



Gestión y Política Pública

ISSN: 1405-1079

alejandro.campos@cide.edu

Centro de Investigación y Docencia

Económicas, A.C.

México

Blanco, Ismael; Gomà, Ricard

La crisis del modelode gobierno tradicionalReflexiones en torno a la governance participativa y de
proximidad

Gestión y Política Pública, vol. XII, núm. 1, primer semestre, 2003, pp. 5-42

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13312101>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Ismael Blanco¹ y Ricard Gomà²

La crisis del modelo de gobierno tradicional

Reflexiones en torno a la governance³ participativa y de proximidad

INTRODUCCIÓN

Durante las dos últimas décadas se desarrolla, en las democracias de matriz liberal, una transición progresiva, gradual, en muchos aspectos aún no resuelta, hacia modelos alternativos de regulación del conflicto social, motivados por un escepticismo creciente respecto a los modos tradicionales de gobierno. La capacidad de los estados de ofrecer respuestas efectivas y legítimas a los problemas sociales se ve afectada por un conjunto de transformaciones de diversa índole que afectan, por una parte, a los fundamentos del Estado de bienestar clásico, y por la otra, a los pilares de la democracia representativa, tal y como cristalizó en el marco de la sociedad industrial (Beck, 1999). La *governance*, sobre todo en sus dimensiones participativa y de proximidad, empieza a emerger entonces como un nuevo modelo de regulación colectiva, basado en la interacción en red entre actores públicos, asociativos, mercantiles y comunitarios, la cual debería adaptarse mejor a un nuevo escenario caracterizado por crecientes incertidumbres y complejidades sociales.

¹ Investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Departamento de Ciencia Política, Universitat Autònoma de Barcelona (correo electrónico: ismael.blanco@uab.es).

² Profesor titular de Ciencia Política, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universitat Autònoma de Barcelona (correo electrónico: ricard.goma@uab.es). Artículo recibido el 1 de abril de 2002 y aprobado el 23 de agosto de 2002.

³ En este artículo usamos el vocablo inglés *governance*. Nos inclinamos por él ante la dispersión terminológica en su traducción al castellano (gobernación, gobernabilidad, gobernanza...). Sabemos que las autoridades lingüísticas han optado por este último. Sin embargo, creemos que el uso de "gobermanza" tiene poca base en la literatura académica.

Este artículo reflexiona sobre dicha transición entre modos tradicionales y emergentes de gobierno y regulación social, y lo hace desde una doble suposición teórica y normativa que debemos explicitar desde el inicio. Por una parte, el artículo se sitúa en la perspectiva disciplinar de la ciencia política, por cuanto estamos convencidos de que la transición hacia la *governance* no es una cuestión abordable sólo en clave de técnicas de gestión pública. No se trata de un simple cambio en la dimensión operativa del Estado; estamos ante una transformación que afecta al núcleo de las relaciones entre la política y la sociedad (Putnam, 1993, 2000; Giugni, 1999). Por otra parte, como toda cuestión de naturaleza política, sólo es abordable desde la esfera de los valores, más allá de pretendidas neutralidades. Ambas consideraciones dan sentido a las finalidades y a la estructura del artículo.

El artículo se organiza alrededor de tres grandes ejes. En primer lugar, se plantea la *crisis del modelo de gobierno tradicional y su progresiva revisión teórica*. Revisión que desemboca en un cierto consenso académico en torno a la concepción de *governance* o gobierno relacional. Ahora bien, dicho consenso presenta un alcance limitado, puesto que surgen rápidamente enfoques divergentes sobre bases normativas e ideológicas diferentes y hasta contradictorias. No huimos de esta realidad; al contrario, la asumimos y apostamos por una determinada perspectiva: la *governance* entendida como un espacio potencial de profundización democrática, a partir de dos vectores clave: la participación y la proximidad. Vectores que, precisamente, estructuran los otros dos bloques del artículo. Así pues, el segundo gran eje de este trabajo consiste en reflexionar sobre *la dimensión participativa* del nuevo modelo de gobierno. Es decir, el fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas, como esquemas de regulación social. Finalmente, el tercer bloque lo conforman las reflexiones sobre *la dimensión de proximidad*. El fortalecimiento de los espacios locales de gobierno y la articulación de redes multinivel son fuertes componentes de liderazgo municipal.

1. EL PUNTO DE PARTIDA: LA CRISIS DEL GOBIERNO TRADICIONAL

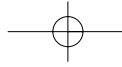
La política desarrollada bajo las coordenadas de la sociedad industrial se caracterizó, entre otras muchas cosas, por dar lugar a unos procesos de gobierno basados

en ciertas *divisorias* y *rigideces* bien establecidas. *a)* La divisoria entre una esfera pública, anclada en el voto como mecanismo suficiente generador de representación política, y una esfera privada, como ámbito de relaciones sociales —de consumo, familiares, de género—, opacas a la política. *b)* Las rigideces de las agendas, de las formas de acción colectiva y de los recursos de poder: las agendas articuladas casi en exclusiva en torno al eje socioeconómico; la acción colectiva, articulada por partidos y sindicatos de masas, como supuesta expresión de los intereses homogéneos de grandes agregados sociales de clase; el poder girando alrededor de los recursos legal-rationales (los aparatos del Estado) y económicos (la propiedad de los medios industriales de producción). *c)* Aparece, por último, una pauta de distribución sectorial y desigual del trabajo político entre niveles territoriales de gobierno, con absoluto predominio del ámbito estatal; tanto en la regulación como en la producción burocrática de bienestar. En definitiva, cristalizan procesos de gobierno delegativos, unidimensionales, apoyados en recursos tangibles, en formas de acción política más adscriptivas que reflexivas, y generadores de rendimientos estandarizados a escala estatal. A lo largo de las dos últimas décadas, todas estas divisorias y rigideces quedan sometidas a *fuertes presiones de cambio* (Fink, *et al.*, 2001). Se desarrolla, de hecho, una crisis en la lógica de gobernabilidad que había regulado el conflicto social en la sociedad industrial. Veamos en las dos secciones siguientes, de manera esquemática, tanto los parámetros de esta crisis, como las revisiones que van surgiendo desde la teoría de políticas públicas.

1.1. CRISIS DE GOBERNABILIDAD

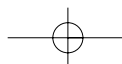
La crisis de gobernabilidad a la que hacemos referencia contiene una doble dimensión: afecta tanto a la capacidad de los poderes públicos para dar respuestas eficaces y eficientes a nuevas demandas y nuevos retos sociales, como a los fundamentos mismos de la legitimidad democrática de los estados.

Por una parte, los pilares básicos del Estado de bienestar tradicional entran en un periodo de crisis. Las transformaciones sociales que se producen a lo largo de las últimas décadas, la transición hacia una economía postindustrial y globalizada, y la creciente incapacidad de los estados para controlar los factores, que determinan el desarrollo socioeconómico, hacen tambalear los fundamentos de un sistema que



se muestra cada vez más incapaz de dar respuesta a los problemas que se le plantean. El modelo centralizado y burocrático de bienestar social se ve desbordado por nuevas dinámicas de exclusión social, por la diversificación de las condiciones vitales y por la emergencia de nuevos valores sociales, forzando con ello a la adopción de nuevos enfoques que pueden tomar sentidos muy diversos. Paralelamente, el Estado-nación se encuentra crecientemente desbordado por un proceso de transnacionalización de los problemas y las oportunidades de gobierno. La ideología neoliberal, en este contexto, empieza a construir un discurso que cuestiona la capacidad real que tienen los gobiernos para dirigir y controlar el cambio social, proponiendo a su vez el retorno al mercado como la única forma plausible, eficiente y efectiva de regulación de las necesidades sociales. Durante algunos años, el predominio del neoliberalismo será casi absoluto, sin que la izquierda se muestre capaz de articular propuestas alternativas consistentes, a partir de las cuales se pueda defender la preservación del espacio colectivo. En la actualidad, va tomando forma la reconstrucción teórica de un modelo de bienestar altamente comprometido con los valores de ciudadanía social, pero también crítico hacia los componentes burocráticos del esquema tradicional y, por tanto, defensor de nuevas dinámicas de radicalidad democrática, planteando así alternativas de nuevo tipo al predominio neoliberal (Leonard, 1997).

