciones de intereses existentes) capaces de gestionar sus propios intereses sin la intervención del Estado; o dispuestos, en último caso, a asistir a éste en la gestión de dichos intereses, posibilitando así llegar a decisiones mejores<sup>3</sup>, esto es, más eficaces, eficientes y justas (la versión positiva). Por otra parte, este mismo enfoque destaca la capacidad de las fuerzas sociales para resistir y evitar las imposiciones, regulaciones e intromisiones del Estado y su burocracia, argumentando que son los ciudadanos, y no la Administración, los que mejor saben lo que quieren y lo que necesitan (versión negativa). Según este punto de vista, por consiguiente, la sociedad está en condiciones de gestionar muchos de sus intereses sin necesidad de que intervenga el Estado.

Para KOOIMAN (2004: 172), la gobernanza ha de ser entendida, ante todo, como un fenómeno social en el que confluyen y participan actores de distinta naturaleza y procedencia, tanto públicos como privados; una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno entendidas como respuestas a las necesidades cambiantes; un gobierno interactivo o socio-político mediante el cual “tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo”. Son las nuevas tendencias sociales de largo alcance, tales

---

<sup>3</sup>. El concepto de “decisiones mejores” empieza a ser operativo debido a que varios autores han introducido diferentes indicadores en el mismo que permiten verificar empíricamente el grado de cumplimiento de los resultados propuestos.

como la diferenciación y la integración, consecuencia a su vez de ampliar las cadenas de interdependencia e interacción, las que están provocando este cambio de modelo de gobierno<sup>4</sup>; a lo que hay que añadir otros factores, tales como la progresiva difuminación y evanescimiento de las líneas divisorias entre lo público y lo privado, y el hecho de que los intereses en juego ya no son exclusivamente públicos o privados sino que en muchos casos son comunes y compartidos.

Las autoridades públicas se ven compelidas a actuar en un nuevo contexto en el cual los intereses generales se hallan fragmentados y dispersos entre diferentes actores interdependientes, que se relacionan entre sí a través de sistemas complejos de interacción y comunicación. Como consecuencia de todo ello se ponen en evidencia las limitaciones del sistema de gobierno tradicional, incapaz de dar respuesta satisfactoria a los problemas sociales, necesitados cada vez más de un mayor número de enfoques, recursos e instrumentos de actuación.

La *Comission on Global Governance*, creada en 1991 por la ONU para abordar la problemática relativa a la gestión de los asuntos públicos mundiales, hace público en 1995 un Informe titulado *Our Global Neighbourhood*, en el que es utilizado de manera amplia y reiterativa el término de gobernanza, circunstancia esta que contribuye a su amplia difusión a nivel internacional. Para los miembros de la Comisión, la gobernanza ha de entenderse como un proceso de interacción permanente en el que convergen agentes e intereses diversos y contrapuestos, y en que las personas e instituciones, tanto públicas como privadas, son capaces de coordinar y gestionar conjuntamente los asuntos comunes que les afectan. De un modelo básicamente unidireccional, de los gobernantes hacia los gobernados, se transita hacia otro modelo bidireccional, bilateral y multilateral, basado en amplias y sistémicas interacciones entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados.

<sup>4</sup>. KOOIMAN (2004) considera imprescindible tomarse en serio las características básicas de las sociedades modernas: diversidad, complejidad y dinamismo; ellas constituyen su fortaleza, y de ésta se derivan, a su vez, sus oportunidades. La gobernanza ha de saber situarse convenientemente en el contexto de esta nueva realidad social.

De las dos referencias anteriores se desprende la importancia que tiene el concepto de interacción a la hora de explorar el significado y las virtualidades de la gobernanza. La interacción, entendida como una relación mutuamente influyente entre dos o más entidades, puede ayudar a comprender mejor las relaciones “dentro” y “entre” los problemas y oportunidades sociopolíticos, descubriendo la dinámica y los movimientos de tensión existentes en el seno de la sociedad y, en definitiva, la multiplicidad de implicados existentes en relación a un problema u oportunidad determinado. Gobernar desde una perspectiva de interacción consistirá, por consiguiente, en intentar superar o atravesar los límites e incomunicación existentes entre entidades separadas para descubrir y potenciar las relaciones mutuamente influyentes, poniendo de manifiesto hasta que punto los actores y el conjunto de sus actuaciones se relacionan entre sí, y hasta que punto también los marcos, contextos y estructuras en el que tienen lugar dichas actuaciones y relaciones cambian y se transforman igualmente.

Los límites entre el Estado y la sociedad se están modificando en unos casos, y se están diluyendo en otros, lo que impide conocer con exactitud donde empieza la sociedad y donde acaba el gobierno. Ello hace que la frontera entre las responsabilidades públicas y las privadas acabe convirtiéndose en un objeto de interacción, reconociendo de esta manera la inevitabilidad de las interdependencias y, en consecuencia, la necesidad de la gobernanza entendida como gobierno interactivo. En la siguiente cita, J. KOOIMAN (2004:175) señala algunas de las razones que han conducido a esta nueva modalidad de gobierno: “Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios”.

La gobernanza, en este sentido, es también co-gobernanza, al conllevar la utilización de formas organizadas de interacción y al implicar formas horizontales de gobierno, donde los distintos actores, atrapados por múltiples interdependencias, se relacionan, se comunican, colaboran y se coordinan sin necesitar de la existencia de un actor central o dominante. Hablar de co-gobernanza

equivale a reconocer la necesidad y la conveniencia de “hacer las cosas juntos”, frente al modelo tradicional reflejado en aquel otro enunciado: “que cada uno haga lo suyo”. La idea tradicional según la cual había que recurrir al Estado para encontrar soluciones a los problemas colectivos y al sector privado para crear oportunidades, resulta inapropiada e ineficaz en las sociedades actuales, ya que tanto la solución de los problemas colectivos como la creación de oportunidades sociales son tareas y desafíos, a la vez, públicos y privados, gubernamentales y también del mercado.

Pero ambas instancias no sólo son necesarias para la consecución de dichos objetivos (solucionar problemas y generar oportunidades en el seno de nuestras sociedades), sino también para el diseño, mantenimiento o renovación de los escenarios y marcos institucionales (modelos organizados de normas y roles construidos socialmente), los cuales dan forma a los intereses de aquellos que interactúan, y a la vez son influenciados por ellos; siendo necesarias también dichas instancias para la fijación y el examen de los principios normativos que han de guiar la conducta de los actores implicados en las interacciones de gobierno<sup>5</sup>.

El concepto de *governance*, llamado también gobierno en red o gobierno relacional, nos descubre un escenario integrado por diferentes actores (públicos-institucionales, privados, voluntarios) que se relacionan entre sí (en red, formando estructuras reticulares) para negociar y comprometerse en determinadas políticas y en su implementación. El concepto de red, en este sentido, está íntimamente asociado al concepto de gobernanza, siendo utilizado por la mayoría de los autores como un concepto analítico útil para estudiar las relaciones estructurales, las dependencias mutuas y las dinámicas entre diferentes actores que en su conjunto contribuyen a la conformación de las políticas públicas. En este análisis se pretende indagar, por una parte, tanto en la natu-

<sup>5</sup>. J. KOOIMAN (2004:191), para referirse a este aspecto o dimensión de la gobernanza utiliza el término de metagobernanza o también gobernanza normativa, considerando el metagobierno una parte esencial de la gobernanza por constituir “el foro donde los principios normativos del gobierno se forman y se prueban”.

raleza y el grado de intercambio de recursos llevado a cabo entre los diferentes actores como en los resultados alcanzados como consecuencia de dicha interacción; y, por otra parte, en la propia naturaleza y estructura de la red, considerada como el conjunto de relaciones relativamente estables y en continuo funcionamiento, capaz de movilizar recursos dispersos y de distinta procedencia a fin de articular una acción colectiva que permita gestionar el conflicto y crear oportunidades para nuestras sociedades.

Las redes surgen con el principal propósito de satisfacer los distintos intereses en juego y fijar al mismo tiempo objetivos comunes. Según esta aproximación al concepto de red, las relaciones entre el Estado y la sociedad experimentan un importante cambio respecto a la concepción tradicional. Ahora ya no es posible una separación entre la sociedad y la Administración, ni es posible tampoco que ésta última imponga unilateralmente su voluntad y criterio, siendo necesario la negociación y el acuerdo con las redes, esto es, con esa multiplicidad de actores interesados (*stakeholders*) y dotados de una gran variedad de recursos (cognoscitivos, técnicos, financieros, mediáticos), a la hora de diseñar e implementar las políticas encaminadas a la gobernabilidad de nuestras sociedades. La conformación de redes, por consiguiente, constituye a la vez una característica y una condición de la gobernanza, correspondiéndole al Estado la tarea de fomentar dichas redes de gobernanza y ejercer sobre ellas una influencia significativa, tratando de “movilizar las competencias y los recursos dispersos entre una multiplicidad de actores públicos y privados” (MORATA, 2004:27).

Este gobierno en red ya no se basa tanto en la concentración de autoridad en los políticos electos y en las instituciones (modelo jerárquico, basado en la imposición desde el poder), ni tampoco en conferir la responsabilidad únicamente al sector privado (modelo de mercado, basado en una supuesta armonía preestablecida o espontánea de los intercambios económicos que producen resultados favorables y beneficiosos para todos), sino que pretende gobernar a través de relaciones tanto con la sociedad civil como con otros niveles de gobierno, optando por el nuevo lema “entre todos lo haremos todo”, frente al lema anterior “que cada uno haga lo suyo” (BRUGUÉ, 2002). Se da entrada,

de esta manera, al principio de subsidiariedad social u horizontal, según el cual ha de favorecerse la iniciativa y participación de los ciudadanos, individual o colectivamente, para la realización de actividades de interés general; la “cosa pública” se abre, así, a la sociedad civil, propiciando una especie de reparto de competencias entre lo público y lo privado. En este sentido, la gobernanza puede definirse como un método o procedimiento capaz de hacer frente a los problemas y conflictos de la sociedad, al propiciar, a través de las negociaciones y deliberaciones, el acuerdo satisfactorio y obligatorio, a la vez, entre los distintos actores involucrados, los cuales se comprometen al mismo tiempo a cooperar en la aplicación de dichos acuerdos (SCHMITTER, 2001).

La gobernanza implica un nuevo modelo decisorio, una transformación en los modos de ejercer el poder político, incorporando actores distintos del estatal en los procesos de formulación e implementación de alternativas. Se trata de una nueva y emergente forma de abordar los asuntos públicos, de tomar decisiones, más inclusiva y participativa, menos jerárquica, alejada de las nociones hobbesianas de autoridad y poder, intentando “gobernar sin gobierno”, esto es, a través de la negociación, la influencia, el compromiso y el pacto entre los distintos actores interesados, cada uno de los cuales aporta sus habilidades y recursos al conjunto, al común. Más allá de la existencia de un único centro de impulsión y dirección política, y de una relación de dominación jerárquica, la gobernanza se sustenta en un constante intercambio de recursos y en una acomodación, diálogo y negociación permanente entre los diferentes actores que conforman la red. Así entendida, la gobernanza se asocia a la capacidad de autocoordinación, interacción y ajuste en el seno de esa sociedad-red: “Así pues, mientras la noción de gobernabilidad estaba vinculada a la aptitud de dirigir que es propia del sistema político, el concepto de gobernación se asocia a la capacidad de autocoordinación propia de redes constituidas por una variada constelación de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales y transestatales” (VALLÉS, 2000:411).

Por otra parte, la utilidad del concepto de gobernanza, como herramienta cognoscitiva que nos permite identificar los problemas y las oportunidades de nuestras sociedades, cada vez es menos cuestionada. Gestionar el conflicto

en la era actual, gobernar los problemas, las oportunidades y los contextos en unas sociedades cada vez más complejas, diversas y dinámicas, en un sistema social cada vez más interactivo, y donde la frontera entre lo social y lo político, entre lo público y lo privado, entre el Estado, el mercado y la sociedad civil cada vez es más difusa, requiere nuevas formas, imágenes e instrumentos de actuación. En este sentido, el concepto de gobernanza presupone no solo una visión más integrada del *policy making* como única forma de afrontar de un modo más eficiente los problemas, sino que representa también un enfoque útil y provechoso “para analizar los imperativos institucionales necesarios para organizar y gestionar más eficazmente los procesos de decisión ante la mayor complejidad de los problemas públicos” (MORATA, 2004:26).

La gobernabilidad de la sociedad actual exige la actuación conjunta y coordinada de los gobiernos y de los agentes sociales, compartiendo responsabilidades y combinando procedimientos de auto-gobierno, co-gobierno y gobierno jerárquico según los casos (KOOIMAN, 2004). El concepto de gobernanza hace posible también que todos los agentes sociales involucrados se corresponsabilicen a la hora de fijar criterios, principios y normas que guíen nuestras sociedades, y sin alejarse de esas dos tradiciones filosóficas que tanto contribuyeron al triunfo de la modernidad: una basada en el principio de la racionalidad y la otra basada en el principio humanista. Sobre estas raíces y sobre esta herencia, y a falta de un ideal sociopolítico global y universalmente compartido, habrán de ser construidas nuestras sociedades del futuro.

En resumen, se puede concluir afirmando que pese a constatar las numerosas diferencias existentes tanto en la manera en que es definido como en la manera en que es utilizado, en el concepto de gobernanza se pueden encontrar una serie de elementos comunes que permiten identificarlo adecuadamente. De ellos destacaríamos, siguiendo a J. KOOIMAN (2004), la consideración de la gobernanza como un fenómeno social, atribuible a las crecientes y cambiantes interdependencias sociales, y que cuenta con la participación de “gobernantes” tanto públicos como privados; gobierno interactivo, fundado en interacciones amplias y sistémicas entre los actores públicos y privados; el énfasis puesto en la perspectiva sistémica de la realidad social, destacando las

reglas y las cualidades inherentes a todo sistema; la importancia otorgada a la cooperación como medio fundamental para incrementar la legitimidad y la eficacia a la hora de resolver problemas y crear oportunidades; la atención prestada a los nuevos procesos y acuerdos que están teniendo lugar entre el sector público y la sociedad civil; la constatación de una creciente necesidad de abordar tanto la gestión del conflicto como la creación de oportunidades a través de la interdependencia, la cooperación y el acuerdo, y en el contexto de una sociedad caracterizada por la diversidad, la complejidad y el dinamismo. En suma, la gobernanza identifica un proceso mediante el cual las actuaciones y los recursos tanto públicos como privados, y en los distintos niveles, se coordinan adoptando direcciones y significados comunes (RHODES, 1997).

#### 4. La gobernanza: ¿gobernar sin política?

De la descripción efectuada en torno a la gobernanza se deducen una serie de presupuestos que conviene matizar adecuadamente, a fin de evitar conclusiones precipitadas o confusiones más o menos interesadas. En efecto, el análisis del concepto de gobernanza permite constatar que ya no existe una diferencia clara entre lo público y lo privado debido a la creciente interdependencia existente; tampoco puede decirse que exista ahora una fijación previa de metas y objetivos, y de medios e instrumentos para alcanzarlos, siendo ello el resultado de la interacción existente entre una pluralidad de actores que proceden a ajustar permanentemente sus intereses respectivos; las normas y reglas de juego, lejos de imponerse de manera unilateral por parte del poder político, son el resultado de la negociación y el acuerdo entre los actores interactuantes, por lo que deja de existir un centro regulador único y superior; muchas políticas públicas acaban convirtiéndose en co-producciones (la co-gobernanza), debido a que en su definición e implementación intervienen las instituciones, la sociedad civil y los propios beneficiarios; en fin, la insistencia en la importancia del papel desempeñado por los actores privados y en la necesidad de cooperación entre éstos y el sector público.

Puede afirmarse, pues, que la noción de gobernanza conlleva una relativización de lo público, despojando de su centralidad tradicional al sistema

político-institucional. Las nuevas sociedades, definidas ya como policéntricas, pasan a constituir redes autoorganizadas y guiadas a través de un ajuste y acomodación recíproca y permanente entre sus miembros, sin necesidad de una instancia suprema o puesto de mando desde donde se controlaría el funcionamiento general del sistema. Dicho esto, inmediatamente surge el interrogante: ¿Hasta qué punto esto es compatible con la política? ¿Hasta qué punto este gobierno relacional y en red, esta sociedad autoorganizada y co-gobernada, hace innecesario un poder político vinculante? ¿En definitiva, implica la gobernanza gobernar sin política o, según la expresión de RHODES (1996), “gobernar sin gobierno”?<sup>6</sup>

En realidad, del concepto de gobernanza, y de sus diferentes interpretaciones, no debería llegarse a la conclusión de que las instituciones han dejado de ser relevantes o, dicho en otras palabras, que la gobernanza ha sustituido al gobierno, suponiendo en consecuencia el fin de la política, la abolición de lo público o el advenimiento de la sociedad anárquica y acéfala. Tampoco debiera equiparse la noción de gobernanza con las tesis neoliberales del Estado mínimo. Lo que ocurre es que ahora, y según este nuevo paradigma de gobernabilidad, la función del gobierno y del poder político experimenta una transformación, adecuándose a las exigencias de la sociedad actual, y a fin de conseguir ese gran objetivo compartido que no es otro más que crear oportunidades y dar respuesta eficaz a los problemas y tensiones de una sociedad moderna, caracterizada por la diversidad, la complejidad y el dinamismo. En este nuevo contexto, al sistema político le corresponde ser menos dirigista y más catalizador, favoreciendo y habilitando la actuación de los otros actores sociales sin anular o imponerse a los mismos; también a la política se le seguirá encomendando la tarea de creación de normas, pautas y criterios capaces de guiar y encauzar el proceso social; tampoco podrá el poder político dimitir de su función asistencial en favor de los más débiles o de actuar como árbitro en la resolución de los conflictos que puedan surgir en el seno de esa sociedad-red autoorganizada.

---

<sup>6</sup> Es importante, en este sentido, la reflexión llevada a cabo por G. PETERS Y J. PIERRE (1998).

A la política le corresponderá garantizar que las grandes conquistas llevadas a cabo por la democracia no se verán afectadas como consecuencia de este nuevo modelo de gobernanza autocoordinada. La gobernanza no debe ni puede entrañar, en modo alguno, la muerte y disolución de la política y del derecho, o lo que es lo mismo, la quiebra de las instituciones y principios democráticos, el resquebrajamiento y volatilización de los derechos y libertades fundamentales, la ausencia de garantías constitucionales, la desaparición de la ciudadanía, el fin de las ideologías, principios y doctrinas políticas, etc., tal como algunos autores, y con cierto tono alarmante, vienen preconizando últimamente (J.-M. GUÉHENNO, 1995). No podemos resignarnos a perder esos espacios políticos donde en nombre de la justicia poder formular nuestras reivindicaciones; y donde podamos, también, exigir la rendición de cuentas, esa necesaria responsabilidad o *accountability*, a los actores políticos y sociales por sus actos. No podemos renunciar a nuestra condición de ciudadanos, conquistada y asumida como algo definitivo e irrenunciable en el marco del Estado liberal y democrático, y que nos hace portadores de unos derechos que en todo momento podemos hacer valer frente al poder político, ante la erosión de la institución estatal. Como señala F. MORATA (2004:28), la representatividad de las instituciones, la transparencia de sus actuaciones, su rendimiento y control son elementos fundamentales de la legitimidad del poder político, sin la cual no puede haber una gobernanza democrática.

Parece incuestionable, pues, que seguirá habiendo sitio para la política, que su función ni siquiera será secundaria, y que el modelo de gobernabilidad propugnado por la gobernanza se desarrollará a la sombra de la política, “lista para reaparecer en primer plano cuando se dan situaciones críticas en las que fallan los mecanismos autónomos de gobernación” (VALLÉS, 2000:417). En realidad, el desarrollo de las capacidades institucionales constituye un requisito y una condición necesaria y fundamental para garantizar una buena gobernanza. Seguimos necesitando de la política para lograr que esa traducción y tránsito de lo privado a lo público vuelva a ser posible, para contribuir a la recuperación de la utopía, a la fe en la capacidad humana de imaginar un mundo mejor, de interrogarse (“qué debemos hacer ante los problemas de la vida, ante los problemas de la supervivencia”), rechazando el actual credo neo-

liberal de que “no hay alternativa”; contribuir, en definitiva, a la valorización de la acción política como medio para llevar adelante los urgentes y necesarios cambios que precisan nuestras sociedades. Y todo ello, en claro desafío de esa visión escéptica, conformista y desencantada que se desprende del paradigma postmoderno. Un paradigma y un mensaje frente al que caben otras posturas, además de la resignación. En conclusión, y pese al impacto y atractivo que ejerce el concepto de gobernanza en el momento actual, en modo alguno ha de diluir, y mucho menos sustituir, al concepto y función de la política, y ello por una serie de razones, tal como se encarga de subrayar J. M. VALLÉS (2000: 418): “La política, y en particular, la política democrática seguirá suponiendo la intervención colectiva de los ciudadanos para regular las tensiones y los conflictos que les afectan. Esta intervención colectiva seguirá exigiendo la coordinación del esfuerzo de muchos, aunque esta coordinación adopte ahora nuevas formas de organización y maneje otro tipo de recursos. En todo caso, apostar por la desaparición de la política –o por su disolución en el automatismo de la gobernación- equivaldría a declarar que las desigualdades y las diferencias de todo orden han desaparecido de nuestro mundo. O que todos los que lo habitan han renunciado a acabar con ellas. No parece que ni lo uno ni lo otro –ni aquella presunta desaparición ni esta renuncia colectiva– asomen todavía por el horizonte de la humanidad”.

### 5. Las grandes transformaciones de la sociedad actual y la gobernanza

La aparición del concepto de gobernanza no puede desligarse de las grandes transformaciones que han tenido lugar en las últimas décadas, y que en su conjunto contribuyen a marcar un cambio de época. El modelo de gobierno tradicional ya no se corresponde con las exigencias planteadas por esta nueva sociedad emergente, existiendo un claro desajuste y una falta de adaptación del sistema político democrático a las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad actual, lo que impide gestionar el conflicto y regular los procesos sociales de modo apropiado y eficaz. Las herramientas y procedimientos tradicionales de gobierno resultan inadecuados e insuficientes, por lo que se impone un nuevo paradigma: la gobernanza. Procedamos ahora a identificar algunas de esas grandes transformaciones que tanto están contribuyendo a erosionar el modelo tradicional de gobierno.

Existe una coincidencia general a la hora de calificar el momento histórico que atraviesa la humanidad. Asistimos, ciertamente, a una aceleración de la historia que, lejos de reducirse, cada vez se incrementa más; al mismo tiempo, tienen lugar transformaciones radicales que afectan a todos los ámbitos significativos de las sociedades humanas: a la demografía, a la ciencia y tecnología, a la conciencia y la cultura, a las comunicaciones, a las configuraciones geoeconómicas y geoestratégicas, a los distintos regímenes y, en fin, a los propios valores (Y. DROR, 1994). Como consecuencia de todo ello se producen discontinuidades, rupturas y tensiones, que interactúan y se refuerzan entre sí, originando nuevas perturbaciones y turbulencias en distintos aspectos de la vida humana. Los efectos de esta revolución están siendo sobrecogedores y fascinantes a la vez, y también inimaginables hasta hace muy poco tiempo.

Ha destrozado, por ejemplo, al llamado socialismo real, poniendo al descubierto su incapacidad para adaptarse al cambio, así como su honda y endémica crisis económica, política y social. También ha convertido a este planeta en una auténtica aldea global, debido a la expansión e intensificación de la informática y demás sistemas de comunicación e información, abriendo espacios de comunicación y conocimiento impensables hasta hace poco y haciendo posible la difusión instantánea de los acontecimientos, pautas culturales y toma de decisiones. Se ha producido el vertiginoso desarrollo de toda clase de redes y vínculos transnacionales que originan, a la vez, nuevos procesos y nuevas formas de toma de decisiones con la participación conjunta de Estados, organizaciones intergubernamentales y otros actores de la escena internacional.

La economía se ha internacionalizado y globalizado, lo que supone la aparición de auténticos mercados mundiales capaces de generar y transmitir con la rapidez de la luz innovaciones tecnológicas, cambios en la productividad, movimientos financieros, crisis y convulsiones generalizadas, teniendo mucho que decir en todo ello el llamado “capitalismo de casino” de la especulación financiera internacional. Esta revolución de dimensiones mundiales ha producido también una sustancial transformación de la estructura social, alterando los tradicionales roles ocupacionales, originando situaciones de precariedad laboral, paro estructural y marginación, cambiando la distribución de tiempo

de trabajo y de ocio, potenciando el individualismo y reduciendo los espacios de solidaridad y el ámbito de lo público, etc. Las relaciones internacionales han experimentado también una serie de mutaciones espectaculares. Se ha puesto fin a las divisiones geopolíticas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y se ha sustituido la anterior estructura y dialéctica bipolar entre bloques por una nueva realidad internacional multipolar y policéntrica, y por un auge y afianzamiento de las instituciones de proyección y ámbito mundial, y todo ello pese a la amenaza de la implantación a nivel planetario de un neoimperialismo y unilateralismo.

Y por último, y también como consecuencia de todo ello, sobreviene la crisis y la revisión de la propia institución estatal, la cual, y después de muchos siglos de andadura y de progresivo afianzamiento a lo largo y ancho del planeta, empieza a dar muestras evidentes de incapacidad e insuficiencia para garantizar, al menos por sí solo, la gobernabilidad de las sociedades humanas. Dicha crisis afecta tanto a la estructura tradicional del poder, que empieza a cambiar de residencia para ir poco a poco a situarse en las organizaciones de ámbito supranacional y planetario, como a la cultura, a los valores y a las ideologías políticas de ámbito y referencia nacional, cada vez más inadecuadas para comprender y orientar los procesos económicos, sociales, científicos, tecnológicos, culturales, etc.

El poder político actual, aunque todavía es predominantemente estatal y nacional, se puede decir que lo es ya en fase de transición, debido a la aparición de nuevos problemas, nuevas realidades y desafíos que, definitivamente, ya no pueden ser abordados y resueltos exitosamente en el marco del Estado. En efecto, estas gigantescas transformaciones del mundo actual vienen acompañadas por los llamados problemas globales de la contemporaneidad, los cuales desbordan los límites y la capacidad estatal, no reconociendo ya frontera nacional alguna. Es el caso de la destrucción galopante del medio ambiente, de la explosión demográfica, de la amenaza de las armas de destrucción masiva, del terrorismo y crimen organizado, de la conculcación de los derechos y libertades fundamentales, del hambre, del agravamiento de la brecha Norte-Sur, etc. Como consecuencia de todo ello se han ido creando densas redes de rela-

ciones e interdependencias, tanto regionales como globales, que poco a poco van escapando al control de los Estados; y ha ido apareciendo también todo un universo de organizaciones y regímenes internacionales, además de otros actores globales, que van limitando o suplantando, según los casos, el poder y la acción de los Estados.

Las instancias supranacionales y mundiales apuntan y asoman, por la fuerza de los hechos, en el horizonte político del planeta y, en este sentido, la llamada revolución mundial está propiciando nuevas formas y estructuras políticas e institucionales, nuevas formas e imágenes de gobernabilidad, más amplias, integradoras y globalizadas, tanto de dirección como de integración, participación y control. El mundo que ahora comienza se caracteriza por esa tendencia creciente a crear una estrecha interconexión entre lo local, lo nacional y lo global, produciéndose al mismo tiempo una creciente superación y desbordamiento del Estado. Éste ya no es en modo alguno la única fuente de diseño y elaboración de políticas públicas que afectan a sus miembros. Además, muchas de las decisiones adoptadas por los gobiernos nacionales ya no van a afectar exclusivamente a sus propios ciudadanos. En consecuencia, la viabilidad de las entidades estatales para la adopción de decisiones plantea serios interrogantes, lo mismo que la idea de una comunidad que se gobierna a sí misma de forma efectiva y determina autónomamente su propio futuro (D. HELD, 1997).

Y a todo ello se añade el ingrediente de la globalización, entendida como la progresiva interdependencia a escala mundial, y que constituye un proceso que crea vínculos y espacios sociales, culturales y económicos transnacionales; lo que significa, por una parte, renunciar a una premisa básica de nuestras sociedades tradicionales, a saber, la idea de vivir y actuar en los espacios cerrados y recíprocamente delimitados de los Estados nacionales y de sus respectivas sociedades nacionales y, por otra parte, vernos impelidos a actuar y convivir superando todo tipo de fronteras y divisiones, sumergiéndonos cada vez más en formas de vida transnacionales (A. GIDDENS, 1997). La globalidad rompe y erosiona, de manera irreparable quizás, tanto a la sociedad como al Estado nacional, estableciendo al mismo tiempo una multiplicidad de con-

xiones y relaciones nuevas de poder y competitividad, a la vez que unos conflictos y entrecruzamientos entre diferentes actores, espacios, situaciones y procesos nacionales y transnacionales.

El avance general y conjunto de la globalización conduce, además, y de manera inexorable, a la aparición de la *política mundial postinternacional y policéntrica* (ROSENAU, 1990). Ello significa que la humanidad ha empezado a dejar ya atrás la época de la política internacional que se caracterizó por el hecho de que los Estados nacionales dominaban y monopolizaban el escenario internacional. En adelante, los actores nacionales-estatales deben compartir escenario y poder globales con organizaciones internacionales, así como con empresas, movimientos y organizaciones transnacionales, además de otros actores nacionales, subnacionales, etc. Asimismo, la estructura monocéntrica de poder de los Estados nacionales rivales se va sustituyendo por un reparto de poder policéntrico, que hace que un gran número de actores transnacionales y nacionales-estatales compitan o cooperen entre sí. Una de las principales consecuencias y manifestaciones de lo anterior la constituyen, sin duda alguna, los crecientes procesos de integración continental o regional, a través de los cuales el poder, precisamente, se comparte, divide y equilibra, pierde el monopolio estatal y empieza a tener otros ingredientes, referentes y vinculaciones. Así, pues, y en el marco de nuevas entidades espaciales y territoriales, surgen otras formas de poder y de ejercicio de poder, otras maneras de entender y practicar el gobierno de nuestras sociedades.

Así pues, la gobernanza, considerada como modo alternativo de gestionar los asuntos colectivos, es la consecuencia de esos cambios profundos acaecidos en nuestras sociedades, sometidas a un intenso e incesante proceso de diversificación y especialización, incrementando la diversidad y complejidad de la misma, donde el nivel de especialización e influencia de muchos agentes es cada vez mayor, donde la diferencia entre lo público y lo privado cada vez se difumina más, y en la que el modelo multipolar, posnacional y policéntrico se está imponiendo mediante la constitución de redes de actores a la vez autónomos e interdependientes. Tanto la complejidad como la diversificación y la globalización están condicionando, de esta manera, las bases y los modos tradicio-

nales de gestionar el conflicto colectivo, tanto a escala local como estatal e internacional. El poder político, así como sus instituciones formales (parlamentos, gobiernos, administración pública, poder judicial), experimentan cada vez mayores dificultades para responder a las distintas formas de complejidad y a la incesante mutación de los valores sociales, careciendo al mismo tiempo de los recursos suficientes para gestionar los nuevos *issues* y para hacer frente a la “sociedad del riesgo”. La gobernabilidad de nuestras sociedades no está garantizada, por lo que la legitimidad del Estado y del sistema político en su conjunto están en entredicho. Se impone la gobernanza. ◀◀

### Bibliografía

- BRUGUÉ, Q. (2002). “Nuevos Ayuntamientos, Concejales diferentes: Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes”, *Revista Española de Ciencia Política*, 7: 9-37.
- CLOSA, C. (2003). “El Libro Blanco sobre la Gobernanza”, *Revista de Estudios Políticos*, 119: 485-503.
- CROZIER, HUNTINGTON Y WATANUKI (1975). *The crisis of democracy*, N.Y.: University Press.
- DEUTSCH, K.W. (1980). *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Buenos Aires: Paidós.
- DROR, Y. (1995). *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, Barcelona: Círculo de Lectores.
- EASTON, D. (Ed.) (1969). *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires: Amorrortu.
- GUÉHENNO, J.-M. (1995). *El fin de la democracia*, Barcelona: Paidós.
- GIDDENS, A. (1997). *Beyond Left and Right: The future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.
- HELD, D. (1997). *La democracia y el orden global*, Barcelona: Paidós.
- KOOIMAN, J. (2004). “Gobernar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16: 171-194.

- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as Governance*, London: Sage.
- MARC-LIPIANSKY, M. (1985). “La crise des temps modernes”, Presses d’Europe, 39.
- MORATA, F. (Ed.) (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PETERS, B.G. (2000). “Governance and Comparative Politics”, en J. PIERRE (Ed.). *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- PETERS, G. Y J. PIERRE (1998). “Governance without Government? Rethinking Public Adiministration”, *Journal of Public Administration*, 8.
- RHODES, R.A.W. (1996). “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, 44 (4): 652 y ss.
- RHODES, R.A.W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- ROSENAU, J.N. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Brighton: Harvester.
- SCHMITTER, Ph. (2001). “Introductory Report”, en *Europe 2004, Le Grand Débat*, Bruselas : Jean Monnet Action (Comisión Europea, 15 octubre).
- VALLÉS, J.M. (2000). *Introducción a la ciencia política*.

*José António Palmeira*

Director do Curso de Relações Internacionais da Universidade do Minho

**Curriculum Vitae:** José António de Passos Palmeira (Braga, 1959) é Professor Auxiliar da Secção de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho, onde é director do curso de Licenciatura em Relações Internacionais. Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais e Mestre em Estudos Europeus, integra o Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais, onde privilegia as áreas da Política Comparada, Geopolítica e Estratégia. Correio electrónico: palmeira@eeg.uminho.pt

**Índice:** Introdução. 1. A(s) governança(s). 2. A Galiza e o Norte de Portugal. 3. Geogovernança euro-regional. 4. Conclusão. Bibliografia.

**Resumo:** As relações entre o Norte de Portugal e a Galiza não dependem de Lisboa e Madrid. A sociedade civil é o principal motor dessa dinâmica, alimentada por afinidades culturais e com repercussão no tecido económico. Pode, por isso, falar-se de uma governança euro-regional, consentida pelos respectivos Estados e alicerçada na União Europeia.

**Palavras-chave** Euro-região, (geo)governança.

## Introdução

►► O conceito de governança é suficientemente recente para a sua elaboração teórica ser aplicada de uma forma peremptória, a realidades concreta<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>. A própria tradução da expressão inglesa *governance* para português não é pacífica, existindo as grafias governância e governança (mais comum), para distinguir de governação (sentido tradicional).

Trata-se, no entanto, de definir um fenómeno que resulta do processo de globalização, mais evidente a partir da generalização da economia de mercado (anos 90), da maior acessibilidade à informação (Internet) e da crescente autonomia do sector privado. O sistema internacional funciona em rede e a sua auto-regulação conduz ao conceito de governança (ou auto-governo) que tem uma dimensão global, mas também possui expressões regionais. O objecto desta (breve) reflexão é analisar (sumariamente) se o conceito pode ser aplicável à realidade que se vive na euro-região Galiza-Norte de Portugal.

### A(s) governança(s)

“Nas duas últimas décadas houve uma reformulação dos limites entre público e privado que se inscreve num novo quadro internacional: o globo. As grandes áreas da vida foram separadas do Estado-nação. As redes estendem-se para além das fronteiras, as instituições tornam-se transnacionais, outras agências que não o governo oferecem bens públicos” (ALBROW, 2002:183-219). MARTIN ALBROW descreve a governança como “a gestão da sociedade pelo povo”, uma espécie de ‘governar sem governo’ que implica uma “aceitação positiva da diversidade pelo Estado – formas pluralistas de organização, múltiplas escolhas do estilo de vida, modelos de trabalho flexíveis, mercados livres”. O mesmo autor nota que “a interdependência crescente dos Estados territoriais está a originar uma federação global complexa, na qual as alianças regionais são instâncias subsidiárias” e que “nesta transformação global do Estado, o governo torna-se governança”.

Um outro investigador, GILLES PAQUET (2002:223-257), considera que “se as capacidades de governação já não estão necessariamente tão ligadas a alguns nichos do território nacional como estavam no passado, o Estado territorial ainda desempenha um papel de caixa de ressonância através do qual muito tem de ser arbitrado”. O autor reconhece que “as novas realidades têm pouca semelhança com o velho sistema de Vestefália” e contrapõe um novo modelo de geogovernança (a governança baseada na territorialidade) que “tem investido as comunidades infranacionais com novos poderes, tem-se baseado em novos princípios de cooperação/concorrência dentro e fora das fronteiras

nacionais, e está enraizado em novas capacidades que estão muito menos centradas nos Estados”. Comenta “as afirmações de Lutwak de que as prioridades e modalidades económicas são dominantes; a insistência de Luke de que as questões políticas e de segurança continuam a dominar os cenários; a sugestão de Huntington de que os choques civilizacionais são os interfaces determinantes” e opina que “os argumentos estritamente geoeconómicos, de geosegurança e geocivilizacionais continuam a não ser convincentes”, por considerar que “cada um destes conjuntos de forças apenas foi predominante durante um breve período”. PAQUET fala de um “Estado estratégico” e conclui que “a nova forma de coordenação transversal que está em evolução gera, inevitavelmente, uma perda de controlo central e um enfraquecimento do *imperium* do Estado nacional”, sendo a nova governança exercida “de baixo para cima”, segundo o princípio da subsidiariedade<sup>2</sup>.

A geogovernança pode ser analisada a uma escala mundial (ou global), regional ou local. O conceito pode aplicar-se, por exemplo, à União Europeia (UE) que, de resto, produziu, em 2001, um Livro Branco sobre a Governança Europeia. Nesse documento, a governança é apresentada como “o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia” (COMISSÃO EUROPEIA, 2001). A reforma da governança europeia, lançada pela Comissão, diz respeito “à forma como a União Europeia utiliza os poderes que lhe foram confiados pelos cidadãos”, tendo como objectivo final “aproximar a União dos seus cidadãos e reforçar a eficácia das políticas”. A União apregoa a aplicação do princípio da subsidiariedade e um maior envolvimento da sociedade civil que “deve, ela também, seguir os princípios da boa governança, que incluem a responsabilização e a abertura”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> O princípio da subsidiariedade está consagrado no Tratado da União Europeia e tem por objectivo assegurar uma tomada de decisão o mais próximo possível dos cidadãos, ponderando constantemente se a acção a realizar à escala comunitária se justifica em relação às possibilidades que oferece o nível nacional, regional e local.

<sup>3</sup> Nos termos do Livro Branco são cinco os princípios em que se baseia a boa governança: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Segundo o documento, “a aplicação destes cinco princípios reforça os da proporcionalidade e da subsidiariedade”.

A Europa, citando PHILIPPE DEFARGES (2004:125-128), “tende cada vez mais a constituir-se em torno de três pólos: no cimo, a UE; na base, as entidades ditas «regionais»; entre as duas, os Estados, cada vez menos Estados-Nações”. O mesmo autor considera que com a globalização “os pactos entre Estados sofrem gravemente, separando este processo as regiões mais dinâmicas, mais abertas, das outras zonas”, sendo que as primeiras “ressentem o Estado como um garrote artificial, que lhes impõe uma solidariedade que os entrava na competição económica internacional”.

O processo de integração europeia evoluiu de uma Europa dos Estados para uma Europa das Nações e desta para uma Europa das Regiões (ainda mais plural), podendo hoje falar-se mais propriamente de uma Europa dos Cidadãos, face aos contornos de uma cidadania europeia, sedimentada em direitos económicos, sociais e políticos e numa maior mobilidade, sobretudo no espaço Schengen e na eurolândia.

De acordo com CATHERINE WENDEN (2004:49-52), “a Europa tem uma geometria variável” e “a própria identidade dos europeus é plural, porque se é simultaneamente europeu e nacional de um Estado e também é possível identificar-se com uma região”. Acontece que “com a construção europeia apareceram formas novas de solidariedade entre europeus, com os mecanismos de correcção das desigualdades entre regiões, em nome da «coesão social»”.

Se é verdade que no seio da União Europeia há Estados com laços mais estreitos entre si, como acontece com os do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), o mesmo se passa ao nível de regiões transfronteiriças, como se verifica entre a Galiza e o Norte de Portugal (sobretudo o Minho).

GORDON SMITH (2000: 39-58) constata a possibilidade de existir “governança mesmo na ausência total dos Governos”, exemplificando que “quer as associações profissionais, quer as associações comerciais têm vindo a orientar as suas acções para a definição de normas, uma actividade que constitui também, inequivocamente, uma forma de governança”. A sua conclusão é a de que “essas associações não necessitam da participação dos

Governos nessa sua actividade” e “de um modo mais representativo, a sociedade civil e o sector privado estão a transformar-se em actores poderosos, em paralelo com os Estados, no âmbito de negociações a nível internacional”.

### A Galiza e o Norte de Portugal

O território abrangido pelo Norte de Portugal e a Galiza tem uma área de cerca de cinquenta mil quilómetros quadrados e uma população que ronda os seis milhões e meio de habitantes. Além de uma base linguística comum, o galaico-português, os dois espaços já estiveram sob a mesma tutela administrativa, quando o seu território integrou a província romana da Galécia, com capital em Bracara Augusta (actual cidade de Braga).

As raízes históricas e a aproximação entre os povos das duas regiões foi, de certo modo, cerceada durante os regimes autoritários que vigoraram em Portugal e Espanha durante cerca de metade do século XX, situação que só se inverteu com a democratização ocorrida no último quartel daquele século (1974/1975) e, sobretudo, depois da criação da Região Autónoma da Galiza e da entrada dos dois Estados na Comunidade Europeia (1986).

A aproximação tem sido lenta, não só devido à fractura histórica já referida, mas também por motivo de se tratarem de duas das parcelas menos desenvolvidas da Península, apesar do crescimento registado nos últimos anos.

As afinidades entre as duas regiões, tanto culturais como económico-sociais, constituem um potencial de cooperação que tem sido aproveitado sobretudo ao nível da sociedade civil, de onde têm emergido alguns dos actores mais dinâmicos. A vasta fachada atlântica é um dos elementos a maximizar pela euro-região, dada a importância do mar como recurso económico e elo de ligação da Europa com o resto do mundo, particularmente, neste caso, com as comunidades lusófonas e ibero-americanas.

Os II Estudos Estratégicos do Eixo Atlântico<sup>4</sup>, apresentados em 2005 (Março), concluem que as cidades que compõem a euro-região têm condições

para promover o desenvolvimento luso-galaico na base de quatro estratégias complementares: cooperação intermunicipal; integração política supralocal; integração territorial; participação sustentável da sociedade com o território<sup>5</sup>.

Pela mesma ocasião, um Fórum de Cooperação Transfronteiriça Galiza-Norte de Portugal reuniu, em Baiona, empresários e representantes de centros de inovação que manifestaram confiança na sua capacidade para dinamizar a economia regional, tal como ficou consagrado num acordo de cooperação celebrado entre organizações dos dois lados da fronteira. A euro-região é constituída maioritariamente por pequenas e médias empresas que beneficiam de um centro de dinamização empresarial conjunto. A mobilidade de trabalhadores tem-se acentuado, conforme revelam estudos do Observatório do Emprego, criado no âmbito do projecto Eures Transfronteiriço, patrocinado, em 1997, pela Comissão Europeia<sup>6</sup>.

Ainda recentemente, um jornal português noticiava que “a realidade do novo Parque Empresarial de Valença é que todos os investimentos representam expansões de unidades espanholas”<sup>7</sup>. Evidenciando que “Valença transferiu-se para a Galiza”, o mesmo órgão de informação enunciava a justificação: “o concelho fronteiriço beneficia do dinamismo económico da Galiza e da escassez de solo industrial do outro lado da fronteira”.

Trata-se apenas de um exemplo do carácter transnacional do investimento, o que é uma característica dos mercados ibérico e europeu, particularmente visível na euro-região do noroeste peninsular.

---

<sup>4</sup>. O Eixo Atlântico é uma associação transfronteiriça de municípios que integra dezoito cidades do Noroeste Peninsular. É uma entidade de direito privado, criada em 1992, com base legal na Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades ou Autoridades Territoriais, aprovada pelo Conselho da Europa em 1980.

<sup>5</sup>. ‘As cidades do Eixo Atlântico têm capacidade para gerir o desenvolvimento euro-regional’, <http://www.eixoatlantico.com/noticias>, 30 Maio 2005.

<sup>6</sup>. ‘Galiza e Norte de Portugal cada vez mais próximos’, *Jornal A1Minho*, 57, 28 Abril 2005.

<sup>7</sup>. ‘Galiza toma conta de Valença’, *Expresso*, 5 Setembro 2005.

É um fluxo que se verifica ao nível da indústria, do comércio e das pescas, bem como do turismo, sendo a Galiza cada vez mais um destino de lazer para os portugueses e vice-versa.

No plano da sociedade civil, e para além do enquadramento institucional que é dado pela Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal, destaca-se a cooperação cultural, como aquela que esteve na base da apresentação (à UNESCO) de uma candidatura da tradição oral galaico-portuguesa a património imaterial da humanidade.

A cooperação Galiza-Norte de Portugal, segundo FRAGA IRIBARNE (1998: 199-209), “tem como coordenadas de referência a promoção da coesão territorial”. Ela comporta projectos conjuntos (subsidiados no âmbito do programa comunitário Interreg), acções coordenadas pela Comunidade de Trabalho e iniciativas de carácter privado, como as do Eixo Atlântico. A euro-região privilegia o contacto com as regiões que constituem o Arco Atlântico, através da Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, com o intuito de “reduzir a perifricidade das regiões atlânticas e dotar esta grande zona europeia de uma força muito importante no seio comunitário” (ainda nas palavras daquele que exerceu durante dezasseis anos o cargo de presidente da Junta da Galiza).

### **Geogovernança euro-regional**

A afinidade linguística e cultural entre Portugal e a Galiza resultou numa aproximação natural entre os dois povos, sobretudo a partir da democratização dos regimes políticos nos respectivos Estados. A cooperação intensificou-se nos últimos trinta anos e foi particularmente notória a partir da entrada de Portugal e Espanha na Comunidade Europeia.

O facto de a Galiza ser uma Comunidade Autónoma no Estado espanhol e não ter, do outro lado da fronteira, uma entidade regional afim, torna diálogo institucional mais difícil com o Norte de Portugal. É que, enquanto que a Junta da Galiza tem uma legitimidade democrática que advém da eleição

directa do parlamento regional, do lado português o interlocutor é a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte que é um organismo desconcentrado do poder central, sem autonomia política.

Essa diferente legitimidade prejudica o diálogo institucional inter-regional, o que faz com que decisões que interessam às duas comunidades sejam tomadas por Lisboa e Madrid, por exemplo no âmbito das cimeiras anuais entre os dois governos e sobretudo no âmbito de projectos de interesse peninsular, como acontece com o comboio de alta velocidade e os portos de mar atlânticos.

No entanto, a dinâmica da sociedade civil ultrapassa, amiúde, os obstáculos burocráticos e a cooperação transfronteiriça é um facto, em parte dinamizada pelos incentivos provenientes da política regional europeia, mas também devido à comunhão de interesses entre portugueses e galegos.

A rede de compromissos culturais, económicos e sociais, desenvolvida a partir do exercício pleno da cidadania, ditada por interesses que escapam ao crivo governamental, cria no território abrangido pelo Norte de Portugal e a Galiza um sistema de governança euro-regional.

Com efeito, aplicando os conceitos que definem a governança anteriormente apresentados, constata-se que na Galiza e no Norte de Portugal operam um conjunto de instituições que actuam (evocando ALBROW) de forma transnacional e oferecendo bens públicos (não sendo o governo), formando uma rede euro-regional. Dado que é um sistema baseado na territorialidade, trata-se (recorrendo a PAQUET) de um modelo de geogovernança, assente numa comunidade infranacional, menos centrada nos Estados.

Por outro lado, a euro-região serve os propósitos consagrados no Livro Branco sobre a Governança Europeia, uma vez que se insere no princípio da subsidiariedade que solicita uma maior intervenção das regiões e dos cidadãos na tomada e implementação das decisões. Parafraseando WENDEN, trata-se

de promover a solidariedade entre europeus e, na expressão de SMITH, de “governar sem governo”, dado que a sociedade civil e o sector privado têm a capacidade de definir normas que constituem uma forma de governação, o que os transforma em actores poderosos.

#### 4. Conclusão

A euro-região Galiza-Norte de Portugal enraizou um processo de cooperação que tem razões históricas mas que só se tornou politicamente viável depois da democratização dos regimes em Portugal e Espanha, tendo-se acentuado a partir da entrada dos dois Estados na Comunidade Europeia.

Embora as duas regiões não tenham um sistema político simétrico (o Norte de Portugal não possui a autonomia política que dispõe a Galiza em relação a Madrid) o facto de a sociedade civil se ter tornado mais dinâmica e estar menos constringida por peias burocráticas, dinamizou a ligação inter-regional, aos mais diversos níveis (cultural, económico, social...), ao ponto de se poder falar numa euro-região e, por isso, em cooperação intra-regional.

Esta realidade é fruto de uma evolução da sociedade, menos dependente de uma tutela estadual que tem vindo a perder poderes a um nível supra e infranacional. Assim, a par de uma mundialização e de uma governança global, pode também falar-se de regionalismo (e até de localismo) onde se desenvolvem fenómenos de governança, o que conduz ao conceito de geogovernança.

A euro-região Galiza-Norte de Portugal reúne um conjunto de características que a aproximam do modelo teórico que define a governança, o que constitui um *case study* na Península Ibérica e na União Europeia. ◀

#### Bibliografia

ALBROW, MARTIN (2002). ‘A Sociedade como Diversidade Social: Um Desafio para a Governância na Era Global’, em OCDE, *A Governância no Século XXI*, Lisboa: GEPE, pp. 183-219.

- COMISSÃO EUROPEIA (2001). *Governança Europeia – Um livro branco*, Luxemburgo: SPOCE.
- DEFARGES, PHILIPPE M. “União Europeia, Estados-nações e entidades regionais: um jogo complexo”, em DEHOVE, MARIO (Dir.). (2004). *O novo estado da Europa*, Lisboa: Campo da Comunicação, pp. 125-128.
- FRAGA IRIBARNE, M. “A Europa das Regiões: Uma reflexão a partir da Galiza”, em JOÃO C. ESPADA (Coord.). (1998). *O Desafio Europeu – Passado, Presente e Futuro*, Cascais: Principia, pp. 199-209.
- PAQUET, GILLES (2002). “A Nova Governância, a Subsidiariedade e o Estado Estratégico”, em OCDE, *A Governância no Século XXI*, Lisboa: GEPE, pp. 223-257.
- SMITH, GORDON. “Governança na ausência de Governos”, em FCG. (2000). *Cidadania e Novos Poderes numa Sociedade Global*, Lisboa: Dom Quixote, pp. 39-58.
- WENDEN, CATHERINE W. (2004). “A cidadania europeia está em crise?”.
- DEHOVE, MARIO (Dir.). *O novo estado da Europa*, Lisboa: Campo da Comunicação, pp. 49-52.

DEL “GOBIERNO” A LA “GOBERNANZA”:  
CENTRALIDAD ADMINISTRATIVA Y COMUNIDAD POLÍTICA  
EL CASO DE LA POLÍTICA MARISQUERA DE LA XUNTA DE GALICIA (1989-2001)

Xosé M<sup>a</sup> Mahou Lago

Profesor del Área de Ciencia Política  
de la Administración de la Universidad de Vigo

**Currículum Vitae:** Xosé M<sup>a</sup> Mahou Lago es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (Universidad de Santiago de Compostela) y profesor asociado del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo. Ha participado en proyectos de investigación sobre desarrollo autonómico, políticas públicas (con especial atención al sector pesquero) y actualmente colabora en dos proyectos relacionados con la cuestión de género y las reformas constitucionales y estatutarias. Correo electrónico: xmahou@uvigo.es

**Resumen:** El presente artículo pretende exponer las claves que han hecho posible el éxito relativo de la política de marisqueo de la Xunta de Galicia entre 1989 y 2001, analizando los diferentes estilos y estrategias desplegadas en su proceso de diseño e implementación, y que han permitido configurar, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, un tipo gobernanza en el ámbito marisquero fundamentada en el consenso y cooperación entre el sector y la Consellería de Pesca.

**Índice:** 1. Diseño y formulación de la política: El “gobierno” del marisqueo; 1.1. Racionalidad y persuasión *versus* consenso; 1.2. Estilo de la toma de decisión: Pragmatismo, imposición anticipación; 2. Implementación de la política. Cambio de estilo: La “gobernanza” de marisqueo; 2.1. Reorientación del *Servizo de Extensión Pesqueira*. Retroalimentación e incrementalismo; 2.2. Aproximación de la Consellería al sector; 2.3. Cambio en el seno de la Comunidad de marisqueo; 2.3.1. Centralidad de la Consellería en la Comunidad de Marisqueo: Autonomía e intervención; 2.3.2. Mariscadoras y *Street Level*

*Bureaucrats*: de la periferia al centro de la Comunidad Política;  
3. Conclusiones; Bibliografía.

**Palabras clave:** gobernanza, implementación, estilo, red, comunidad política, adaptación y evolución.

### 1. Diseño y formulación de la política:

#### El "gobierno" del marisqueo.

► El marisqueo a pie, actividad de larga tradición en la costa gallega, no es ajeno al proceso de globalización galopante que vive la economía mundial en los últimos años. De enorme trascendencia económica, social y cultural en Galicia, el marisqueo ha ido abandonando progresivamente el pozo de marginalidad que ha ocupado tradicionalmente y se ha visto sumergido en un profundo proceso de profesionalización y cambio en sus estructuras productivas y organizativas.

A favor de este cambio ha jugado, sin duda, un papel predominante la administración autonómica gallega, en concreto la Consellería de Pesca, que ha desplegado, desde 1990, una decidida voluntad intervencionista sobre el sector con el objetivo de mejorar la formación y organización de las mariscadoras, como condición previa para aumentar su producción y rentas.

Más allá del estudio de los resultados concretos, el presente artículo pretende detenerse en el análisis del *making-policy process* de la política de marisqueo con el propósito de desentrañar aquellos mecanismos político-administrativos que han hecho posible que las medidas demandadas por algunos miembros del sector, la administración pública y la universidad hayan cuajado y alcanzado cierto éxito.

La formulación e implementación de la política de marisqueo coincide en un momento de claro cuestionamiento, a nivel práctico y teórico, de la perspectiva *top-down*. Este enfoque, procedente del paradigma clásico de la burocracia y mayoritario en el estudio de las políticas públicas hasta la década de

los ochenta, parte de una visión jerarquizada del proceso político. La política, que adopta en la mayoría de las ocasiones la forma de ley, es diseñada “arriba” por los decisores y transmitida hacia “abajo” a sus subordinados que se encargan de ejecutarla. La elaboración y puesta en práctica son, de este modo, dos mundos separados, y con lógicas de actuación distintas: por un lado, los superiores jerárquicos elaboran y transmiten la orden en forma de norma y por otro, los funcionarios deben acatarla y ponerla en práctica con el mayor apego posible a las intenciones de los legisladores (LANE, 1983).

Una perspectiva menos burocratizada y más participativa del proceso político se va abriendo camino en los años ochenta y noventa. Los gobiernos abren las puertas de la toma de decisión y lo que tradicionalmente era percibido como un terreno parapetado entorno a un conjunto de personas con legitimidad democrática y autoridad sobre una administración de carácter instrumental, da paso a un “ámbito de gobernanza” en el que el proceso político se convierte en un juego de interacción entre diferentes actores que buscan, mediante la cooperación, cierto nivel de consenso. Ahora bien, ¿cómo llega a desarrollarse este ámbito de gobernanza en contextos administrativos de fuerte tradición burocrática, escasa participación social y exigua representación de intereses?. Una de las claves explicativas se encuentra en el estilo y estrategia que despliega el gobierno y administración pública en el momento de relacionarse con el sector y población objetivo.

En este sentido, el estudio de la política de marisqueo de la Consellería de Pesca puede servirnos para ilustrar cómo, según que tipo de estilo emplee el gobierno en su interacción con el conjunto de actores implicados, existirá mayor o menor probabilidad de desarrollarse un ámbito de gobernanza fundamentado en el consenso.

### 1.1. Racionalidad y persuasión *versus* consenso.

La pesca y, en particular, el marisqueo no han sido, tradicionalmente, objetivos prioritarios de los poderes públicos. Ni siquiera en Galicia estas actividades han despertado un interés especial por parte de la administración autonó-

mica hasta la década de los noventa. El panorama cambia sustancialmente cuando se abre una *policy window* (KINGDON, 1984: 173-204) en la política gallega que contribuye a situar a la pesca en el centro de la agenda. Por una parte, en 1989 hay un cambio en el gobierno de la Xunta, y por otra, el problema de la pesca captura la atención del nuevo presidente, Manuel Fraga, que confía las riendas de la Consellería a López Veiga, un técnico de prestigio que va a centrar todos sus esfuerzos en sentar las bases de la nueva política pesquera.

La actividad marisquera corre la misma suerte a partir de la celebración del *I Congreso Galego de Marisqueo* en 1991. En él, la Xunta reúne al sector con la intención de exponerle las directrices de la nueva política marisquera y someterla a su análisis y críticas. En el transcurso de este Congreso, la Consellería va a conocer la reacción de los diferentes actores implicados, a la vez que les muestra, abiertamente, cuál es su definición del problema del marisqueo. El marisqueo entra, así, en la agenda autonómica, al alcanzar relevancia de "problema público a resolver".

Si bien, el propósito del *I Congreso de Marisqueo* era alcanzar, por parte de la Consellería, el mayor consenso posible con el sector, e iniciar un debate entre diferentes visiones del problema, los acontecimientos han demostrado que la Xunta va a imponer, en todo el proceso, su política y su propia perspectiva del problema, al encontrarse con un sector marisquero débil, dividido y muy limitado técnicamente. Tampoco los principales partidos políticos y sindicatos gallegos poseen en este momento un conocimiento profundo de la actividad, más allá de los episodios de violencia que saltan a los medios de comunicación al comienzo de cada campaña marisquera. Incluso, los escasos grupos de investigación que estudian el sector lo hacen de forma parcial, fragmentada y desde un punto de vista exclusivamente técnico y biológico. Por tanto, aparte de la Administración, no existe un entramado de actores organizados con interés en la actividad y con recursos y conocimientos suficientes para presentar una batería de medidas en orden a mejorar la gestión del marisqueo.

De este modo, la Consellería afronta, desde el primer momento, el análisis del problema en solitario. No se aproxima a su definición promoviendo un

debate entre diferentes alternativas o poniendo en marcha un proceso de consulta y pacto para decidir y elegir entre objetivos competitivos (KILMANN y MITROFF, 1979), sino que, únicamente, va a hacerse eco de aquellas ideas emitidas por los representantes de las organizaciones más avanzadas del sector y que comparten un diagnóstico similar al suyo. Esto lleva a que la Xunta asuma, en el transcurso del proceso de definición del problema, un rol activo forzando una determinada visión del mismo y provocando que (i) no existan definiciones alternativas a la definición oficial, y (ii) no intervengan en el establecimiento de la agenda otros actores con intereses, tipo de información, perspectivas y valores diferentes al de la Administración.

La definición del problema presentada en el Congreso es trasladada, posteriormente, al *Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia*, conocido como “Libro Verde” y sometida a una reelaboración, pretendidamente, científica. Con este análisis, el equipo de López Veiga intenta mejorar su capacidad de decisión, profundizando en el estudio del problema del marisqueo, asumiendo implícitamente el principio de la “racionalidad limitada” de SIMON (1957).

Esta forma de definir el problema le permite a la Consellería presentarse ante un sector falto de argumentos científicos, con un conjunto de medidas aparentemente coherentes y racionales. La identificación del problema se muestra no como la búsqueda de consenso entre perspectivas diferentes, sino como un proceso próximo a una investigación científica de la que parten soluciones objetivas y racionalmente fundamentadas. El problema deriva, de este modo, en una suerte de “definición persuasiva” (STENVENSON, 1963) con el propósito de convencer al sector de que acometa las reformas necesarias para mejorar su competitividad.

La Administración gallega se convierte en punto de referencia de las mariscadoras, pasando a ocupar una posición que podemos denominar “nodal” (HOOD, 1983). La Xunta se transforma, a ojos del sector, en la principal fuente de información y conocimiento, con capacidad de introducir un cambio de rumbo en el marisqueo, creando entre los diferentes actores la per-

cepción de que la supuesta racionalidad técnica de sus propuestas está por encima de percepciones particulares y conflictos de intereses. El problema del marisqueo alcanza, así, una dimensión esencialmente técnica, más allá de la disputa política.

## 1.2. Estilo de la toma de decisión:

### Pragmatismo, imposición anticipación.

MENY Y THOENIG (1992:155) contemplan dos parámetros para definir el estilo de hacer política que podemos aplicar al caso gallego. Por una parte, el grado de acuerdo o desacuerdo entre los que participan en la decisión acerca de los objetivos y valores relacionados con el problema a resolver, por otra, el grado de certeza o incertidumbre entre los actores en cuanto a los medios que deben utilizarse, al conocimiento de los hechos y a la eficiencia de las soluciones. Cruzando estos dos parámetros tenemos cuatro tipos de estilos de política o de procesos de toma de decisión: programado, pragmático, negociado y caótico.

Por su parte SUBIRATS (1991:24), adoptando la tipología de RICHARDSON (1982), contempla cuatro estilos diferentes de políticas (reactivo-impositivo, reactivo-consensual, anticipativo-impositivo y anticipativo-consensual), a partir de la interacción de dos variables: (i) la aproximación del gobierno a la resolución de problemas y (ii) la relación entre ese gobierno y el resto de los actores presentes en el proceso.

Considerando el conjunto de variables que acabamos de señalar, podemos concluir que el proceso de toma de decisión de la política de marisqueo se desarrolla en un contexto "pragmático". El grado de consenso sobre los valores y objetivos entre los implicados en la decisión es alto. El equipo de la Consellería encargado de diseñar la política comparte la filosofía y las ideas que sustentan el objetivo principal de profesionalizar la actividad marisquera, además de compartir una misma visión de su cometido como búsqueda de alternativas de solución fundamentadas científicamente y racionalmente.

Este contexto contribuye al desarrollo de un estilo próximo al que SUBIRATS denomina anticipativo-impositivo. Tal como señala LOSADA (1998:276-279) con respecto a la política pesquera, que podemos extrapolar a la marisquera, la Xunta introduce un cambio sustancial en su estilo de hacer política. Frente a un estilo favorable a la búsqueda del consenso entre los intereses de los diversos actores y marcadamente reactivo ante los problemas de la pesca, el equipo de López Veiga inicia, a partir de los años noventa, un estilo basado en la imposición de sus soluciones, especialmente por la vía regulativa y una actitud preferentemente anticipativa ante los problemas.

El carácter impositivo que caracteriza el estilo de López Veiga contribuye a que la Administración sea el principal actor que dirija y estructure el proceso de elaboración y toma de decisión de la política. Al contrario de lo que sucede en otros sectores, en el diseño de la política de marisqueo no participan los principales afectados: Cofradías y mariscadoras. Esta es producto de una muy limitada interacción de personas y organizaciones, en torno a una suerte de Comunidad política, más o menos estable y estructurada, en la que la Consellería interactúa con actores procedentes tanto del mundo científico y académico como de los colectivos más avanzados del sector (Cofradías avanzadas, Organización de productores y Cooperativas). Con ellos comparte un mismo interés por el marisqueo, valores, formas de pensar y objetivos comunes de lo que debe ser la política. Todos tienen en común una visión semejante del problema y sus posibles soluciones, lo que facilita la adopción de acuerdos y el avance en la elaboración de las políticas. En ello juega un papel importante el hecho de que la mayoría conoce la posición y el trabajo desempeñado por los otros, e incluso algunos mantienen una estrecha relación de amistad.

López Veiga, con el apoyo de su equipo técnico, desempeña un papel central dentro de esta Comunidad. Aglutina al grupo y promueve las principales propuestas mostrando un comportamiento que se asemeja al de un empresario político (KINGDON, 1984:129). Es consciente de la situación crítica que corre el marisqueo e invierte sus recursos en configurar la política promoviendo sus ideas entre los miembros de la red y convenciéndoles de la pertinencia de sus propuestas con la intención de buscar un amplio consenso sobre el problema y las soluciones.

Por encima de todo, la principal función de esta comunidad es el intercambio de ideas y su puesta a prueba en encuentros formales y reuniones, o bien en el transcurso de comidas, inauguraciones o debates académicos. Con ello se pretende seleccionar aquellos objetivos más viables y que alcanzan un mayor grado de consenso a través de un "proceso de mutación y recombinación" (KINGDON, 1984:130-151). Este proceso supone confrontar unas ideas con otras con el propósito de refinarlas para su entrada en la etapa de toma de decisión. Dado el carácter de las Comunidades políticas, sobreviven aquellas ideas que tienen cierta "viabilidad técnica", son compatibles con los "valores" de los especialistas y anticipan posibles "restricciones futuras" (presupuestarias o pérdida de apoyos por parte de determinados grupos, funcionarios u opinión pública en general).

## 2. Implementación de la política. Cambio de estilo: La "gobernanza" de marisqueo.

Tras cuatro intensos años de labor legislativa, organizativa e investigadora, Xoán Caamaño recibe el testigo de López Veiga. El nuevo equipo constata un cambio cualitativo sin precedentes en el sector. Si bien el objetivo inicial es consolidar y fortalecer este cambio, el equipo de la Consellería se encuentra, a partir del proceso de implementación de las diferentes medidas diseñadas en la anterior legislatura, con numerosas dificultades en el momento de enfrentar la política a la "realidad". Esto lleva a que la Consellería de Xoán Caamaño se decante por una estrategia más próxima a la *adaptación*, la cual se adecua perfectamente a una política como la de marisqueo que afronta un problema altamente complejo en un entorno inestable, que busca un cambio profundo en las creencias y comportamientos de la población objetivo y cuya teoría causal está expuesta a varias interpretaciones.

En esta nueva etapa, se pretende flexibilizar el contenido de la política y dar a los implementadores campo para adaptarla a las circunstancias variantes. No se abandona la filosofía inicial de la política, pero sí cambia la aproximación al proceso implementador, que se realiza, tal como recomienda MASSOD HYDER (1984:14) de un modo más "flexible y experimental" y dando

“mayor atención al ambiente”. El nuevo equipo es consciente de que a menos que las necesidades reales de las mariscadoras sean tratadas, y que los objetivos y medidas de la política sean modificados no es posible que se alcance la profesionalización del sector.

La política se va adaptando progresivamente y *evolucionando* dentro de un proceso de ajuste del contenido, de tal manera que va tomando sucesivamente nuevas formas en respuesta al ambiente y a los cambios (graduales o discontinuos) del mismo.

Esta estrategia, que podemos denominar “adaptativo-evolutiva”, es resultado de la conjunción de, al menos, dos estrategias específicas que confluyen en el proceso de implementación de la política: la *reorientación del Servicio de Extensión Pesqueira* y una *mayor aproximación de la Consellería al sector*.

### 2.1. Reorientación del *Servizo de Extensión Pesqueira*.

#### Retroalimentación e incrementalismo.

A partir de 1995, el *Servizo de Extensión* centrado hasta ese momento en tareas divulgativas pasa a realizar labores de asistencia y asesoramiento a las mariscadoras, recoge las demandas de las profesionales e implicándolas en la resolución de sus problemas. Comienza una nueva etapa de verdadero trabajo de extensión y comunicación fluida con el sector que mejora los *mecanismos de retroalimentación* de la política. El *Servizo* empieza a detectar problemas y a suministrar información de primera mano sobre las mariscadoras y su entorno a los decisores de la Consellería, conformando un especie de “marco formal de interdependencia” (BARRET y FUDGE, 1981:22) entre el centro político y la periferia administrativa.

Aunque el centro político establece y determina las funciones y directrices del departamento, al mismo tiempo, en una clara muestra de dependencia, acepta los diagnósticos, opiniones y propuestas de solución proporcionados por las unidades administrativas implementadoras, gracias a la información y conocimiento privilegiado que poseen del sector y la estrecha relación que mantienen con las mariscadoras.

Por tanto, el centro político toma las decisiones y altera o modifica determinados aspectos de la política con el concurso activo de los implementadores adscritos a los servicios de *Extensión y Marisqueo*. La política lejos de ser un programa cerrado, tal como pretendía López Veiga, se convierte en un fenómeno abierto y dinámico que evoluciona en función de las características particulares del contexto. No es una política "consciente" en el sentido que busque una solución global o exhaustiva, sino el resultado de "salir del paso" o "ir tirando" de acuerdo con la información suministrada desde abajo.

Se produce un cambio en la *forma de toma de decisión* por parte de la Consellería. Frente a una toma de decisión cercana al enfoque *racional-gerencialista* de la anterior legislatura en la que se confía en el análisis de objetivos y medios con el fin de anticiparse y transformar la realidad, en esta nueva etapa se da por terminados los grandes análisis y acudimos a una forma de operar más próxima al modelo *muddling through* (LINDBLOM, 1959) o *incrementalista*.

Al mismo tiempo, frente al *talante* autoritario y tendente al conflicto que define la etapa de López Veiga, la Consellería de Caamaño muestra un estilo más participativo. Intenta, por una parte, adaptarse al "escenario de acción fragmentado y pluralista" (MENY y THOENIG, 1992:153) que caracteriza la política de marisqueo, revelando una mayor voluntad de consulta, diálogo y negociación con el sector, hasta ese momento ausente del proceso. Por otra parte, se profundiza en la coordinación de las diferentes unidades clave de la Consellería para el desarrollo de la política como son la *Dirección Xeral de Marisqueo e Acuicultura*, la *Dirección Xeral de Formación Pesqueira e Investigación*, y la *Subdirección Xeral de Relacións, Planificación e Sistemas de Información*. Con ello pretende llegar a un "ajuste mutuo" entre los intereses de los diferentes grupos y actores políticos, asegurando el apoyo y adhesión a la política.

## 2.2. Aproximación de la Consellería al sector

La reorientación del *Servizo de Extensión* y el desarrollo de mecanismos de retroalimentación permiten un mayor acercamiento entre la Consellería y las mariscadoras. La Administración gallega es consciente de que sus progra-

mas no pueden ser llevados a cabo sin la concurrencia de las principales afectadas y los niveles administrativos más próximos al sector, cuya participación contribuye a mejorar la resolución del problema.

La puesta en práctica de la política de marisqueo se convierte, a partir de la legislatura de Xoán Caamaño, en un proceso continuo de *interacción y negociación* tanto entre aquellos “que buscan poner en práctica la política y aquellos sobre los que depende la acción” (BARRET y FUDGE, 1981:25), como entre los representantes de la Xunta y las receptoras de la política.

Se produce, así, una doble estrategia de *adaptación mutua*: entre la Consellería y las mariscadoras y entre el centro político del departamento y sus niveles operativos o *Street Level Bureaucrats*. Con ello, la Xunta pretende hacer frente, por una parte, a la complejidad y variedad de intereses y circunstancias que rodean a la política, y por otra, adaptarse a los cambios que se producen en el entorno de la implementación (LEWIS, 1984:203).

La Consellería adopta este tipo de estrategia con el propósito de llegar a un mayor consenso con las mariscadoras. Cree que existen posibilidades de obtener beneficios tanto para la política como para el sector colaborando mutuamente. De este modo, la legislatura de Xoán Caamaño se dirige a construir puentes entre la administración y el sector. Para que las diferentes medidas de la política tengan aceptación entre las mariscadoras, la Consellería negocia y llega a compromisos con ellas, viéndose forzada, incluso, a comprometer las intenciones originales de la política. En este sentido, la negociación se aproxima al concepto de *bargaining* de BARRET y FUDGE (1981:20), forma específica de negociación que tiene lugar en un contexto de propósitos compartidos y de reconocimiento mutuo. Como apuntan HILL y HUPE (2003:70), el diseño de la política, rara vez está claro inicialmente por lo que la renegociación de los detalles con la multiplicidad de actores afectados por ella es parte aceptada del proceso.

Pero al mismo tiempo, el centro político de la Consellería busca el apoyo de sus niveles operativos más próximos a las mariscadoras. La reforma del

*Servizo de Extensión* ayuda a involucrar activamente a estas unidades en la toma de decisiones y adaptar su comportamiento a la política, así como la política a su comportamiento. La relación entre centro político de la Consellería y periferia administrativa se aproxima, como en el caso de la mariscadoras, a un proceso de *adaptación mutua*. La modificación de ciertos aspectos de la política se produce gracias a que el comportamiento de los niveles operativos es adaptado a la política renovada, al tiempo que la política es adaptada al comportamiento de aquellos. Se produce, así, un ajuste recíproco entre las expectativas que tienen los implementadores sobre cómo debe ser la política, y los objetivos y medidas de ésta. El equipo de Xoán Caamaño confía en que la política puede ser implementada de forma más efectiva si los implementadores cuentan con cierto grado de libertad para ajustarla a las exigencias de las condiciones locales.

### 2.3. Cambio en el seno de la Comunidad de marisqueo

La estrategia seguida por la Consellería, que hemos definido como adaptativo-evolutiva, va a introducir ciertas reformas en la comunidad política creada durante la legislatura de Enrique López Veiga. La más importante es la posición central que alcanzan en la misma tanto las principales afectadas, como ciertos puestos operativos e intermedios de la administración autónoma excluidos de la red en la etapa de diseño y formulación de la política. Se consolida, así, una estrecha relación entre representantes de la Xunta y sector que va afectar al resultado de la política y contribuir al éxito de su proceso de puesta en marcha.

Como vimos anteriormente, la Consellería de Xoan Caamaño cambia su actitud hacia el sector. Intenta reducir el conflicto y escasa aceptación de los objetivos y medidas entre las mariscadoras, iniciando un proceso de aproximación al colectivo en busca de mayor consenso para la puesta en práctica de la política. Esto genera una nueva coalición entre la Consellería y las mariscadoras, más potente que la formada durante la etapa de López Veiga con el reducido grupo de actores más avanzados del sector. Bajo una dependencia recíproca, Consellería y mariscadoras esperan que la cooperación origine beneficios

mutuos. Mientras las mariscadoras buscan la transferencia de recursos y un cambio de actitud hacia sus demandas, la administración busca apoyo para implantar sus medidas estableciendo un diálogo fluido con el colectivo bajo los términos que considera más convenientes para profesionalizar la actividad. De esta manera, sitúa las medidas y soluciones de la política en el centro de debate con las mariscadoras y refuerza su posición protagonista entre las mismas.

### **2.3.1. Centralidad de la Consellería en la Comunidad de Marisqueo: Autonomía e intervención**

La Consellería juega un papel central en la Comunidad de Marisqueo. No sólo es la creadora de la red, sino además, gracias a que posee recursos mucho más poderosos que el resto de los actores participantes controla el acceso a la misma, determina quién forma parte y qué actores son centrales, fija sus reglas de juego (RHODES, 1988:82) e, incluso, tiene la capacidad de “construir el rol de los grupos” (CERNY, 1990) implicados en la política. Por ello tiene el poder suficiente para situar a las mariscadoras en el centro de la Comunidad y convertir la negociación en torno a sus demandas en eje vertebral de la red. Es consciente de los costes de legitimidad que supone implementar la política sin involucrar a las principales afectadas, de ahí su interés por organizar y movilizar a las mariscadoras con el propósito de convertirlas en interlocutoras preferenciales, frente a las cofradías que habían sido hasta ese momento los únicos interlocutores válidos.