En otra dimensión, las fuentes tradicionales de legitimación democrática de los estados entran también en un periodo de crisis. A la vez que la democracia representativa se ha ido expandiendo y consolidando como sistema de regulación política por todo el mundo, este mismo sistema comenzaba a presentar algunos síntomas preocupantes de agotamiento. Las democracias occidentales han experimentado en los últimos años un aumento continuado de la abstención electoral y un descenso significativo en las tasas de afiliación en los partidos políticos y los grupos de interés. El desinterés, el escepticismo y el distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política tradicional, basada en la participación a través de los partidos, las grandes organizaciones corporativas y las elecciones, apuntan hacia un cierto estancamiento del modelo democrático predominante. La deriva delegativa de nuestras democracias comienza a ser cuestionada en un nuevo contexto cultural, marcado por el predominio de nuevos valores posmaterialistas, en palabras de In-



glehart (1999), o por la emergencia de una sociedad más reflexiva, según Giddens (2000), en la que los individuos se muestran cada vez menos dispuestos a desempeñar papeles pasivos y reivindican un papel más activo y protagónico en los procesos políticos. Las elecciones, como espacio ritual donde las elites políticas compiten tácticamente sin presentar alternativas sustantivas claras, y los partidos políticos, en cuanto estructuras organizativas altamente jerárquicas y burocratizadas, son vistos cada vez más por el ciudadano como espacios desde los cuales no es posible ejercer una influencia real en los procesos políticos. La reacción ciudadana se desarrolla por dos caminos opuestos. Por un parte, se produce un proceso de creciente individualización y muchos ciudadanos optan por alejarse de cualquier espacio de movilización colectiva, encerrándose en comportamientos pasivos e individualistas. Muchos otros ciudadanos, sin embargo, optarán por involucrarse en espacios políticos alternativos, muy especialmente en nuevos movimientos sociales, desde los cuales ejercerán compromisos colectivos renovados (Ibarra *et al.*, 2002).

En síntesis, la capacidad de los gobiernos democráticos para mantener el control sobre su entorno, así como para imponer su voluntad sobre la sociedad, ha disminuido de forma significativa a lo largo de las últimas décadas. El gobierno democrático tradicional se encuentra hoy con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico, y la legitimidad democrática de las instituciones públicas se va deteriorando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores que no pueden satisfacerse con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos.

1.2. REVISIÓN TEÓRICA DEL GOBIERNO TRADICIONAL

Las aproximaciones tradicionales a los procesos de gobierno empiezan a sufrir así cambios importantes en estas últimas décadas. La ciencia política reorienta su atención hacia las causas del fracaso de las políticas públicas, comienza a replantearse las aproximaciones de corte racionalista y empieza a generar nuevos enfoques centrados en la pluralidad, el dinamismo y la incertidumbre de los procesos de transformación social. Los modelos teóricos predominantes, centrados en la necesidad

de controlar y de conducir la transformación social a través de procesos de decisión racional y lineal, dejan espacio a nuevos enfoques que integran en el proceso de gobierno esos nuevos elementos de complejidad.

Los modelos tradicionales, de corte racionalista, parten de una concepción del proceso de gobierno en cuanto proceso racional, monocéntrico y jerárquico. Según este enfoque, los gobiernos, sujetos únicos de la acción pública, identifican y diagnostican problemas sociales de naturaleza supuestamente objetiva, analizan las diferentes alternativas existentes y sólo después toman la decisión más adecuada para la solución al problema planteado. Una vez tomada la decisión más racional, la implementación de las políticas públicas queda sujeta al monopolio regulativo y sancionador de la administración pública, que hipotéticamente dispone de los recursos y de los instrumentos necesarios para controlar y dirigir unilateralmente el proceso de transformación social. Los procedimientos para la implementación de las decisiones públicas son, asimismo, el resultado de un proceso previo de planificación racional, a partir del cual se pretende identificar a aquellos sistemas organizativos y procedimentales que permitan desarrollar de la manera más eficiente y económica posible las políticas formuladas. En el plano organizativo, esta aproximación se traduce en la defensa de los principios de la racionalidad, el monopolio, la jerarquía y la especialización pública. A su vez, la capacidad ejecutiva de los gobiernos se asienta exclusivamente en la delegación de poder que democráticamente se produce a través de las elecciones, espacio único y fundamental de participación democrática.

Sin que esta visión haya sido totalmente abandonada, surgen dificultades obvias que hacen tambalear este tipo de planteamientos racionalistas y delegativos. Dificultades que podríamos ubicar en una dimensión cuádruple:

- Son, en primer lugar, *dificultades cognitivas*. Por una parte, el conocimiento sobre la realidad que nos rodea es altamente incierto y variable: los orígenes, las causas y las soluciones de los problemas colectivos, así como los efectos de las intervenciones públicas sobre estos problemas, son difícilmente abordables desde certezas cognitivas inequívocas. Por otra parte, el conocimiento y la información se encuentran ampliamente dispersos en la

sociedad, sin que ningún actor pueda llegar a poseer su monopolio absoluto. El problema del conocimiento es insalvable desde la lógica de un solo actor (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

- En segundo lugar, son dificultades relacionadas con la *complejidad de los valores, los intereses y las preferencias* en juego. Valores, intereses y preferencias que no sólo poseen múltiples sujetos, sino que también son en sí mismos cambiantes e inestables. Frente a los enfoques monocéntricos y delegativos del gobierno democrático, por tanto, hay que señalar la existencia de múltiples actores de naturaleza muy diversa que tratan de influir activamente en el proceso de formulación e implementación de las políticas, partiendo de sus propias percepciones de la realidad, de sus propios intereses y de sus objetivos estratégicos particulares. La selección de las alternativas, en este sentido, ya no depende de criterios racionales, sino de un proceso eminentemente político en el que diversos actores tratan de imponer sus valores e intereses particulares.
- En tercer lugar, son dificultades relacionadas con la *autoridad*. Frente a la concepción delegativa y jerárquica (*top-down*) del proceso político, debemos reconocer que las políticas públicas se desarrollan en un escenario donde los agentes implementadores no son sujetos absolutamente subordinables a las órdenes dictadas por las elites centrales, sino que mantienen una cierta discrecionalidad que les permite influir en su orientación. Del mismo modo, los *target groups* no son meros objetos pasivos, sino que, a través de sus comportamientos y del uso estratégico que puedan hacer de recursos clave a su disposición, pueden determinar el éxito o el fracaso de las políticas.
- Finalmente, son dificultades que tienen que ver con la probabilidad de que las intervenciones públicas provoquen *externalidades*, efectos imprevistos sobre actores o niveles territoriales que no han sido representados previamente como sujetos ni como objetos del proceso de toma de decisiones. Las políticas públicas provocan una serie de reacciones imprevistas que ponen en cuestión nuestra visión de la acción de gobierno en cuanto proceso propositivo y unidireccional para solucionar problemas concretos en ámbitos claramente definidos y acotados.