Ocupando una posición protagonista dentro de la Comunidad, las mariscadoras logran cierto “poder estructural” (SMITH, 1993:72) gracias a que alcanzan un lugar privilegiado dentro de la estructura de la red y acceden directamente a la autoridad.

Trabajando juntos en el seno de la Comunidad de Marisqueo las mariscadoras y la administración consiguen beneficios recíprocos. Concretamente, (i) la Xunta incrementa su capacidad interventora en la actividad sin recurrir al uso de la coacción, (ii) se institucionaliza la consulta entre sector y Consellería garantizándose un proceso de decisión despolitizado basado en el

consenso, (iii) se excluyen, o confinan a posiciones periféricas dentro de la red, a los actores que interfieren en la implementación, especialmente aquellas cofradías contrarias al proceso de modernización, (iv) se evita el surgimiento de conflictos y demandas inabordables por parte del sector, y (v) se presentan soluciones viables reduciendo la posibilidad de fracaso en la implementación de las medidas. En definitiva, la Comunidad de Marisqueo facilita "la coordinación de intereses y recursos tanto públicos como privados" a la vez que "aumenta la eficiencia en la implementación de la política pública" (PIERRE y PETERS, 2000:20).

### 2.3.2. Mariscadoras y *Street Level Bureaucrats*:

#### De la periferia al centro de la Comunidad Política.

Las comunidades políticas tienden a estar cerradas a actores externos, si bien en su interior pueden producirse movimientos que reubican a sus integrantes en diferentes posiciones. Este es el caso de la Comunidad Política de Marisqueo durante la legislatura de Xoán Caamaño en la cual la Consellería traslada a las mariscadoras y a los niveles operativos al centro de la red, originándose un reordenamiento de fuerzas en su interior que provoca el surgimiento de nuevas coaliciones orientadas a poner en marcha la política. Los anteriores integrantes del centro de la Comunidad (funcionarios y técnicos, investigadores, cofradías avanzadas, OPPs, representantes de sindicatos, cooperativas y empresas) permanecen aunque en posiciones periféricas y subsidiarias.

Integrando a las mariscadoras, la Consellería busca legitimar su política favoreciendo la agrupación de aquéllas en organizaciones cohesionadas capaces de participar de forma activa en el proceso de implementación. En una suerte de *participatory policy making* (EDELLENBOS, 2000), la Xunta anima a las profesionales a intervenir en la toma de decisión y puesta en marcha de la política, articulándose una estrategia conjunta de colaboración entre administración y sector al tiempo que la Consellería busca mayor influencia y persuasión sobre éste. Las medidas pasan a ser discutidas en el seno de la Comunidad por representantes directos de las trabajadoras, contrariamente a la forma registrada durante la legislatura de López Veiga.

Por su parte, la inclusión de los *Street Level Bureaucrats* responde a la necesidad de la Consellería de aumentar la eficiencia de la acción pública, implicando en la política a los funcionarios más próximos al sector, principales recopiladores de información sobre las mariscadoras y sus demandas. Al departamento de pesca le interesa más conocer la reacción de las mariscadoras y convencerlas de las “bondades” de las medidas necesarias, que fomentar la investigación y discusión de ideas entre expertos o grupos avanzados. Le interesa, en definitiva, una Comunidad adecuada a la puesta en práctica de la política que sea capaz de atraer el interés de las afectadas.

De este modo, se mantienen las *reglas de juego* que rigen la red pero cambian los protagonistas. Esto es, las representantes de las mariscadoras aceptan y respetan implícita o explícitamente las reglas para entrar en la comunidad principal. Éstas les indican cómo deben comportarse dentro de los parámetros institucionales, (i) aceptando la decisión final alcanzada; (ii) mostrando lealtad al resto de los participantes, y (iii) formulando demandas razonables. La Consellería pretende que las mariscadoras utilicen la red como vehículo de difusión y de reelaboración de sus demandas, quejas y aspiraciones para evitar el recurso permanente al conflicto tan característico del sector, de modo que la Comunidad de Marisqueo no sólo va a excluir a grupos de mariscadoras radicales, sino que va a intentar moderar el discurso del colectivo integrando a sus representantes más destacados dentro de la red.

El cambio de protagonistas en la Comunidad de Marisqueo supone constatar, por tanto, la existencia de dos niveles en su interior, un *centro* y una *periferia*. Según LAUMANN y KNOKE (1987), una comunidad tiende a tener un centro y una periferia o, en otras palabras, una comunidad principal y una secundaria. Mientras el nivel principal (i) agrupa a los actores clave que establecen las reglas de juego, (ii) determina sus miembros, (iii) fija la dirección principal de la política de la comunidad, y (iv) se implica a diario en el proceso político; la comunidad secundaria está conformada por actores que también acatan las reglas del juego pero no tienen recursos suficientes para ejercer influencia continua en la política, esto es, actores que son importantes en temas particulares y que tienen acceso ocasional al proceso.

La singularidad de la Comunidad de Marisqueo radica en que el grupo de actores que era periferia durante la etapa de López Veiga se convierte en centro a partir de la legislatura de Xoán Caamaño. La razón no reside tanto en el tipo de recursos que controlan las mariscadoras y niveles operativos, como en el carácter funcional de tales recursos para la administración en su propósito de alcanzar los objetivos de la política. Si en la primera comunidad la Consellería busca actores organizados con un nivel alto de información sobre el sector, conocimientos técnicos y una visión avanzada de la actividad, en la segunda comunidad le interesa aquellos actores que puedan legitimar y apoyar el proceso de implementación. De este modo, grupos potenciales situados en la periferia de la red con recursos, en primer momento, escasos alcanzan una posición central gracias al clima de consenso y diálogo que inicia Xoán Caamaño como estrategia de implementación de la política.

### 3. Conclusiones

El diseño e implementación de la política de marisqueo de la Xunta de Galicia muestra cómo el cambio de estilo y estrategia de los responsables políticos pueden favorecer el desarrollo de una gobernanza basada en la participación de actores públicos y privados que buscan cooperar y alcanzar cierto nivel de consenso en las soluciones adoptadas.

El estilo impositivo-anticipativo que caracteriza la gestión de López Veiga origina una toma de decisión caracterizada por la imposición de diferentes medidas por parte de la Consellería con el respaldo exclusivo de aquellos actores del sector que comparten con aquella una misma percepción del problema. El resultado es una Comunidad política cerrada al grueso de las mariscadoras y orientada al intercambio de ideas y soluciones.

Por su parte, Caamaño se decanta por una estrategia más adaptativo-evolutiva. Pretende modificar y adaptar la política al contexto implementador flexibilizando el carácter coactivo de la política y confiriendo a los implementadores y mariscadoras mayor capacidad de decisión en el seno de una Comunidad política renovada. En definitiva, el cambio de estilo y estrategia

lleva a una mayor implicación del sector y de los *Street Level Bureaucrats* en la gobernanza del marisqueo. ◀◀

### Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993). *La Implementación de las Políticas Públicas*, México, DF: Miguel Ángel Porrúa.
- BARRET, S. y FUDGE C. (1981). *Policy and Action: Essays on the implementation of public policy*, Londres: Methuen.
- DENTE, B y FARERI, P (1994). *Deciding about waste facilities siting. Lessons from case of success in seven European countries*, final report. No publicado.
- PETERS, B.G. (1995). “Modelos alternativos del proceso de las política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, nº 2, segundo semestre.
- HILL, M y HUPE, P. (2003). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, Londres: Sage Publications.
- KINGDOM, J. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Little Brown: Boston.
- LINDBLOM, Ch. (1959). “The Science of Muddling Through”, en *Public Administration Review*, núm. 19, pp. 79-88.
- LOSADA TRABADA, A. (1998). *El impacto de una política sobre la consolidación institucional de la autonomía: Análisis de la Política de Pesca en Galicia*. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.
- TAMAYO SÁEZ, M. “El análisis de las Políticas públicas”, en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.) (1997). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Editorial.
- MENY, I. y THOENIG J.C (1993). *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel.
- PARSONS, W (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.

- PIERRE, J. y PETERS, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*, Nueva York: St. Martin's Press.
- RHODES, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- SMITH, M. J. (1993). *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid: INAP.
- WILDAVSKY, A y MAJONE, G (1979b). "Implementation as Evolution", en PRESSMAN, J.L. y WILDAVSKY, A. (1979). *Implementation*, 2ª edición, Berkeley: University of California Press (1ª edición, 1973).

*Mónica López Viso*

Profesora del Área de Ciencia Política  
y de la Administración de la Universidad de Vigo

**Curriculum Vitae:** Mónica López Viso es Doctora en Ciencias Políticas y Sociología en la especialidad de Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente trabaja de profesora ayudante en el área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo, profesora tutora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED y coordinadora del Centro de Orientación, Información y Empleo del Centro Asociado de la UNED en Ourense. Es titular del *Módulo Jean Monnet* “La Unión Europea y la Política Social” de la Comisión Europea. Ha realizado estancias de investigación en la Comisión Europea y ha sido profesora visitante en diversas universidades de América Latina. Es autora de varias publicaciones sobre la política social comunitaria. Correo electrónico: [mviso@uvigo.es](mailto:mviso@uvigo.es)

**Índice:** 1. Las políticas de igualdad: la importancia de reorganizar el mundo privado. 2. El compromiso con la igualdad de oportunidades desde las Instituciones Europeas: el *mainstreaming* de género. 3. La integración de géneros: Galicia en la gobernanza europea. 4. A modo de conclusión. Bibliografía.

**Resumen:** La perspectiva de género ha sido incorporada a la agenda pública europea de modo paralelo a la introducción de la buena gobernanza. Las políticas realizadas en el marco de la Unión Europea, cuya estrategia más reciente es el *gender mainstreaming*, han sido de gran importancia en el desarrollo de las políticas y acciones que acontecen en Galicia. La democracia paritaria ha sido de un enorme valor en la socie-

dad gallega para hacer emerger el papel clave de la mujer. Sin embargo, a pesar de los avances, las investigaciones sobre género siguen mostrando cómo la tan celebrada igualdad de oportunidades será una ilusión mientras se excluya del ámbito privado y no se rompa la brecha entre la política oficial declarada y su implementación.

**Palabras Clave:** Igualdad, género, Unión Europea, Galicia.

### Presentación

►► Como mujer y como madre, el proceso de mi pensamiento y mis decisiones está afectado por mi género y las experiencias de mi vida. El nacimiento de mi primer y único hijo me mostró en carne propia el agravio de una maternidad que ha estado y está restringida a lo biológico ocultándose su dimensión económica, política y social. El trabajo reproductivo ha sido ignorado y hoy todavía está infravalorado. Los estudios sobre género han denunciado la “invisibilidad” del aporte de las mujeres a la sociedad y han desvelado el esfuerzo realizado por éstas para mantener el substancial vínculo entre mundo privado y mundo público, demandando unas políticas sociales que favorezcan la redistribución de las responsabilidades domésticas entre mujeres y hombres.

Desde finales del siglo XX la perspectiva de género fue introducida en la agenda pública europea de modo paralelo a la introducción de la buena gobernanza. Las políticas realizadas en el marco de la Unión Europea, cuya estrategia más reciente es el *gender mainstreaming*, han sido de gran importancia en el desarrollo de las políticas anti-discriminatorias de los Estados miembros y de las diversas instituciones tanto en el nivel europeo como nacional, autonómico y local.

Este trabajo pretende situar en este contexto varias de las dimensiones que afectan a la perspectiva de género y acontecen en Galicia. Así, por primera vez en la historia de la Comunidad Autónoma Gallega asistimos a la creación de un gobierno paritario. Sin embargo, la precariedad de las políticas de

conciliación de la vida familiar y laboral afectan gravemente a esta Comunidad que presenta una de las tasas de natalidad más bajas de la Unión Europea.

Hemos experimentado importantes avances en la integración laboral y educativa, y en las posibilidades que brinda la independencia económica, sin embargo, las investigaciones sobre mujer e igualdad siguen mostrando cómo esos logros en educación o laborales no se traducen en participación en el poder político, ni en un efectivo reparto de las actividades familiares.

### **Las políticas de igualdad:**

#### **La importancia de reorganizar el mundo privado**

La igualdad entre mujeres y hombres es un derecho fundamental, sin embargo la igualdad legal no se refleja en la vida cotidiana. Las actitudes discriminatorias siguen arraigadas en nuestra sociedad y se manifiestan como el origen de muchos de los problemas que todavía hoy oprimen a las mujeres e impiden la igualdad entre mujeres y hombres.

Durante las últimas décadas se han venido desarrollando políticas anti-discriminatorias que se han dirigido específicamente a las mujeres. Estas políticas tienen su base en los esfuerzos realizados, fundamentalmente, desde el movimiento feminista. En los años 1970s las académicas feministas utilizaron el vocablo género<sup>1</sup> precisamente para demostrar que la desigualdad de las mujeres no dependía del sexo biológico sino de patrones culturales. El proceso de construcción social se ha articulado asignando un rol masculino a lo público y

---

<sup>1</sup>. VERENA STOLKE, profundizando en los orígenes de la palabra género, revela la concepción cultural dualista que se manifiesta en la idea profundamente arraigada en la cultura occidental de que no existan más de dos sexos. El término género (traducción literal de la palabra inglesa *gender*) fue introducido por la psicología y la sexología en EEUU en los años 1950s se establecieron las primeras clínicas de “género” y algunos psicoanalistas, sexólogos y médicos adoptaron el vocablo *gender* para distinguir el sexo social asignado del sexo anatómico y solucionar así las dificultades conceptuales que planteaban los intersexos, transexuales y homosexuales. La profesión médica no duda que la identidad femenina y masculina son las únicas opciones “naturales” para los intersexos (STOLKE, 2004:77-105).

un rol femenino a lo privado. El enfoque de género nos ha ayudado a desenrañar esta compleja vinculación entre lo privado/doméstico y lo público/productivo mediante una aproximación teórica que reconsidera esta dicotomía y, como método, nos ha permitido comprender una relación social fundamental: la relación entre mujeres y hombres.

No es hasta fechas recientes, finales del siglo XX, que se han comenzado a implementar medidas destinadas a disminuir la discriminación de las mujeres. JUDITH ASTELARRA clasifica como principales tipos de políticas públicas anti-discriminatorias: la igualdad de oportunidades, la acción positiva y la transversalidad o *mainstreaming* (ASTELARRA, 2005). Las primeras son las medidas políticas puestas en marcha desde instituciones públicas con el fin de paliar y resolver las situaciones de desigualdad social entre mujeres y hombres, y su principal componente estructural es el legislativo. La acción positiva persigue enmendar la desventaja de las mujeres en el mundo público con medidas como el sistema de cuotas, líneas de crédito a mujeres o iniciativas judiciales. Finalmente, el *mainstreaming* es un concepto de reciente aparición en el marco de las políticas de igualdad de oportunidades en el contexto europeo y puede definirse como una estrategia integradora que se dirige a incorporar las políticas específicas de igualdad de oportunidades en las políticas generales.

Si bien ASTELARRA reconoce que la profunda tarea de cambio no es posible sólo con la implementación de políticas públicas, sino que la sociedad debe reorganizar su base privada, fundamentalmente, respecto a los servicios producidos en la familia (ASTELARRA, 2005). La incongruencia está, como mantienen NURIA SENSAT y REYES VARELLA, en que las políticas que se han impulsado, hasta el momento, se han articulado desde la esfera de la producción para combatir las desigualdades por razón de sexo, pero no de género. “Las políticas públicas que se han ocupado de las mujeres reflejan una tensión constante entre la esfera productiva y la esfera reproductiva, por lo que las diferentes actuaciones políticas no son más que una forma de institucionalización de dicho conflicto” (SENSAT y VARELLA, 1998:342). Aunque existe una concienciación social que rechaza los roles tradicionales, la redistribución de las responsabilidades de mujeres y hombres se está haciendo sin unas ade-

cuadas políticas públicas. Es así que tras la incorporación de la mujer al trabajo, el amortiguador de los escasos sistemas de protección es, en palabras de LUIS MORENO, una “supermujer” que asume la duplicidad de las funciones domésticas y profesionales (MORENO, 2002:41-57).

Algunas reacciones en este entorno de desigualdad han provocado un claro rechazo social, como es el caso de la violencia de género, pero la conciliación de la vida familiar y laboral, más específicamente, el reparto de las tareas domésticas, es también sufrida por las mujeres y, sin embargo, parece que se tolera mejor porque forma parte de una *realidad más normal*. Ejemplo de ello, lo observamos en los datos publicados por el Instituto de la Mujer, que muestran como el 96% de las excedencias por cuidado de hijos son solicitadas por mujeres, que son también, en más del 93%, quienes abandonan sus puestos de trabajo para cuidar de un familiar. Las investigadoras del proyecto MAGEEQ<sup>2</sup> (BUSTELO Y LOMBARDO, 2005) advierten cómo las políticas de conciliación de vida familiar y laboral en España, a menudo tienen un resultado paradójico, reproduciendo los estereotipos de género que se supone tratan de combatir. “Existe una imagen normativa de las mujeres como madres en primer lugar y trabajadoras en segundo lugar, mientras los hombres son casi invisibles en los textos. Las mujeres son tratadas como las principales responsables del cuidado, que parece ser un problema exclusivo de las mujeres. Tan sólo a ellas se las hace responsables de los cambios puesto que a los hombres no se les exige cambios para compatibilizar trabajo y vida familiar” (BUSTELO Y PETERSON, 2005:3). Esta representación, señalan, está presente en los Planes de Igualdad III y IV en el nivel central y la Ley de Conciliación 39/1999. Está última muestra, según la Secretaría para la Igualdad de la Unión General de Trabajadores, importantes carencias al no proponer un impulso del reparto de las responsabilidades familiares, no cumplir las condiciones de no transferibilidad de derechos parentales e incluso mantener la titularidad exclusiva de la

---

<sup>2</sup>. La investigación desarrollada por el proyecto europeo MAGEEQ (Mainstreaming Gender Equality in Europe) realiza un análisis comparativo desde los llamados “marcos interpretativos” (*policy frames*) de la desigualdad de género entre la Unión Europea y seis países miembros (España, Grecia, Holanda, Austria, Hungría y Eslovenia).

mujer en algunos de ellos, como ocurre con el permiso de maternidad/paternidad o con la lactancia, extremos todos ellos que no resultan acordes con el contenido de la Directiva europea 1999/34/CEE de permisos parentales (UGT, 2005:9)<sup>3</sup>.

Es preciso, por tanto, apelar a unas políticas públicas de igualdad no sólo dirigidas y diseñadas para las mujeres sino que deben integrar a toda la sociedad. MORENO replantea el debate y, siguiendo a JANE LEWIS, considera no sólo el derecho de la mujer a no implicarse en el trabajo remunerado (desmercantilización)<sup>4</sup> y, por extensión, su derecho a hacer trabajo no remunerado, sino también su derecho a hacer trabajo remunerado y, por consiguiente, su derecho a no vincularse en trabajo no remunerado. Esta mirada del ámbito familiar se hace imprescindible ante una nueva generación de madres trabajadoras que no está dispuesta a reproducir los viejos roles (MORENO, 2002:41-57). En definitiva, como así afirman BUSTELO Y PETERSON, para repartir, los hombres deben estar dispuestos a asumir responsabilidades (BUSTELO Y PETERSON, 2005). Las responsabilidades familiares deben afectar por igual a hombres y mujeres, y constituir un problema de carácter social. La tan celebrada igualdad de oportunidades será una ilusión mientras no se avance en el reparto equitativo del trabajo doméstico.

---

<sup>3</sup>. Informe elaborado por el Departamento Confederal de la Mujer de la Secretaría para la Igualdad de la Unión General de Trabajadores, “Conciliación de la vida laboral, personal y familiar para que todo encaje” de 8 de marzo de 2005.

<sup>4</sup>. GORA ESPING-ANDERSEN utiliza el concepto “desmercantilización” para indicar el grado en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida aceptable independientemente de su participación en el mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990:60). Si bien, diferentes investigadoras feministas han criticado el análisis de ESPING-ANDERSEN al que consideran como “ciego al sexo”. “No se puede hablar de mercantilización de alguien que nunca ha sido mercantilizada, que es la situación de muchas mujeres que no han participado en el mercado laboral” (CARRASCO, 1998:180).

## El compromiso con la igualdad de oportunidades desde las Instituciones Europeas: el *mainstreaming* de género

Desde finales del siglo XX la necesidad de introducir una perspectiva de género al quehacer académico, social y cultural fue colocada en las agendas públicas de modo paralelo a la introducción de la buena gobernanza. El concepto de gobernanza tiene, para el profesor MORATA, “la virtud de expresar las modificaciones en curso en el modo de gobernar las sociedades contemporáneas” (MORATA, 2004:108). En la Unión Europea la integración de género forma parte de esta *gobernanza moderna*, que en palabras de MAYNTZ, se define como una forma cooperativa de gobernar, en la cual las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación de las políticas públicas (MAYNTZ, 2001:1-8).

La perspectiva de género se ha ido fortaleciendo a lo largo de la historia de las instituciones europeas que se manifiesta desde la aprobación de los Tratados de Roma (1957) como un compromiso con la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres hasta convertirse en un objetivo horizontal a conseguir en el proceso de construcción de la nueva Europa. Esta tarea se ha materializado en la creación de organismos y estructuras específicas para la coordinación de las políticas de igualdad de oportunidades. En los últimos años, han ido apareciendo, además, diferentes iniciativas: la creación de la Red “Las Mujeres en la toma de decisiones”, el Lobby Europeo de Mujeres, así como diferentes Conferencias, que han contribuido al impulso de este principio de igualdad.

Los Programas de Acción Comunitarios para la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres han tenido una influencia muy directa en el diseño de los Planes de Igualdad de España, tanto en los realizados por el gobierno central como por las Comunidades Autónomas. ELENA VALENCIANO afirma que “las españolas le debemos a la entonces Comunidad Europea, las primeras políticas de igualdad puestas en marcha en nuestro país” (VALENCIANO, 2005). El carácter supranacional de la legislación europea ha contribuido sobremanera a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres

en toda la Unión y ha provocado revisiones de la legislación interna de todos los Estados miembros (HEIDE, 1999).

Sin embargo, las desigualdades estructurales por motivos de género persisten, así lo reconoce la propia Comisión afirmando que “la igualdad sigue viéndose mermada porque hombres y mujeres no gozan en la práctica de los mismos derechos, así como por la infrarrepresentación de las mujeres y la violencia contra ellas”<sup>5</sup>. Así en la Unión Europea, la desigualdad salarial todavía existente entre mujeres y hombres se cuantifica en más de un 25% y la participación de mujeres y hombres en puestos directivos, dista mucho de ser paritaria. En la composición de las propias instituciones los datos ponen de relieve la sobre-representación de los hombres a todos los niveles, como expone ANA CONCUELLO en su exhaustivo estudio de la participación de las mujeres en el poder de la Europa comunitaria (CONCUELLO, 2002). Si bien, con una situación muy mejorada con respecto a hace apenas quince años, el déficit democrático sigue siendo un rasgo común de la mayoría del espacio público que persiste como una especie de fortaleza cerrada que provoca la exclusión de las mujeres.

La política de la Unión Europea sobre igualdad se ha ido amoldando a nuevas circunstancias y necesidades. La estrategia más reciente de la política de igualdad (implementada desde el IV Programa de Acción Comunitario para la Igualdad entre mujeres y hombres) se conoce como *gender mainstreaming* o ‘transversalidad de género’. Sus orígenes se encuentran en las Conferencias Mundiales de las Mujeres de Naciones Unidas cobrando una importancia primordial en la VI Conferencia Mundial de las Mujeres celebrada en el año 1995 en Pekín y firmada por 189 Estados.

---

<sup>5</sup>. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión 2001/51/CE del Consejo, por la que se establece un programa de acción comunitaria sobre la estrategia comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y la Decisión n.º 848/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de las organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres COM(2004) 551 final, de 19.8.2004, pp. 2.

La definición más utilizada del *mainstreaming* de género es la recogida por el Consejo de Europa en los siguientes términos: “El *mainstreaming de género* es la organización (reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género, se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas” (CONSEJO DE EUROPA, 1999:26).

La Estrategia Marco Comunitaria para la Igualdad de Género, vigente durante el periodo 2001-2005, consiste en un doble enfoque: continuar desarrollando programas o planes de igualdad de oportunidades (políticas específicas) e integrar la perspectiva de género en todas las políticas públicas, afecten más o menos directamente a las mujeres (políticas transversales). El *mainstreaming* implica, precisamente, la integración transversal de género en políticas, programas y proyectos. En la medida en que pretende convertir las cuestiones de las mujeres en cuestiones de la sociedad, es congruente comprometer a los actores e instituciones (enfoque *top-down*). El *mainstreaming* de género se revela entonces como la institucionalización de política de mujeres y de género, por la que los movimientos feministas internacionales emprendieron una ardua lucha. Sin embargo, esta estrategia de *gender mainstreaming* ha sido analizada por las investigaciones feministas de una manera crítica.

SYLVIA WALBY ha expresado la necesidad de distinguir el *mainstreaming* de género como práctica y como teoría. Como práctica pretende la mejora de la efectividad de las políticas principales, mostrando la naturaleza de género en lo que se adopta, en los procesos y resultados. Como teoría, en tanto que proceso de revisión de los conceptos principales, procura comprender de manera más adecuada un mundo en el que el género está presente, más que el establecimiento de una teoría separatista. Esta distinción es esencial para comprender la fuerte interrelación en el *mainstreaming* de género de la pericia (proceso técnico llevado a cabo por los actores usuales de las políticas con las herramientas especialmente creadas para ello) y la democracia (proceso político de inclusión en cuanto al género) (WALBY, 2004). La autora afirma que el análisis del *mainstreaming* de género implica “no sólo la reconsideración de la

naturaleza de la democracia, para considerar no sólo el género de las personas representantes elegidas, la institucionalización de los intereses en cuanto al género en la maquinaria del Estado y una sociedad civil de género activa, sino también la incorporación de conocimiento, especialmente en el mundo académico” (WALBY, 2004:10). En la misma línea, ULRIKE LIEBERT plantea como una alternativa prometedora a las medidas legales, las estrategias de comunicación inspiradas en la incorporación de nuevos conocimientos. Expresamente afirma que para conseguir una efectiva integración de géneros, “las organizaciones de mujeres y las agencias estatales competentes deberán modificar sus estrategias de tres maneras: mediante su implicación activa para fomentar el interés y apoyo de la opinión pública; generando conocimientos técnicos sobre el tema; y favoreciendo la difusión de ideas innovadoras surgidas de las comunidades epistémicas” (LIEBERT, 2004:239).

Por otro lado, diferentes entidades que trabajan a favor de la igualdad entre los sexos y el *mainstreaming* de género han denunciado la reducción del presupuesto europeo destinado a políticas de igualdad de género en el próximo periodo de programación 2007-2013. LOMBARDO pone el acento tanto en los beneficios de incorporar la perspectiva de género en la agenda política dominante y su extensión a todos los ámbitos políticos, pero también de los riesgos que puede entrañar el hecho de que al ser introducida la igualdad de género en la agenda política dominante y su integración en las políticas generales pueda disminuir los fondos y programas específicos sobre mujeres (LOMBARDO, 2003:6-11).

Finalmente, los estudios feministas inciden en la imprescindible mirada hacia el ámbito familiar. Las responsabilidades familiares deben afectar por igual a mujeres y hombres, y convertirse en un asunto de carácter social. Las cuestiones de género no pueden limitarse al ámbito de las instituciones, sino también al ámbito privado, necesitando para ello de la implicación/transformación de los hombres. La cuestión clave está entonces en la redefinición del papel del mercado, el Estado y las familias (CARRASCO, 1998:169-205), en la asunción de los trabajos reproductivos. Como decían las feministas alemanas “democracia en la cama, en casa y en la calle” (MEENTZEN, 2000:21).

### 3. La integración de géneros: ¿Galicia en la buena gobernanza?

Obviamente el recorrido no se puede acabar en el nivel europeo, sino que de éste se ha ido derivando su adaptación a los Estados miembros en sus diferentes niveles de administración pública. Es evidente que los avances que se han producido en el marco comunitario contribuirán a reducir las desigualdades y las discriminaciones de género en Europa en la medida “que se enraíce en los distintos niveles de gobierno” (LIEBERT, 2004:220).

Los estudios realizados sobre las políticas de género en España, identifican el camino recorrido, tanto por el gobierno central como por las Comunidades Autónomas (salvando las distancias y retrasos temporales) de muy similar al desarrollado en la Unión Europea. En julio de 1982 se aprobó el primer Programa de Acción Comunitario (1982-1985) cuyo objetivo era reforzar los derechos de las mujeres. España se incorporó al Segundo Programa de Acción Comunitaria (1986-1990) con el I Programa de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (PIOM I) (1988-1990), Galicia lo hace en 1992 con su *I Plan para a Igualdade de Oportunidades das Mulleres Galegas* (1992-1994). Actualmente, el *IV Plan de Igualdade de Oportunidades das Mulleres Galegas 2002-2005* (IV PIOM) asume como principio que protagoniza todo el Plan, el principio de *mainstreaming*. El IV PIOM está integrado por un total de seis áreas que se consideraron de prioritaria intervención: Cooperación, participación sociopolítica e empoderamiento; Educación en igualdad; Información, sensibilización y medios de comunicación; Formación, empleo y conciliación de la vida personal, familiar y laboral; Salud integral y promoción da inclusión social; Cultura, ocio y deporte. Además en el nivel legislativo, algunos Planes de Igualdad se han visto acompañados de la promulgación de Leyes de Igualdad, es el caso de la Xunta de Galicia que cuenta con la *Ley 7/2004 para la Igualdad de Mujeres y Hombres*<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> El 15 de junio de 2004, el Parlamento de Galicia aprueba el proyecto de *Lei para a igualdade de mulleres e homes*. La ley 7/2004, de 16 de julio, publicada en el DOGA el 3 de agosto de 2004.

Así si bien desde la Comunidad Autónoma se ha impulsado un proceso de trabajo que se va consolidando, tanto en el ordenamiento jurídico como en diversas medidas específicas (foros, proyectos, premios, actividades divulgativas, etc.) (no se puede decir lo mismo de la mayoría de las administraciones locales, en las que todavía no se ha generalizado la existencia de organismos y planes de igualdad) el enfoque de este proceso<sup>7</sup> se ha realizado desde un planteamiento sólo dirigido y diseñado para las mujeres. La contribución de los hombres en la consecución de igualdad, como ya hemos analizado anteriormente, es ignorada.

Por su parte, en el plano de participación política de las mujeres, la existencia, por primera vez en la historia de Galicia, de un Gobierno paritario, con una mujer presidiendo el Parlamento de Galicia y la creación de una Vicepresidencia de Bienestar e Igualdad parecen dar muestra de la apuesta por la igualdad desde el nuevo Gobierno gallego. La composición del parlamento gallego en el siglo XXI nos revela la influencia del enfoque de democracia paritaria (entendiendo por paridad una franja que oscile entre el 40 y el 60% de representación equilibrada de hombres y mujeres) en las instituciones políticas gallegas. El porcentaje actual de mujeres en el parlamento gallego es del 33% (25 mujeres, 50 hombres), el mismo que en la legislatura 2001-2005, año en el que acontece un cambio relevante duplicando su representación con respecto a los años anteriores (1997-2000) en los que Galicia, con un porcentaje del 16,6%, presentaba la presencia femenina más reducida del conjunto de los par-

---

<sup>7</sup>. En la Memoria 2004 de la *Consellería de Familia, Xuventude, Deporte e Voluntariado* en el *Área de Promoción da Igualdade de Oportunidades para as mulleres* a pesar de que se reconoce expresamente la implicación de los hombres como factor esencial en el nuevo reparto de las responsabilidades familiares y domésticas. “Sen a súa participación non pode existir un reparto equitativo de responsabilidades, tarefa difícil porque é necesario promover un cambio social e de mentalidades de cada muller e cada home” (XUNTA, 2004:333). En la relación de las actividades desarrolladas y los programas que se llevaron a cabo durante ese período a favor de la promoción de la igualdad no existen ningún tipo de actividades ni programas que integren a los hombres en la consecución de la igualdad. La única excepción es la incorporación en un par de programas dirigidos a la prevención de la violencia de género, de sendos bloques dirigidos a los hombres (masculinidad y control) (XUNTA, 2004:285-404).

lamentos autonómicos (INSTITUTO DE LA MUJER, 2001, 2005). El nuevo gobierno autonómico gallego, conformado por una vicepresidencia y doce *consellerías*, ha cumplido rigurosamente la paridad en el nombramiento de los nuevos *conselleiros* (la mitad son mujeres), no ocurre lo mismo, sin embargo, en el nombramiento de los nuevos 65 altos cargos<sup>8</sup>, no tan notorios de cara a la opinión pública y los medios de comunicación, donde sólo 12 son mujeres, lo que representa un 18% del total. Porcentaje que se aleja bastante del 33% de la llamada *masa crítica* necesaria para consolidar la presencia de las mujeres.

ALTOS CARGOS DE LA XUNTA DE GALICIA 2005				
	Secretarios Generales	Directores Generales	Presidentes	Total
Hombres	16	36	1	53
Mujeres	2	9	1	12
<b>Total</b>	18	45	2	65
<b>% MUJERES</b>	11'11	20	50	18'46

Fuente: Elaboración propia.

La importancia de la paridad es su traducción en acción política que se acerque a los problemas reales de los hombres y las mujeres gallegas. En este sentido, uno de los problemas socioeconómicos, que los investigadores de género relacionan no sólo con la incorporación de la mujer al trabajo remu-

<sup>8</sup>. Decretos 301/2005 al 328/2005, de 11 de agosto, por los que nombraban los altos cargos del nuevo gobierno de la Xunta de Galicia (DOG, n. 155, de 12 de agosto de 2005), Decretos 359/2005 al 389/2005, de 18 de agosto, por los que nombraban los altos cargos del nuevo gobierno de la Xunta de Galicia (DOG, n. 159, de 19 de agosto de 2005) y Decretos 412/2005 al 452/2005, de 26 de agosto, por los que nombraban los altos cargos del nuevo gobierno de la Xunta de Galicia (DOG, n. 164, de 25 de agosto de 2005).

nerado sino con la deficiencia de unos servicios públicos dirigidos a la conciliación de la vida familiar y laboral, es la disminución drástica de las tasas de natalidad.

Galicia es en este sentido un ejemplo paradigmático, con una de las tasas de natalidad más bajas de la Unión Europea. Según fuentes del Instituto Nacional de Estadística (INE), Galicia se sitúa en el penúltimo puesto en número de hijos por mujer con una media de 1, tan sólo superada por Asturias (0,9 hijos), y más de tres décimas por debajo de la media nacional (1,3; INE, 2005), que a su vez, junto a Grecia, se coloca en los puestos más bajos de la Europa de los Quince. ESPING-ANDERSEN considera las bajas tasas de natalidad como uno de los indicadores más potentes de que algo muy grave le está sucediendo a nuestra sociedad, indicativo del malestar social (ESPING-ANDERSEN, 2004). En Galicia la baja tasa de natalidad es, además, uno de los factores que influyen en una población caracterizada por un envejecimiento generalizado. Los demógrafos denominan envejecimiento “por la base” a la disminución de la fecundidad y de la natalidad que desemboca en un aumento indirecto del porcentaje de personas mayores de 65 años. Esta ha sido una característica común de las sociedades desarrolladas, afectando a todos los países comunitarios. Proceso que tuvo lugar primeramente en los países del norte, afectó posteriormente y de una forma más intensa a países como Italia, Grecia o España, con la singularidad de que en los países nórdicos se aplican desde hace años políticas familiares financiadas con fondos públicos.

Por el contrario, en Galicia nos encontramos con un grave déficit de políticas de conciliación de la vida familiar. Las políticas familiares<sup>9</sup> (tanto medidas económicas como de conciliación de la vida familiar y laboral), en España, están muy alejadas de lo que predomina en el resto del conjunto de la Unión Europea (nos referimos a la Europa de los quince; ARTÍ Y CHINCHILLA, 2002:1-47). Estas políticas tienen que ver mucho con los servicios públicos de

---

<sup>9</sup> Véase estudio realizado por MARTÍ Y CHINCHILLA en el que realizan una exposición de las diferentes políticas familiares realizadas por los Estados miembros de la UE (ARTÍ Y CHINCHILLA, 2002:1-47).

atención primaria, en los que España ocupa los puestos más bajos de la UE, con sólo un porcentaje del 2% de niños menores de 3 años que van a guarderías públicas, mientras en Dinamarca, Suecia, Bélgica, Francia o Finlandia oscilan entre el 50-20% (EUROSTAT, 2000). La precariedad de la oferta se manifiesta en Galicia con sólo 22 guarderías dependientes directamente de la Xunta (8 en A Coruña, 7 en Pontevedra, 4 en Lugo, 4 en Ourense) a las que se añaden unas 120 guarderías privadas que aplican el denominado cheque infantil (mecanismo de apoyo económico para quienes no consiguen cupo en las guarderías, que cubre total o parcial el costo en un centro no sostenido con fondos públicos) que entre otros requisitos destaca que la *renta per cápita* de la unidad familiar no supere los 895 euros, convirtiéndose, por tanto, en una insuficiente medida de beneficencia. No se puede simplificar el debate o reducirlo a un conjunto de ayudas económicas. La conciliación de la vida familiar y laboral tiene que ver, y mucho, con una buena red de asistencia infantil.