Diagrama de la Teoría de la Complejidad de la Comunicación:

- Eje horizontal superior:** Preferencias (homogéneas a heterogéneas)
- Eje horizontal inferior:** Autoridad (fuerte a débil)
- Eje vertical izquierdo:** Conocimiento (claro a confuso)
- Eje vertical derecho:** Externalidades (frecuentes a infrecuentes)
- Tendencia:** Una flecha diagonal indica la dirección de la complejidad, desde la combinación de Autoridad fuerte y Conocimiento claro hacia la combinación de Autoridad débil y Externalidades frecuentes.

cia internacional (Rosenau y Czempiel, 1995), como un sistema sociocibernético de gobierno (Kooiman, 1993) o como redes de políticas (Marsh y Rhodes, 1992; Mayntz, 1999). También algunos autores identifican el gobierno en red con la innovación democrática: “todas aquellas nuevas prácticas de coordinación a través de redes y foros deliberativos que nacen de las ruinas de la representación centralizada y corporativa de la década de 1970” (Hirst, 2000).

No pretendemos, en el espacio de este artículo, ahondar en la discusión conceptual, ni siquiera proponer elementos de sistematización de esa misma complejidad conceptual. Como ya apuntábamos en la introducción, nuestro interés se centra en la aportación de reflexiones en torno a una perspectiva concreta: la *governance* participativa y de proximidad. Es decir, un nuevo enfoque de gobierno relacional que sitúa la política en términos de *deliberación e implicación ciudadana pluralista*, más allá de la concepción restringida de la *governance* como escenario de negociación de intereses entre grupos de presión. Y que, además, valoriza los aspectos de *proximidad y de conformación de redes local-globales*, más allá de los intentos de reconstrucción de capacidades nacional-estatales de gobierno.

Presentamos en los párrafos siguientes algunas de las ideas básicas sobre las cuales se articula la dimensión participativa de este nuevo modelo. Lo haremos presentando tres proposiciones interrelacionadas que constituyen, en nuestra opinión, un núcleo conceptual de partida, sobre el cual pueden construirse concreciones e instrumentales participativos.

A) LA GOVERNANCE IMPLICA EL RECONOCIMIENTO, LA ACEPTACIÓN Y LA INTEGRACIÓN DE LA COMPLEJIDAD COMO UN ELEMENTO INTRÍNSECO DEL PROCESO POLÍTICO

Hablar de redes participativas implica, en primer lugar, el reconocimiento de que en los procesos políticos intervienen una gran complejidad de actores –institucionales, asociativos, mercantiles y comunitarios– con intereses diversos, a veces contrapuestos y a veces complementarios, que además disponen de recursos necesarios para el desarrollo eficaz de las políticas públicas. Pero sobre todo, cuando hablamos de redes participativas, estamos sugiriendo la necesidad de articular el conjunto de actores que giran alrededor de las políticas en un proyecto que sea, en

la medida de lo posible, compartido. Nos referimos a la posibilidad de integrar todos estos actores en un marco político común a partir del cual se puedan generar dinámicas de cooperación y de coordinación. Los actores que disponen de voluntad, intereses y recursos para el desarrollo de las políticas se ubican ahora, en cuanto nodos de estas redes, en un escenario de interacción permanente con el resto de los actores y tratan de consensuar definiciones de los problemas, negociar prioridades, intercambiar recursos y cooperar para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes.

La ciencia política ha ido acomodando su perspectiva de análisis a este nuevo escenario de la complejidad y trata de aprehender los diferentes elementos que la componen y proponer nuevas fórmulas y nuevos estilos de gobierno que puedan lidiar de una manera más efectiva con ella. La idea básica implícita en el paradigma del gobierno en red, por tanto, es aceptar y gestionar la complejidad en los procesos de gobierno, y no tratar de eliminarla: “articular la diversidad y la fragmentación a través de la coordinación o la integración; reconocer los múltiples niveles que conforman la red, aceptar su participación en las tareas de gobierno y gestionar las interrelaciones a fin de provocar acciones integradas” (Brugué *et al.*, 2001). Podríamos añadir que el reto no es sólo integrar la diversidad de los actores existentes, sino también asumir la incertidumbre como un elemento intrínseco en el proceso político. Gobernar, en este sentido, no puede seguir siendo la tarea de unos pocos expertos que aplican conocimientos contrastados, sino que deber ser concebido como un proceso abierto de aprendizaje, donde múltiples actores aportan sus conocimientos, y sus propias percepciones vivenciales de la realidad.

Para expresarlo en términos gráficos (véase la gráfica 2), el gobierno, por medio de redes participativas, supera tanto los procesos de programación racional como los de negociación política, o experimentación operativa en sentido estricto, para insertarse y desarrollarse desde un escenario nuevo de aprendizaje social. Parafraseando a Kooiman, la única manera de gobernar sistemas sociopolíticos dinámicos, diversos y complejos de un modo democrático y efectivo es incorporar el dinamismo, la diversidad y la complejidad en la gobernación de nuestras sociedades. No integrar la complejidad en el proceso político puede provocar el caos; no incorporar el cambio como parte intrínseca de este proceso puede llevar a la desorientación; no re-

GRÁFICA 2. NUEVO ESCENARIO DE LA COMPLEJIDAD.
COMPLEJIDADES COGNITIVAS Y POLÍTICAS

		Complejidades políticas	
Complejidades cognitivas	Bajas	Bajas	Altas
	Altas	Programación racional	Negociación política
		Experimentación operativa	Aprendizaje Social

Fuente: Elaboración propia (a partir de Subirats, 1997).

conocer la diversidad como elemento consustancial puede conducir a la desintegración (Kooiman, 1993, p. 44).

**B) LA GOVERNANCE IMPLICA UN SISTEMA DE GOBIERNO A TRAVÉS
DE LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES DIVERSOS EN EL MARCO DE REDES PLURALES**

Un elemento básico de este escenario es, por tanto, el reconocimiento de múltiples actores, públicos y privados, con intereses, voluntades y recursos clave para el desarrollo eficaz de las políticas públicas. Actores que tratarán de influir estratégicamente en el proceso político, a partir de sus propias percepciones de los problemas, de sus propios objetivos y con una serie de recursos que, en general, con mayor o menor efectividad, les permitirán incidir en la evolución de este proceso. En este escenario, el conocimiento se encuentra disperso entre una multiplicidad de actores que poseen, además, sus propias definiciones de los problemas; las preferencias que determinan la toma de decisiones públicas poseen múltiples sujetos; la autoridad es un concepto difuso que sólo puede desarrollarse en un marco de negociación permanente; los recursos para el desarrollo eficaz de las políticas están distribuidos entre una multiplicidad de sujetos; y, finalmente, las intervenciones públicas provocan una serie de efectos difíciles de prever, que además obligan a todos estos actores a recolocarse en un escenario caracterizado por el cambio y la incertidumbre permanente.