Por ello, las bajas tasas de natalidad no son un exponente de un menor deseo de maternidad/paternidad de las mujeres y hombres gallegos. Según datos del INE<sup>10</sup> (tomando como muestra sólo mujeres) la intención es tener 2,5 hijos en España y 2,3 hijos en Galicia. Las mujeres siguen manifestando un alto deseo de ser madres (el deseo de los hombres no aparece reflejado en la investigación del INE). VICTORIA SAU apuesta por un nuevo modelo basado en el reconocimiento de las diferencias por ambas partes para la consecución de la igualdad. “El vacío de la maternidad es una infamia que sigue ahí y que entra en colisión con una auténtica democracia, con los Derechos Humanos, con la inteligencia incluso si no es capaz de pensar un mundo a dos (hombre y mujer); o a tres (incluimos a los menores); o a cuatro (también la ancianidad); o a cinco o a seis: a todas y todos” (SAU, 1995:80).

<sup>10</sup>. Según los últimos datos disponibles de 1999, de la Encuesta de Fecundidad realizada por el Instituto Nacional de Estadística a mujeres entre 15 y 49 años sobre el número medio de hijos deseados por las mujeres.

La apuesta gallega hacia una democracia de género no puede limitarse al ámbito de las instituciones, sino que debemos afrontar cambios político sociales, cambios que incluyan también el ámbito privado. Galicia debe apostar por una gobernanza europea que ya no puede supeditarse al mundo de lo económico y empresarial sin que el resultado sea un modelo social que se debilita.

#### 4. A modo de conclusión

La igualdad de género es uno de los retos que hay que afrontar en este siglo. La democracia paritaria ha sido de un enorme valor en una sociedad como la gallega para hacer emerger el papel clave de la mujer y el fracaso tanto del sistema patriarcal como de la lógica del mercado. Pero aún hoy tenemos mucho camino por recorrer. Tenemos que estar en alerta y hacer una reflexión profunda en el diseño de las políticas de igualdad. Tratando de incidir fundamentalmente en la resolución de dos aspectos: la brecha sistemática entre la política oficial declarada y su implementación y la limitación de las cuestiones de género al ámbito de las instituciones, incidiendo en el ámbito privado, que se dirige, por tanto, también a hombres y, muy especialmente, a los menores y otros familiares dependientes. Sólo así podemos romper el tradicional reparto de roles entre hombres y mujeres en la atención de las necesidades familiares. ◀◀

#### Bibliografía

- ASTELARRA, JUDITH (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*, Madrid: Ediciones Cátedra.
- BUSTELO, MARÍA y PETERSON, ELIN (2005). “Conciliación y (des)igualdad. Una mirada debajo de la alfombra de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres”, *Somos. Revista de Desarrollo y Educación Popular*, n.º 7, pp. 32-37.
- BUSTELO, MARÍA y LOMBARDO, EMANUELA (2005). “Mainstreaming de género y análisis de los diferentes marcos interpretativos de las políticas en Europa: el proyecto MAGEEQ”, disponible en: [http://www.ucm.es/info/mageeq/documentos/Art\\_ProyectoMageeq.pdf](http://www.ucm.es/info/mageeq/documentos/Art_ProyectoMageeq.pdf).

- CARRASCO, CRISTINA (1998). “Mujeres, Estado y Bienestar”, en VENCE, XAVIER y OUTES, XOSÉ LUIS (Eds.) (1998). *La Unión Europea y la crisis del Estado del Bienestar*, Madrid: Síntesis, pp. 169-205.
- CONSEJO DE EUROPA (1999). *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming, Serie documentos, n.º 28, Madrid: Instituto de la Mujer.
- COUCELLO, ANA (2002). “Conferencia de París: Mujeres y hombres en el poder. Panorámica Europea”, Actas de las Jornadas Construyendo igualdad en el espacio público, Bizkaia: Diputación Foral de Bizkaia, pp. 21-48.
- ESPING-ANDERSEN, GORA (1990). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Alfons el Magnànim.
- ESPING-ANDERSEN, GORA (2004). “El Estado de bienestar en el siglo XXI”, La Factoría, n.º 22-23, disponible en: <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>
- HEIDE, INGEBORG (1999). “Medidas supranacionales contra la discriminación sexual. Igualdad salarial y de trato en la Unión Europea”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, n.º 4, pp. 425-460.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2001). *Las mujeres en cifras*, Madrid: Instituto de la Mujer.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2005). *Las mujeres en cifras*, Madrid: Instituto de la Mujer, disponible en: <http://www.mtas.es/mujer/mcifras/W93.XLS>.
- KUHNLE, S. “La reconstrucción política de los Estados del Bienestar europeo”, en L. MORENO (Comp.) (1997). *Unión Europea y Estado del Bienestar*, Madrid: CLIC.
- LIEBERT, ULRIKE. “La integración de géneros en la europa multinivel”, en MORATA, FRANCESC (Ed.) (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo blanch, pp. 219-244.

- LOMBARDO, EMANUELA (2003). “El mainstreaming de género en la Unión Europea”, *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, vol. 10-15, Mayo-Diciembre, pp. 6-11.
- LÓPEZ VISO, MÓNICA. “El nuevo espacio social europeo: ciudadanía y bienestar en la gobernanza europea”, en PEREIRA MENAUT, ANTONIO-CALOS y ROJO SALGADO, ARGIMIRO (Coords.) (2005). *Multiconstitucionalismo e Multigobierno. Estados e Rexións na Unión Europea*, Santiago de Compostela: Cátedra Jean Monnet da Universidad de Santiago de Compostela, pp. 287-308.
- MARTÍ, IGNACIO y CHINCHILLA, NURIA M<sup>a</sup> (2002). “Políticas familiares en España: un estudio comparativo con el resto de Estados miembro de la Unión Europea”, en *Ocasional Paper*, n.º 02/1, pp. 1-47.
- MATEO PÉREZ, MIGUEL ANGEL (2002). “Sobre las necesidades insatisfechas. Género y migraciones como factores de pobreza”, en *Papers. Revista de Sociología*, n.º 66, pp. 63-115.
- MAYNTZ, R. (2001). “El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista CLAD Reforma y Democracia*, n.º 21, pp. 1-8.
- MEENTZEN, ANGELA. “El debate sobre la democracia de género en Alemania”, MEENTZEN, ANGELA y GOMÁRIZ, ENRIQUE (Comps.) (2000). *Democracia de Género. Una propuesta para Mujeres y Hombres del Siglo XXI*, Costa Rica: Fundación Heinrich Böll, pp. 14-23.
- MORATA, FRANCESC. “Gobernanza multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea”, MORATA, FRANCESC, LACHAPPELLE, GUY y PAQUIN, STÉPANE (Eds.) (2004). *Globalización, Gobernanza e Identidades*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- MORENO, LUIS (2002). “Bienestar mediterráneo y `supermujeres`”, en *Revista Española de Sociología*, n.º 2, pp. 41-57.
- PALMER, J. y GILLESPIE, P. (2001). “La misión y los valores de la Europe que necesitamos”, The European Policy Centre, disponible en [http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth200901\\_2\\_es.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth200901_2_es.pdf).

- SAU, VICTORIA (1995). *El vacío de la maternidad*, Barcelona: Icaria.
- SENSAT, NURIA y VARELLA, REYES. “Las políticas dirigidas a las mujeres: la acción pública para la igualdad entre los sexos”, en GOMA, RICARD y SUBIRATS, JOAN (Coords.) (1998). *Políticas Públicas en España*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 341-361.
- STOLKE, VERENA (2004). “La mujer es puro cuento: the culture of gender”, *Revista de Estudios Feministas*, Mayo/Agosto, vol.12, n.º 2, pp.77-105.
- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (2005). *Conciliación de la vida laboral, personal y familiar*, Madrid: Secretaría para la igualdad - Unión General de Trabajadores.
- VALENCIANO, ELENA (2005). “Constitución Europea e igualdad de mujeres y hombres”, en Congreso Internacional Género, Constitución y Estatutos de Autonomía, Madrid: INAP.
- WALBY, SYLVIA (2004). “Mainstreaming de Género: Uniendo la teoría con la práctica”, en Jornadas Mainstreaming de Género, disponible en [www.unidadgenero.com/jornadas/octubre2004/ponencia\\_SWalby.pdf](http://www.unidadgenero.com/jornadas/octubre2004/ponencia_SWalby.pdf)
- XUNTA DE GALICIA (2004). *Consellería de Familia, Xuventude, Deporte e Voluntariado. Memoria 2004*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.



EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS COMO MODELO  
ASIMÉTRICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
Y SU INCARDINACIÓN EN LA GOBERNANZA EUROPEA

*Constantino Cordal Rodríguez*  
Profesor del Área de Ciencia Política  
y de la Administración de la Universidad de Vigo

**Currículum Vitae:** Constantino Cordal Rodríguez es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, donde también cursó los estudios de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociología. Además realizó un Máster en Administración Pública Europea en la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Actualmente ejerce como Profesor Asociado en la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la Universidad de Vigo. Correo electrónico: tinocordal@uvigo.es

**Resumen:** En el Estado español vivimos actualmente un proceso que algunos autores denominan como *federalizante*. Este proceso debe culminar con la reforma de la Constitución y los Estatutos de Autonomía y servirá para proporcionar más estabilidad y cohesión interna a nuestro modelo de organización territorial. En este contexto, las relaciones intergubernamentales y la participación autonómica en la toma de decisiones a nivel estatal y europeo son cuestiones claves. Este artículo centra su atención en el carácter asimétrico del Estado de las Autonomías y defiende el mantenimiento de estas asimetrías en la gobernanza comunitaria.

**Palabras claves:** Gobernanza, federalismo, asimetría, relaciones intergubernamentales, toma de decisiones, Estado de las Autonomías, Unión Europea.

## 1. Introducción

► El Estado de las Autonomías es una forma de organización estatal que engloba realidades socio-políticas y culturales diferentes. Por ello, a pesar de

que desde las instancias centrales del Estado se halla favorecido una progresiva igualación de los distintos niveles competenciales, no podemos considerar a todas las Comunidades Autónomas como un grupo homogéneo. Pues creemos, como la práctica unanimidad de la doctrina, que si bien la creación del Estado de las Autonomías responde por una parte a razones de carácter administrativo, es por todos conocido que la instauración del sistema autonómico está verdaderamente motivada por razones políticamente más poderosas, pesando sobre todo la intención de satisfacer las reivindicaciones de autogobierno de Cataluña y País Vasco, y, en menor medida, Galicia.

De acuerdo con la Constitución española de 1978, Cataluña, Galicia y País Vasco son nacionalidades históricas. Este reconocimiento constitucional del hecho diferencial configura una parte substancial del reconocimiento positivo de la *diferencialidad*<sup>1</sup>, perfilando un techo orgánico y competencial alcanzable en exclusiva por aquellas Comunidades que pueden legítimamente prevalerse para su *diferencialismo*, de un precepto incluido en el texto constitucional<sup>2</sup>.

La Constitución estableció dos niveles competenciales, que, aun suponiéndose transitorios, daban encaje jurídico a esa asimetría política entre nacionalidades y regiones, fundada en los diferentes deseos de identidad cultural y autogobierno de cada corporación territorial<sup>3</sup>.

RODRÍGUEZ BEREIJO ha manifestado que la diferenciación constitucional entre Nacionalidades y Regiones no se refería al concepto histórico, sino a nuestro pasado inmediato: “Estaba contemplando una realidad política que estuvo pesando sobre todo en los últimos años de la dictadura franquista y en la transición: cómo restablecer el reconocimiento y la personalidad que en la República habían tenido el País Vasco, Cataluña y Galicia. La introducción de ese término responde a esa realidad y a que el modelo constitucional está con-

---

1. Vid. CASTELLS ARTECHE (1996:2).

2. Vid. CASTELLS ARTECHE, J. M., op. cit., p. 3.

3. Vid. GARCÍA ROCA (1997:64).

figurado como asimétrico. Lo que sucede es que, después, el modelo ha ido evolucionando hacia una cierta homogeneización e igualación competencial entre las autonomías, lo cual no quiere decir uniformismo. Pero la diferenciación es consustancial al modelo y a la pluralidad constitucional de España<sup>4</sup>.

Para TRUJILLO, cuando se habla de reconocimiento de los hechos diferenciales o de las asimetrías del Estado autonómico, de lo que realmente se trataría sería de “*reinterpretar determinadas cláusulas constitucionales* para, trascendiendo el reconocimiento estricto de dichos hechos, propiciar la instrumentación de políticas estatales que acentúen las dimensiones asimétricas del modelo autonómico. En el límite, parece evidente que por esta vía se puede desembocar, si no exactamente en una Confederación, sí, probablemente, en una versión *confederalista* del Estado autonómico”<sup>5</sup>.

De acuerdo con TRUJILLO, se hace necesario distinguir tres planos en la asimetría del Estado de las Autonomías, partiendo del reconocimiento del *diferencialismo*, de la siguiente manera<sup>6</sup>:

1. Potenciando la presencia multilateral autonómica en las esferas estatales.
2. Manteniendo relaciones bilaterales entre el Estado y aquellas Comunidades con singularidades reconocidas constitucionalmente.
3. Respetando la exigencia constitucional de conservar la necesaria diferenciación y bilateralidad, dentro de los límites de lo razonable.

MORENO entiende el hecho diferencial como un rasgo o conjunto de rasgos diferenciadores respecto a otros grupos étnicos o comunidades<sup>7</sup>. Considera este autor que estos rasgos diferenciadores determinan en buena medida la evolución de nuestro modelo de organización territorial estatal: “Al

4. Vid. entrevista al ex-Presidente del Tribunal Constitucional, RODRÍGUEZ BEREIJO, J.L., en *La Voz de Galicia*, 20/04/97, p. 19.

5. Vid. TRUJILLO (1997:18-19).

6. Vid. TRUJILLO (1993).

7. Vid. MORENO (1997:108).

inicio del proceso autonómico, las pautas de movilización de las nacionalidades históricas se basaron en la premisa del *hecho diferencial*. Éste toma cuerpo primordialmente en los casos catalán, gallego y vasco en razón de sus lenguas vernáculos distintas del castellano, así como en culturas propias y conciencias históricas específicas, elementos estos últimos comunes también a los casos de otras Comunidades Autónomas. Con posterioridad, la distinción recogida por la Constitución de 1978 entre nacionalidades y regiones ha sido interiorizada no sólo por los actores institucionales (sociales, políticos y económicos) de las Comunidades Autónomas, sino también por los principales partidos de implantación estatal. El hecho diferencial se manifiesta también en la existencia o no de partidos políticos nacionalistas o regionalistas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Este factor tiene efectos reivindicativos multiplicadores y afecta de manera muy importante a las relaciones etnoterritoriales en España”<sup>8</sup>.

Esta cuestión de la simetría o asimetría del sistema autonómico, y el consecuente establecimiento de relaciones multilaterales o bilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, constituye uno de los problemas fundamentales a los que se enfrenta el sistema político español.<sup>9</sup> Obviamente, este problema se manifiesta también a la hora de abordar la reforma del Senado, y en la regulación de la relación entre las Comunidades Autónomas, el Estado y la Unión Europea<sup>10</sup>.

El ámbito concreto de las actividades relacionadas con la Unión Europea resulta especialmente sensible ante los hechos diferenciales. Las instituciones estatales deberían mantenerse al margen de lo que específicamente concierne a una de las nacionalidades y, además, preocuparse por garantizar el respeto a dicha singularidad con todas sus consecuencias<sup>11</sup>. Por el contrario, si en la prosecución de las especificidades de fundamento constitucional adecuado, alguna

<sup>8</sup>. Vid. MORENO, L., op. cit., pp. 107-108.

<sup>9</sup>. Vid. JÁUREGUI (1997:28).

<sup>10</sup>. Vid. JÁUREGUI, G., op. cit., p. 28.

<sup>11</sup>. Vid. TRUJILLO (1996).

Comunidad se excede de lo que resulta de tales fundamentos, el problema deviene común y, por tanto, de la incumbencia de los órganos centrales del Estado.

De otro lado, en las conclusiones del informe de la ponencia del Senado relativa a las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas se señalaba que las relaciones multilaterales no agotan las posibilidades de participación de todas ellas<sup>12</sup>, en la medida en que existen ciertas Comunidades Autónomas que gozan de competencias exclusivas, dado que no existen otros entes territoriales que las posean en España: “En las reclamaciones de soluciones asimétricas o diferenciales provenientes de diversos partidos políticos y gobiernos autonómicos en los últimos años, la presencia exterior de las Comunidades Autónomas, y más concretamente la participación en asuntos europeos, ha sido uno de los ámbitos a los que se ha hecho constante referencia como especialmente adecuado para avances en esta línea”<sup>13</sup>.

JÁUREGUI se ha mostrado partidario de establecer un sistema *intermedio* de participación autonómica en asuntos europeos que permita compaginar la existencia de diecisiete Comunidades con una serie de poderes comunes a todas ellas y, a su vez, la existencia de ciertas Comunidades Autónomas con singularidades de relevancia constitucional<sup>14</sup>.

Pero, al margen de razones meramente relacionadas con la preservación de los hechos diferenciales, ROIG ha señalado otros motivos (fundamentalmente los dos que a continuación indicamos) para el establecimiento de un sistema de participación autonómica en asuntos europeos de carácter asimétrico<sup>15</sup> :

1. Las diferencias de interés e implicación que pueden percibirse entre las diversas Comunidades Autónomas.
2. Las distintas capacidades administrativas existentes.

<sup>12</sup>. Vid. JÁUREGUI, G., op. cit., p. 29.

<sup>13</sup>. Vid. JÁUREGUI, G., op. cit., p. 29.

<sup>14</sup>. Vid. JÁUREGUI, G., op. cit., p. 32.

<sup>15</sup>. Vid. ROIG MOLÉS (1999:199-225).

Cataluña, País Vasco, Galicia, Canarias y Andalucía son las Comunidades Autónomas que mejor aúnan interés y capacidad administrativa como valores adecuados para demandar una participación diferenciada en asuntos europeos. Además, pueden disponer de otro factor importante: su innegable peso político. Este tercer elemento diferenciador adquirió especial importancia en las negociaciones previas al reparto de los primeros cincuenta y cinco Comités consultivos de la Comisión Europea adjudicados a las Comunidades Autónomas<sup>15</sup>: “Naturalmente, no puede esperarse que todas las Comunidades cuenten con la capacidad suficiente para el seguimiento de todos los ámbitos de actuación comunitaria, puesto que puede dudarse que el propio Estado lo consiga. Pero sí que la existencia de estas capacidades debe garantizarse en aquellos ámbitos materiales de mayor interés para cada Comunidad, posibilitando así un ‘reparto de funciones’ entre las propias Comunidades, del que el reciente Acuerdo sobre participación en los comités de la Comisión es un primer paso. La actual situación, en cambio, no hace sino agravar los problemas del modelo de participación general, y situar en la más profunda insatisfacción a aquellas Comunidades que sí han realizado un auténtico esfuerzo de adaptación administrativa, no sólo al derecho comunitario, sino específicamente a la participación en la formación del mismo”<sup>17</sup>.

Según ROIG, algunos responsables autonómicos se ven obligados a invertir una considerable energía en esfuerzos de sensibilización y convicción no sólo del Estado sino incluso de sus propios homólogos autonómicos<sup>18</sup>: “El mantenimiento sostenido de estos esfuerzos sin resultados apreciables es ilusorio, más aun cuando (por lo menos por parte de las Comunidades más activas) existen fórmulas de discusión y acuerdo (político) con el Estado a dos”<sup>19</sup>.

<sup>16</sup>. De hecho, los dos Comités verdaderamente importantes (el Comité consultivo para el desarrollo y la reconversión de las Regiones, y, el Comité de gestión para las iniciativas comunitarias), de entre los cincuenta y cinco ofrecidos inicialmente, fueron asignados a Cataluña y País Vasco.

<sup>17</sup>. Vid. ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 214.

<sup>18</sup>. Vid. ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 211.

<sup>19</sup>. Vid. ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 211.

Así las cosas, si la negativa de sucesivos Gobiernos centrales<sup>20</sup> a posibilitar una verdadera participación autonómica en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, habiendo pasado ya tantos años desde nuestro ingreso en la Comunidad Europea, ha resultado decepcionante, cuando no frustrante, qué podemos decir del desinterés de buena parte de las Comunidades<sup>21</sup>...

Parece claro por tanto que las soluciones asimétricas son, por razones diversas, las más apropiadas para resolver las insuficiencias del sistema de participación autonómica en asuntos europeos y avanzar en el camino hacia la participación deseada: “La vía ‘diferencial’ responde más a evitar un freno a la propia participación multilateral que al deseo de una consideración privilegiada o simplemente diversa; y de nuevo el elemento que marca a aquellas comunidades que se plantean el avance por esta vía no es tanto un hipotético carácter nacional propio, cuando el deseo de una participación más intensa y efectiva”<sup>22</sup>.

ROIG distingue, y propone, dos tipos de asimetría para la articulación de la representación autonómica en los órganos e instituciones de la Unión Europea<sup>23</sup>: la *diferencial* y la asimetría *a dos velocidades*. La primera, generalmente asociada con las reivindicaciones de tratamiento diferenciado, está “caracterizada por su carácter limitado *per se* a determinadas Comunidades Autónomas en razón de características propias y diferenciales de las mismas”<sup>24</sup>. La segunda, en cambio, se caracteriza por su posible generalización posterior, estando marcada por su aplicación a las Comunidades que decidan participar en la misma<sup>25</sup>. Ambos modelos parecen legítimamente defendibles, e, incluso,

20. Tanto socialistas (1986/1996) como populares (1996/2004). El actual Gobierno, presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, ha sido el primero en permitir la presencia de representantes autonómicos en las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

21. Desinterés propiciado, en gran medida, por imposiciones partidistas, características del sistema español de partidos políticos.

22. Vid. ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 219.

23. Vid. ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 220.

24. Vid. ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 220.

25. Vid. ROIG MOLÉS, E., op. cit., p. 220.

nos atrevemos a decir que, pueden resultar complementarios. En esta línea de trabajo, se trataría de aunar respeto a la diferencialidad con la consideración del interés de las distintas Comunidades Autónomas. Estaríamos, por tanto, ante un sistema que contempla, por un lado, la posibilidad de la existencia de mecanismos específicos de participación diferenciada para las nacionalidades históricas; y, por otro, la extensión de la participación directa en las instituciones europeas al conjunto de Comunidades interesadas.

En Bélgica, Alemania y Austria, los tres Estados en los cuales la participación de los entes territoriales en la Unión Europea se encuentra más avanzada, las normas han sido adecuadas a la realidad existente en cada caso. En Alemania y Austria, donde existe un federalismo de carácter simétrico entre varios Länder homogéneos, sin especificidades entre ellos, las resoluciones se canalizan a través de las relaciones multilaterales<sup>26</sup>. En Bélgica, donde prácticamente existen dos naciones en una sola, las relaciones son bilaterales<sup>27</sup>.

En el caso español, cabe la posibilidad de establecer un sistema intermedio que permita compaginar la existencia de diecisiete Comunidades Autónomas con una serie de poderes comunes a todas ellas, y a su vez la existencia de ciertas Comunidades Autónomas con singularidades de relevancia constitucional<sup>28</sup>.

En el caso concreto de la participación autonómica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, DE DALMAU ha defendido la inclusión de dos representantes autonómicos en la delegación española ante el Consejo<sup>29</sup>, para posibilitar así el establecimiento de un sistema de doble rotación entre las Comunidades Autónomas, permitiendo de este modo la presencia en las reu-

<sup>26</sup>. Vid. JÁUREGUI, G., op. cit., p. 31.

<sup>27</sup>. Vid. JÁUREGUI, G., op. cit., p. 31.

<sup>28</sup>. Vid. JÁUREGUI, G., op. cit., p. 32.

<sup>29</sup>. Actualmente, las Comunidades Autónomas cuentan con un único representante en las reuniones del Consejo. Existe por tanto un sistema rotatorio para todas las Comunidades, con lo cual, tomando en consideración su elevado número, para algunas, el espacio temporal existente entre su presencia en una reunión del Consejo y la siguiente ocasión de que dispongan puede resultar demasiado extenso.

niones del Consejo de un representante de las nacionalidades históricas y otro de las demás Comunidades<sup>30</sup>. Este sistema puede resultar igualmente apropiado para la representación autonómica en el COREPER y en sus Grupos de Trabajo<sup>31</sup>.

### Conclusiones

Paralelamente al proceso de integración europea, en España, vivimos un proceso que algunos autores denominan como *federalizante*, que debe servirnos para consolidar el Estado diseñado por la Constitución de 1978. La culminación de este proceso ha de venir precedida de un consenso previo entre todas las fuerzas políticas del arco parlamentario, incluidos los nacionalistas periféricos. Sólo así se podrán llevar a cabo las reformas esenciales que precisa nuestro sistema autonómico: conversión del Senado en Cámara de representación territorial, adaptación de los procesos electorales a las Cortes Generales y al Parlamento Europeo a la estructura descentralizada del Estado mediante la utilización de la circunscripción autonómica, acuerdo sobre un sistema de financiación autonómica, articulación de un sistema de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea, etc.

Nuestro Estado, al menos hasta ahora, ni pertenece a la familia de los

<sup>30</sup>. Vid. DE DALMAU (1997:96).

<sup>31</sup>. Ahora bien, no se debe establecer un sistema rotatorio rígido que no respete en un momento determinado el interés especial de una Comunidad por estar presente en una reunión cuyo tema a tratar le afecta exclusiva o principalmente a ella. En la actualidad (el sistema vigente fue establecido el 9 de diciembre de 2004 en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas), de los cuatro tipos de Consejo abiertos a la participación autonómica, sólo en las reuniones de ministros de Agricultura y Pesca se asigna la representación a la Comunidad más afectada por el asunto a tratar. En los otros tres Consejos (Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores) el representante autonómico tiene un mandato rotatorio de seis meses. En lo que respecta a la presencia autonómica en el COREPER y en los Grupos de Trabajo preparatorios de las reuniones del Consejo, los dos grandes partidos de ámbito estatal (PP y PSOE) se han puesto de acuerdo para designar los dos representantes autonómicos de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Estos dos representantes asisten a las reuniones preparatorias del Consejo.

Estados federales ni ha alcanzado el nivel de descentralización de dichos Estados<sup>32</sup>. Nuestro modelo estructural, aunque sí posee algunos rasgos que pueden considerarse federales, no se corresponde con el que representan este tipo de Estados, no sólo por no disponer de una verdadera cámara de representación territorial sino porque además, entre otras cosas, no permite a sus Comunidades Autónomas reformar sus Estatutos de Autonomía sin la aprobación de las Cortes Generales, regular sus regímenes locales, o, participar plenamente en los procesos de toma de decisiones estatal y europeo, a diferencia de lo que sucede en Alemania, Austria y Bélgica<sup>33</sup>.

En los inicios del Estado de las Autonomías únicamente cuatro Comunidades (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) asumieron *plenos poderes*<sup>34</sup>, por medio del artículo 151 de la Constitución. En unos pocos años este número se incrementó gradualmente (con Navarra, Valencia y Canarias). Y posteriormente, a raíz sobre todo de los llamados Acuerdos Autonómicos, que suponían básicamente una considerable transferencia de competencias del Gobierno central a las Comunidades del artículo 143 CE, se amplió la intensidad de la descentralización, aunque sin equiparar completamente los niveles, hacia la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, algunas de ellas predestinadas en un principio a disponer de un nivel de autogobierno mucho más limitado.

No obstante, el sistema de organización territorial diseñado por la Constitución es sustancialmente asimétrico. El reconocimiento de Cataluña, País Vasco y Galicia como nacionalidades históricas constituye la principal asimetría, manifiestamente clara en el texto constitucional. Esta diferencialidad de las nacionalidades históricas no se apoya únicamente en una base jurídico-

<sup>32</sup>. En contra de una opinión que parece extenderse actualmente entre parte de la doctrina española.

<sup>33</sup>. En este sentido, la afirmación de que España es el Estado más descentralizado de Europa, extendida con ciertas dosis de irresponsabilidad o ignorancia por determinados sectores de la política y la judicatura, no se corresponde en absoluto con la realidad, o, en otras palabras, resulta simplemente falsa.

<sup>34</sup>. Expresión utilizada por CUCHILLO (Vid. CUCHILLO, M., op. cit.)

constitucional; dispone además de fundamentos políticos que el paso del tiempo no sólo no ha conseguido difuminar sino que incluso ha acrecentado de manera evidente, tal como lo demuestran los sucesivos resultados electorales obtenidos por las formaciones nacionalistas periféricas en las distintas convocatorias realizadas en nuestro Estado.

En lo relativo a la participación autonómica en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, consideramos apropiado establecer un sistema que incorpore el carácter asimétrico de nuestro modelo de organización territorial estatal. Ha de ser por tanto un sistema abierto a todas las Comunidades pero susceptible a los hechos diferenciales amparados por nuestro marco constitucional. En concreto, nos posicionamos a favor de la presencia de dos representantes autonómicos en el Consejo, uno para las nacionalidades históricas y otro para las demás Comunidades Autónomas<sup>35</sup>. Este criterio respetuoso con la diferencialidad puede emplearse igualmente en la participación en el COREPER y sus grupos de trabajo.

España debe esforzarse por incrementar el conocimiento que el resto de los Estados miembros de la Unión Europea tienen respecto a nuestra realidad política. En un momento en el que el Estado español acomete una de las mayores transformaciones de su historia contemporánea, convirtiéndose así en el principal punto de referencia para todos aquellos Estados inmersos en procesos de descentralización, la imagen proyectada cara al exterior ha de reflejar un consolidado carácter plurinacional, que contribuya a difundir una visión moderna y altamente desarrollada de nuestro Estado, evitando en la medida de lo posible todo tipo de conflictos o fisuras que puedan dañar la cohesión interna. ◀◀

<sup>35</sup>. En Alemania, con un número de Länder (16) similar al de las Comunidades Autónomas, los representantes regionales cuentan con dos miembros en las reuniones del Consejo que tratan asuntos de su interés o competencia. Por otra parte, cabe señalar que en las reuniones del Consejo cada delegación estatal se encuentra integrada por seis personas, tres sentadas en la fila de adelante y otras tres en la fila de atrás.

## Bibliografía

- AA.VV. (1997). *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid: MAP.
- AA.VV. (1996). *Ante el futuro del Senado*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonomics, Barcelona.
- AJA, E. (1999). *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza.
- ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. (1997). *Política y Gobierno en España*, Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch.
- ÁLVAREZ CONDE, E. "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español"; en AA.VV. (1997). *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid: MAP.
- ARGULLOL, E. (Dir.) (2004). *Federalismo y autonomía*, Barcelona: Ariel.
- CAMINAL BADÍA, M. "Representación, territorio y plurinacionalidad: una propuesta asimétrica para un Senado de las nacionalidades y regiones", PAU, F. (Coord.) (1996). *El Senado, Cámara de representación territorial*, III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid: Ed. Tecnos.
- CASTELLS ARTECHE, J. M. (1996). "Problemática actual del Estado Autonómico", Conferencia pronunciada en A Coruña el 23 de abril de 1996 dentro de la *VI Jornada sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia* organizada por la EGAP, p. 2.
- CUCHILLO, M. "The Autonomous Communities as the Spanish Meso", en SHARPE, L.J. (1993). *The Rise of Meso Government in Europe*, Londres.
- DE CARRERAS, F. "El sistema autonómico español: ¿Existe un modelo de Estado?", AA.VV. (1997). *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid: MAP.
- DE DALMAU, C. (1997). "Propuestas y aspiraciones de las Comunidades Autónomas sobre la articulación de mecanismos para garantizar la participación autonómica en la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea", *Autonomies*, nº 22, Barcelona.

- GARCÍA ROCA, J., “España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)”, AA.VV. (1997). *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid: MAP.
- JÁUREGUI, G. (1997). “La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47.
- LÓPEZ GUERRA, L. “Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías”, AA.VV. (1997). *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid: MAP.
- MORATA, F. “El Estado de las Autonomías”, en ALCÁNTARA, M., y MARTÍNEZ, A. (1997). *Política y Gobierno en España*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- MORENO, L. (1997). *La federalización de España, Poder político y territorio*, Madrid: Ed. Siglo Veintiuno.
- ROIG MOLÉS, E. (1999). “Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 55, pp. 199-225.
- TRUJILLO, G. “Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico”, AA.VV. (1997). *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid: MAP, pp. 18-19.
- TRUJILLO, G. “La reforma constitucional y la participación del Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, AA.VV. (1996). *Ante el futuro del Senado*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autonomics.
- TRUJILLO, G. (1993). “Homogeneidad y asimetría en el Estado Autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado”, *Documentación Administrativa*, nº 232-233, Madrid.



*Isabel Maria Estrada Carvalhais*  
Professor da área de Ciência Política  
e Relações Internacionais da Universidade do Minho

**Curriculum Vitae:** Isabel Maria Estrada Carvalhais é Professora Auxiliar do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Universidade do Minho. Investigadora do Núcleo de Investigação de Ciência Política e de Relações Internacionais, centra as suas linhas de investigação nos Estudos da Cidadania (paradigmas de cidadania; estudos comparados de cidadania; cidadania pós-nacional; cidadania europeia) e Democracia (Teoria Democrática; Estado nacional e Estado pós-nacional). É doutorada em Sociologia pela Universidade de Warwick no Reino Unido e em Ciência Política pela Universidade do Minho, Mestre em Sociologia pela Faculdade de Economia de Coimbra, e Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade do Minho. Autora do livro *Desafios da Cidadania Pós-Nacional*, 2004, Editora Afrontamento, Porto, prepara actualmente a edição do livro *Towards postnational Citizenship within the State-society Relation*. E-mail: isabelestrada@eeg.uminho.pt

**Índice:** Introdução. 1. Cidadania Pós-nacional: limites da visão de Soysal; 2. Três propostas 'clássicas' na concretização dos ideais cosmopolitas; 3. Conclusões; Bibliografia.

**Resumo:** Este pequeno texto pretende tão só aflorar a necessidade de uma reflexão que se quer séria e profunda sobre o papel que o Estado e a sociedade civil podem ter no desenvolvimento de uma lógica pós-nacional na orientação do discurso e da acção política. A lógica pós-nacional centra-se aqui na ideia de uma cidadania da Pessoa, ou seja, enquanto estatuto legal de direitos sociais, económicos e *também* políticos *dentro* do espaço de residência do indivíduo. Neste contexto, a

pós-nacionalidade não surge como qualidade que adjectiva o nível espacial a que a cidadania se refere (trans-estatal, supra-estatal); surge antes como qualidade que adjectiva a lógica assumida na condução das relações Estado-sociedade. Ou seja, apresenta-se como uma *condição de cosmopolitismo* da própria praxis política e social de uma sociedade organizada em Estado.

**Palavras-chave:** Pós-nacionalidade; Estado; cosmopolitismo; cidadania.

### Introdução

► Este texto pauta-se desde logo pelo reconhecimento da Europa como o *locus* histórico da criação do Estado Moderno nacional. Neste, a relação forjada entre dois conceitos conceptualmente distintos, nacionalidade e cidadania, tornou-se de tal forma bem sucedida que originou uma complexa sinonímia da qual a fórmula da cidadania nacional é a sua máxima expressão. Esta nota é importante uma vez que o que aqui diremos sobre cidadania pós-nacional poderá ter pouco sentido à luz de tradições nas quais a relação da cidadania e da nacionalidade se comporta de forma diferente à encontrada no contexto europeu<sup>1</sup>.

Em segundo lugar, este texto orienta-se pela rejeição de qualquer posição dogmática que assumia as actuais definições de cidadania pós-nacional como definitivas. Na verdade, o que existe são apenas variações interpretativas sobre um conceito ainda bastante flexível na forma como diferentes discursos o podem apropriar, seja para traduzir realidades empíricas, seja para traduzir

---

<sup>1</sup> De modo algum se pretende aqui descurar a enorme variedade de tradições europeias, fundadas sobre profundas fracturas que marcam inclusivamente a pluralidade da vida política e partidária tal como hoje a conhecemos no espaço europeu (ROKKAN, 1970, LIPSET E ROKKAN, 1967, DELLA PORTA, 2003). Pretende-se apenas sublinhar um traço que, não obstante a variedade de tradições que o acompanha, se apresenta como um dos mais identificadores da moderna cultura europeia (HABERMAS, 1994), aquilo a que BRUBAKER, (1996) chama de “tradição nacional europeia”: a construção do Estado-nação e a consequente arquitectura da cidadania na base da ideia de filiação nacional.

imaginários. Neste sentido, todas as actuais leituras sobre cidadania pós-nacional possuem uma dimensão normativa, pelo que a nossa não é por isso uma excepção.

Por cidadania pós-nacional entende-se um estatuto legal que concede aos residentes de um Estado acesso a direitos económicos, sociais e *políticos*, independentemente da relação cidadão-nacionalidade<sup>2</sup>.

Teoricamente, trata-se de um estatuto mais próximo da democratização dos princípios de participação pública (fundamentais como são ao efectivo concretização dos Direitos Humanos) ao permitirem a sua libertação da lógica excludente que guia o paradigma nacional. Repare-se que neste contexto, a pós-nacionalidade não surge como qualidade que adjectiva o nível espacial (trans-estatal, supra-estatal) a que a cidadania se refere; surge antes como

---

<sup>2</sup>. Há deliberadamente um conjunto de questões que fica aqui por esclarecer. Desde logo, em relação ao acesso. O que se entende afinal por residência? Qual o período que deverá definir a residência para efeitos de acesso a direitos políticos: 6 meses, 1 ano, ou 10 anos (como no caso da Venezuela e de alguns Cantões Suíços)? E relativamente ao acesso, deverá ser este restrito a residentes legais? Atenda-se por exemplo ao referendo realizado em Novembro de 2004 em São Francisco, no qual surge a questão do acesso dos *ilegais* aos conselhos de decisão das escolas (como nota ainda, diga-se que no referendo de 2 de Novembro, 51% dos votantes contra 49% rejeitou a alínea F que uma vez aprovada permitiria a participação dos pais imigrantes em situação ilegal nas eleições escolares). Tudo isto para dizer que a questão da legalidade não é líquida na definição deste acesso desde logo a bens políticos. E quanto aos direitos políticos, estaremos aqui a falar de acesso a todos ou só alguns? Então quais? E porquê? A verdade é que diferentes entendimentos quanto ao círculo da pós-nacionalidade a instituir implicam necessariamente diferentes níveis de *adesão à lógica pós-nacional*, e até em última instância a sua negação prática, ainda que possa parecer que existe uma adesão formal. Por outras palavras, facilmente se pode dizer que se é adepto da cidadania pós-nacional e até insistir em como esta está a ser aplicada em determinado contexto. Basta adoptar uma versão nivelada pelos índices mais baixos de abertura da cidadania, e em particular da sua dimensão política, aos não-nacionais. Tudo depende portanto da elasticidade que se pretende dar ao conceito, ou seja, até onde cada estado é capaz de o levar numa escala que vai desde um patamar residual de pós-nacionalidade, em que se encontram todos os constrangimentos típicos do paradigma nacional à admissão dos não-nacionais às esferas das decisões políticas, até patamares variáveis de pós-nacionalidade em crescendo, com círculos cada vez mais includentes, que poderão até ignorar a questão da residência legal no acesso a certos direitos de participação local.

qualidade que adjectiva a lógica assumida na condução das relações Estado-sociedade. Ou seja, apresenta-se como uma *condição de cosmopolitismo da praxis política e social de uma sociedade organizada em Estado*. Por outro lado, fica sublinhado o facto de não haver garantias de que as versões de cidadania “fora do Estado” sejam por simples inerência dessa sua condição, consentâneas com a ideia de pós-nacionalidade nem com os ideais cosmopolitas.

### **Cidadania Pós-nacional: limites da visão de SOYSAL**

De uma maneira geral, podemos então dizer que o nosso conceito de pós-nacionalidade se compatibiliza razoavelmente com a definição de SOYSAL, a qual a apresenta como um regime que “confere sobre toda e cada pessoa o direito e o dever de participação nas estruturas de poder/autoridade e na vida pública de uma comunidade, independentemente dos seus laços históricos e culturais para com essa comunidade” (SOYSAL, 1994:3).

Há no entanto em SOYSAL dois aspectos a considerar. Em primeiro, a confiança excessiva no poder da emergência de estruturas políticas transnacionais e da sua crescente interdependência e força no sentido de promoverem as dinâmicas de transformação dos estados, conducentes por sua vez a uma crescente permeabilidade dos estados a este regime internacional de Direitos Humanos da Pessoa. Simultaneamente, SOYSAL não explora o papel que as dinâmicas sociais e políticas internas do Estado podem de facto ter na adesão deste ao regime de Direitos Humanos.

Em segundo, a confiança excessiva na actual panóplia de instrumentos internacionais para implementação dos Direitos Humanos. Ora, a capacidade dos indivíduos, “simplesmente pela virtude da sua condição como Pessoa” para “legitimamente levantar acções contra o Estado” na base dos seus Direitos Humanos, é, como PETER SCHUCK notou, algo ainda muito limitado (1998:202).

Alternativamente, o conceito de cidadania pós-nacional aqui apresentado apoia-se muito mais nos esforços internos que as comunidades políticas

enquanto espaços nos quais as sociedades e os Estados se encontram, podem desenvolver no sentido de promover a ideia de que a solidariedade cosmopolita também pode ser despertada a partir do *interior* dessas mesmas comunidades – o que por sua vez pressupõe a possibilidade de acesso livre e num prazo razoável de tempo, a direitos de participação pública.

### Três propostas “clássicas” na concretização dos ideais cosmopolitas

Em face do que se afirma, é então importante perguntar: em que medida esta proposta se compatibiliza com a realização dos ideais cosmopolitas dentro do Estado – partindo do princípio é claro de que estes são na nossa opinião importantes de serem alcançados?.

O projecto cosmopolita é na verdade uma ampla designação para um conjunto de propostas distintas no tocante à realização de um ideal de ordem global de paz, democracia e prosperidade. Basicamente, distinguem-se teses *top-down* e as *bottom-up*, cada uma focando sobre diferentes instrumentos e acções que podem em última instância garantir o desenvolvimento de tal ordem.

DAVID HELD, por exemplo, é o grande entusiasta da democracia cosmopolita desenvolvida no contexto de uma ordem mundial construída na base do Direito Internacional e das instituições legais internacionais capazes de ultrapassar os défices de paz e de cooperação sentidos na Ordem de Westphalia.

Estará portanto na primeira fila dos apoiantes da Resolução 58/126 aprovada em 2004 pela Assembleia Geral para revitalização das suas formas de trabalho.

Consciente porém das fragilidades de um sistema excessivamente sustentado na ideia de uma institucionalidade global, e das questões que se podem levantar sobre a dimensão do poder concedido a instituições globais (criando quem sabe que novas formas de autoritarismo global), HELD avança

também com a ideia de novas formas e níveis de governança, em que cada nível tem os seus próprios princípios de governança e poder limitado. Mas o que ele não explica é a questão prática mas vital de como tornar operacional e financeiramente suportável esta nova inter-conexão de poderes e níveis. E que desafios esta traria à própria ideia de Democracia e de soberania popular? e daquilo que ele designa por sociedade civil global organizada. Ou seja, a governança global é aqui entendida como um sistema de relações entre todos os actores globais existentes, no qual todavia os actores globais não-governamentais, que emanam directamente da organização das forças das sociedades civis, têm um papel particularmente relevante na governança da globalização. É aqui que entram os movimentos sociais como os novos grandes actores políticos com um papel determinante na remodelação das agendas políticas internas e internacionais de outros actores, em particular dos estados e das OIGs. E neste sentido, a medida 17 inscrita no programa de reforma das NU, e que se debruça sobre formas de aprofundamento e melhoria das relações das NU com a sociedade civil, para FALK é apenas o resultado natural de uma evidência: a presença incontornável dessa mesma sociedade civil como actor político global.

Ora, uma das falhas que FALK reconhece como presentes neste projecto para uma sociedade civil global forte, está precisamente na ausência de instrumentos que aumentem a capacidade de participação democrática dos cidadãos ao nível de instâncias globais – não é por acaso que os quatro parágrafos da medida 17, se centram prioritariamente nas ideias de criação de grupos de trabalho entre as NU e diferentes sectores da sociedade civil; e de criação de maiores oportunidades de cooperação tripartida entre as Nações Unidas, governos e sociedade civil. Aliás, vemos esta mesma tónica no Relatório “In larger Freedom: towards development, security and human rights for all” do Secretário-Geral das NU, recentemente publicado.

Esta preocupação pelo reforço da sociedade civil como actor global entronca obviamente numa outra de maior significado e que se prende com a ideia da relação entre a legitimidade democrática do próprio sistema global e a presença do indivíduo para o efeito. Nesse sentido, autores como ARCHIBUGI,

procuram conciliar a ideia de uma *ordem institucional global* com uma *presença mais efectiva dos cidadãos*, propondo como contra-balanço de eventuais deficits democráticos (que por certo continuarão a existir até mesmo no contexto de uma renovada Assembleia das nações Unidas), a ideia de uma Assembleia Mundial de Cidadãos (ARCHIBUGI & HELD, 1995:141). Escusado será dizer que são muitas questões levantadas, como por exemplo, saber qual o peso que esta proposta de facto teria sobre a qualidade da nossa vida democrática, considerando que o seu papel seria e cito ‘essencialmente consultivo e não executivo?’ (ARCHIBUGI & HELD, 1995:219).

Ao mesmo tempo, e isto serve tanto para ARCHIBUGI como para FALK, não podemos esquecer que as *fragilidades da sociedade civil tanto ao nível nacional como ao nível local também se podem reproduzir a níveis superiores*. Ou seja, não há qualquer garantia de que a solidariedade e a democracia serão melhor protegidas nas mãos da sociedade civil global (e.g. nas mãos de movimentos sociais transnacionais, como o adverte SCHOLTE, 2000).

E neste sentido a proposta de ARCHIBUGI para uma Assembleia Mundial é sintomática das dificuldades que demasiadas expectativas sobre a sociedade civil pode causar, levando a uma espiral de recursos institucionais como única forma de ir ultrapassando as contínuas fragilidades.

Perante estas propostas (e repare-se que qualquer discussão actual em torno da reforma da UN e da sua ligação à sociedade civil como parte fundamental dessa reforma, acaba por ter na sua raiz uma destas duas tradições teóricas) e em face dos limites destas teorizações, a nossa intenção aqui não é levar o modelo de uma democracia interna pós-nacional a competir com o ideal cosmopolita. Mas, pelo contrário, aumentar as possibilidades da sua praticabilidade, ao recentrarmo-nos no papel do Estado e da Democracia interna na promoção de valores cosmopolitas.

Aliás estes autores não deixam de concordar sobre a centralidade que o Estado ainda ocupa em todo este processo. Em FALK, por exemplo, esse reconhecimento embora indirecto, surge na apresentação do seu modelo para

uma democracia normativa (assente, diga-se, numa dimensão ética e moral bastante forte; 1999: 147).

Ao apresentar-nos o seu modelo para uma democracia normativa, FALK indica os oito princípios basilares que em seu entender permitirão a expressão de consensos na sociedade, e destes destacamos 3:

Primado da cidadania flexível e adaptável: em espaços de poder local, por exemplo, a democracia directa pode ser a fórmula mais adequada, enquanto que em outros contextos, as petições ou os referendos poderão revelar-se mais apropriados do que as tradicionais eleições.

Primado do Direito: requer que “todos os modos de governança estejam sujeitos à disciplina do direito como forma de impor limites efectivos à autoridade...” e que exista também sensibilidade às pretensões normativas das iniciativas civis.

Primado da Participação: “modos efectivos e significativos de participação na vida política da sociedade, centrados nos processos tradicionais de governação, mas também abarcando todas as formas de governança social, incluindo o local de trabalho e o lar...” todos na base de “igualdade de acesso” (FALK, 1999:148).

Logo, um dos princípios basilares na expressão de consensos na sociedade é o primado do Direito. Ora, por aí podemos ver como o Estado é ainda uma instituição fundamental pelo modo como está equipada para efectivar esse princípio, uma vez que “cidadania flexível e adaptável”, outro dos princípios apontados, precisa de um Estado que possa articular as suas diferentes formas e espaços, e assegurar que todas elas ocorrem num contexto de total legalidade. A capacidade articuladora e a autoridade jurídica do Estado são como sublinha aliás ÍRIS YOUNG fundamentais para garantir a melhor eficiência democrática possível entre aquilo que FALK designa por “todas as formas de governança social que podem ser criadas”.

É por conseguinte *dentro* do Estado e da sua sociedade em primeira instância que os esforços para reforçar a ideia de capacitação democrática do cidadão se devem concentrar em primeiro lugar, antes mesmo de pensarmos nessa capacitação a níveis supra e transnacionais. Tal com DOWER nota: “uma das melhores esperanças para o cosmopolitismo está na verdade na reorientação das prioridades nacionais a partir do interior” (2003: 45).

### 3. Conclusões

A lógica pós-nacional na relação Estado-sociedade (que passa pela desnacionalização dos direitos de cidadania, e sua emergência como Direitos Humanos acessíveis a todos os residentes de um Estado) não pretende pois de modo algum desvalorizar as propostas cosmopolitas. Antes procura realçar o *potencial cosmopolita da democracia interna*, partindo do princípio de que este é o melhor regime para a efectivação dos Direitos Humanos.

Finalmente, importa não esquecer que em tudo o que fica dito, não é o ideal cosmopolita o objectivo: *o objectivo dever ser sempre mais e melhor democracia*. Ou seja, não é o cosmopolitismo *em si* que assegura a liberdade e a dignidade do indivíduo, e das sociedades, mas antes *o efectivo cumprimento da ordem democrática*. Por conseguinte, a promoção da ordem cosmopolita através de um sistema de governança global, seja este orientado por uma institucionalidade de topo, seja ele orientado pela força das relações transnacionais organizadas - deve ser a promoção de uma ordem mundial de paz onde todavia são a democracia e a liberdade, e não a paz em si mesma, que se apresentam como objectivos últimos das sociedades. Afinal, pode-se viver em paz até num regime ditatorial. Não é pela paz, mas sim pela liberdade, como o notava HANNAH ARENDT, e em particular pela liberdade política, que o indivíduo realiza a sua humanidade.

Neste sentido, e considerando que até ao momento nenhuma das propostas cosmopolitas existentes resolveu o problema de saber quais os padrões de democracia cuja manutenção a um nível de governança global seria absolutamente imprescindível, e como tais padrões seriam assegurados, torna-

se uma vez mais clara a relevância de uma *renovada racionalidade a nível estatal* capaz de perceber o significado da sua adesão à lógica pós-nacional na promoção quer do ideal cosmopolita quer do ideal democrático. ◀◀

### Bibliografia

ARCHIBUGI, D., E HELD, D. (Eds.) (1995). *Cosmopolitan Democracy- An Agenda for a New World Order*, Cambridge: Polity Press.

BRUBAKER, W.R. (1996). *Nationalism Reframed – nationhood and the national question in the new Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

CARVALHAIS, I.E. (2004). *Os Desafios da Cidadania Pós-Nacional*, Porto: Afrontamento.

DOWER, N. (2003). *An Introduction to Global Citizenship*, Edinburgh: Edinburgh University Press.

FALK. R. (2000). “The Decline of Citizenship in an Era of Globalisation”, *Citizenship Studies* 4 (1), pp. 5-19.

FALK. R. (1999). *Predatory Globalisation – a critique*, Cambridge: Polity Press.

HABERMAS, J. (2001). *The Postnational Constellation*, Cambridge: MIT Press.

HABERMAS, J. (1994). “Citizenship and National Identity in Steenbergen”, in BART VAN (Ed.). *The Condition of Citizenship*, London: Sage, pp. 20-35.

LIPSET, SEYMOUR M., e STEIN ROKKAN. “Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction”, em SEYMOUR M. LIPSET E STEIN ROKKAN (Orgs.) (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York: Free Press, pp.1-64.

NAÇÕES UNIDAS (2005). Relatório ‘In larger Freedom: towards development, security and human rights for all’, disponível em <http://www.cfr.org/pdf/report-largerfreedom.pdf>. (consultado em 05 de Abril de 2005).

- PORTA, DONATELLA DELLA (2003). *I new global*, Il Mulino.
- ROKKAN, STEIN (1970). *Citizens, Elections and Parties, Approaches to the comparative study of the processes of development*, Oslo: Universitetsforlaget.
- SCHOLTE, J.A. (2000). *Globalisation: a critical introduction*, Basingstoke: Macmillan.
- SCHUCK, P. (1998). *Citizens, Strangers and In-Betweens*, Colorado, Oxford: Westview.
- SOYSAL, Y.N. (1994). *Limits of Citizenship, Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: The University of Chicago.
- YOUNG, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.



LOS PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA EN CLAVE EUROPEA:  
POTENCIALIDAD PARA LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA  
DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

*Ramón Bouzas Lorenzo*

Profesor Titular del Departamento de Ciencia Política  
y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela

**Curriculum Vitae:** Ramón Bouzas Lorenzo, doctor en Ciencias Políticas y de la Administración, es profesor titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela. Sus líneas de docencia se han centrado en el campo del análisis de políticas públicas, organizaciones públicas y recursos humanos. Dentro del campo del análisis de organizaciones complejas y desarrollo institucional cuenta con varias publicaciones, ha participado en varios proyectos de investigación a nivel nacional e internacional y ha sido investigador invitado en la *London School of Economics* y en la *Associazione Ricerche sulle Organizzazione Complesse* de la Universidad de Bolonia (Italia). Correo electrónico: [cpbouzas@usc.es](mailto:cpbouzas@usc.es)

**Índice:** Introducción. 1. Un Esbozo del Paradigma. 2. Principios de la Gobernanza Europea. 3. La Idea de Gobernanza y las Políticas de Gestión Pública en el Ámbito Autonómico: Justificación y Desafíos. Bibliografía.

**Resumen:** En el contexto de la concepción más extendida en el ámbito europeo sobre gobernanza se determina a lo largo de este trabajo el sentido de las iniciativas orientadas a la mejora de ésta y se valora igualmente su potencialidad para la teorización y práctica del diseño de políticas de gestión pública, con especial atención a su aplicación al ámbito autonómico.

**Palabras Clave:** Gobernanza; Administración Pública; Sector Público; Modernización; Reforma; Políticas públicas; Participación.

## Introducción

► Durante los últimos años han visto la luz innumerables publicaciones en las que desde perspectivas diversas el concepto de gobernanza ha ocupado un lugar central. La certeza de que el progreso de las Administraciones públicas descansa en la resolución de problemas largamente estudiados en la literatura, como el del desconocimiento e incompreensión de las operaciones y el modo de actuación de las Administraciones por parte de una ciudadanía tan incapaz de situar con precisión los lindes del ámbito de actuación del ejecutivo, el legislativo y el aparentemente inconmensurable dominio administrativo como de captar la significación de su propio papel en el sistema político (deficiencias que con frecuencia suscitan concepciones exageradamente caóticas y falaces de la acción política), han obligado a redoblar los esfuerzos que desde el ámbito académico se han concentrado en iniciativas cuya razón de ser responde a la necesidad de doblegar el menor atisbo de desconfianza hacia la actuación de nuestros administradores a través de orientaciones de diversa índole: aproximación pluralista de las políticas a la ciudadanía e incorporación de un mayor número de actores en su proceso de elaboración; apertura de nuevos cauces de comunicación; incremento de la coordinación institucional; esclarecimiento de procesos administrativos y, en general, mayor visualización de las actuaciones.

Sin renunciar al escepticismo que desde el ámbito académico siempre debe acompañar a las nuevas ideas y certificar, si procede, su solvencia evitando la tendencia a la reincidencia en concepciones ya suficientemente acrisoladas, el presente trabajo pretende retratar sucintamente el concepto de gobernanza desde la óptica de su uso en el marco institucional europeo, calibrar el realismo de todos los aspectos por él implicados susceptibles de ser contenidos en políticas de gestión pública y, por tanto, de mejorar la cimentación de los procesos de cambio que permanentemente experimentan las organizaciones del sector público.

### 1. Un Esbozo del Paradigma

Desde el punto de vista académico, el vínculo entre la concepción de gobernanza y muchas de las contribuciones provenientes de los estudios espe-

cializados en gerencia pública es intensísimo. En efecto, a ningún lector mínimamente familiarizado con la reciente literatura sobre gestión pública le resulta ajeno el parentesco científico de las fuentes de las que se nutren los teóricos de la gobernanza y la Nueva Gestión Pública. Incluso, retrocediendo mucho más en el tiempo, algunos de los aspectos contenidos en la idea de gobernanza (comunidad, red, diálogo interadministrativo, etc.) poseen desde las contribuciones clásicas de R. DAHL o F. HUNTER una dilatada tradición investigadora. Sin embargo, dejando a un lado la aproximación más economicista a la idea de gobernanza (como la expresada por el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional), la vertiente más próxima a la visión del desarrollo sostenible (en la línea expuesta por las Naciones Unidas) o los enfoques más comprometidos con el desarrollo de las tecnologías de la información, el concepto excede los límites prescriptivos de las teorías sobre gestión pública tradicionales y exhibe un gran potencial teórico al reconocer la magnitud política de fenómenos contemporáneos como el del auge de los organismos no-gubernamentales o el de la creciente defensa de la participación de la sociedad civil en tareas de gobierno.

RHODES (1997) y PIERRE Y PETERS (2000) conciben la gobernanza como una modalidad de gestión intergubernamental autogestionada en red, que, además, cumple las siguientes características (SMITH, 2003:619):

- a) *Independencia entre organizaciones*: la gobernanza supera los límites del gobierno y abarca actores situados más allá del ámbito estatal. Al alterar los lindes del Estado, los límites entre las organizaciones públicas, privadas y de tercer sector se desdibujan, se desplazan y tornan más opacos.
- b) *Interacciones constantes entre los miembros de la red*: los contactos permanentes son suscitados por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos.
- c) *Interacciones en clave de “juego”*: las relaciones entre organizaciones están basadas en la confianza y gobernadas por reglas de juego negociadas y consensuadas por los participantes.

- d) *Grado de autonomía significativo respecto del Estado*: las redes se autoorganizan y no son responsables ante el Estado. Aunque el Estado no ocupa una posición privilegiada, puede indirectamente condicionar las redes.

En cierto modo, en términos ambientales, el hecho de que tanto como efecto de la propia evolución “natural” de los mercados y sociedades como consecuencia de la introducción de soluciones institucionalizadas, el entorno se haya complicado (el número de agentes que convergen en el ciclo de una política pública no sólo ha aumentado y se ha estructurado en ámbitos muy fragmentados y a más o menos diversos niveles de actuación, sino que su pauta operativa resulta imprevisible y responde a objetivos muy diferenciados) ha supuesto un desafío en el modo de plantear el estudio de la acción de gobierno desde un punto de vista politológico.

El paradigma surgido en el mundo académico en torno a la idea de gobernanza y que, en su máxima expresión, comprende los conceptos de gobernanza local, gobernanza multinivel y gobernanza electrónica, mantiene una serie de rasgos comunes en cualquiera de los planos desde los que se ha indagado el concepto:

La urgencia de abordar los problemas de agenda de forma holística, de modo que durante el examen de una política pública se franqueen las fronteras de un sector concreto y se contemple su impacto en otras áreas y niveles de gobierno.

- a) La necesidad de responder al fenómeno de la globalización, en especial, como consecuencia del desarrollo de nuevas tecnologías de la información.
- b) La agilización y autorregulación de los procesos de toma de decisiones a través de la optimización de recursos y la búsqueda del consenso y la cooperación.

- c) La búsqueda de nuevas soluciones y canales que cambien el modo en que los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales interactúan con el Gobierno, se involucren en los procesos de toma de decisiones y exijan mayor acceso a la información, transparencia, como base del fortalecimiento de la sociedad civil.
- e) Y la acentuación de la formación de la ciudadanía y, en consecuencia, la búsqueda de una mayor legitimidad de la acción de gobierno a través de la dinamización de la participación.

Con la finalidad última de alcanzar un mayor desarrollo económico, social e institucional, nos situamos, pues, ante un paradigma desde el que la exploración de nuevos cauces de gobierno debería permitir afianzar el equilibrio entre el Estado y la sociedad, sobre la base de un incremento de la coordinación intersectorial de las políticas, la conciliación de los intereses de múltiples actores ubicados en niveles de actuación diferenciados y el rediseño, con vocación más integradora, de los procesos de toma de decisiones.

## 2. Principios de la Gobernanza Europea

Hace ahora casi un lustro, la Comisión Europea (2001) publicaba un libro blanco sobre la “Gobernanza Europea”. Este trabajo abordaba la cuestión de la gobernanza como “la manera en que la Unión utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos [...] y (cómo) las cosas podrían y deberían hacerse” (COMISIÓN EUROPEA, 2001:3 y 8). En otras palabras, las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo estarían comprendidos en el concepto de gobernanza.

Con el afán de renovar los instrumentos, instituciones y procesos que podrían contribuir a mejorar el encaje de la labor de los poderes públicos y las expectativas de la ciudadanía europea, el informe planteaba un conjunto de cambios para cuya realización exitosa, además de reconocer la extrema importancia que tendría la colaboración de los organismos públicos dependientes de la Unión Europea con las Administraciones centrales de los Estados miembros,

así como con las organizaciones públicas de otros niveles administrativos territoriales inferiores, de ámbito regional y municipal, el compromiso de la sociedad civil resultaba una premisa cardinal.

En el mencionado documento, el logro de una gobernanza más democrática y los cambios que en su nombre se deberían promover se basaban en cinco principios interdependientes: apertura; participación; responsabilidad; eficacia y coherencia.

- a) Con la pretensión de reforzar la confianza de los administrados en las instituciones europeas, el primero de estos principios, la apertura, supondría una mayor accesibilidad por parte de la ciudadanía, una actuación más transparente, fundamentada en una acción comunicativa más activa respecto de los objetivos planteados por las instituciones, las decisiones adoptadas y las medidas emprendidas.
- b) A su vez, el principio de participación (de la ciudadanía) se convertiría en la clave de la conquista de un *policy making* infuso de eficacia y calidad en cada una de sus etapas, desde la propia definición del problema que se pretende solucionar hasta la comprensión de los resultados de las acciones para ello emprendidas, y, en consecuencia, elevador de la confianza de la sociedad civil tanto en el modo en que se elaboran las políticas como en las instituciones que las impulsan. En este sentido, el procedimiento tradicionalmente centralizador (*top-down*) de toma de decisión sería reemplazado por un enfoque más interactivo, en red, con participación de la ciudadanía en todos los niveles.
- c) El principio de responsabilidad ilustraría cómo el anhelo de la correcta gobernanza no sólo dependería de la información y los canales de comunicación, que, en último término, aumentan la transparencia, sino también de la clarificación de las competencias que cada actor debe poner en práctica y, por encima de todo, en la asunción de sus responsabilidades.

- d) Por su parte, como en otros contextos, en esta idea de gobernanza la eficacia respondería a una dimensión sistémica altamente racionalista en la que las ideas de precisión, proporción, coherencia, deliberación y ordenación imbuyen el proceso de elaboración de políticas públicas en lo que atañe especialmente a la selección de objetivos, organización, de procesos, administración de recursos, evaluación de resultados y corrección de errores. La Comisión Europea resumiría este principio en la idea de que “antes de lanzar una iniciativa es esencial comprobar sistemáticamente: a) si la actuación pública es realmente necesaria; b) si el nivel territorial es el más apropiado para dicha actuación; y c) si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos” (2001:11-12). Pero, además, la eficacia comportaría la exigencia del sentido de responsabilidad en la medida que sólo cuando cada elemento del sistema cumple su cometido y se ajusta a su ámbito de actuación se perfecciona la acción de gobierno.
- e) Finalmente, ante la necesidad de que los poderes públicos se desarrollasen en entornos cada más complejos y afrontasen la resolución de problemas extraterritoriales y proyectasen sus consecuencias a largo plazo, comprometiendo no sólo los intereses de los actuales actores, sino condicionando las oportunidades de otros todavía inexistentes, la coherencia debería inspirar el liderazgo político favoreciendo el diálogo interadministrativo y, en consecuencia, la complementariedad de actuaciones.

A partir de esta exposición de principios, la Comisión Europea, interesada en defender una gobernanza volcada en la reducción del desencanto de la ciudadanía y la restauración de su confianza en las instituciones a través de la clarificación de los logros alcanzados, la justificación del sentido de las políticas emprendidas y la explicación de la actuación y cometido de sus instituciones, propondría varios objetivos:

- a) *Mayor grado de participación y apertura*: con el fin de lograr procedimientos más transparentes y reforzar la interacción con los organismos

regionales y locales y la sociedad civil, este objetivo plantearía diversas medidas orientadas a proporcionar una información actualizada sobre el proceso de elaboración de políticas; estímulo del diálogo interadministrativo; flexibilización de los métodos de aplicación de la legislación comunitaria; y establecimiento de nuevos acuerdos de colaboración que garantizarían una mayor transparencia y representatividad entre los actores implicados en el *policy making*.

- b) *Mejora de las políticas, normativa y resultados*: el perfeccionamiento de las políticas exigiría, ante todo, la consideración del nivel Administrativo en el que resultaría más conveniente ponerlas en marcha. Asimismo, desde un punto de vista interno, implicaría una flexibilización de diversos instrumentos políticos, que, además de una dinamización del proceso legislativo, debería suponer una interpretación más flexible de la normativa, así como un reforzamiento de los dispositivos de asesoría que sostienen el proceso de elaboración de políticas. Desde un punto de vista externo, obligaría a velar de forma más rigurosa por la aplicación correcta de la legislación. Para todo ello, además de simplificar y clarificar al máximo el *corpus* normativo destinado a lo que se podrían considerar “clientes internos” (Estados miembros) y facilitar la transparencia de los dictámenes de los expertos, este objetivo requeriría, teniendo en cuenta las amenazas que pueden provenir de actores externos, una revisión de los mecanismos reguladores.
- c) *Gobernanza “mundial”*: el logro de una actuación eficiente no sólo depende de la mejora constante de la organización, sino de que su entorno actúe con criterios semejantes. Esta es la idea que subyace a la concepción de “gobernanza mundial”: el desarrollo de un modelo cuya fiabilidad y solvencia garantice su aceptación por parte de actores externos. Esto atañería tanto a la transmisión de valores culturales como a una mayor sensibilización ante las externalidades que suscitan las políticas ejecutadas. Para ello, resulta ineludible mejorar el diálogo con los agentes gubernamentales y no gubernamentales de terceros países y, al mismo tiempo, reconsiderar la representación internacional

de modo que se aporte una imagen cohesionada y, por tanto, de mayor solidez.

- d) *Estrategia política global*: uno de los principales obstáculos que se advierten a la hora de examinar los resultados de las políticas es su excesiva compartimentación en ámbitos sectoriales que exigen el establecimiento de objetivos diferenciados y el empleo de instrumentos distintos. Para evitar que ante tal grado de fragmentación en las actuaciones la cohesión de la acción de gobierno quede comprometida, se propondría una intensificación de los esfuerzos que garanticen una mayor integración de las políticas a largo plazo. En la misma línea, sin perder la visión de la especificidad que la intervención en determinados sectores requiere, se plantearía una programación en la que los agentes implicados adoptarían una perspectiva más centralizadora, reforzando al mismo tiempo la elaboración de las agendas intersectoriales, fijando objetivos a largo plazo y fortaleciendo los mecanismos operativos (gestión de recursos humanos, tratamiento de la información y control interno) que desde el seno de la Administración permitirían alcanzar los resultados propuestos.

Habida cuenta de la vaguedad con que se formularon algunos de los objetivos propuestos inicialmente, desde la publicación del Libro Blanco, la elaboración de informes complementarios que han perfeccionado algunos de los aspectos contenidos en el documento inicial ha sido incesante y enormemente enriquecedora. Igualmente, han sido profusas las críticas que el desarrollo impreciso del concepto ha originado en todos los informes elaborados al respecto. Pero, tal vez, en la escasa capacidad que en último término han demostrado tener las elites de la Unión Europea para imprimir un giro a su patrón de actuación y comenzar, con arreglo a los principios que inspiran el documento original, a operar abierta, participativa, responsable, eficaz y coherentemente, se puede detectar la mayor fuente de insatisfacción.

En este sentido, nadie cuestiona el potencial benéfico del planteamiento, pero, lamentablemente, desde la publicación del Libro Blanco, los acontecimientos han demostrado que ha sido la propia Unión Europea, principal pro-

motora de la concepción expuesta, y algunas de las Administraciones centrales de sus Estados miembros, quienes, poniendo en evidencia una manifiesta incapacidad (franca y estratégica oposición, en el caso de los segundos) para afrontar resolutivamente algunas políticas desde la nueva perspectiva, han terminado por incumplir indolentemente tales principios, como demuestra “sencillamente” el empleo reiterado de tácticas de desinformación, que, subrepticamente, al alto precio de profundizar la sima que separa a la ciudadanía de la clase política, intentan ocultar a la opinión pública elementos para el debate y la reflexión, y estimulan en su lugar un grado de confusión que desemboca en la devolución al gobernante (como desde un primer momento se pretendería) la capacidad de decisión en temas en los que un análisis o, cuando menos, una información más rica podría alterar la acción de gobierno.

### 3. La Idea de Gobernanza y las Políticas de Gestión Pública en el Ámbito Autonómico: Justificación y Desafíos

A la luz de lo expuesto, cabe preguntarse por el valor añadido que puede aportar la gobernanza a las políticas de gestión pública y, en particular, por su utilidad para el estudio de tales políticas en el ámbito autonómico.

Como sabemos, en el contexto de los procesos de transformación del Estado que emprendieron durante los años ochenta numerosos países occidentales, la Administración General del Estado española inició un programa de modernización que tuvo eco inmediato en las Administraciones autonómicas. Éstas, que desarrollaron sus propias políticas, a pesar de inspirarse en los criterios que seguía el programa de la Administración central, propusieron planes parejos, aunque con ambición y realismo desiguales. Así, a partir de diversos patrones de implementación, siguiendo la estela de los trabajos de la CORAME en el País Vasco, del Proyecto ARA en Cataluña y de los modelos impulsados por la Xunta de Galicia y la Junta de Andalucía, el afán de modernizar la Administración se difundió durante los noventa por las restantes Comunidades Autónomas asumiendo objetivos muy semejantes: unificación de procedimientos; simplificación normativa; informatización; mejora de la atención al ciudadano; reforma de la función pública; introducción de prácti-

cas innovadoras de gestión de recursos humanos, etc. Desde finales de los noventa hasta la actualidad, como ha ocurrido en otras experiencias, el impulso de cambio se ha transformado prácticamente en un valor cultural en el que la búsqueda de la mejora en materia de gestión ha devenido proceso continuo no siempre convenientemente evaluado.

En general, los programas de modernización y reforma han pretendido solucionar problemas de carácter transversal relacionados con la acción de gobierno, incidiendo especialmente en la coordinación de la gerencia a través de la aplicación de medidas relacionadas con la estandarización de las prácticas organizativas, la modificación de las normas que afectan a la administración del personal, la mejora de la eficiencia en las prácticas de gestión o, entre otras iniciativas, el refuerzo del proceso presupuestario. La naturaleza, y, en particular, la ambición, profundidad, impacto en la agenda institucional o multiplicidad de actores afectados, han justificado que estos procesos sean examinados desde el marco del análisis de políticas públicas.

Según lo enfatizado más arriba, los principios de los que parten los programas de cambio en materia de gestión pública (vía reforma o modernización) aproximan el campo de la gerencia al de la gobernanza. No obstante, existen varios rasgos que refuerzan los argumentos a favor de la adopción de la perspectiva de la gobernanza en intervenciones orientadas a la mejora de la gestión:

- a) La trascendencia que adquieren los procesos de toma de decisiones contenidos en los programas de cambio y las dinámicas de implementación, todo ello enmarcado en un ejercicio múltiple de poder.
- b) El hecho de que los programas de modernización y reforma se desarrollen en organizaciones que actúan dentro de un marco legal muy concreto y, por tanto, afecten a diversas instituciones del Estado.
- c) El peso de las diferentes modalidades de comportamiento y juego estratégico que suscitan las diversas instancias públicas, que, como

sujetos u objetos de las reformas, en un mismo o distintos niveles administrativos, intercambian recursos, entran en conflicto o llegan a compromisos en torno a las diferentes fases del proceso de cambio del modelo de gestión.

- d) La importancia de la racionalidad que envuelve la secuencia cíclica de la política pública y su exposición al conflicto suscitado por los diversos valores que impregnan el proceso, tanto los predominantes entre quienes se responsabilizan de la actuación como los compartidos por aquellos que se implican en ella o los presentes en la ciudadanía.
- e) Y la naturaleza tan particular que poseen las políticas de gestión pública, que, por su transversalidad, proyectan sus efectos en el rendimiento de otras políticas.

Superando la dimensión técnica que desde el plano del servicio a la ciudadanía han tenido la mayor parte de las medidas contenidas en las políticas de gestión pública autonómicas, su éxito final ha dependido de la transmisión de una imagen de calidad y de la búsqueda de un mayor compromiso de los ciudadanos con los servicios que la Administración proporciona. Por tanto, desde este ángulo, la concepción de los programas de cambio desde la perspectiva de la gobernanza puede contribuir a anular los efectos de algunas de las lagunas más importantes que la mayor parte de las intervenciones de carácter gerencial no han logrado cubrir: el escaso compromiso que más allá del departamento implicado logran las políticas de gestión, a pesar de la importancia que la transversalidad tiene en su éxito final; la marginación real a la que se somete el usuario de los servicios, verdadero “convidado de piedra” de la implementación de la política; el déficit informativo sobre los efectos de las medidas implantadas y la utilidad que éstas pueden tener para las entidades que interactúan con la Administración; la escasa carga ética de la mayor parte de las políticas de esta naturaleza (que da una idea muy elocuente de la desatención de las elites políticas a la repercusión social de los programas implantados); la reducida voluntad de transferencia de innovaciones entre Administraciones situadas al mismo nivel (ámbito autonómico) y, en consecuencia, la nula capa-

cidad de coordinación de las iniciativas puestas en marcha por las diferentes autonomías; y la minusvaloración de las cautelas que metodológicamente se deberían observar, principalmente en términos de formulación de objetivos y rendimiento (*accountability*).

Por todo lo expuesto, el planteamiento del estudio e implementación de las políticas de gestión desde la perspectiva de la gobernanza presenta aspectos ventajosos.