Más concretamente, la diversidad de actores susceptibles de participar en el marco de estas redes responde a una triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades de gobierno:

- a) El gobierno multinivel, entendiendo como tal “un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas de competencia. Más que una dominación uniforme por parte de los estados centrales, estamos asistiendo al surgimiento de un patrón altamente variable y no jerárquico de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas” (Llamazares y Marks, 1999).
- b) La transversalidad, en cuanto sistema organizativo del sector público que pone en interrelación diferentes áreas temáticas, departamentos y organizaciones públicas en el marco de proyectos compartidos. La dinámica de la transversalidad afecta especialmente a los principios de especialización y fragmentación de responsabilidades predominantes en el marco de la administración pública burocrática e implica el reconocimiento de la fragmentación institucional interna y la pretensión de crear en este contexto nuevos marcos de cooperación e integración.
- c) La participación social, es decir, la incorporación de la sociedad civil a las tareas de gobierno (Brugué *et al.*, 2001). Frente a la concepción tradicional que situaba a la sociedad como el objeto de la acción del gobierno y a los poderes públicos como el sujeto, la *governance* resalta el carácter confuso y ambiguo de la separación entre la esfera pública y la privada y, a la vez, vuelve a situar las responsabilidades colectivas en un espacio compartido entre estas dos esferas. En palabras de Stocker (1996, p. 21), “la *governance* identifica la difuminación de las fronteras y de las responsabilidades para tratar los temas sociales y económicos [...]; representa un paso atrás del Estado y una preocupación para trasladar responsabilidades hacia los sectores públicos y voluntarios y, más en general, a los ciudadanos”.

El concepto de la red, en palabras de Kenis y Schneider (1991, p. 25, citado en Börtzel, 1998), se ha convertido en “el nuevo paradigma para la arquitectura de la

complejidad” y el gobierno relacional; en este sentido, refleja un nuevo modo de gobierno, diferente al control jerárquico y caracterizado por un grado mayor de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales en el sí de una red de decisiones pluralista (Mayntz, 1999). Hablar de redes participativas, o en su lugar, hablar de *governance*, implica no sólo el reconocimiento de una pluralidad de actores, sino la articulación de estos actores en marcos organizativos comunes desde los cuales intercambiar recursos, negociar prioridades y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos. Más en concreto, ¿qué define básicamente una red participativa de *governance*? Destacamos tres rasgos:

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

C) LA *GOVERNANCE* CONLLEVA UNA NUEVA POSICIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS
EN LOS PROCESOS DE GOBIERNO, LA ADOPCIÓN DE NUEVAS FUNCIONES
Y LA UTILIZACIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO

Como consecuencia de todo ello, el gobierno en red no posee un único sujeto, el Gobierno, sino que es más bien el producto espontáneo, y en cierto modo imprevisto, de una interacción compleja entre múltiples actores de naturaleza muy diversa. En palabras de Kooiman y Van Vliet (1993, p. 64): “el concepto de la *governance* apunta hacia la creación de una estructura o de un orden que no puede ser impuesto externamente, sino que es el resultado de la interacción entre una multiplicidad de actores que participan del gobierno y que son mutuamente influenciados”.

Mientras que el paradigma tradicional establecía una clara separación entre la esfera pública y la esfera privada, entendía que los sujetos únicos de la acción del gobierno eran los poderes públicos y concebía la esfera privada como el objeto pasivo de la acción de gobierno, la *governance* apunta hacia un escenario donde la frontera entre las dos esferas se difumina, las responsabilidades hacia lo colectivo se distribuyen entre múltiples actores y el poder político se encuentra absolutamente disperso entre una gran diversidad de sujetos. Retornando a Kooiman (1993), el antiguo paradigma, según el cual las capacidades de gobierno se ubicaban en los poderes públicos y las necesidades en la sociedad, se ve en la actualidad desbordado por una nueva realidad en la que las necesidades y las capacidades de gobierno se diluyen tanto en la esfera pública como en la privada.

Este escenario, obviamente, conlleva la adopción de nuevas funciones por parte de los poderes públicos y, a su vez, la utilización de nuevos instrumentos. Ahora, el concepto de la autoridad ya no se encuentra tan ligado a la capacidad para imponer decisiones y regular el comportamiento desde arriba del resto de los actores, sino a la capacidad de influencia y de liderazgo sobre el conjunto de la red. Se trata de liderar la red a través de la influencia, de crear los marcos organizativos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer los incentivos necesarios para que se impliquen en ella (Brugué *et al.*, 2001; Kickert *et al.*, 1997; Stocker, 1996).

“Governance is about managing networks”, afirma Rhodes (1997, p. 52). De acuerdo, pero ése es el medio, no la finalidad. La finalidad es la regulación del conflicto social, son los procesos los que adoptan las nuevas formas reticulares. Cobra entonces sentido la pregunta: ¿cómo puede orientarse estratégicamente —con sentido de finalidad— una red de actores? No valen ni las jerarquías del gobierno clásico ni las interacciones de mercado. Los gobiernos locales deberían reforzar sus capacidades de conformación y liderazgo de redes y apostar por el fortalecimiento del resto de los actores sociales en un espacio público altamente participativo. Podemos distinguir dos dimensiones en la *governance* de redes horizontales:

La gestión de las interacciones internas

Se trataría de incidir sobre una red de actores ya existente, bien para activar e intensificar interacciones, bien para generar intermediaciones tendientes a favorecer determinados objetivos. *a) Activar la red.* Estimular las interacciones necesarias para que la red se ponga en movimiento. Es importante poner de relieve las interdependencias y fortalecer las posiciones nodales clave para sacar adelante las políticas. *b) Fortalecer la densidad relacional.* Generar las condiciones minimizadoras de los riesgos de la interacción. Explorar la creación de escenarios de suma positiva y el diseño de instrumentos de regulación de conflictos que reduzcan las incertidumbres. *c) Promover la intermediación.* Fortalecer capacidades de encuentro de denominadores comunes que canalicen las diferencias hacia la acción: procesos de generación de confianza, de facilitación de diálogo y de construcción de espacios de consenso (Kickert, 1997).

La gestión de la estructura de la red

En ocasiones, la estructura de la red existente puede generar un espacio poco adecuado para el impulso de ciertas perspectivas estratégicas. Cabe entonces incidir en la alteración del propio espacio de *governance*. *a) Incidir sobre la configuración básica de la red.* Por la vía de dar entrada a nuevos actores, haciendo la red más permeable y potencialmente más densa, plural y heterogénea. *b) Incidir sobre las distribuciones de poder.* Se trata de alterar los patrones de asimetría en la distribución de recursos, de tal manera que se eviten situaciones de captura de la red por parte de intereses muy fuertes pero no mayoritarios. *c) Incidir sobre los valores y las percepciones.* En este caso, la estrategia es producir marcos y universos de referencia. Por medio del discurso y la deliberación se crean “policy core beliefs” —o paradigmas de política— en línea con las finalidades estratégicas que puedan haberse planteado.

Se trata, en definitiva, de gestionar la red. En palabras de Kickert y Koppenjan (1997, p. 44): “promover el ajuste mutuo del comportamiento de actores que tie-

nen objetivos y ambiciones diversos en relación con el tratamiento de los problemas públicos dentro de un marco dado de relaciones interorganizativas". Una función que, según los mismos autores, conlleva una serie de actividades nuevas y diversas: intervenir en las pautas preexistentes de interacción entre los actores, construir consensos y fomentar las condiciones para la cooperación, ayudar a crear estrategias colectivas para la solución de los problemas. Hay que retener, además, que la función del gestor de la red en un contexto de *governance* no tiene por qué corresponder a un solo actor ni tampoco este actor tiene por qué ser una administración pública. La *governance*, en definitiva, no es sólo un reto para el Estado, sino también para todos los actores públicos y privados que participan en el marco de estas redes (Brugué *et al.*, 2001).

Del mismo modo, la *governance* exige la utilización de nuevos instrumentos jurídicos para el gobierno, orientados a favorecer el intercambio y la cooperación entre la pluralidad de actores que intervienen en el proceso político. Mientras que en el marco de un modelo monocéntrico, propositivo y unidireccional de gobierno, los instrumentos jurídicos predominantes fueron los que permitían la obligación y la sanción por parte de los poderes públicos sobre el resto de los actores sociales, el enfoque de la *governance* se centra ahora en instrumentos que permitan generar las condiciones para el intercambio y la solución compartida de los problemas. Siguiendo a Bruijn y Heuvenholf (1997), allí el paradigma del gobierno tradicional descansaba en la utilización de los llamados instrumentos de primera generación, de carácter obligatorio, unidireccionales y con efectos genéricos en el marco de estructuras verticales; en cambio, en la gestión de redes, hay que buscar fórmulas adaptadas al intercambio horizontal: cogestión, partenariados, contratos, incentivos e instrumentos de participación ciudadana.

3. EL FORTALECIMIENTO DE LA ESFERA LOCAL EN UN CONTEXTO DE TRANSICIÓN HACIA NUEVAS FORMAS DE *GOVERNANCE*

En los apartados anteriores se consideró ampliamente la tesis de la transición hacia nuevos escenarios de gobierno. Se trató también el potencial de profundización democrática que pueda haber en ellos. En los siguientes apartados se añade una nueva

dimensión de análisis: la relación entre *governance* y territorio y, más en concreto, *el potencial de fortalecimiento de la esfera local*. Se intenta de esta manera completar la construcción de un cierto marco de referencia conceptual en torno a la idea de un nuevo modelo de articular el gobierno: de manera participativa y *desde la proximidad*.

Durante las dos últimas décadas, el casi monopolio del Estado-nación se transforma en beneficio de un complejo entramado institucional con nuevos equilibrios territoriales de poder. Analizar hoy la complejidad interinstitucional en el despliegue de procesos de gobierno implica referirse a dos dinámicas simultáneas y entrelazadas: la de globalidad y la de proximidad. Ambas, además, se proyectan con mayor o menor intensidad sobre dos planos diferenciados de la política: sobre el plano simbólico, institucional y de actores (“polity” y “politics”) y sobre la esfera de las políticas y el gobierno (“policymaking”) (Eriksen y Fossum, 2000; Scharpf, 1999). Las crisis ecológicas, los conflictos interétnicos, la falta de resortes para el desarrollo humano o los mercados financieros requieren la progresiva construcción de capacidades de gobierno global; por otra parte, la minimización de residuos, la inserción social de los inmigrantes, los nuevos yacimientos de empleo o la prevención de la fractura digital, por poner sólo algunos ejemplos, requieren el fortalecimiento de las esferas locales de gobierno (Borja y Castells, 1998).

El cambio de escenario territorial es pues sustancial: el Estado cede y vuelve a situar a la baja sus capacidades de gobierno ante el fortalecimiento simultáneo del nuevo eje territorios-globalidad. *¿Hasta qué punto el polo local sale realmente fortalecido?* Podría pensarse que el teórico monopolio de interlocución del Estado ante la Unión Europea (UE) y otras agencias globales (OMC, FMI, BM, etc.), así como la tendencia hacia modelos descentralizadores internos de fuerte protagonismo regional han acabado empujando a la esfera local hacia posiciones más bien de debilidad (Gallego, Gomà y Subirats, 2002). Ello, sin embargo, no ha sido así. Un conjunto de cambios estructurales ha apoyado el fortalecimiento del ámbito local:

- La sustitución del viejo fordismo productivo, poco valorizador de la geografía y la ecología, por nuevos modelos de desarrollo endógeno y sostenible, muy apegados al territorio.

- El cambio hacia una estructura social compleja, generadora de necesidades más heterogéneas y potenciadora, por tanto, de los servicios de proximidad.
- La transición hacia nuevas relaciones de género, que vuelven a situar el ámbito local como escenario desde el cual se hacen posibles nuevas formas de articulación entre la vida cotidiana y el trabajo remunerado.
- La redefinición de los referentes de identidad hacia lógicas de pertenencia colectiva, orientadas no sólo al legado cultural sino también a la vivencia comunitaria compartida.

Todo ello, en fin, va conformando *la estructura de oportunidades* que apoya la consolidación de unos espacios locales potentes y estratégicos, en el nuevo contexto territorial, globalizado, de la sociedad posindustrial.

4. LA GOVERNANCE DE PROXIMIDAD COMO ESPACIO POLÍTICO CONFIGURADO EN REDES

Considerada la esfera local como una dimensión importante del nuevo escenario político, y anclada su importancia en algunos factores estructurales, se hace ahora necesario profundizar en aquellos aspectos clave que empiezan a caracterizar a la *governance* de proximidad. La nueva política local, o mejor, lo nuevo y emergente de la política local puede definirse a partir de dos ideas:

- Los espacios locales *tienden a la politización*, es decir, a la superación de los clásicos papeles operativos del gobierno municipal, tanto en sus viejas versiones burocráticas como en sus versiones gerenciales recientes. El desbordamiento de las funciones tradicionales se proyecta en dos dimensiones: *hacia la ampliación de las agendas locales y hacia el desarrollo en ellas de nuevos papeles estratégicos y cualitativos*.
- La manera de articular los nuevos procesos de gobierno local tiende a superar los estilos monopolistas, autosuficientes y jerárquicos. *El concepto de red y en concreto de gobierno relacional aparecen como los nuevos referentes*. Las redes locales presentan dos dimensiones: *su configuración mul-*

tinivel, es decir, la articulación de espacios temáticos de *governance* en los que confluyen, bajo posible liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno; y *su configuración participativa horizontal*, con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local (Blanco y Gomà, 2002).

4.1. LA GOVERNANCE DE PROXIMIDAD COMO ESPACIO DE NATURALEZA POLÍTICA

A) El fortalecimiento de la dimensión política local en perspectiva comparada

En el marco de las democracias liberales, los sistemas de gobierno local se han construido a partir de dos principios de naturaleza diferente: el *estatutario* y el de *competencia general*. El primero dio lugar al modelo anglo-escandinavo. En él, las instituciones locales son concebidas como agencias prestadoras, sólo intervienen a partir de autorizaciones competenciales específicas, y no pueden extender libremente la agenda de actuación. El principio de competencia general, por otro lado, generó el modelo continental-mediterráneo. En él, los municipios son concebidos como espacios donde se expresan los problemas, necesidades y expectativas de la comunidad y se buscan vías de satisfacción. Las instituciones locales actúan, por tanto, en beneficio del colectivo, más allá, si es necesario, de atribuciones legales explícitas.

Entre 1945 y principios de la década de 1980, dos grandes variables políticas —el Estado de bienestar keynesiano y el reajuste de las estructuras territoriales— impactan sobre los modelos locales preexistentes y provocan las primeras diversificaciones internas (Batley y Stoker, 1991).

- *En los países de la franja noroccidental* (Gran Bretaña, Holanda, Escandinavia...), la expansión de unos regímenes de bienestar basados en servicios públicos universales genera un enorme incremento del volumen de recursos gestionados por los gobiernos locales. Éstos se convierten en el brazo ejecutor de las nuevas funciones públicas de bienestar. La casi nula autonomía de decisión, en cambio, queda inalterada. La contradicción está servida:

municipios con grandes estructuras burocráticas de prestación, pero sin perspectiva estratégica integrada, incluso sin elementos reales de diseño de políticas. Este modelo comporta, en clave territorial, la opción por el *principio funcional*: ámbitos locales de gran escala —desligados de identidades comunitarias— como vía para incrementar la eficiencia en las prestaciones.