- a) Favorece el hecho de que el debate no se limite al estudio de los aspectos técnicos, sino que abarque diferentes factores socio-políticos.
- b) Permite lograr una mayor coordinación entre los niveles de gobierno afectados, haciéndolos más receptivos a las demandas y necesidades ciudadanas. En esta línea es imprescindible dotar a las políticas de la necesaria visión holística que requiere el éxito de la implementación de iniciativas en materia de reforma y modernización de la gestión: no será posible lograr una actuación satisfactoria si no se compromete no sólo la Administración en su conjunto, sino también el cúmulo de actores que se interrelacionan con ella, comenzando por todas las Administraciones que situadas al mismo nivel ponen en marcha programas de mejora semejantes.
- c) Aporta cercanía, flexibilidad y adaptabilidad a la organización autonómica.
- d) Transforma las organizaciones públicas autonómicas en verdaderos agentes de dinamización social a través de la involucración de la ciudadanía en los procesos decisionales.
- e) Refina los mecanismos de cooperación institucional (tercer sector, ámbitos privado y público) e intercambio de experiencias y, por tanto, refuerza la eficacia de las medidas propuestas. En este sentido, ante las peculiares características que reúnen ciertos territorios, los esfuerzos

orientados a fortalecer los mecanismos de coordinación de la gestión pública entre Administraciones regionales de diferentes Estados pueden resultar altamente fructíferos desde la perspectiva de la calidad del servicio ofrecido a las respectivas ciudadanías.

- f) Y permite mejorar la imagen de la Administración sobre la base de un mejor aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación al servicio de la participación.

Para concluir plantearé una breve reflexión que gira en torno al combate de la ineficiencia, uno de los objetivos naturales de las políticas de gestión pública.

Sabemos que las entidades públicas suelen ser acusadas de incapacidad para resolver problemas de los que se espera una solución, a pesar de que tanto los éxitos como los fracasos de las burocracias son, en último término, una consecuencia de la distribución del poder en la economía política en la que se insertan. En otras palabras, la eficiencia de las organizaciones públicas está enormemente condicionada por el grado en que son capaces de satisfacer las demandas e intereses de fuerzas más profundas.

Aunque una buena parte de la atención académica se ha orientado al análisis de aspectos estructurales (organizativos), el comportamiento burocrático, los procesos internos, la gerencia, las relaciones intergubernamentales o las organizaciones públicas no pueden ser entendidos sin ser examinados en el contexto más amplio del Estado, de ahí la importancia que en este terreno cobra la idea de gobernanza, en cierto modo, como complemento del concepto de gobernación.

En suma, el planteamiento propuesto adquiere sentido especialmente cuando centramos la atención en las diversas expectativas que confluyen en torno a las organizaciones públicas y en los enormes desafíos que afrontan al intentar satisfacer valores contradictorios que colisionan en el seno de las burocracias, a medida que interactúan con otras instituciones políticas y a medida que operan en la red de estructuras de poder económico, social y político. ◀◀

## Bibliografía

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas, 25.7.2001 COM (2001) 428.
- MAYNTZ, R. (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, *Instituciones y Desarrollo*, nº 7 (nov.).
- PIERRE, J. Y PETERS, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*, Londres: Macmillan.
- RHODES, R. (1997). *Understanding Governance*, Milton Keynes: Oxford University Press.
- SMITH, A. “Multi-level governance: What it is and how it can be studied”, en B.GUY PETERS Y J.PIERRE (2003). *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage.
- STOKER, G. (1998). “Governance as theory: five propositions”, *International Social Science Journal*, 15 (2).



DE LA ÉTICA AL BUEN GOBIERNO, PASANDO POR LA READMINISTRACIÓN:  
¿UNA NUEVA GOVERNANCE EN LA EURORREGIÓN  
GALICIA-NORTE DE PORTUGAL?

*Enrique José Varela Álvarez*  
Profesor del Área de Ciencia Política  
y de la Administración de la Universidad de Vigo

**Curriculum Vitae:** Enrique José Varela Álvarez es Profesor Ayudante en el Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo, con docencia en la Diplomatura de Gestión y Administración Pública. Entre sus líneas de investigación más destacadas figura la gestión pública y la calidad en el ámbito local, y el análisis de las políticas públicas ambientales en el marco intergubernamental y multinivel. Ha publicado recientemente una monografía sobre las Administraciones Públicas Contemporáneas bajo el título *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España. Una Visión Multidisciplinar desde el Estado de las Autonomías*, Editorial Tórculo, Santiago de Compostela, 2003. Correo electrónico: evalvarez@uvigo.es.

**Índice:** 1. La crisis de la representación política y el déficit de legitimidad: la desafección política. 2. Aproximaciones a la *governance* o gobernanza. 2.1. La ética pública. 2.2. La readministración. 2.3 El Buen Gobierno. 3. Entonces, ¿dónde queda la *governance* en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal?. Bibliografía.

**Resumen:** La aparición de la *governance* como nuevo paradigma de la Ciencia Política, provoca la reflexión sobre los modelos de gobierno democráticos que nos hemos dotado en la actualidad, y como estos fallan, siendo reclamados nuevas formas de gobierno por ciudadanos cada vez más activos en lo social y menos en lo político. La ética, la readministración y el buen gobierno han resultado loables intentos que han logrado escasos réditos. Pensar sobre ellas es pensar sobre la nueva democracia del siglo XXI.

**Palabras Clave:** Administraciones Públicas; Gobierno y Administración Local; Gestión Pública; Eurorregión Galicia-Norte de Portugal; Enfoques Intergubernamental, Multinivel y *Governance*.

### 1. La crisis de la representación política y el déficit de legitimidad: La desafección política

► La historia de la humanidad, desde los tiempos pretéritos<sup>1</sup>, es la historia de la dominación, del manejo del poder, y por tanto, de la lucha por la representación popular (DUVERGER, 1988:71)<sup>2</sup>. Los primitivos sistemas de la organización de las sociedades en torno a formas de pregoberno y gobierno con bases representativas ya las podíamos ver en los imperios antiguos a través de la dominación real y la intercesión de los sacerdotes, lo que EDER denominaría como “economía del templo” 3000 años antes de Cristo: “La tierra pertenecía al dueño del templo, quien lo administraba en interés de la sociedad” (GARCÍA COTARELO, 1987:157,158). Si bien es cierto lo anterior, hasta los griegos y la formalización de la democracia helénica, en torno a los espacios de las polis y su Consejo de los Quinientos, no podemos visualizar correctamente esta expresión de *gobierno de todos* negando la autocracia, la aristocracia, la plutocracia...

Desde la historia antigua hasta la contemporánea encontramos numerosos ejemplos de la pulsión entre la mayoría y la minoría, sus posibilidades de acceso al poder y a la representación política: las minorías y mayorías en forma clases sociales (generalmente *laboratores* contra *oratores* y/o *bellatores*), de grandes o pequeños pueblos que eran romanizados y sus luchas contra la República

---

<sup>1</sup> De una u otra forma desde imperios antiguos y sus representaciones patriarcales y matriarcales, hasta nuestros días desde las instituciones y los partidos políticos.

<sup>2</sup> “La representación popular, mediante elecciones permite a los ciudadanos designar a los gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos expiran. La separación de poderes obliga a que cada órgano gubernamental sea controlado por otro, de forma que, como dice Montesquieu, “el poder limite al poder”. El principio de legalidad y la jerarquía de las normas jurídicas garantizan en cada grado esta limitación de los gobernantes y dan a los gobernados los medios necesarios para oponerse a los actos ilegales”; vid. DUVERGER (1989:71).

romana; los equilibrios de poder entre la Iglesia de Roma y la de Constantinopla; la aparición de la *pseudodemocracia* en las ciudades de la Baja Edad Media y la entrada en escena de la burguesía, organizados en torno a “asambleas de estados” (como bien señala DUVERGER, 1978:42), y la aparición de la democracia parlamentaria en Inglaterra; la consolidación de las monarquías absolutas; el auge y la caída de los grandes imperios a través de las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII; la irrupción del imperio de la ley y la democracia representativa; la consolidación de los Estados-nación y la aparición de los nuevos Estados del XIX; los viejos movimientos sociales, el Estado del Bienestar, la descolonización, los nuevos movimientos sociales, la crisis del Estado del Bienestar...

Estos enfrentamientos tenían y tienen un denominador común: la lucha por el poder que WEBER (1992:43) definiría (en su acepción más básica) como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”. Evidentemente el poder en la actualidad, y bajo formas de dominación legales y democráticas, tiene una serie de condicionantes que rebaja la carga totalitaria de la definición anterior: el imperio de la ley, el interés general, la protección de los desfavorecidos, que le otorgan connotaciones bondadosas, legitiman su búsqueda y consagran la lucha por su control (GARCÍA COTARELO, 1989:8-14). La representación política, por tanto, no sería más que el medio a través del cual se consigue la posición hegemónica sobre el poder en aras a la interlocución entre la Sociedad, el Estado y las Empresas; y en las democracias del bienestar esta mediación la han llevado a cabo tradicionalmente los partidos políticos, que aun no naciendo con las democracias liberales, si se han consolidado como actores clave del proceso político democrático (DUVERGER, 1988:85).

Sin embargo la representación, como base del modelo democrático, entra en crisis (la democracia representativa pierde legitimidad) cuando los papeles de cada uno de estos tres elementos se modifican, cambian sustancialmente, y se confunden en su acción cotidiana; cuando los ciudadanos buscan elementos alternativos a la elección (directa o indirecta) y crean mecanismos de interven-

ción en la *res pública* (*referenda*, plebiscitos, consejos de participación ciudadana, foros de debate...): estaríamos ante la democracia participativa, fundamentalmente de base local (FONT, 2001; BLANCO Y GOMÁ, 2002).

Porque la representación política no sólo se consigue a través de la participación electoral en los procesos de votación, también la logramos (de forma indirecta) desde las organizaciones no gubernamentales en la gestión compartida de una política pública, por ejemplo, de deportes con la Administración Autonómica; por supuesto la encontramos cuando las Empresas asumen el *partenariado* con la Administración local a la hora de programar un ciclo cultural, o la construcción de un parking subterráneo; cómo no, aparece en el momento en que una empresa y una fundación promueven una UTE para prestar servicios de gestión administrativa en una organización regional; desde luego, hay participación y representación política indirecta desde los Consejos sectoriales locales (tercera edad, medio ambiente, juventud...) con la participación de la ciudadanía.

Sin entrar a valorar la eficacia de las actuaciones de estos tres actores (ni la eficiencia, ni efectividad en la que entraremos más adelante), ni enjuiciar la ética desde la cual se proponen los marcos de colaboración, sí podemos visualizar claramente las innumerables zonas grises que aparecen en la representación política actual. Una pregunta podría ser por qué todos los actores se necesitan en este escenario de escasez y crisis fiscal: básicamente porque la intermediación representativa y participativa se hace necesaria no sólo justificada por la necesidad de ampliar el pluralismo de lo público, sino por las posibilidades y potencialidades que ofrecen este partenariado<sup>3</sup>. No sólo haría política, por tanto, un partido político, lo hacen a través de sus respectivos *lobbies* los acto-

---

<sup>3</sup>. En este, como en muchas otras experiencias, es prolífico el Gobierno local en España, laboratorio natural de experiencias de gestión y que desde los años 90 añade a su tradicional gestión burocrática innovación en forma de colaboraciones público-privadas, sobre todo en los centros urbanos. Un buen ejemplo lo encontramos en la recopilación de trabajos sobre este particular en el número 19 de la Revista del INAP, Gestión y Análisis de Políticas Públicas (Septiembre-Diciembre 2000).

res políticos tradicionales (Iglesia, Ejército, Sindicatos) y los nuevos actores sociales (ambientalistas, pacifistas, defensores de la igualdad de género, promotores de la integración de la inmigración...).

Como vemos, el caso es que en la actualidad ya ni los mecanismos participativos sirven porque viejos y nuevos actores han entrado en una espiral de crisis por su vinculación a la denostada política (y ésta por su relación directa a través de los instrumentos tradicionales de la participación que eran, y siguen siendo, los partidos políticos). La desafección política, entendida como “el sentimiento subjetivo de la ineficacia, del cinismo y de falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas que genera un distanciamiento y una alineación en relación a estos, falta de interés por la política y los niveles más bajos de participación en las principales instituciones de la representación política, pero sin cuestionar el régimen político” (TORCAL, 2001:1167), airea los problemas de la representación política y da paso a nuevos modelos de participación de los movimientos sociales que van ocupando los espacios que el poder político y sus legítimos representantes ostentan. No hay que esperar a la crisis del Estado del bienestar, ni a la globalización y sus movimientos pro y antisistema, ni siquiera al nuevo orden mundial post 11-S, 14-M o 15-J para ver el estallido de la representación política (el mundo no es ahora más seguro que antes y sin embargo la ciudadanía sigue reclamando más seguridad en detrimento de la democracia). La búsqueda de fórmulas alternativas de gobierno (la democracia sigue siendo el mejor de los males posibles, como diría Churchill, y los partidos políticos sus actores privilegiados), los intentos por lograr una nueva ética de la actuación pública, las aproximaciones a la participación ciudadana, los métodos de la nueva-vieja Administración pública (Nueva Gestión Pública, readministración...). La fijación de la gobernanza o *governance* y su Buen Gobierno en la agenda pública, dan perfecta cuenta de ello.

La desafección política pues, no sólo se refleja en la baja participación política en las convocatorias electorales (pura democracia representativa), ni tampoco en el nivel de afiliación a los partidos políticos o sindicatos, también en los índices de confianza sobre lo público extraídos de los estudios demoscó-

picos del CIS y de diversos organismos internacionales, nacionales y locales<sup>4</sup>, y por supuesto de la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos a través de las estructuras de participación ciudadana local (aunque con más problemas por la debilidad propia de la organización local y siempre en función del capital social que habite en su territorio y la cultura política predominante, como más adelante señalaremos), otorgan una nueva dimensión a la democracia, como gobierno de todos; ofrecen un panorama diferente hacia el cual los poderes públicos se deben dirigir.

En todo caso, luces y sombras de los modelos democráticos de gobierno que hay que esclarecer para poder ver bien cuál es la situación real y desde donde poder gestionarla.

## 2. Aproximaciones a la *governance* o gobernanza

Las debilidades de los gobiernos hacen reflexionar a la Ciencia Política y nos conducen hacia la gobernabilidad, como un modo de entender el nuevo contrato social entre Administración, Sociedad civil y empresas, buscando comprender las interacciones que llevan a cabo un gran número de instituciones a lo largo y ancho del proceso de gobierno (PIERRE Y PETERS, 2000), ya que como señala VALLÉS (2000), la legitimidad política ya no reside exclusivamente en las formas de dominación legal-rationales, dado que la primera es concepto superior a la legalidad conforme “...nos señala el ajuste de esta misma decisión a un sistema de valores sociales, que van más allá de la propia ley escrita, incluida la constitución”. Para muestra los botones propios de los movimientos de desobediencia civil (GHANDI, MARTÍN LUTHER

---

<sup>4</sup>. A nivel mundial: *Barómetro Global de la Corrupción* (Transparency International, 2003); Foro Económico Mundial; International Country Risk Guide (ICRG); *World Values Survey* 1995-1996; OECD *Principles of Corporate Governance*, 2004; *United Nations against Corruption*, 2003; *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2003); World Bank Governance. Matters IV: *Indicadores de Gobernabilidad para 1996-2004*. En España: Series históricas del CIS, *Datos de Opinión. Estudio 2210 del propio Centro*. En un ámbito más local: *Plan Estratégico de Vigo* (Concello de Vigo), *Informe Ardora*, 2004 (Grupo PSA).

KING), los propios del postmaterialismo (pacifismo, ecologismo), o los más actuales antiglobalizadores. En definitiva, y siguiendo al mismo autor, “La máxima coincidencia posible entre lo legítimo y lo legal es garantía de que el poder político sea estable y aceptable por la comunidad”.

Los estudios sobre la mejora de la acción del gobierno nos hablan precisamente de cómo gobernar sin gobierno (RHODES, 1997), cómo aproximarnos a las redes de políticas, cómo implicar a los otros actores responsables de la gestión de las políticas. Si las reflexiones iniciales giraron en torno a la gobernabilidad y la necesidad de dar mayor legitimidad a las acciones del gobierno ante la ciudadanía (ARBÓS Y GINER, 1993), en la actualidad deberemos hablar de la *governance* o gobernanza como un reto mayor, más amplio, donde además de la legitimidad aparezcan componentes de responsabilidad activa, de transparencia, de colaboración directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. El discurso sobre la *governance* o gobernanza no varía mucho de país en país (hablamos siempre desde planteamientos culturales de las democracias occidentales, en los que lógicamente incluimos a Galicia y Norte de Portugal con sus particularidades), y aunque oigamos hablar de *governance*, gobernanza o gobernación (su acepción en castellano), nos estaremos refiriendo a lo mismo: al trabajo en red y a la responsabilidad compartida, en definitiva, a “la capacidad de auto coordinación propia de las redes constituidas por una variada constelación de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales y transestatales. Según este análisis, la gobernación –o capacidad de auto coordinación de la propia sociedad- no depende de instituciones o reglas formales, sino que brota de un ajuste continuo entre sujetos colectivos e individuales de todo tipo” (VALLES, 2000:411,412).

Pensamos, y así lo exponemos, que la ética pública, las propuestas de la readministración, y el Buen Gobierno han resultado loables intentos (normativos en casi todos los casos) por recuperar la política, los partidos, el Gobierno y la Administración del ostracismo y el denostamiento al que permanentemente se ven sometidos, no sólo por parte de aquellos que no consiguen los réditos que de ellos esperan, sino también de la ciudadanía en general. Los tradicionales actores que conseguían el acceso al poder y sus beneficios desde la

posición de interlocutores privilegiados de sus respectivos grupos en la sociedad corporativista tradicional, ven agotadas sus vías, reducidos los presupuestos, e incrementada la competencia a través de otras organizaciones que absorben y dirigen mejor las nuevas demandas ciudadanas. Por otro lado, los nuevos actores postmaterialistas comienzan a institucionalizarse reforzando su poder en las redes de actores, incrementando sus posiciones en la toma de decisiones, conformando nuevas y más amplias comunidades epistemológicas.

En todo caso el discurso sobre la legitimidad de lo público y el poder sigue siendo el mismo (muy recurrente sobre todo para aquellos que quieren acceder a él): los partidos actuales no nos sirven, se han quedado obsoletos, son corruptos, no controlan la agenda política, despilfarran los recursos ciudadanos... nada nuevo bajo el sol que no hubieran puesto sobre la mesa los grandes líderes fascistas de los años 30 en Alemania, España e Italia y que dio lugar a máximas como “o yo o el caos” (liderazgos cesaristas), “la política es corrupta y los partidos también”; “yo no soy político”, diría en nuestros días algún concejal independiente en la lista de algún partido político español.

Pero estas líneas de trabajo sobre la ética, la readministración o el Buen Gobierno, más o menos desarrolladas con éxito o fracasadas, no han sido más que eso, intentos respetables, normativos y voluntariosos que han puesto en tela de juicio la actuación de los poderes públicos, que no han solucionado el problema, y que tan sólo recientemente, en forma de estudios sobre la *governance* o gobernanza, están siendo medidos y tomados en consideración por los organismos internacionales (Banco Mundial, 2004; OCDE, 2004; ONU, 2004). Revisemos algunos de ellos.

## 2.1. La ética pública

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa observamos con estupor como en España entra en crisis el Estado del Bienestar (¡aún se estaba construyendo!), como últimos coletazos de un movimiento de cambio que se había iniciado en el resto del mundo occidental varias décadas atrás. El neonato *welfare* español era ya cadáver. No se había consumado el proceso

de modernización que se inicia con el fin de la Dictadura del General Franco y en menos de quince años deja de resultar válido el modelo occidental (algo similar le ha ocurrido a Portugal). Las consabidas fórmulas *neocon* de la gestión de la escasez: privatizaciones, reducción del gasto público... son bien refrendadas por la opinión pública que ve en la presión fiscal y en la corrupción un enemigo a batir (este sería obviamente el caso de España y no de Suecia). La Administración pública, sus organizaciones y los agentes que la integran son los primeros en sufrir los embates de este asedio que crea fórmulas de disminución del peso del Estado, con inusitada imaginación en unos casos y con carácter isomórfico en la mayoría de ellos.

Se confunde, en definitiva, la realidad social con la realidad administrativa, aunque como nos diría BELTRÁN (1999)<sup>5</sup>, ambas son realidad. Lo decimos porque los datos son apabullantes en sentido negativo: empíricamente no se pueden demostrar grandes niveles de corrupción<sup>6</sup> en los estados occidentales<sup>7</sup>, ni en las Administraciones públicas y la gestión que en ella se realiza (LONGO, 2004:6,7). Tampoco es así percibido por la sociedad más que en momentos concretos de crisis política (como las vividas hace más de una década con el PSOE y hace cinco años con el PP; VILLORIA, 2004), ni existe unanimidad

---

5. Sobre este particular es conveniente releer a BELTRÁN (1991) y sus sabios escritos sobre la apariencia y la realidad, donde coincidimos, se extrae la conclusión de que ambas apariencia y realidad son reales porque ambas provocan efectos sociales. De hecho, la Administración construye realidad social, la modifica, la crea e incluso la destruye, proponiendo normas, marcos de referencia, definiendo problemas. Esto lo podemos ver claramente con el tema de la ética y la corrupción ya que una parte de la sociedad (y de los partidos políticos) definió de una manera la corrupción y la ética y con ella se crearon la Fiscalía Anticorrupción, los Códigos Deontológico (en los propios partidos, en las empresas, en las organizaciones no gubernamentales). Así, muchos fueron los estudios sobre ética pública y corrupción que se han llevado a cabo tanto desde dentro como desde fuera de la Administración (FERIA ROMERO,1999); muchas las actividades divulgativas y de formación para funcionarios (especialmente en Galicia a través de la EGAP: Jornadas de Estudio sobre Ética Pública, 16 y 17 de noviembre de 1996; y posteriormente en Madrid desde el INAP: Jornadas sobre Ética Pública, 15 y 16 de abril de 1997); numerosas las iniciativas en esta materia que se ha mantenido candentes dentro del panorama investigador de la Administración pública (aunque más profusamente desde el Derecho Administrativo, también desde la Ciencia Política y de la Administración).

(pese a los estudios empíricos) entre los investigadores que reconocen tales hechos dadas las limitaciones que plantea la medida de la corrupción (ECHEVARRÍA, 2004). Por tanto, aunque la corrupción es un problema y contribuye a limitar el desarrollo de un país<sup>8</sup>, es difícil de medir y de solucionar.

En paralelo a este proceso global, comienza en nuestro país a generalizarse un sentimiento de corrupción administrativa<sup>9</sup> (no nos interesa aquí la que

---

<sup>6</sup>. Más allá de la moda de la corrupción (Día Internacional Anti-Corrupción, cada 9 de diciembre desde 2004 y bajo los auspicios de la ONU), podemos decir que esta supone una variable más para analizar la *governance* en un país, y su control un indicador de buen gobierno. Así lo estima el Banco Mundial en recientes estudios realizados a través indicadores de gobernabilidad agregados, y que buscan medir diferentes dimensiones de gobernabilidad: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; Estado de Derecho; y control de la corrupción; vid. KAUFMANN, D., KRAAY, A. Y MASTRUZZI, M. (2005).

<sup>7</sup>. Si acaso podríamos recurrir al análisis del Índice de Desarrollo Humano (IDH, PNUD), que considera a la gran mayoría de los países occidentales, entre ellos España, como países con alto índice de desarrollo; vid. PNUD, 2003.

<sup>8</sup>. Vid. Monográfico de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas del INAP (nº 21, Mayo-Agosto 2001, Madrid), en especial el trabajo dedicado a analizar las relaciones entre la corrupción y desarrollo de un país, ya que como diría ROSE-ACKERMANN (2001:5): “La corrupción extendida es un síntoma de que el Estado está funcionando mal. Los Estados inefectivos pueden retrasar y dirigir erróneamente el desarrollo económico”.

<sup>9</sup>. Cuestión muy de moda en los últimos años, desde la cual llegamos a la ética pública, que nos habla de la posición de los países que han decidido promocionarla con el fin de luchar contra la corrupción administrativa, y que trataría de “definir lo que está bien y mal para la colectividad, aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones de conducta, patrón compatible con la propia búsqueda razonable del bien (HABERMAS, 2000). Esta ética, al final, no deja de ser una ética procedimental (PECES BARBA, 1995), ética que establece las reglas de cooperación y discurso básicas que afectan a los individuos en tanto en cuanto miembros de una sociedad” (VILLORIA, 2001:97). De todos modos, y desde el punto de vista de VILLORIA, dado que definir la ética pública es muy complicado (cada país la define de una manera) y aún lo es más circunscribirla a la Administración pública (ética aplicada), lo mejor es conceptuar la corrupción (“Es más sencillo definir lo que se debe evitar que lo que debe proponerse de manera general y universalista (GARZÓN VALDÉS, 1998)”, vid. VILLORIA, 2001:98), entendida esta dentro del ámbito público como “el incumplimiento de deberes derivados del ejercicio de cargo público y a un abuso de confianza” (VILLORIA, 2001:99).”.

tiene lugar en el ámbito privado) que desembocó en una crisis del sistema político e incluso en la convocatoria de unas elecciones anticipadas perdidas por el PSOE en 1996 (VILLORIA, 2004). El Centro de Investigaciones Sociológicas ponía de manifiesto esta pérdida de legitimidad del sistema política y de la propia Administración pública, los medios de comunicación hacían de altavoces de esta crisis... la ciudadanía percibía como real esta situación (algo que también ocurrió en la segunda legislatura del PP y el proceso de privatización de las grandes empresas públicas españolas).

La ética pública (o ética de la Administración Pública, como la definiría CORTINA, 1997:61-71), supone reconocer la corrupción como su *alter ego*, que implicaría considerar a la Administración pública desde una perspectiva de actividad social necesitada de legitimidad (BAÑÓN Y CARRILLO, 1997:51-75); como una organización con una cultura organizativa concreta conformando una comunidad moral (“lo cual significa que la interacción y las relaciones humanas presentes en ellas tienen significación moral”, CORTINA, 1997:69) y apoyada en una serie de valores<sup>10</sup> (“honestidad y honradez, trabajo bien hecho, gastos razonables, consecución de objetivos, rendición de cuentas, configurar un entorno laboral de verdadera humanización del trabajo”, CORTINA, 1997:69 citando a RODRÍGUEZ ARANA, 1996); y una institución social, dirigida a la búsqueda y mantenimiento del bien común, no sólo al logro de objetivos y a la maximización de beneficios<sup>11</sup>.

<sup>10</sup>. Contemplando el estilo de trabajo de las organizaciones públicas (vid. ALMARAZ, 1996), su *ethos* particular y burocrático (jerarquía, control, disciplina, poder...), pero incorporando nuevos valores (transparencia, rendición de cuentas), técnicas de gestión (calidad), y cultura organizativa (entorno, trabajo en equipo).

<sup>11</sup>. La incorporación de la ética pública da mayor valor a todas las corrientes neopúblicas que buscan limitar los impactos negativos de la Nueva Gestión Pública y su aplicación a la realidad cultural de las organizaciones públicas. ALSINA (1996) destacaría que sin la finalidad ética de una Administración pública desaparecería la política, y con ella quedaría sólo el criterio de la eficacia (elemento técnico), pudiendo llegar a incrementarse la corrupción, ya que no se puede construir una comunidad sin apoyo de la virtud y sólo con la praxis de la eficacia.

En todo caso las soluciones éticas aplicadas a las Administraciones públicas (promoción de valores públicos, lo moralmente aceptable en la dirección y la gestión de lo público), han sido hasta la fecha extremadamente descriptivas y normativas (Códigos Deontológicos en la Administración<sup>12</sup> y en los partidos políticos; cursos de formación; jornadas, encuentros y seminarios; acuerdos entre partidos en forma de pactos por el transfugismo en el ámbito local...), con poca efectividad social, no habiéndose realizado sobre ellas ningún tipo de seguimiento y, desde luego, abandonándose al poco tiempo de iniciarse y justo en el momento de acceder al poder aquellos partidos que las propugnaban (¿casualidad o causalidad?)...

## 2.2. La readministración

El otro elemento de análisis que traemos en el trabajo para la consideración del lector, es la denominada por BJUR y CARAVANTES (1994) como la readministración, elemento alternativo de construcción de las Administraciones públicas basado en la *buena Administración*, y que se definiría como la “Forma de dirigir las organizaciones contemporáneas de tal suerte que consigamos, de un lado, organizaciones eficientes (productivas), eficaces (que consigan de forma sistemática y continuada los resultados planeados) y efectivas (que tengan en consideración su responsabilidad pública, cultiven la ética en su desempeño), y, de otro, individuos satisfechos y recompensados con y por lo que hacen” (BJUR Y CARAVANTES, 1994:29).

¿Por qué hablamos de un concepto del que poco o nada se ha recogido en los foros de investigación o en las propias instituciones públicas?, básicamente porque entendemos que el planteamiento de estos autores está plenamente vigente en nuestros días y porque trata un elemento fundamental de

---

<sup>12</sup>. Como en el caso de Portugal a través de la *Carta Deontológica do Serviço Público* (Resolución Conselho Ministros nº 18/93), o más recientemente en España desde el *Estatuto Básico del Empleado Público* y sus propuestas de ética para los empleados públicos (*vid. Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión, Abril 2005*, Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, Madrid: MAP-INAP).

cambio que hay que atacar en las organizaciones públicas: la efectividad, como elemento de responsabilidad.

Hasta fechas recientes, y a lo largo y ancho de los procesos de modernización que han emprendido diferentes Administraciones públicas en el ámbito de la OCDE (1995), los principios dominantes eran: la eficacia y la eficiencia, con elementos de reingeniería, y con planteamientos neoempresariales (RAMIÓ, 1999b;2001). Los autores citados afirman que el problema hasta la fecha es que los procesos de cambio en las organizaciones públicas han partido siempre de presupuestos enfrentados: burocrático-emprendedor; delegación-responsabilidad; monopolio-concurrencia... La solución parte de la ruptura de estas dicotomías a través de la integración de la readministración que introduce el planteamiento emprendedor pero contemplando la realidad de la organización pública:

<b>Criterios</b>	<b>Reingeniería</b>	<b>Readministración</b>
<b>Objetivo</b>	Buscar la ventaja competitiva, agradando al cliente	Además de buscar esa ventaja, “encantar” al ciudadano, buscando la felicidad de los integrantes de las organizaciones públicas
<b>Responsabilidad social</b>	Ausente	Preocupada por el impacto social y la ética de sus actuaciones
<b>Visión temporal</b>	Corto plazo	Largo plazo
<b>Enfoque metodológico</b>	Técnica (procesos informáticos y búsqueda productividad)	Socio-técnica-ecológica

Fuente: Elaboración propia siguiendo a BJUR Y CARAVANTES (1994).

No resulta novedoso este planteamiento a día de hoy, después de que la Nueva Gestión Pública, naciera, creciera y, poco a poco, haya ido languideciendo en el panorama de la Ciencia Política y de la Administración, ya que auto-

res como RAMIÓ (1999a) y OLIVEIRA ROCHA (2001) (por situar el debate en la Península Ibérica aunque está generalizado) alertaban hace unos años de la necesidad de aplicar el enfoque sistémico, de recuperar la esencia y los valores de lo público y de volver la vista a los planteamientos weberianos, eso sí, actualizándolos. En realidad, los discursos neoempresariales de los procesos de cambio, reforma y modernización administrativa de la pasada década cargaban sus tintas sobre el “paradigma del cliente”, la eficacia y la eficiencia, y la productividad, recogidos todos ellos bajo el *paraguas* de la Nueva Gestión Pública (LONGO, 2004:5), olvidando conscientemente el fin último de las organizaciones públicas (el interés general, la equidad, la solidaridad) y su elemento principal (el personal que en ellas trabaja). En la Xunta de Galicia de los últimos quince años tenemos un buen ejemplo de esta situación cuando observamos como en las fases iniciales de la reforma administrativa (que coincide con la etapa final de consolidación de la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma: *etapa de institucionalización completa-estabilidad, 1990-actualidad*; vid. BOUZAS, 2005:113-122) se consagraba el concepto de cliente, mientras que más recientemente dicho concepto se relajaba incorporando el de ciudadano (IXS, 2001), con clara intencionalidad de abandono del programa, y no tanto con la necesaria reorientación hacia criterios neopúblicos<sup>13</sup>.

Hablamos de readministración porque pensamos hay que otorgar mayor valor a la efectividad, que “va más allá del concepto de eficacia, que se restringe a los objetivos organizativos temporales. Efectividad se refiere a objetivos más amplios de equidad y desarrollo económico y social” (CARAVANTES, 1984:194, citando a MOTTA). Estaríamos aludiendo pues a la dimensión de

---

<sup>13</sup>. Referido al programa de modernización administrativa de la Xunta de Galicia, BOUZAS (2005:121,122) señala que “... sí cabe destacar durante los últimos cinco años la desaparición acelerada del programa de modernización de la agenda del Gobierno: no sólo ha menguado la ambición de las iniciativas en él contenidas, sino que han desaparecido por completo las referencias a su sentido teórico y a su justificación política y, por consiguiente, se ha volatilizado totalmente una incipiente política de gerencia pública que, a decir verdad, nunca fue más que un apunte un tanto desordenado de modestas iniciativas de cambio en materia de gestión”.

la responsabilidad social<sup>14</sup>, de la búsqueda de la solidaridad social en cada uno de las políticas públicas, en cada uno de los programas políticos. La efectividad incorporaría además el concepto de satisfacción (*satisficing*, de SIMON), tanto del usuario de servicios públicos como de los propios integrantes de las organizaciones públicas.

### 2.3 El Buen Gobierno

Finalmente llegamos al Buen Gobierno, que como dirían GINER Y SARASA (1997:11) “si bien se halla fundamentado en los principios morales que acompañaron a la revolución burguesa, se ha ido materializando –a veces penosamente- a medida que las clases trabajadoras y populares han ganado poder político en los países industrializados... Hoy, sin embargo, los factores que han empujado a las sociedades avanzadas hacia el buen gobierno están cambiando. Riesgos nuevos y desconocidos acechan. El espacio del Estado-nación, en cuyo marco las prácticas del buen gobierno han tratado de llevarse a cabo, se hace cada vez más angosto y limita las posibilidades de maniobra”. La situación actual, la sociedad del riesgo que vivimos, da lugar a que los modelos vigentes entren en crisis, y no por ello debemos abandonar la búsqueda y el logro de un gobierno bueno; así ha avanzado la civilización. El caso es que el menor crecimiento económico, la pérdida de poder de los Estados-nación (por arriba y por abajo), y la pérdida paulatina de legitimidad y de apoyo político del Estado del bienestar, dan lugar a nuevos escenarios de lucha y conquista social.

A día de hoy, hablar de Buen Gobierno implica hacerlo de mejorar la eficiencia, la eficacia y la efectividad de las políticas públicas, sobre todo de las sociales; pero también supone extender la democracia a todas las capas sociales, sobre todo a las más dependientes (los mayores, los jóvenes, las mujeres, los

<sup>14</sup>. Actualmente se añaden a la gestión pública en forma de modelos de calidad, como es el caso del Modelo de Ciudadanía (para el ámbito exclusivamente local), el EFQM y el CAF (para Administraciones centrales, regionales, incluso locales).

parados); tiene que ver, en definitiva, con abordar políticas de ciudadanía profundizando en el Estado del bienestar.

Más allá de las fórmulas y modelos tradicionales de representación política, de democracia representativa, pero también más allá de la democracia participativa y las nuevas fórmulas de democracia directa, está la realización correcta de la acción de gobierno, y esto, como la propia definición de calidad de vida, es tremendamente subjetiva. ¿Qué sería un Buen Gobierno para los ciudadanos de distintos países?, ¿coincidirían los gallegos con los portugueses sobre lo que es Buen Gobierno?, ¿llegarían a un punto en común ciudadanos de un mismo país?, ¿gallegos y andaluces?. Limitando la subjetividad del término, CAMPS (1997:20, citando a BOUCKAERT) nos dice que el mejor sistema de gobierno “es el que cumple tres objetivos: eficiencia, efectividad y legitimidad: “La eficiencia es la relación entre el proyector (*input*) y la acción (*output*). La efectividad es la relación entre la acción y sus consecuencias. La legitimidad es el grado de aceptación de una autoridad por parte de aquellos que tienen que aceptar esa autoridad”. Para la autora la legitimidad implicaría evidentemente la fidelidad y el respeto a las normas, al propio programa político, y la adecuación de los medios a los fines en cumplimiento de dicho programa, trabajando sobre los estilos, los modos y las estrategias desde las cuales se ha diseñado dicho programa (CAMPS, 1997:21-23). En otras palabras, hay que hacerlo bien, pero siendo fieles a aquello y aquellos sobre los que se ha fraguado el programa electoral, aceptando la responsabilidad por los actos de gobierno (*accountability*) e incrementando la transparencia de las acciones públicas.

Es importante que nos detengamos un minuto sobre estas reflexiones de CAMPS porque en ellas se resume la clave del Buen Gobierno. Gobernar es hacer política, poner en marcha políticas públicas, no basta por tanto con establecer códigos, ni crear instituciones: “Hay que dar pruebas de que se piensa en esos valores *cuando se hace política y con las políticas que se hacen*. Hay que hacer política, pues la política es el medio por el que se realizan los grandes fines constitucionales. Cuando la política es sólo lucha por el poder, mera contienda electoral, el contrato no se cumple. Y aunque es cierto que el célebre contrato social de los filósofos fue sólo un mito, una hipótesis lógica para expli-

car el necesario poder del Estado, también es cierto que hay otro contrato menos metafísico y más empírico que se materializa en el trabajo y la obligación de los políticos de hacer política cumpliendo los compromisos que previamente contrajeron con sus electores. Es ahí, en los modos y maneras de hacer política, donde no sólo se deben cumplir sus fines, sino no traicionarlos. Si los fines de una política democrática son los señalados en el Título Preliminar de la Constitución citado antes, los medios –las políticas- ideados para llevarlos a la práctica no deben contradecirlos” (CAMPS, 1997:22).