- *En el modelo continental-mediterráneo*, el nuevo contexto presenta dos ejes de impacto muy poco favorables para la esfera local. Por una parte, un modelo de bienestar de tipo bismarckiano, enraizado en el principio contributivo y, por tanto, muy poco susceptible de ser gestionado por debajo del ámbito estatal. Por otra parte, unos modelos territoriales centralizados (Francia y países del sur) o federales (Alemania, Austria) de base mucho más regional que local. Una nueva contradicción entra en escena: municipios constitucionalmente habilitados para diseñar políticas, pero sin potencial de puesta en práctica, con capacidades de gestión de recursos muy bajas. En clave territorial, se prioriza el *principio comunitario*: fragmentación municipal sobre la base de fuertes identidades locales.

En síntesis, el contexto del Estado de bienestar keynesiano no resultó propicio para la proximidad. El gobierno jerárquico de la sociedad industrial, incluso con todas sus diversidades, se articuló en torno al Estado; la esfera local no pudo desarrollar su potencial político. *¿Hasta qué punto, durante los últimos veinte años, el escenario se transforma?* La perspectiva europea comparada, ¿nos aporta cambios que apoyen la tesis del fortalecimiento político de lo local en el nuevo contexto de la *governance* posindustrial? Veamos algunos ejemplos.

En Gran Bretaña, tras los años de gobierno conservador, uno de los ejes clave del programa de reformas del New Labour pasa por un verdadero cambio en la concepción de la política de proximidad. Los gobiernos locales se convierten en los nuevos responsables del desarrollo estratégico y del bienestar de sus comunidades. Iniciativas como las “Educational Action Zones”, en las que los municipios articulan de forma pluralista la red educativa en el territorio; o como las fórmulas de innovación democrática aplicadas a la sanidad, en las que las comunidades locales deciden el tipo de atención primaria que requiere el territorio, son buena muestra de

ello. En los países escandinavos, no sólo se consolida un gasto local en torno al 60% del gasto público total, sino que el replanteamiento de su régimen de bienestar pasa, sobre todo, por acercar a la esfera local los procesos de formulación de políticas sensibles a la nueva diversidad social: inmigración, género, conciliación familia-emprego, vivienda juvenil, red socio-sanitaria, etc. En Alemania, la cadena de pactos internos entre los *länder* y los poderes locales, tendentes a hacer realidad la fórmula “50-25-25” de distribución del gasto público, ha situado a muchas ciudades en condiciones nuevas de explorar su potencial político. En España, los municipios —aunque todavía lejos de las realidades de otros países— han pasado en menos de veinte años de 10 000 a más de 100 000 pesetas de gasto per cápita, y los procesos de expansión de las agendas, de innovación social y de creatividad participativa van tomando fuerza.

Todo ello ha tenido una lógica repercusión en los modelos territoriales. En los países angloescandinavos, la explosión de la dimensión política local ha devuelto a escena el principio comunitario: la política, la nueva articulación de las formas de gobierno, requiere colectivos cohesionados por elementos de identidad, generadores de capital social, de compromisos personales y colectivos en el espacio público. En la Europa continental, el incremento de los recursos locales ha empujado hacia la exploración de fórmulas supra e intermunicipales —redes, mancomunidades, etc.— como nuevas escalas de acción local, a menudo en relación con las oportunidades de gestión de fondos y políticas de la Unión Europea.

En síntesis, un repaso superficial por la Unión Europea parece aportar los suficientes elementos empíricos para apoyar las ideas iniciales de fortalecimiento político de lo local, en el nuevo contexto global. ¿Qué podemos apuntar, específicamente, en el caso español, respecto de las dos dimensiones de este fortalecimiento: expansión de las agendas y roles estratégicos?

B) El fortalecimiento de la dimensión política local en España

Aunque de manera desigual y junto con ciertas inercias de fondo que cuesta superar, en España, durante las dos últimas décadas, han cambiado muchas cosas en la esfera política local. Una de las tendencias más importantes ha sido la progresiva

expansión de las políticas públicas municipales. Hoy, los gobiernos locales ya no son aquellas administraciones volcadas casi en exclusiva a un reducido núcleo de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, disciplina vial y poco más). Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones siempre tomadas en niveles superiores de gobierno. Desde la década de 1980 ha ido conformándose una agenda local, una oferta de políticas públicas, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar, o dicho de otra manera, una dimensión local en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatal de bienestar.

Para no llevarnos a engaño, cabe destacar de entrada que las agendas locales en España siguen hoy presionadas por dos tipos de limitaciones importantes. Por un lado, las redes escolares y sanitarias, la promoción de vivienda, la formación profesional y ocupacional, y los servicios sociales especializados no forman parte de la base de competencia de los municipios. Por otro lado, se dan importantes restricciones financieras. Los poderes locales gestionan hoy en España el 15% del gasto público, frente al 22% en los países federales de la UE.

Pero incluso en el marco de tales limitaciones, las agendas locales desbordaron a menudo sus bases de competencia y ampliaron sus presupuestos. En el proceso de construcción del municipio de bienestar se dieron cita dos dinámicas paralelas. *a) Una dinámica de ampliación*, de extensión de la oferta de políticas públicas hacia terrenos anteriormente inéditos. Ejemplos de ello fueron las políticas municipales de empleo y promoción económica o las nuevas políticas socioculturales (de apoyo al tejido asociativo, deportivas, de juventud). *b) Una dinámica de profundización*: la agenda urbanística incorporó iniciativas de rehabilitación y de creación de espacio público de calidad en el tejido construido, más allá de habilitar procesos de expansión urbana; la agenda social incorporó una nueva red pública de servicios sociales de atención primaria, más allá de las funciones asistenciales clásicas; la agenda territorial extendió de manera sustancial las redes de transporte público... Todo ello fue conformando una oferta de políticas municipales estructurada en un triple ámbito: el espacio económico-laboral, con políticas de promoción del empleo y del tejido empresarial; el espacio del bienestar, con políticas en torno al eje sociosanitario (atención social primaria, salud pública) y al eje sociocultu-

ral (educación, cultura, juventud, deportes); el espacio urbanístico-territorial, con políticas infraestructurales, de movilidad, de equipamiento público y vivienda (Brugué y Gomà, 1998).

Más allá de todo lo anterior, los últimos años de la década de 1990 han significado otro salto cualitativo en el proceso del “empowerment” político local, desde la doble perspectiva de fortalecimiento de agendas y desarrollo de papeles estratégicos. Destacan dos tendencias clave:

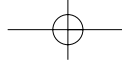
- *La tendencia al dinamismo y la innovación.* El ritmo de innovación de las agendas locales se ha acelerado en los últimos años. Por una parte, a los tres ámbitos antes considerados se ha unido un ámbito medioambiental emergente, hoy ya bastante consolidado en muchas ciudades de tamaño medio y grande. Por otra parte, las políticas de la década de 1980 y primera mitad de la de 1990 van dando paso a políticas de nuevo tipo, de segunda y tercera generación, directamente conectadas a temáticas emergentes, poco o nada presentes en la escala social de preocupaciones hace muy pocos años. El cuadro 1 presenta una síntesis de ello.
- *La tendencia a la integración y la transversalidad.* Por un lado, la definición sectorial de políticas y la gestión segmentada y especializada de servicios empiezan a coexistir de manera clara con procesos de formulación integral y gestión horizontal de políticas. En el ámbito de los servicios a las personas, por ejemplo, los planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, centros históricos, etc.), temáticos (exclusión, inmigración, solidaridad, etc.), de franja de edad (pequeña infancia, personas mayores, etc.) o de colectivo de población (personas discapacitadas, familias monoparentales, etc.) van ganando peso en relación con las clásicas rígideces departamentales y profesionalistas. Por otro lado, y quizás aún más importante, surgen estrategias de lectura global de la ciudad desde prismas diversos; estrategias que dan lugar a procesos de actuación multidimensionales, pero enhebrados por un hilo conductor, por un eje que se proyecta sobre múltiples campos específicos de política pública local. Destacamos cuatro políticas transversales-estratégicas con algún tipo de presencia en la esfera

CUADRO 1. INNOVACIÓN Y TRANSVERSALIDAD EN LAS AGENDAS
DE POLÍTICAS LOCALES

	<i>Políticas económicas</i>	<i>Políticas sociales</i>	<i>Políticas de territorio</i>	<i>Políticas de medio ambiente</i>
Políticas de primera generación	<ul style="list-style-type: none"> ● Empleo comunitario y formación ● Apoyo a las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> ● Atención social primaria ● Promoción cultural ● Deporte y tiempo libre 	<ul style="list-style-type: none"> ● Regulación urbanística de usos ● Infraestructuras viarias 	<ul style="list-style-type: none"> ● Espacios verdes ● Control de la contaminación
Políticas innovadoras	<ul style="list-style-type: none"> ● Servicios locales de empleo e inserción laboral ● Pactos territoriales y nuevos yacimientos ● Políticas de innovación tecnológica 	<ul style="list-style-type: none"> ● Políticas de cooperación al desarrollo ● Lucha contra exclusión ● Planes de igualdad de género ● Servicios a las familias ● Bancos de tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> ● Regeneración de centros históricos ● Planes integrales de barrios ● Pactos de movilidad ● Vivienda diversificada y ecológica 	<ul style="list-style-type: none"> ● Minimización/ gestión sostenible de residuos ● Nueva cultura del agua ● Planes de energías renovables ● Políticas contra la contaminación acústica
Estrategias transversales	<ul style="list-style-type: none"> ● Pactos territoriales por el empleo ● Proyectos educativos de ciudad ● Planes comunitarios ● Agendas locales 21 			

local: los Pactos Territoriales por el Empleo, los Proyectos Educativos de Ciudad, los Planes Comunitarios y las Agendas 21 Locales. En estos casos, la actividad laboral, la educación, el hábitat (binomio territorio-comunidad) y la sostenibilidad se convierten en perspectivas de acción transversal que, al menos en teoría, dotan de proyecto, de modelo, a la política de proximidad (Font y Subirats, 2000; Subirats, 2001).

Proyecto, modelo de ciudad, política local enraizada en valores e ideas de fondo... sólo si podemos seguir la pista de su existencia empírica, podremos concluir que la politización de la *governance* local es algo más que una simple idea. Dejemos ahora aquí las cosas planteadas y vayamos a la segunda parte. Hemos tratado la dimensión sustantiva de la *governance* de proximidad, su configuración como *espacio politizado*. Exploraremos en adelante su dimensión formal, la articulación de la *governance* de proximidad como *espacio de redes*.



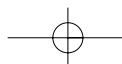
4.2. LA GOVERNANCE DE PROXIMIDAD COMO ESPACIO CONFIGURADO EN REDES

El fortalecimiento de la dimensión política de los espacios locales no tiene lugar según las formas clásicas de instrumentar los procesos de gobierno. Al contrario, podemos distinguir una triple transición: *a)* De una imagen estrictamente física y jerarquizada del territorio a una nueva imagen del espacio-red, con elementos simultáneos de conectividad (virtual) y proximidad (material). *b)* De una concepción monopolista del gobierno de las ciudades a una concepción de *governance* de proximidad como gestión de redes horizontales. *c)* De una visión especializada del gobierno local a una visión de éste plenamente insertada en redes de *governance* multinivel.

A) La red como nueva imagen del territorio.

El espacio como conectividad y proximidad

Tradicionalmente, el territorio respondía a la imagen de una jerarquía de ciudades con fuertes centralidades financieras e institucionales, periferias industrializadas y espacios de tercer orden donde no había llegado ni la urbanización ni la aglomeración industrial. En los últimos veinte años, sin embargo, se producen transformaciones complejas del territorio: múltiples procesos de contraurbanización y periurbanización. Todo ello acaba desembocando en un salto cualitativo, en la generación de una nueva imagen: el territorio-red. El principal desencadenante de esta transformación se encuentra en la *relativización* del concepto de proximidad; es decir, en la modificación de aquella visión clásica según la cual la organización del espacio se basaba *únicamente* en relaciones espaciales de proximidad. Las redes multiplican en su interior las relaciones de todo tipo, más allá de los viejos vínculos de proximidad, apuntando a la idea —difícil de visualizar— de un espacio virtual de flujos que ya no se ve condicionado por las distancias físicas (Dematteis, 2000). Esta idea nos sugiere que el territorio no es *únicamente* una realidad física, sino también relacional. En la medida en que los flujos de relaciones adquieren importancia a la hora de construir el espacio, la red —en cuanto representación de vínculos y relaciones— se convierte *también* en el referente analítico para su comprensión.



En Europa, desde la década de 1980, han operado procesos de reconfiguración del espacio en dos direcciones: hacia la descentralización (masiva y visible) y hacia la centralización (selectiva y cualitativa). Si observamos el territorio ciudad a ciudad, la primera es dominante; mientras que si lo agregamos a escala más amplia, la segunda adquiere mayor importancia. En otras palabras, las ciudades experimentan procesos de contraurbanización: desconcentran su población y sus actividades hacia una periferia en expansión. Por otro lado, si dirigimos nuestra observación hacia la escala ampliada, visualizamos los flujos entre ciudades —la red— y, al contrario de lo que afirmábamos anteriormente, detectamos procesos de concentración de actividades directivas y decisionales en determinados nudos centrales. Así pues, podemos identificar dos niveles en la representación espacial del territorio. El primero nos conduce a las ciudades individuales, e interpreta el espacio en términos de proximidad y de las interacciones que ésta facilita. Desde el segundo nivel, en cambio, el espacio se percibe como una red de flujos y relaciones, que vincula a las ciudades con independencia de las distancias físicas que las separan. El primero se refiere a un espacio físico y el segundo, a un espacio virtual. Se trata de espacios diferentes, pero compatibles entre sí: la ciudad es simultáneamente física y virtual, próxima y relacional.

Estas consideraciones son cruciales para entender no sólo las actuales dinámicas territoriales, sino también los retos de sus nuevos procesos de *governance*. Si el espacio local hubiera sido definitivamente aniquilado por el espacio global, las interacciones de proximidad habrían perdido toda importancia y únicamente visualizaríamos el territorio como una red donde las líneas serían lo fundamental y los nudos —las ciudades— quedarían vacíos de contenido. Sin embargo, la realidad nos muestra una situación muy diferente. Una situación donde el nudo local es un elemento importante; donde, en consecuencia, tiene sentido plantear el fortalecimiento de sus proyectos e interacciones internas, sin las cuales la presencia en las líneas de la red global carecería de sentido. La doble lógica del territorio obliga pues a los ámbitos urbanos a moverse en una doble dirección. Por un lado, se hace necesario aceptar la naturaleza relacional del territorio y, en consecuencia, desarrollar estrategias de conexión y vinculación que les permitan formar parte de la red global. Por otro lado, para poder desarrollar sus funciones y niveles de influencia

en la red, las ciudades deben desempeñarse como un actor internamente fortalecido y vertebrado, poniendo en valor sus capitales humanos, sociales y ambientales, a través de acuerdos estratégicos internos que les permitan salir al espacio-red de forma cohesionada.