Las acciones encaminadas a conseguir el Buen Gobierno han sido amplias y dilatadas en el tiempo, en el sentido de que no sólo se han puesto manos a la obra las Administraciones públicas. Las primeras iniciativas en España surgen en el año 1997 con el encargo a Manuel Olivencia de la redacción de un código ético, denominado de Buen Gobierno, para las sociedades que cotizan en la Bolsa<sup>15</sup>. La necesidad de introducir criterios éticos ante la cada vez mayor repercusión que tienen los escándalos en el mundo empresarial y financiero fuerza esta propuesta que se va consolidando entre las grandes corporaciones, y que hoy día podría definirse como *responsabilidad social corporativa*<sup>16</sup>. Era la época de la ética pública y los códigos deontológicos en la Administración pública. Esta opción por el Buen Gobierno corporativo y público ha ido calando a principios de la presente década sobre todo después de los problemas de corrupción de algunas multinacionales norteamericanas (ENRON), y por la crisis financiera y posterior *crack* de la burbuja tecnológica con las empresas *puntocom*, que en España ha podido estar representada por defenestrada Terra del Grupo Telefónica.

<sup>15</sup>. Vid. *El Gobierno de las Sociedades Cotizadas*, Madrid, 26 de febrero de 1998, Comisión Especial para el estudio de un Código Ético de los Consejos de Administración de las Sociedades.

<sup>16</sup>. “Ranking de empresas españolas por Buen Gobierno”, Europa Press, 9 de junio de 2004: “Acciona, Endesa, Tubacex e Inditex encabezan el ranking de buen gobierno en España elaborado por la revista estadounidense ‘Business Week’ y la consultora ISS sobre los mercados europeo y asiático; a la cola de la lista española aparecen Agbar, Abertis, Tafisa y Amadeus”; vid. <http://www.labolsa.com/canales/906/>

Más recientemente se han puesto en marcha iniciativas dirigidas hacia el Buen Gobierno, unas más globales y así expresamente denominadas como el Código del Buen Gobierno del Gobierno español (presentado a finales de 2004 y aprobado recientemente)<sup>17</sup>; otras más sectoriales que incluyen medidas como la mejora de la transparencia en las acciones públicas, la rendición de cuentas, la evaluación de las políticas públicas<sup>18</sup>, la introducción de medidas éticas en la función pública<sup>19</sup>.

Como vemos el Buen Gobierno recupera el ideal republicano (*res publica*) de la responsabilidad y la rendición de cuentas de los poderes públicos a la sociedad; una nueva vuelta de tuerca a la puesta en valor de los principios básicos de actuación de los Gobiernos y Administraciones de nuestro tiempo, y de la necesaria implicación de la política en la Sociedad y el mundo empresarial.

### 3. Entonces, ¿dónde queda la *governance* en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal?

La pregunta que dejábamos en el aire al inicio del trabajo, ya en el título, sigue pululando dada la escasez de estudios sobre la realidad de las redes de gobiernos, de la falta de análisis sobre la participación de la sociedad civil en

---

<sup>17</sup>. Código de Buen Gobierno para los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado (Acuerdo de 18 de febrero de 2005). El Código del Buen Gobierno del Gobierno español tiene como principales líneas de actuación: la dedicación al servicio público; la transparencia informativa; la austeridad en el uso del poder; la prohibición de aceptar regalos; la supresión de los tratamientos; la promoción del entorno cultural; y la protección y respeto de la igualdad de género.

<sup>18</sup>. Orden APU/1463/2004, de 19 de mayo, por la que se constituye la Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas.

<sup>19</sup>. Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, por la que se constituye la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público: “los principios de ética y conducta a tener en cuenta son los siguientes: la protección del interés público de acuerdo con el ordenamiento jurídico, la lealtad institucional, la imparcialidad y objetividad, la integridad, honestidad y ejemplaridad, la austeridad, la profesionalidad, la iniciativa, diligencia y receptividad, la responsabilidad y la transparencia, así como la confidencialidad cuando proceda”; vid. nota pie de página nº 12 (*Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión, Abril 2005:203*).

las políticas públicas, de la, en definitiva, ausencia de trabajos sobre el capital social en Galicia y el Norte de Portugal, y muchos menos en el marco conjunto de la Eurorregión.

Pese a todo ello, los esfuerzos de cada uno de estos actores por separado han ido construyendo una suerte de *governance* galaico-portuguesa peculiar, porque no podemos obviar el cambio de modelo de participación local en los asuntos regionales, estatales e incluso comunitarios, a través de la aportación del EixoAtlántico, haciendo resurgir “il pottere locale” y dando valor al enfoque *bottom-up* de las políticas públicas. Las regiones galaico-portuguesas no se han quedado atrás diseñando e implementando la Comunidade de Traballo Galiza-Norte de Portugal como un modelo de acción conjunta que sigue el proceso monista de construcción de espacios infraestructurales, económicos, sociales, de gestión (podríamos incluso seguir una secuencia cronológica desde su inicio hasta la actualidad), y, por qué no, políticos como proclaman algunos (BESSA, 2005:33-36).

Sin embargo intentando afinar la cuestión y llevándola por el camino de la gestión pública, más allá de la resolución de este nuevo escenario de *governance*, la cuestión que se nos podría plantear a estas alturas tendría que ver con cómo se relacionan estas cuestiones de la *governance* con la ética pública, la readministración y el Buen Gobierno. Bien, nosotros entendemos que estas tres iniciativas son correctos intentos en la consecución de la mejora de la Administración pública, que la ponen en contacto con las Sociedad y el mundo empresarial, que amplían su visión sobre la misión y los fines que tienen que conseguir en las sociedad modernas. Evidentemente las tres propuestas buscan también hacer partícipe a las organizaciones públicas del cambio social, orientándolo hacia él, otorgando un mayor protagonista a sus agentes y empleados públicos, reforzando el valor de sus acciones, y actualizando su ser.

Entendemos que estas acciones no llegan, aunque se han revelado como gratas experiencias de cambio, bondadosas iniciativas dirigidas a reducir el traumatismo causado por los cambios culturales y sociales y por la introducción de nuevas técnicas de gestión avaladas por organismos internacionales.

Hay que pasar de las propuestas a la acción, de la descripción a la prescripción, con el objetivo fundamental de conseguir incrementar la calidad de la democracia. Habrá que reforzar el papel de lo público (no aumentarlo sino engrandecer su contribución al crecimiento social); ensanchar la responsabilidad de sus empleados; introducir la efectividad social asociada a la eficacia y eficiencia; mejorar el capital social de nuestros territorios; profundizar en la cultura política que nos lleve a valorar la colaboración y la participación activa social y ciudadana.

No existen medidas o soluciones parciales o sectoriales. Todo lo que no pase por implicar en un nuevo contrato social a ciudadanos, empresas y Administración, será baldío. Porque esto es lo que ocurre en Galicia y el Norte de Portugal, donde será muy difícil hablar de *governance*, de trabajo en red, de implicación de organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía individual en los asuntos públicos, si las empresas no colaboran con la Administración en el desarrollo de las políticas públicas, si no existe un verdadero y potente tejido asociativo, si no hay estructuras administrativas en los Concellos de participación ciudadana (VARELA ÁLVAREZ, 2005:1-23). No sería creíble, por tanto, citar la *governance* regional o local.

Mucho camino queda por recorrer en nuestro espacio eurorregional si queremos ser realistas en materia de *governance*, numerosos son los esfuerzos en materia de gestión pública, pero también en aspectos de educación, ciuda-

---

<sup>20</sup>. MOTA (2002:307) destacaría en relación con el capital social (“El capital social es entendido por Robert Putnam como las características de la organización social –esencialmente redes, normas y confianza social- que facilita las acciones coordinadas y la cooperación para el beneficio mutuo”; vid. MOTA, 2000:299) y su aplicación a las Comunidades Autónomas españolas que “Se observa que las comunidades autónomas con índices más altos de capital social son País Vasco, Navarra, La Rioja, Madrid, Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares; todas ellas, excepto Madrid, ubicadas territorialmente en una franja que recorre el valle del Ebro hasta el litoral mediterráneo. Por otra parte, las autonomías que presentan índices más bajos de capital social son Cantabria, Extremadura, Murcia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Canarias, Andalucía, Galicia y Asturias. Esta distribución geográfica del capital social sugiere algunas hipótesis sobre el desarrollo económico desigual de las autonomías y la evolución histórico-política”.

danía y cultura política y, desde luego, arriesgados al proponer modificar un escenario decimonónico en relación con la política basada en el clientelismo y el subsidio. Trabajar el capital social (MOTA, 2000:307)<sup>20</sup> es orientarnos hacia el futuro y la consolidación de una democracia más global, y hay que ponerse manos a la obra e invertir en él. ◀◀

### Bibliografía

- ALMARAZ, JOSÉ (1996). “Los valores y la ética de la burocracia”, en Jornadas de Estudio sobre Ética Pública, 16 y 17 de noviembre de 1996, Santiago de Compostela: EGAP (sin publicar).
- ALSINA (1996). “La ley en sus aspectos pedagógicos”, en Jornadas de Estudio sobre Ética Pública, 16 y 17 de noviembre de 1996, Santiago de Compostela: EGAP (sin publicar).
- ARBÓS, X. y GINER, S. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- BAÑÓN, RAFAEL y CARRILLO, ERNESTO. “La legitimidad de la Administración Pública”, en BAÑÓN, RAFAEL y CARRILLO, ERNESTO (1997). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 51-75.
- BELTRÁN, MIGUEL (1991). *La realidad social*, Madrid: Tecnos.
- BJUR, WESLEY y CARAVANTES, GERALDO (1994). *Reengenharia ó Readministração: Do Util e do Futil en los Procesos de Mudança*, Porto Alegre: AGE.
- BLANCO, I. y GOMÁ, R. (Coords.) (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel.
- BOUZAS LORENZO, RAMÓN (2004). “La Administración de la Xunta de Galicia: un balance del rendimiento organizativo”, en VARELA ÁLVAREZ, ENRIQUE JOSÉ (Dir.) (2004). *Reflexións sobre a política e a administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Revista de Pensamento do Eixo Atlántico, N° 6, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Penínsular, pp. 113-122.

- CAMPS, VICTORIA. “Ética del Buen Gobierno”, en GINER, SALVADOR y SARASA, SEBASTIÁN (Eds.) (1997). *Buen gobierno y política social*, Barcelona: Ariel, pp. 19-24.
- CARAVANTES, GERALDO (1984). *Administração por Objetivos: Uma abordagem sócio-técnica*, Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos.
- CORTINA, ADELA (1997). “Intervención de D<sup>a</sup> Adela Cortina, Catedrática de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia”, en Jornadas sobre Ética Pública, Madrid 15 y 16 de abril de 1997, INAP, Madrid: MAP-INAP, pp. 61-71.
- DUVERGER, MAURICE (1988). *Instituciones políticas y derecho constitucional*, cuarta reimpresión, Barcelona: Ariel.
- ECHEVARRÍA, KOLDO (2004). “Corrupción e indicadores de gobernabilidad”, en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov., Madrid: Actas del Congreso, pp. 1-15.
- FERIA ROMERO, MARÍA (1999). *Aplicabilidad de las normas éticas en la Administración pública gallega*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia-EGAP.
- FONT, JOAN (Coord.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel.
- GARCÍA COTARELO, RAMÓN. “Objeto, método y teoría”, en PASTOR, MANUEL (Comp.) (1989). *Ciencia política*, Madrid: McGraw-Hill, pp. 1-47.
- GARCÍA COTARELO, RAMÓN. “Los modelos de dominación política en la historia”, en GARCÍA COTARELO, RAMÓN Y PANIAGUA SOTO, JUAN LUIS (Comps.) (1987). *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid: UNED, pp. 147-194.
- GINER, SALVADOR y SARASA, SEBASTIÁN. “Prefacio”, en GINER, SALVADOR Y SARASA, SEBASTIÁN (Eds.) (1997). *Buen gobierno y política social*, Barcelona: Ariel, pp. 9-18.

- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2005). *Governance Matters IV: Indicadores de Gobernabilidad para 1996-2004*, OCDE: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- LONGO, FRANCISCO (2004). “Servicio civil y ética pública”, en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov., Madrid: Actas del Congreso, pp. 1-22.
- MOTA, FABIOLA. “El capital social de las autonomías: ¿explica el capital social por qué unas comunidades autónomas funcionan mejor que otras?”, en GALLEGO, RAQUEL y SUBIRATS, JOAN (Eds.) (2002). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS, PP. 293-320.
- OCDE (1995), *Governance in Transition, Public Management Reform in OECD countries*, Paris.
- OECD (2004). *Principles of Corporate Governance*, OECD: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- OLIVEIRA ROCHA, J.A (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.
- RAMIÓ MATAS, CARLES (1999a), *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid: Editorial Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.
- RAMIÓ MATAS, CARLES (1999b), “La innovación en la gestión pública desde las corrientes neoempresariales versus la innovación en la gestión pública desde las corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social”, en IV Congreso Nacional de Ciencia Política y de la Administración “Política y Comunicación en la Sociedad Global”, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Granada, pp. 1-30 (en actas del Congreso).
- RAMIÓ MATAS, CARLES (2001), “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones públicas latinas, Modelo de Estado y Cultura Institucional”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 21 (oct. 2001), Caracas, pp. 1-24 (en actas del Congreso).

- ROSE-ACKERMANN, SUSAN (2001). “Desarrollo y corrupción”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 21, Mayo-Agosto 2001, Madrid: INAP, pp. 5-21.
- PNUD (2003). *INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- PIERRE, JON Y PETERS, GUY (2000). *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin’s Press.
- RHODES, R.A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Great Britain: Open University Press.
- RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME (1996). *Ética Institucional*, Madrid: Dykinson/EGAP.
- TORCAL, MARIANO. “La desafección democrática en las nuevas democracias: sus orígenes y consecuencias”, en MÁIZ, RAMÓN (Ed.) (2001). *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, Volumen 2, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, pp. 1165-1207.
- VALLÉS, JOSEP MARÍA (2000). *Ciencia Política*, Barcelona: Editorial Ariel.
- VARELA ÁLVAREZ, ENRIQUE (2005). “Análisis de la Modernización de la Gestión Pública Local desde las relaciones intergubernamentales transfronterizas: Una nueva governance en la gestión pública local a través de las Cartas de Servicios en Galicia y el Norte de Portugal”, en VII Congreso Nacional de Ciencia Política y de la Administración “Democracia y Buen Gobierno”, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, pp. 1-23 (en actas del Congreso).
- VILLORIA, MANUEL (2001). “Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 21, Mayo-Agosto 2001, Madrid: INAP, pp. 95-115.

- VILLORIA, MANUEL (2004). “La corrupción como problema, la calidad de la democracia como respuesta”, en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov., Madrid: Actas del Congreso, pp. 1-27.
- WEBER, MAX. (1992). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Primera reimpresión argentina, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.



*Gonzalo Caballero*  
Universidad de Vigo

**Resumen:** Las instituciones son elementos centrales en la articulación de la gobernanza. Esto se pone de relieve en el marco tradicional del Estado-nación con sus instituciones centrales y periféricas, pero aún más en el escenario de gobernanza multinivel que se vive en Europa. La Eurorregión debe incorporar los análisis de la Nueva Economía Institucional con el fin de añadir valor a los análisis que se realizan sobre las transacciones y las instituciones eurorregionales.

**Índice:** 1. Introducción; 2. La Nueva Economía Institucional; 3. Instituciones, Costes de transacción y Desarrollo; 4. Política, Costes de Transacción y Gobernanza; 5. Conclusiones; Bibliografía.

**Palabras Clave:** Instituciones, Nueva Economía Institucional, Costes de Transacción, Regiones, Gobernanza.

### Introducción

►► A lo largo de la última década del siglo XX, las principales ciudades de Galicia y el Norte de Portugal comenzaron un recorrido de acción colectiva que se prolonga hasta la actualidad y que busca configurar una red urbana que coordine e impulse el desarrollo de la región hispano-lusa del EixoAtlántico.

La gobernanza de la Euro-región del EixoAtlántico se configura por tanto en torno a una red de ciudades. Las protagonistas de la euro-región han sido aquellas ciudades que han intentado configurar un mecanismo de coordinación de sus actuaciones, un *lobby* que las dote de un mayor poder de acción

política y un conjunto de programas impulsores del desarrollo. La gobernanza ha tomado la forma de una asociación transfronteriza de dieciocho ciudades que constituyen el entramado del sistema urbano del eje Atlántico del noroeste peninsular. Por lo tanto, lo primero que destaca de la configuración actual del EixoAtlántico es que los actores que lo iniciaron y que lo lideran no son los gobiernos de España y Portugal, ni los gobiernos regionales o comunidades autónomas, ni el conjunto de los municipios existentes, ni tampoco directamente los ciudadanos de la región. La Euro-región fue creada y liderada por los gobiernos municipales de una serie de ciudades que voluntariamente deciden constituir un entramado institucional que va más allá de los modelos tradicionales del Estado-nación, pero que permite abordar cuestiones complejas de una realidad institucionalmente imperfecta.

La red de ciudades del EixoAtlántico se constituye jurídicamente de forma acorde a los marcos legales de España y Portugal y en un escenario comunitario que ha favorecido la libre circulación de personas, capitales, mercancías y servicios. Las ciudades constituyen actores de relevancia en la organización territorial de cada país, y la coordinación y acción conjunta de ciudades de distintos países dentro de una misma región permiten abordar con éxito problemas derivados de la presencia de externalidades o de la falta de sinergias y escasez de bienes públicos regionales.

Las instituciones, entendidas como las reglas de juego de la sociedad, constituyen una estructura de incentivos para las actividades políticas, económicas y sociales. Para una adecuada configuración del EixoAtlántico como institución y como estructura de gobernanza debemos preguntarnos ¿qué sabemos sobre las instituciones?. Y a pesar de que nuestro conocimiento sobre las mismas es ciertamente imperfecto, resulta necesario constatar el estado de conocimiento sobre el particular.

Este trabajo abre un programa de investigación que realiza un acercamiento a la Euro-región del EixoAtlántico desde los nuevos enfoques que recientemente han avanzado en el conocimiento de las relaciones entre instituciones, política y economía. Las ciencias sociales han abordado el estudio de

estas relaciones sobre nuevas bases teóricas, y el análisis de diversas experiencias a lo largo de la geografía y la historia nos ha permitido extraer ciertos conocimientos sobre como funcionan las mismas. Pues bien, el análisis positivo sobre las instituciones, la política y la economía constituye la base sobre la que someter a análisis la gobernanza de la Euro-región. Asimismo, este tipo de análisis también resulta imprescindible para poder formular propuestas normativas que intenten configurar fórmulas de gobernanza que favorezcan una mejor ordenación de las relaciones entre instituciones, política y economía en la Euro-región.

Este artículo constituye una primera aproximación a esta agenda de trabajo, intentando presentar el estado de conocimientos sobre algunas cuestiones relevantes. El apartado 2 presenta el programa de la Nueva Economía Institucional. El apartado 3 presenta algunas de las conclusiones existentes sobre la relación entre instituciones y desarrollo, incluyendo la formulación de una versión regional del Teorema de Coase que destaca la importancia de los factores transaccionales en el análisis regional. El apartado 4 se centra en la cuestión de los costes de transacción en política y la gobernanza. Finalmente, el trabajo se cierra con un apartado de conclusiones.

### La Nueva Economía Institucional

Durante décadas, el programa de trabajo de la economía neoclásica se olvidó de las instituciones. Trabajaba en un mundo de mercados sin fricciones, con agentes racionales perfectos y maximizadores. Pero en las últimas dos décadas del siglo XX se ha producido el desarrollo de un programa de investigación económica que sobre bases teóricas renovadas incorpora de nuevo el papel de las instituciones a la agenda de investigación principal en economía. La Nueva Economía Institucional (NEI) inició su recorrido rectificando el marco de la economía neoclásica a través de la noción *coaseana* de costes de transacción (COASE, 1937; 1960) y de la *northiana* de instituciones (NORTH, 1990a), pero respetando el individualismo metodológico, el criterio de eficiencia y la noción de intercambio (CABALLERO, 2001, 2002a). En los últimos años, han surgido propuestas en la NEI que intentan rectificar parcialmente estos

tres elementos, tal ha sido el caso del individualismo institucional, de la incorporación de factores distributivos y de la importancia de la coerción en los intercambios (NYE, 1997; OLSON, 2000; TOBOSO, 2001; TOBOSO y COMPÉS, 2003). Pero en todo caso, la NEI no se edificó sobre las bases del institucionalismo norteamericano de finales del siglo XIX y principios del XX, bases que incorporaban el holismo y un énfasis en la distribución y en los elementos del poder (CABALLERO, 2004).

La teoría económica neoclásica constituye una pieza explicativa de interés relativo, pues su aplicación solo es efectiva en un mundo próximo al modelo de costes de transacción nulos. Los costes de transacción son los derivados de realizar la función de transacción, y se corresponden con los costes de suscripción, control y cumplimiento de realizar contratos explícita o implícitamente. El Teorema de Coase (1960) mostró que la economía neoclásica ortodoxa trabajaba en un mundo en el que no existían costes de transacción. En la medida en que la realidad económica se caracterice por la existencia de instituciones que reduzcan los costes de transacción podemos utilizar la teoría económica neoclásica con mayor acierto. Sin embargo, cuando las instituciones de una sociedad no constituyen un marco adecuado para reducir los costes de transacción, el pensamiento neoclásico reduce su capacidad explicativa y analítica de la realidad económica.

La propuesta teórica del programa de la Nueva Economía Institucional puede presentarse a través de una serie de rasgos característicos: 1) El análisis económico aborda el estudio de las transacciones en un mundo en el que intercambiar es costoso. 2) Las instituciones formales, informales y los mecanismos de ejecución determinan el nivel de los costes de transacción. 3) De acuerdo con el Teorema de Coase, estos costes establecen las transacciones que son viables en una economía. 4) Las instituciones tienen un carácter específico en el tiempo y en el espacio que imposibilita la universalidad del análisis positivo y normativo sobre las bases de una economía neoclásica ortodoxa. 5) El análisis económico necesita ser sensible a la ciencia regional desde un enfoque institucionalmente integrado, tal como concluye una versión regional del Teorema de Coase (CABALLERO, 2002b). 6) Las instituciones afectan al crecimiento eco-

nómico, y determinan los incentivos de los individuos para la formación de tecnología y la acumulación de trabajo y capital. 7) El análisis institucional exige un planteamiento multidisciplinar que asuma modelos de comportamiento humano más amplios que los habituales en economía y que incorpore elementos históricos, políticos, culturales, cognitivos y sociales. 8) Los individuos forman organizaciones a través de estructuras de gobernanza en un “segundo orden de actividad economizadora” que está restringida por el marco institucional existente (WILLIAMSON, 2000). 9) Los individuos poseen racionalidad limitada y la explicación del comportamiento humano en economía debe incorporar el papel de los modelos mentales subjetivos, de los procesos cognitivos y del aprendizaje (NORTH, 2005). 10) Los patrones específicos de temporalidad y secuencia de los procesos históricos son importantes. 11) En los procesos de cambio institucional se produce una dependencia de la senda que muestra rendimientos crecientes en un mundo “no ergódico”, lo que implica dificultad en la predicción a pesar del peso de las inercias institucionales<sup>5</sup>. 12) La evolución institucional puede sostener situaciones de ineficiencia, también en términos de eficiencia adaptativa. 13) Un “shock” o un “gran golpe” en una sociedad puede permitir procesos de aprendizaje que reconduzcan a determinadas situaciones a esa sociedad. 13) Los códigos y normas de conducta, el sistema de derechos de propiedad y el sistema político constituyen parte de la matriz institucional de una sociedad. 14) Los costes de transacción son elevados en los mercados políticos, más aún que en los mercados económicos (NORTH, 1990b). 15) Las instituciones políticas resultan claves en la configuración de una solución institucional que abarate las transacciones. 16) El Estado es un elemento central del marco institucional al poseer el poder de coerción y actuar como mecanismo de ejecución de contratos. 17) La democracia con sufragio universal aparece como una fórmula de eficiencia en los mercados políticos (NORTH, 1990b). 18) La política económica se ve afectada por los incentivos que las instituciones políticas establecen a los actores políticos. 19) El éxito de la política económica exige que existan unos fundamentos institucionales adecuados para la aplicación de esa política. 20) El establecimiento de un Estado contractual puede convertirse en un elemento clave para el crecimiento económico y la formación de una política económica moderna. 21) Las políticas fiscales y financieras modernas pueden aplicarse

con mayor grado de éxito sobre sistemas contractuales que combinen democracia y mercado, aunque siempre dependerá del marco institucional concreto. 22) La “caja negra” del Estado establece instituciones que sesgan las políticas públicas, por ejemplo al establecer el número de actores de veto o al centrar las citas electorales en los candidatos o en los partidos. 23) En la estructura organizativa del Estado se encuentran los parlamentos, cuya organización tiene efectos sobre la política económica y el propio poder del ejecutivo. 24) Los sistemas de descentralización política pueden favorecer la eficiencia y el mercado, pero ello dependerá de la fórmula institucional concreta con la que se lleve a cabo. 25) Un elemento relevante para la eficiencia del marco institucional es la capacidad de garantizar la credibilidad de los compromisos (NORTH, 1993).

Sobre estas bases teóricas, el análisis propuesto de las instituciones no implica ni una concepción determinista de la evolución institucional ni un enfoque constitucionalista. En primer lugar, este enfoque institucional incorpora la importancia de los actos en la configuración de la senda histórica, en el sentido de las propuestas de NORTH (1990a) y DIXIT (1996). De este modo, asumimos la “no ergodicidad” del cambio institucional, lo que nos permite conjugar una senda con rendimientos crecientes con la importancia de episodios concretos (NORTH, 2005). Negamos así el determinismo histórico, pero aceptamos la fuerza de ciertas inercias institucionales (DAVID, 1985, 1994). En segundo lugar, este enfoque señala la importancia de los procesos históricos de cambio institucional, que conjugan actos y reglas, de modo que negamos una postura constitucionalista que tiende a explicarlo todo en base a una Constitución (DIXIT, 1996; CABALLERO y ARIAS, 2003).

Las instituciones vuelven a estar en el núcleo de la ciencia económica cuando se inicia el siglo XXI. Los economistas constatan que sin las instituciones no es viable el desarrollo del análisis económico positivo. Las claves del éxito o del fracaso de una economía no pueden comprenderse sin incorporar el análisis institucional. La historia económica puede aportar una amplia gama de casos de estudio, y acontecimientos recientes, como la transición a la economía de mercado en la Europa del Este, el Silicon Valley y los problemas de

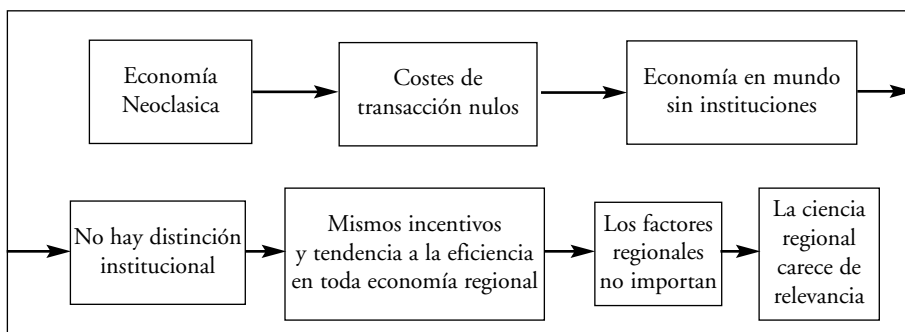
las políticas económicas en los países en desarrollo, recalcan también la importancia de las instituciones. Por ello, los economistas han renovado su interés en las instituciones y formulado un pensamiento económico enriquecido institucionalmente bastante potente, aunque todavía incipiente. El reconocimiento a esta corriente de pensamiento se evidencia con la concesión del Premio Nobel de Economía a los dos principales referentes de la NEI, RONALD COASE y DOUGLASS NORTH, con el creciente peso de la International Society for New Institutional Economics o con varios de los principales Informes del Banco Mundial centrados en aspectos institucionales (BURKI y PERRY, 1998; BANCO MUNDIAL, 2002).

### **Instituciones, Costes de transacción y Desarrollo**

Según el Teorema de Coase, si las transacciones no tienen costes, los individuos racionales realizarán todas las transmisiones de derechos que supongan que la titularidad de esos derechos se ceda desde las manos de aquellos titulares que los valoran menos a las de aquellos que los valoran más: ninguna mejora paretiana de eficiencia quedaría sin realizar. De este modo, en el escenario neoclásico institucional, con racionalidad perfecta y sin costes de transacción (al cual se refiere el teorema de Coase), la actividad económica se concibe como la cesión sin fricciones de los distintos recursos hacia sus usos más valorados. Desde esta perspectiva, la economía funciona en un escenario tendente a la eficiencia, y si esta no se alcanza, la selección competitiva hará que solo pervivan en el futuro inmediato los mecanismos eficientes.

De esta situación cabe derivar una versión regional del Teorema de Coase según la cual el marco regional no afecta al crecimiento económico cuando el coste de realizar transacciones es cero. Además es posible presentar un corolario más según el cual las condiciones regionales no importarían: en todo caso se lograría el plan eficiente. Si todas las economías regionales funcionan en el mismo sentido (en el expuesto por la economía neoclásica), no hay lugar para la distinción entre economías regionales, y la ciencia regional carecería de un espacio de trabajo propio y singular dentro del contexto general de la ciencia económica (figura 1).

Figura 1: Versión Regional del Teorema de Coase



Fuente: Elaboración propia.

La evidencia histórica y empírica demuestra la invalidez de los argumentos neoclásicos pre-coaseanos. El optimista pronóstico neoclásico que preveía la maximización del ingreso agregado choca con una realidad económica en la cual el desarrollo aparece como algo posible pero que no resulta determinísticamente inevitable<sup>1</sup>. La ortodoxia neoclásica ponía la atención en los factores de producción para explicar los resultados económicos, y acababa indicando que la carencia de capital constituía el elemento central para explicar la pobreza de los países no desarrollados. Al apuntar a las imperfecciones en los mercados internacionales de capital para explicar el subdesarrollo, aceptaba *de facto* la relevancia de un elemento de naturaleza tan claramente institucional.

Pero la relevancia de las instituciones va mucho más allá que a una rectificación parcial del discurso neoclásico como la presentada. El problema del desarrollo regional no puede explicarse satisfactoriamente haciendo referencia solamente al imperfecto mercado de capitales: se requiere un enfoque institucional que supone un nuevo paradigma de comprensión de lo regional. Como punto de partida cabe resaltar que las bases teóricas de la NEI permiten la

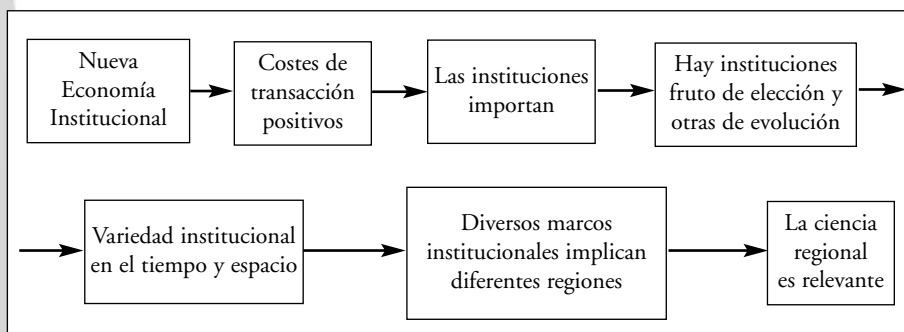
<sup>1</sup> De este modo, aún destacando el peso de las instituciones como inductoras de estabilidad, el enfoque neoinstitucionalista de costes de transacción no cierra posibilidades al debate y opciones político-económicas para las distintas regiones: se ve cada acción como un episodio de un juego con reglas pero con cierta libertad (DIXIT, 1996). Como señala EGGERTSSON (1997; 1998), en un mundo de información y conocimiento limitado aumentan los grados de libertad de los procesos político-económicos.

construcción de un enfoque de economía regional de los costes de transacción, el cual incorpora como nociones centrales la de costes de transacción e instituciones.

En una economía con costes de transacción positivos, los derechos sobre los recursos no se acaban situando en donde más se valoran, porque esos costes impiden que ciertas transacciones sean rentables. Las instituciones regionales van a afectar al nivel de esos costes, y consecuentemente determinan el nivel del ingreso agregado de cada región. La propia variedad institucional está detrás de la posibilidad de delimitar las regiones, y la propia identidad de cada región es consustancial a la naturaleza institucional de esa región.

El hilo argumental institucional señala que distintas instituciones generan distintos niveles de costes de transacción, lo cual conlleva diferentes niveles de eficiencia en las distintas regiones. La diversidad institucional implica la necesidad de que el economista estudie el funcionamiento económico de las distintas regiones. La ciencia regional o nueva geografía económica encuentra así su espacio de trabajo: el profundizar en el conocimiento de la realidad económica de cada región, así como extraer conocimientos de las distintas experiencias regionales para formular una teoría general de la economía regional íntimamente unida a una teoría del cambio institucional.

Figura 2: La ciencia regional en un enfoque nuevo institucional



Fuente. Elaboración propia

Asimismo, la Nueva Economía Institucional va a defender la no universalidad de las conclusiones de la ciencia económica tanto en el plano positivo como en el normativo. En este sentido, vemos cómo economías caracterizadas por historias institucionales, capitales sociales o modelos estatales distintos tienen comportamientos y naturalezas distintas, de forma que, las conclusiones del análisis económico positivo obtenidas para una economía no son exportables a otras: “hay diferentes respuestas para cada país y cada situación histórica” (COASE, 1999a). A lo largo del tiempo y del espacio existen y han existido diferentes instituciones y diferentes economías, y un enfoque institucional no puede obviar que una realidad fundamentalmente diferente puede requerir una teoría diferente. Asimismo, las prescripciones normativas elaboradas para conseguir ciertos objetivos en una economía no tienen por qué ser adecuadas para otras economías: “no existe un único camino para mejorar el sistema económico porque todo depende de la sociedad en que se esté” señala coherentemente COASE (1999a)<sup>2</sup>.

En este punto, cabe señalar la relevancia de la dimensión espacial-territorial para el análisis positivo de la economía regional, considerando que las instituciones están vinculadas a una determinada geografía-territorio. Esta dimensión ha sido asumida y desarrollada en la ciencia regional desde diferentes posturas, de lo cual FUJITA *et al* (1999) o LASUÉN (2001) pueden constituir buenos ejemplos.

Sobre las bases nuevo institucionales expuestas, e incorporando los conocimientos que sobre la relación entre cambio institucional y cambio económico ha aportado la Nueva Economía Institucional, el estudio del desarrollo regional experimenta un destacado proceso de enriquecimiento a lo largo de

---

<sup>2</sup>. De este modo, el éxito de las propuesta normativas va a depender de su coherencia con el marco institucional básico. Las propuestas de reforma de mercado deben realizarse solamente cuando los fundamentos institucionales de la economía permitan que los mercados puedan funcionar eficientemente. La aceptación de estas consideraciones ha generado, por ejemplo, que el Consenso de Santiago haya ido introduciéndose con fuerza en el debate sobre desarrollo, y sustituyendo progresivamente al Consenso de Washington (BURKI y PERRY, 1998).

los últimos años. El elemento institucional aparece ahora como factor explicativo determinante del desarrollo.

Una función neoclásica de producción del tipo  $Y=F(K,L)$ <sup>3</sup> sería apropiada en un mundo con costes de transacción nulos en el cual la única restricción importante es la tecnología. En ese mundo en el cual negociar no cuesta, dado el capital, el trabajo y la tecnología obtenemos el nivel de producción. Sin embargo, desde una perspectiva institucional, una función de producción como la expuesta adolece de un problema relevante: con la misma tecnología, capital y trabajo el nivel de producción podría diferir en dos sociedades con distinto marco institucional<sup>4</sup>. Esto es así porque en la realidad las instituciones existentes no son las de los mercados perfectos que proponen los neoclásicos. En el mundo real, caracterizado por instituciones no eficientes, el nivel de producción no alcanza el máximo tecnológicamente factible. Y en este escenario, los factores espaciales-territoriales acaparan también importancia considerable: piénsese por ejemplo en los modelos de interacción entre lo económico y lo político para el caso de desarrollo regional del tipo centro-periferia (véase LASUÉN, 2001:51) para un caso intuitivo sobre la relevancia de estos elementos).

Las instituciones importan (tal como BURKI y PERRY (1998) titulan su importante informe sobre el desarrollo económico en Latinoamérica para el Banco Mundial) y deben ser incorporadas al analizar la producción, bien sea como stock institucional, bien como función institucional de producción, bien como ambas. Por ello, una fórmula del tipo  $Y=fi(K,L,I)$ <sup>5</sup> resulta más completa que una visión centrada en tecnología, trabajo y capital, y además las instituciones nos acercan más a la idea de economía regional y a la dimensión espacial territorial.

<sup>3</sup>. Donde Y es el nivel de producción, K el volumen de capital, L el volumen de trabajo y F la función que recoge el estado de la tecnología.

<sup>4</sup>. Por ejemplo, los resultados económicos de un sistema socialista y los de un sistema capitalista pueden diferir en gran cuantía, aún cuando los niveles de tecnología, capital y trabajo fuesen idénticos. El factor institucional y organizacional de cada régimen es una variable explicativa.

<sup>5</sup>. Donde Y es el nivel de producción, fi una función tecnológica-institucional, K el nivel de capital, L el de trabajo e I el stock institucional.

El análisis aplicado ha generado además un amplio consenso entre los economistas estudiosos del crecimiento económico sobre que la cualidad institucional es la clave para explicar las sendas hacia la prosperidad en todo el mundo (RODRIK, 2004). En esta línea se pueden señalar trabajos como KNACK y KEEFER (1995), que concluyen la importancia de los derechos de propiedad para el crecimiento económico así como la de varios factores institucionales para la convergencia entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, o CHONG y CALDERÓN (1997), que señalan cómo las mejoras institucionales favorecen el crecimiento en países en desarrollo. Pues bien, una hipótesis de trabajo tiende a explicar las diferencias de crecimiento entre países en función de las grandes variantes institucionales-políticas, mientras las divergencias residuales en el crecimiento de las regiones de un mismo país intentarían explicarse en función de las diferencias organizativas regionales (ETTLINGER, 1992; LASUÉN, 2001). Se trata de una hipótesis ambiciosa, respaldada por análisis empíricos tales como los de BARRO y SALA I MARTÍ (1995), quienes entre otras cosas concluyen que la convergencia absoluta aparece más entre regiones de un país que entre países (y lo corroboran para Japón, Estados Unidos y varios países europeos). Detrás de esto subyace que la homogeneidad relativa de un país en factores como preferencias, tecnologías e instituciones políticas supone que el estado estacionario de las distintas regiones sea similar, estimándose un beta de convergencia de un 2-3% para los distintos casos (manifestando una lenta velocidad de convergencia). No obstante, la posibilidad de fuerte interconexión entre regiones pertenecientes a distintos países puede provocar tendencias de atracción muy fuertes. Este es el caso de regiones limítrofes que constituyen un área económica integrada. El análisis de la región del Eixo Atlántico debe incorporar estos factores.

### **Política, Costes de Transacción y Gobernanza**

Durante muchas décadas la economía neoclásica consideró a la empresa como una “figura misteriosa” cuya existencia se tomaba como dada (HAHN, 1981). La aportación de RONALD COASE (1937) sobre la naturaleza de la empresa inició una línea de investigación en economía que ha estudiado a la empresa como una estructura organizativa que permite la realización de trans-

acciones. De este modo, la nueva economía institucional ha intentado “abrir la caja negra” de la empresa: el estudio de su gobernanza (WILLIAMSON, 2000).

Por su parte, el análisis económico de las instituciones y mercados políticos experimentó una evolución similar. Durante décadas, los economistas buscaron detectar fallos de mercado que la actuación pública debería corregir, pero no indagaban sobre cómo se producía la toma de decisiones que debería dar solución a los problemas económicos presentados. La teoría de la elección pública rompió con esta situación al asumir el modelo del *homo-economicus* para los actores políticos y analizar los mercados políticos (DOWNS, 1957; BUCHANAN, 1966). Posteriormente, el desarrollo de la nueva economía institucional generó un sólido cuerpo teórico que permitió incorporar los avances de la economía de la organización al análisis económico de las instituciones políticas (NORTH, 1990a, 1990b; FURUBOTN y RICHTER, 1998; WILLIAMSON, 2000; CABALLERO, 2002a; TOBOSO y COMPÉS, 2003). Desde este enfoque, la gobernanza de los procesos políticos ocupa así un lugar de referencia en la agenda de trabajo de las ciencias sociales, siendo clave la noción de costes de transacción y su relación con las instituciones.

Si la presencia de costes de transacción afecta de forma decisiva a los intercambios económicos, todavía mayor relevancia tienen en el funcionamiento de los mercados políticos<sup>6</sup>. La peculiar naturaleza e intensidad de estos costes en las transacciones políticas los convierte en un instrumento conceptual insustituible para una adecuada comprensión de lo político. En este sentido, para el desarrollo teórico de una propuesta institucional para los procesos políticos son cruciales varias consideraciones.

---

<sup>6</sup>. Los mercados políticos poseen otros dos rasgos destacables: por una parte, el bajo poder de los incentivos en el proceso político; por otra, el que la fuerza de selección y evolución en los mercados políticos resulte más lenta y débil que en los mercados económicos, de lo que se deriva un menor grado de eficiencia y una selección menos intensa de organizaciones (DIXIT, 1996).

Primero, y fundamental, mientras la competencia económica ocurre sobre derechos de propiedad seguros, la competencia política incluye la lucha por la autoridad, lo cual supone el cambio de derechos. Por ello, la política se mueve sobre un conjunto de reglas menos seguras, dificultándose la definición de un orden que favorezca el intercambio (CABALLERO y ARIAS, 2003).

Segundo, los costes de transacción tienden a ser sistemáticamente más elevados en los mercados políticos que en los económicos, y ello por una pluralidad de razones: A) En los contratos políticos las partes contratantes no se muestran perfectamente identificables, y esto sucede especialmente cuando alguna de las partes es sujeto múltiple; de igual modo, muchos contratos políticos no son explícitos, formales, y descansan en acuerdos verbales e incluso tácitos. B) Incluso cuando son explícitos, los contratos políticos responden claramente al prototipo de contrato incompleto, con términos vagos e interpretables; ello hace que las relaciones de poder *ex-post* importen mucho: la posesión de los derechos residuales de control resulta clave cuando, por ejemplo, se produce una eventualidad no contratada (EPSTEIN y O'HALLORAN, 1999). Además, esos derechos de control *ex-post* ejercen notable influencia sobre los acuerdos contractuales *ex-ante*. C) Como ya se ha sugerido, los derechos de propiedad están sujetos a fuertes restricciones en la interacción política: ni son seguros, ni los agentes los poseen de una forma ilimitada. D) En los contratos políticos un objeto fundamental del intercambio son las promesas de actuación política, pero tales promesas típicamente no están sometidas a un mecanismo de cumplimiento (*third part enforcement*). E) Las transacciones políticas afectan a multitud de agentes (debido a la amplia presencia de efectos desbordamiento) lo cual permite la interpretación de la interacción entre agentes políticos en términos de una relación de agencia común con múltiples principales (DIXIT, 1996). F) Las situaciones de información asimétrica y de acción colectiva, son particularmente relevantes en los mercados políticos, lo que incide con fuerza en el valor de los costes de transacción. Además, la estructura de la relación de agencia entre los actores políticos tiende a ser especialmente compleja: piénsese en la relación vertical de agencia electorado-parlamento-gobierno-burocracia, y en la

que viene impuesta por la distribución territorial del poder<sup>7</sup>. G) Existe evidencia de que desde el ámbito de las relaciones económicas se tiende a trasvasar hacia el sector público la agenda de asuntos que incorporan mayores costes de transacción (NORTH, 1990b). H) Por último, el carácter intertemporal de los intercambios políticos eleva los costes de transacción. Es el caso de contratos que no son considerados simultáneamente para su aprobación y el de aquellas transacciones cuyos flujos de beneficios no son contemporáneos<sup>8</sup> (CABALLERO y ARIAS, 2003).

Por todo ello las instituciones desarrollan un papel clave como economizadoras de costes de transacción. Según la propuesta de WILLIAMSON (2000), dadas las normas informales y evolutivas, la primera gran elección de una sociedad se corresponde con las reglas que ordenan los procesos políticos. En un segundo orden de economización de costes de transacción hay que optar por las estructuras de gobernanza más eficientes dadas las reglas políticas del sistema. También en la configuración de la gobernanza del EixoAtlántico deben valorarse estas cuestiones para conseguir una adecuada solución institucional.

### Conclusiones

Este artículo presenta un panorama sobre cuestiones claves referentes a instituciones, costes de transacción, procesos políticos, gobernanza y desarrollo. De este modo, se intenta mostrar cuales son los fundamentos científicos sobre los que se puede abordar con acierto la definición de un marco institu-

<sup>7</sup>. Los mercados del voto constituyen un buen ejemplo de altos costes de transacción en el intercambio entre votantes y candidatos. El voto a una determinada candidatura es interpretable como una inversión irreversible en activos específicos, lo cual dota a la relación *ex-post* de un alto riesgo de expropiación, característica de las situaciones de “números pequeños”, conforme a los planteamientos williamsonianos.

<sup>8</sup>. Y junto a todo ello, dos últimos y complejos factores vienen a añadir incertidumbre y a potenciar el valor de los costes de la transacción política: por un lado, la presencia de modelos mentales e ideologías bien distintas en los mercados políticos complica la posibilidad de llevar a cabo transacciones al elevar sus costes. Por otro, el nivel de capital social de una sociedad se constituye en un determinante del nivel de costes de transacción al favorecer o dificultar las transacciones y la tendencia a la cooperación.

cional. En concreto, estos conocimientos, sin ser de aplicación directa para la configuración del Eixo Atlántico, sí deben ser valorados en su adecuada magnitud para abordar este proyecto con éxito. Y es que detrás de cualquier acción política o social siempre existe un conjunto de conocimientos, creencias e ideas que nutren las conductas de forma más o menos consciente. En este sentido, para cambiar las instituciones resulta relevante cambiar previamente las ideas y las creencias. Por ello, la formación en economía política y de las instituciones, que evidencia costes y beneficios de las distintas decisiones, es vital para el acierto en la elección pública.

El panorama recogido en los tres epígrafes anteriores constituye el acervo de conocimiento actual que desde bases teóricas renovadas se ha formulado sobre las instituciones. Es el núcleo del pensamiento vigente en organismos como el Banco Mundial y otras importantes agencias de desarrollo.

En esta primera aproximación hemos intentado dejar constancia de las principales lecciones que sobre las instituciones pueden aportar las ciencias sociales en la actualidad. De este modo hemos abierto un programa de trabajo que paulatinamente debe ir abordando cuestiones más concretas del Eixo Atlántico con una adecuada combinación de rigor y realismo. Esta línea de investigación resulta novedosa y genuina, y permite perfilar una agenda realmente amplia.

Entre los factores institucionales que la gobernanza de la Euro-región debe tener presentes están los factores temporales, las normas informales y los procesos de aprendizaje. La dinámica temporal de los procesos de cambio institucional supone que existe una dependencia de la senda que implica ciertas inercias del pasado que dificultan las capacidades de acción pública. Las normas informales de la sociedad se convierten en restricciones que el *policy-maker* debe valorar porque la adopción de decisiones políticas o de reglas formales no coherentes con el entramado informal de la sociedad constituye la vía para el fracaso político y económico. El cambio de creencias y los procesos de aprendizaje social se convierten en elementos centrales para reformar los marcos institucionales de forma adaptativa a los tiempos cambiantes en que vivimos. Y es que

las instituciones que favorecen el desarrollo a lo largo del tiempo son aquellas capaz de adaptarse ante nuevas contingencias, para lo que deben permitir procesos de prueba y error, con capacidad de eliminar las soluciones no efectivas.

El programa de la nueva economía institucional y sus extensiones en otras ciencias sociales resultan útiles para abordar cuestiones concretas de la definición institucional del EixoAtlántico. Pensemos en la definición de los órganos de dirección de Eixo, en las políticas potenciadoras del desarrollo que intenta aplicar, en los efectos que puede tener sobre los costes de transacción en la economía o en los procesos de integración que existen entre la comunidad autónoma gallega y el norte de Portugal. Estas y otras cuestiones pueden ser abordadas desde el enfoque que estas páginas ha recogido. En este sentido, este es el mayor valor añadido de este artículo: el de la propuesta. Proponiendo abordar cuestiones relevantes del EixoAtlántico desde el enfoque que hemos expuesto. ◀◀

### Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2002). *Instituciones para los mercados*. Informe sobre el Desarrollo Mundial, N. 24, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- BARRO, R. y X. SALA I MARTI (1995): *Economic Growth*. MacGraw Hill. Nueva York.
- BUCHANAN, J. M. (1966). “An Individualistic Theory of Political Process”, en BUCHANAN, J. M. (1987). *Economics. Between Predictive Theory and Moral Philosophy*, Texas: Texas University Press..
- BURKI, J. y G.E. PERRY (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Latin America and Caribbean Studies Viewpoints Series, Washington D. C: World Bank.
- CABALLERO, G. (2001). “La Nueva Economía Institucional”, *Sistema*, N. 156, pp. 59-86.
- CABALLERO, G. (2002a). “El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político”, *Ekonomiaz*, N. 50, pp. 230-261.

- CABALLERO, G. (2002b). “La Economía Regional de los Costes de Transacción: un Enfoque Neoinstitucional”, *Revista Asturiana de Economía*, N. 25, pp. 167-186.
- CABALLERO, G. (2004). “Instituciones e Historia Económica: enfoques y teorías institucionales”, *Revista de Economía Institucional*, N. 10, pp. 135-158.
- CABALLERO, G. y ARIAS, X. C. (2003). “Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de costes de transacción”, *Revista Española de Ciencia Política*, N. 8, pp. 131-161.
- COASE, R. H. (1937). “The Nature of the Firm”, *Economica*, N. 4, pp. 386-405.
- COASE, R. H. (1960). “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, V. 3, N. 1, pp. 1-44.
- COASE, R. H. (1999a). “An Interview with Ronald Coase”, *ISNIE Newsletter*, Vol. 2, N. 1, pp. 3-10.
- COASE, R. H. (1999b). “The task of the Society”, *ISNIE Newsletter*, Vol. 2, N. 2, pp. 16.
- CHONG, A y C. CALDERÓN (1997). “Empirical Tests on the Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth”, Washington, D. C. World Bank (mimeo).
- DAVID, P. A. (1985). “Clio and the Economics of QWERTY”, *American Economic Review*, Vol. 75, N. 2, pp. 332-37.
- DAVID, P. A. (1994). “Why are Institutions the “Carriers of History”? Path Dependence and the Evolution of Conventions, Organizations and Institutions”, *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 5, N. 2, pp. 205-220.
- DIXIT, A. (1996). *The making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge: The MIT Press.
- DOWNES, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.

- EGGERTSSON, T. (1997). "The Old Theory of Economic Policy and the New Institutionalism", *World Development*, Vol. 25, N.8, pp. 1187-1203.
- EGGERTSSON, T. (1998). "Limits to Institutional Reforms", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 100, N. 1, pp. 335-357.
- EPSTEIN, D. y S. O'HALLORAN (1999). *Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ETTLINGER, N. (1992). "Modes of Corporate Organization and the Geography of Development", *Journal of Regional Science Association*, Vol. 71, N. 2, pp. 107-126.
- FUJITA, M. et al (1999): *The Spatial Economy*. MIT Press.
- FURUBOTN, E. G. y RICHTER, R. (1998). *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, Michigan: The University of Michigan Press.
- HAHN, F. "General Equilibrium Theory", en BELL, D. y KRISTOL, I. (1981). *The Crisis in Economic Theory*, Nueva York: Basic Books.
- KNACK, S. y KEEFER, P. (1995). "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures", *Economics and Politics*, Vol. 7, N. 3, pp. 207-227.
- LASUÉN, J. R. (2001). "Territorio, Tecnología y Organización", *Revista de Estudios Empresariales*, N. 8, pp. 47-57.
- NORTH, D. C. (1990a). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NORTH, D. C. (1990b). "A Transaction Cost Theory of Politics". *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, N. 4, pp. 355-367.
- NORTH, D. C. (1993). "Institutions and Credible Commitment", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 149, N. 1, pp.11-23.
- NORTH, D. C. (1994). "Economic Performance through Time", *The American Economic Review*, Vol. 84, N. 3, pp. 359-368.

- NORTH, D. C. (2005). *Understanding the process of economic change*, Princeton: University Press.
- NYE, J. V. “Thinking about the State: Property Rights, Trade, and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion”, pp. 121-144, en DROBAK, J. N. y NYE, J. (Eds.) (1997). *The Frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego: Academic Press.
- OLSON, M. (2000). *Power and Prosperity*, Nueva York: Basic Books.
- RODRIK, D. (2004). *Getting Institutions Right*, Harvard University (mimeo).
- TOBOSO, F. (2001). “Institutional individualism and institutional change: the search for a middle way mode of explanation”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 25, pp. 765-783.
- TOBOSO, F. y COMPÉS, R. (2003). “Nuevas Tendencias Analíticas en el ámbito de la Nueva Economía Institucional. La incorporación de los aspectos distributivos”, *El Trimestre Económico*, N. 280, pp. 637-671.
- WILLIAMSON, O. E. (2000). “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”, *Journal of Economic Literature*

CLIENTELISMO E GOBERNANZA:  
UNHA ANÁLISE DA FUNCIONALIDADE DO CLIENTISMO

*Miguel Anxo Bastos Boubeta*

Profesor de Ciencia Política y de la Administración  
de la Universidad de Santiago de Compostela

*Miguel Anxo Bastos Boubeta*

Universidade de Santiago

**Currículo Vitae:** Miguel Anxo Bastos Boubeta é Profesor Titular de Ciencia Política e da Administración na Facultade de Ciencias Políticas e Sociais da USC onde ensina Políticas Públicas . Súa última publicación foi:” A intervención estatal non pode ser defendida cientificamente: Unha crítica” na revista *Procesos de Mercado*. Correo electrónico: cpmababo@usc.es

Gabriel Mercado ten estudos de filosofía e de ciencia política. Atopase ampliando estudos de ciencia política na Universidade de Heildeberg en Alemaña. Correo electrónico: juliogabri.mercado@rai.usc.es

**Índice:** 1. Introducción; 2. Unha visión do clientelismo á luz da escola austríaca e do populismo posmoderno; 3. Clientelismo, participación política e eficacia administrativa; 4. Conclusión; Bibliografía.

*“Yo prefiero un buen político un poco corrupto a un político imbécil y puro. También porque, después de todo constituye un buen aliciente si puedes tener algo de plata, quizá atraigas a personas mejores: hay que tener un poco de cinismo en política”*

Giovanni Sartori (Sartori, 1997: 322)

*“De este modo bajo el lema vive y deja vivir, el programa electoral de las municipales de 1983 de JB prometía explícitamente a los vecinos como puntos estrella, la rebaja de impuestos, la anulación de los expedientes de infracción urbanística abiertos por la anterior corporación (más de cien) y flexibilidad en la concesión de licencias de la mano del mítico (e ilegal) Plan de la Costa”*

Programa electoral del cacique JB (Máiz, 1993:140)

## Introducción

►► O clientelismo político, aínda na súa vertente contemporánea de clientelismo de partido (CAZORLA PÉREZ, 1996; WEINGROD, 1968), é unha práctica política case universalmente denostada (FERNÁNDEZ PRIETO, NÚÑEZ SEIXAS, ARTIAGA REGO E BALBOA, 1997) e rexeitada (GILSENAN, 1977), identificada co atraso político e co subdesenvolvemento. A pesares disto, trátase dun fenómeno que pervive incluso en sociedades avanzadas e modernas como a Galiza do século XXI, mentras que non se dá en lugares ou en épocas menos desenvoltas<sup>1</sup>. De feito, algúns autores como LEMARCHAND e LEGG (LEMARCHAND e LEGG, 1972) afirman todo o contrario, que o modernismo foi un factor esencial de modernización en sociedades desestruturadas e atomizadas nas que a confianza social é moi baixa.

O que pretendemos nesta nota é salientar os aspectos funcionais que para a boa gobernanza pode ter esta práctica analisándoa dende as novas aportacións que ten feito a escola austríaca e os teóricos neopopulistas asociados á revista *Telos* que ven a necesidade dunha reconversión radical das prácticas políticas achegándoas máis as necesidades dos cidadáns e desmitificando as políticas xerenciais e fordistas do novo estado xerencial que buscaría eliminar as relacións de confianza personal na práctica política en aras dun mayor control tecnocrático da vida pública (THEOBALD, 1983). No fondo estas formas de elaborar políticas tampouco difiren en exceso.

---

<sup>1</sup>. LUIS RONIGER, (RONIGER, 1983) analiza o fenómeno clientelar en perspectiva histórica e demostra que o clientelismo é unha práctica non determinada tanto pola escasez e a pobreza como por outros factores explicables pola estrutura política e social da comunidade política. Máis ben, o clientelismo sería nalgúns caos máis unha estratexia de defensa fronte a pobreza e a escasez que a causa orixinaria delas. A modernización tampouco é capaz de eliminar o clientelismo pois é unha práctica asociada a outros factores (MOUZELIS, 1985)..

### Unha visión do clientelismo á luz da escola austríaca e do populismo posmoderno.

As visións tradicionais do clientelismo víronse cuestionadas por dous desenvolvementos teóricos recentes que, se ben non se refiren directamente ao clientelismo, si que lle poden ser aplicados a fin de arrojar nova luz sobre o fenómeno. O primeiro deles é a aplicación que fan autores da escola austríaca como HANS-HERMANN HOPPE (HOPPE, 2004) do concepto de preferencia temporal aos estudos de política. A tese de HOPPE é que os gobernos que disfrutan dunha preferencia temporal máis baixa, isto é, que pensan a longo prazo, tenden a ter niveis impositivos máis baixos, menores regulacións e a ser en definitiva menos intrusivos cós gobernos máis orientados ao curto prazo, dado que poden pretender disfrutar como gobernantes das perspectivas derivadas dunha maior prosperidade nacional. Deste xeito, os gobernos privados como as monarquías tradicionais, nas que o estado é propiedade privada dunha familia, tenderán a cuidar máis do benestar a longo prazo das súas posesións cós gobernos cunha perspectiva máis curta. Esta idea pódese aplicar ao clientelismo, que goza dunha perspectiva temporal máis longa que modelos políticos máis modernizados, e, por tanto, tenderán a preocuparse máis do benestar a longo prazo dos seus cidadáns. O sistema clientelar ten moito de goberno privado (GRAZIANO, 1976). O patrón normalmente vive no mesmo lugar cós seus clientes e as súas relacións de confianza son froito na maior parte das ocasións dun trato continuado, en ocasión herdado a través de varias xeracións, polo que a súa preocupación polo benestar da comunidade é máis real que no caso do político que só ven a pedir o voto en época de eleccións (sí é que vai). A proba está en que as demandas políticas que fai son normalmente de infraestruturas modernizadoras ou de investimentos económicos no seu territorio. LEMARCHAND E LEGG (LEMARCHAND e LEGG, 1972) incluso afirman que nos sistemas políticos gobernados clientelaramente este tipo de demandas de modernización poden chegar a sobrecargar o sistema. Relacionado con este último punto están os desenvolvementos do neopopulismo ou populismo posmoderno, tal e como foi teorizado por autores como PICCONE (PICCONE, 1994; CANOVAN, 1999) ou GOTTFRIED (GOTTFRIED, 1999) e agrupados en torno á revista *Telos*. Estes autores cri-

tican con dureza ao goberno que eles chaman xerencial e que estaría caracterizado polo dominio dunhas élites que fundamentan a súa dominación na pretensión de posuir saberes e capacidades técnicas. Para os neopopulistas, estes tecnócratas buscarían lexitimar o seu poder desenvolvendo ideolóxicas políticas xustificadoras dun poder abstracto, centralizado e racionalizado, atacando ao mesmo tempo as formas políticas e as ideas que limiten tal poder. As formas clientelares de facer política non son do agrado desta nova élite xerencial pois basean seu poder na súa capacidade de establecer relacións personais, e do seu control territorial das bases sociais e coas súas demandas políticas moi alonxadas dos intereses desta clase. As demandas populistas e clientelares son orientadas ao benestar material da poboación ou a súa seguranza, o que se oporía aos designios xerenciais de políticas máis orientadas ao control ideolóxico e a conformación dunha estrutura política acada aos seus intereses. De feito, se analizamos as preocupacións políticas dos populistas estas pasarían polo desenvolvemento de estruturas, pola abundancia material e pola seguridade nas rúas, sendo extraño atopar demandas de corrección política nas universidades, de expansión da democracia no Oriente Medio ou do multiculturalismo. Os patróns clientelares, en efecto, non amosan ningún interese por controlar a educación, ou o contido ideolóxico dos medios de comunicación en sí, en conformidade coas ideas populistas de atender as preocupacións explícitas dos seus clientes, que case nunca pasan polas prioridades da clase xerencial. O clientelismo sería, deste xeito, un eficaz freo aos designios políticos dos xerencialistas e de aí viría boa parte do desprecio intelectual co que intentan debilitalo.

### **Clientelismo, participación política e eficacia administrativa**

O clientelismo adoita ser presentado polos medios de comunicación oficiais e por boa parte da literatura académica relativa as ciencias sociais como unha práctica que impide o desenvolvemento da democracia e que inhibe a participación cidadán na política. Sen embargo, os estudos especializados desmenten esta apreciación e simplemente a consideran como unha forma peculiar de estruturar a vida política característica de sociedades cun baixo nivel de confianza social e cun elevado grao de atomización política (EISENSTADT E RONIGER, 1980) sen que isto teña porque derivar en algo negati-

vo para a formación social. De feito, as consecuencias da falta de confianza social reflíctense en factores como a organización política ou incluso no tamaño e estrutura das empresas, pero isto, como apunta FUKUYAMA (FUKUYAMA, 1998) no seu libro sobre a confianza, non necesariamente deriva nun peor desempeño económico ou nunha sociedade máis atrasada, só nunha sociedade cunhas determinadas características, con rasgos negativos pero tamén positivos.

En efecto, os modos clientelares de facer política que caracterizan determinadas áreas de Galiza non deixan de ser na nosa opinión unha adaptación das estruturas políticas e burocráticas estatais as peculiares características culturais e políticas da nosa terra realizadas a través da intermediación do que NANCY ROBERTS (1996) chama empresarios de políticas. Sabemos que o intermediario goza da mala fama no común da xente, pero calquer estudoso da economía austríaca sabe da súa enorme importancia na vida económica, pois sen eles non poden funcionar as engranaxes da economía, como nos lembra BLOCK (BLOCK, 1993) no seu magnífico libro sobre o papel dos intermediarios no mercado, e algo semellante podemos presumir que ocorre no mundo da política.

Certamente, os mecanismos clientelares desempeñan dúas funcións moi importantes para garantir unha boa gobernanza en sociedades como a rural galega, atomizadas e cunha baixa densidade de relacións sociais, as de favorecer a participación social e a integración dos cidadáns na vida política e a de garantir o correcto funcionamento das administracións públicas. No que atinxe ao primeiro aspecto se pode afirmar, sen equivocarnos moito, que as relacións clientelares, favorecen máis que perxudican a participación política (CORZO, 2002). En efecto, en entornos sociais cunha gran lonxanía cultural a respecto dos mecanismos de gobernanza propios de administracións legais, os patróns aparecen como intermediarios que fan chegar aos escalóns superior do poder as demandas dos cidadáns ao mesmo tempo que aminoran a capacidade de dominación estatal. O cidadán establece unha relación de confianza co patrón debido a que este forma parte normalmente da comunidade a que pertence o cidadán e ten que respostar diante deles cara da súa xes-

tión. En caso de non cumprir coa súa palabra ou amosar incompetencia na xestión dos asuntos encomendados o patrón perdería rápidamente prestixio entre os seus conveciños podendo por tanto ser substituído por outros patróns que amosen maior capacidade de xestión. O político “programático” e racional legal que opera dende as capitais políticas non lle pode merecer ao cidadán o mesmo nivel de confianza dado que este non ten capacidade de facerlle cumprir a súa promesa en caso de incumprimento, nen sequera de reclamarllo. No moderno clientelismo de partido non se pode por tanto falar dun electorado cautivo como sí o era noutras formas históricas de patronazgo (KETTERING, 1988). O patrón cumpre por tanto a función de canalizar as demandas cidadáns favorecendo a súa integración política ao sentir estes que as súas demandas teñen algún tipo de audiencia en instancias superiores.

A segunda gran función da relación clientelar é a de conseguir un eficaz funcionamento da administración pública. Os mecanismos clientelares substitúen moitas das funcións das burocracias alí onde están presentes (MÁIZ, 1994) e indirectamente buscan adaptar o funcionamento das administracións as demandas cidadáns conseguindo de facto un funcionamento menos intervencionista e desburocratizado do poder político, aínda que máis corrupto. A relación entre clientelismo e corrupción é difusa e indirecta (MÁIZ, 2005), isto é, se ben a priori non teñen porque estar relacionados clientelismo e corrupción si se pode constatar que moitas das actuacións clientelares son corruptas. O que acontece é que a corrupción non parece estar vencellada, contrariamente ao que se adoita pensar, coa ineficacia administrativa, máis ben ao contrario. Se lle facemos caso aos traballos de Hernando de Soto sobre corrupción e desempeño administrativo no Perú (HERNANDO DE SOTO, 2001), a corrupción engrasa a máquina administrativa e axiliza moito os trámites, e por inmoral que parezca, e o é, o incentivo personal tanto do axente mediador, quen se encarga personalmente da eficacia da xestión, como o do propio burócrata consiguen eliminar trámites, reducir prazos e garantir bos resultados para o cliente. Tampouco toda corrupción é inmoral como apuntan ROTHBARD OU ROCKWELL (ROTHBARD, 1995; ROCKWELL, 1997), pois en moitos caso é a única defensa que ten o individuo fronte a un poder que se extralimita nas súas atribucións e invade dereitos fundamentais

dos individuos. Todos preferiríamos, por exemplo, a un nazi corrupto se fosemos xudeus, pois un nazi incorruptible é peor que un que non o é. O importante pois antes de determinar a moralidade ou non da corrupción é valorar se a intervención do estado é moralmente lexítima ou non, e se non o é, a corrupción é unha lexítima defensa do individuo fronte a expropiación dos nosos dereitos polo estado. Moitas das corruptelas realizadas no ámbito clientelar non son máis que defensas lexítimas fronte a intervención estatal, como conseguir licencias de edificación ou de apertura de establecementos comerciais negadas en moitos casos arbitrariamente polo poder político, polo que o clientelismo non deixa de ser unha forma indirecta de restitución de dereitos. A proba está en que os impostos adoitan ser máis baixos e é máis fácil abrir negocios ou construír vivendas en concellos gobernados por este tipo de redes (de facto moitos sectores sociais modernos “votan cos pés” e establecen súas residencias ou negocios en concellos gobernados deste xeito e abandona as súas vivendas nas modernas e tecnocráticamente dirixidas urbes, algo que se pode constatar en todas as urbes galegas, precisamente porque esta maior liberdade económica lles permite unha vida mellor). O clientelismo revélase así, aínda que non conscentemente, como un eficaz colaborador da liberdade económica e por ende da boa gobernanza ao limitar a excesiva intromisión dos poderes públicos. Tampouco se pode dicir que o nivel de corrupción sexa moito máis grave co que acontece no ámbito das clases dirixentes “modernas” e racionais. A manipulación da banca, o saqueo de empresas públicas nunha escada incomparábelmente maior que no ámbito caciquil ou o uso de guerras imperiais con miles de mortos en beneficio de intereses espúreos non se usan pola contra para deslexitimar a este tipo de gobernantes senon que son lexitimados como lexítimos intereses do estado ou como operacións para facer un mundo máis seguro para a democracia. Acontece aquí como no pirata apresado por Alexandre Magno quen lle dixo que él era condenado por pirata por ter só un pequeno barco de guerra. Se tivese unha flota e practicase a piratería a grande escala, matando moita xente e saqueando reinos enteiros sería considerado un grande estadista e pasaría a historia como tal.

## Conclusión

Para concluir queremos reafirmarnos na nosa idea de que o clientelismo non é unha anomalía na forma de elaborar políticas. Calquera que estude o funcionamento das maquinarias de partido nos países occidentais (KAUFMAN, 1974) ou dos grupos de presión (son moi ao caso os estudos de MANCUR OLSON e HENRI LEPAGE -OLSON, 1992; LEPAGE, 1982- sobre a lóxica da acción colectiva), decátase de que o mecanismo que rixe no funcionamento supostamente frío e racional das modernas *politeias* democráticas non é moi diferente nen moito mellor cun réxime clientelar, máis ben ao contrario. Os gobernos democráticos priman e privilexian claramente aos grupos de presión ou organizacións sindicais que máis capacidade de presión exerzan ou que máis apoio político reúnan e discriminan aos enemigos e aos febles. As relacións de confianza e patronazgo, disfrazadas se cabe con maior astucia baixo retóricas lexitimadoras, non deixan en ningún momento de operar e cicais por iso son aínda máis perigosas co exercizo, máis desagradable pero máis visible e por eso máis controlable, do poder clientelar. Tampouco as relacións clientelares son privativas das institucións democráticas, pois institucións constituídas por individuos cultos e ben informados como poden ser as universidades, non están exentas da existencia de tales relacións. Calquera que coñeza as universidades por dentro sabe que as carreiras profesionais están determinadas en moi boa medida por relacións patrón-cliente e que existen conseguidores moi semellantes aos que existen nos concellos do rural galego. E isto non ten por que ser de todo malo, pois o traballo académico desenvólvese sobre todo a través das chamadas “Escolas” que se encargan de facer pervivir e de mellorar os *corpus* de coñecemento. Unha selección fría, profesional e meritocrática ao cen por cen podería levar a que as ideas e experiencias dos mellores catedráticos ficasen sen continuidade ao non poder escoller estes aos seus colaboradores, desperdiciándose deste xeito un importante capital humano e intelectual. Os males do clientelismo, que existen e son moitos, son doutra índole. Son males imputables ó propio desempeño do poder político é a desmesurada importancia que acada a política na moderna vida social. Se queren ser evitados a única solución é limitar o alcance e a intensidade do poder político, da mesma forma que se queremos evitar a corrupción, como antes vimos, teríamos que limitar o alcance da intervención estatal na vida social. ◀◀

## Bibliografía

- BLOCK, WALTER (1991). *Defending the Undefendable*, Fox and Wilkes (hai trad. portuguesa, *Defendendo o indefensável*, Porto Alegre: Editora Ortiz).
- CANOVAN, MARGARET (1999). “Trust the People! Populism and the Two faces of Democracy”, en *Political Studies*, vol. XLVII, March, pp. 2-16.
- CAZORLA PÉREZ, JOSÉ. “El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia”, en ANTONIO ROBLES EGEA (Comp.) (1996). *Política en penumbra*, Madrid: Siglo XXI, pp. 291-310.
- CORZO, SUSANA (2002), “El clientelismo político como intercambio”, Working Paper ICPS, Barcelona.
- EISENSTADT, S.N. e LOUIS RONIGER (1980). “Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange”, en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 22, nº 1, January, pp. 42-77.
- FERNÁNDEZ PRIETO, LORENZO, NUÑEZ SEIXAS XOSÉ M., ARTIAGA REGO, AURORA e XESÚS BALBOA (Coords.) (1997). *Poder local, elites e cambio social na Galicia non urbana*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela / Parlamento de Galicia.
- FUKUYAMA, FRANCIS (1998). *La confianza (Trust)*, Barcelona: Ediciones B.
- GILSENAN, MICHAEL. “Against Patron-Client Relations”, en ERNST GELLNER e JOHN WATERBURY (Eds.) (1977). *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, London: Duckworth, pp. 167-183.
- GOTTFRIED, PAUL (1999). *After Liberalism: Mass Democracy in the Managerial State*, Princeton: Princeton University Press.
- GRAZIANO, LUIGI (1976). “A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior”, en *European Journal of Political Research*, vol. 4, nº 1, March, pp. 149-174.
- HOPPE, HANS-HERMANN (2004). *Monarquía, democracia y orden natural*, Madrid: Gondo.

- KAUFMAN, ROBERT R. (1974). “The Patron-Client Concept and Macropolitics: Prospects and Problems”, en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 16, nº 3, June, pp. 284-308.
- KETTERING, SHARON (1988). “The Historical Development of Political Clientelism”, en *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, nº 3, Winter, pp. 419-447.
- LEMARCHAND, RENE e KEITH LEGG (1972). “Political Clientelism and Development”, en *Comparative Politics*, vol. 4, nº 2, January, pp. 149-178.
- LEPAGE, HENRI (1982). *Mañana el liberalismo*, Madrid: Espasa Calpe.
- MÁIZ, RAMÓN (1993). *El clientelismo político*, Investigación para la prueba de obtención de cátedra, Santiago de Compostela, exemplar policopiado.
- MÁIZ, RAMÓN (1994). “Estructura y acción: elementos para un modelo de análisis micropolítico del clientelismo”, en *Revista Internacional de Sociología*, nº 8-9, mayo-diciembre, pp. 189-215.
- MÁIZ, RAMÓN (2005). “El clientelismo de partido y la corrupción política”, en Libro de Homenaje a José Cazorla, Granada (en prensa).
- MOUZELIS, NICOS (1985). “On the Concept of Populism: Populist and clientelist Modes of Incorporation in Semispherical Elites”, en *Politics and Society*, vol. 14, nº 3 pp. 329-248.
- OLSON, MANCUR (1992). *La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos*, México: Limusa.
- PICCONE, PAUL (1994). “From the New Left to the New Populism”, en *Telos*, nº 101, pp. 173-208.
- ROBERTS, NANCY C. AND PAULA J. KING (1996). *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- ROCKWELL, LEW (1997). “The Right to Bribe”, en *The Free Market*, vol. 15, nº 8.

- RONIGER, LUIS (1983). “Modern Patron-Client Relations and Historical Clientelism” en *Archives Europeennes de Sociologie*, vol. XXIV, nº 1, pp. 63-95.
- ROTHBARD, MURRAY N. (1995). *La ética de la libertad*, Madrid: Unión Editorial.
- SARTORI, GIOVANNI (1997). “Hay que terminar con las ideas sobre la democracia que primaron en 1968”, en DIEGO ACHARD y MANUEL FLORES (Coords.) *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 310-323.
- SOTO, HERNANDO DE (2001). *El misterio del capital*, Barcelona: Península.
- THEOBALD, ROBIN (1983). “The Decline of Patron-Client Relations in Developed Societies”, en *Archives Europeennes de Sociologie*, vol. XXIV, nº 1, pp. 136-147.
- WEINGROD, ALEX (1968). “Patrons, Patronage and Political Parties”, en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 10, nº 4, July, pp. 377-400.