El territorio-red reclama formas de gobierno que se adapten a sus peculiaridades. Se convierte en un *elemento estructural que apoya la superación de la visión jerárquica y segmentada del gobierno urbano*. Ello nos conduce directamente a los dos apartados siguientes: la política de proximidad como espacio para la *governance* en redes horizontales y en redes multinivel.

B) La *governance* de proximidad como liderazgo y gestión de redes horizontales

En las décadas centrales de la sociedad industrial, buena parte de los estudios sobre los actores de las políticas locales adoptaron enfoques simples: los procesos de gobierno de las ciudades parecían tener lugar en un sector público que actuaba desde la autosuficiencia, sin necesidad aparente de interaccionar con otras esferas sociales (“urban managerialism”). Más tarde, este hipotético ámbito especializado de políticos y gestores urbanos empieza a dar paso a escenarios mucho más matizados: la expansión de las agendas locales, y la consiguiente maduración de intereses sectoriales, provoca la entrada en escena de múltiples grupos de presión; el desarrollo de nuevos conocimientos fortalece la capacidad de incidencia de expertos y comunidades epistémicas; las redes de movimientos ciudadanos, desde el terreno de los valores alternativos, empiezan a irrumpir con fuerza; aparece también una galaxia de asociaciones —desde grupos comunitarios hasta entidades de gestión de servicios, pasando por todo tipo de ONG— que de alguna forma penetran en la esfera de gobierno y elaboración de políticas (Baron *et al.*, 2000).

En este nuevo contexto, el análisis de políticas públicas pone al día sus pretensiones explicativas y desarrolla con rapidez el enfoque de redes como nueva metáfora de los procesos de gobierno, en especial de gobierno local. En síntesis, las ciudades en transición hacia modelos postindustriales y con fuerte presencia de las tecnologías de la información son ciudades cada vez más complejas: se diversifican

las estructuras sociales, laborales, familiares, demográficas y etnoculturales; se diversifican, también, los valores, las pautas culturales, las identidades y las formas de acción colectiva. En este contexto, se hace insostenible la concepción de una gobernanación urbana monopolista: la complejidad social se proyecta hacia el proceso de elaboración de políticas y empieza a extenderse el modelo de la gobernanación pluralista, la cual, más allá de las lógicas tradicionales, va adoptando configuraciones reticulares. Las redes locales de múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictuales o de consenso y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social, de *governance* (Goss, 2001).

Las redes expresan realidades complejas y cambiantes. Sin embargo, igual que hemos definido a la red como una nueva forma de entender el territorio, debemos explicitar lo que define a la red como un nuevo espacio de *governance* y que, por tanto, la hace diferente a alternativas más tradicionales. Más allá de los tres rasgos básicos ya considerados —multipolaridad, interdependencias y rutinización relativa— las redes horizontales presentan muchas posibilidades de configuración interna, dependiendo de varios factores (Marsh, 1998). Como ya se apuntaba en el capítulo anterior, el gobierno en red —y mucho más en escalas de proximidad— suele ser dinámico, sin reproducir de forma mimética instrumentos o procesos. Sin embargo, haciendo un cierto ejercicio tipológico —que pueda contrastarse en los análisis empíricos— puede considerarse que las redes de *governance* local varían a partir de cuatro grandes dimensiones: *a) su configuración básica*, es decir, el número de actores presentes, la naturaleza de éstos y la intensidad de sus interacciones; *b) sus relaciones internas de poder*, observadas a partir de las asimetrías existentes y del tipo de recursos que manejan los actores para lograr incidencia; *c) la distribución más o menos contradictoria de valores e intereses* en juego, así como la presencia de *actitudes* más o menos inclinadas a soluciones negociadas; y *d) las relaciones de la red con su entorno* más directo de problemáticas y actores (véase el cuadro 2). A partir de estas dimensiones, pueden apuntarse dos escenarios polarizados de gobierno local en red. Un primer escenario de redes poco complejas, con más simetrías y puntos de acuerdo interno, pero también más consolidadas y cerradas al exterior. Un segundo espacio de redes más heterogéneas, desiguales

CUADRO 2. DIMENSIONES DE DEFINICIÓN DE UNA RED DE GOVERNANCE

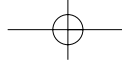
<i>Red de governance Dimensiones de definición</i>	<i>Variables</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
Configuración básica de la red	1. Densidad	Alta (+ actores)	Alta (+ actores)
	2. Complejidad	Homogénea	Heterogénea
	3. Intensidad relacional	Sistemática	Puntual
Relaciones internas de poder	4. Capacidades de incidencia	Simétricas	Asimétricas
	5. Tipo de recursos predominantes	Materiales	Simbólicos
Distribución de intereses y reglas del juego	6. Posiciones iniciales	Acuerdo	Contradicción
	7. Estrategias internas	Negociación	Confrontación
Relaciones con el entorno de la red	8. Tipo de respuesta predominante	Proactiva	Reactiva
	9. Permeabilidad	Baja	Alta
	10. Impacto mediático	Reducido	Elevado

Fuente: Elaboración propia.

y conflictivas, pero también menos asentadas y más participativas. Estaríamos ante tipos-ideales, que no tendrán plasmación mimética en la práctica, pero quizás sí puedan servir para analizar tendencias en la conformación concreta de las redes horizontales.

C) La *governance* de proximidad como liderazgo y gestión de redes multinivel

Las redes locales de *governance* no sólo presentan una dimensión horizontal, se insertan también en relaciones multinivel, es decir, en flujos políticos que atraviesan los múltiples ámbitos territoriales de gobierno, desde lo global hasta lo comunitario. Se decía al principio de este capítulo que una de las claves del gobierno clásico de la sociedad industrial era la supremacía, incluso a menudo el monopolio, del Estado-nación como ámbito de la comunidad política (del *demos*) y de las políticas públicas (de la regulación del conflicto). Cuando no era exactamente así y se transferían funciones de gobierno a niveles intraestatales, entraba en juego el prin-

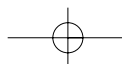


cipio de la especialización—cada nivel sus sectores de políticas— sin perder de vista jerarquías legales y simbólicas a favor del Estado.

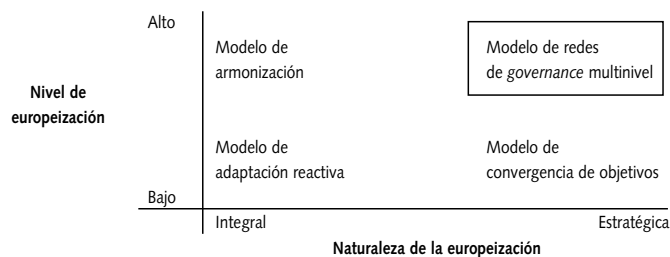
El fortalecimiento de lo local, en el actual contexto de la *governance* postindustrial, no reproduce el esquema de especialización, ni invierte tampoco las jerarquías clásicas de la política tradicional. Rara vez las redes locales de gobierno manejan políticas y estrategias de manera exclusiva y rara vez estas mismas redes consiguen una atención claramente prioritaria en el universo de percepciones políticas de la ciudadanía. En cambio, las redes horizontales locales no dejan de expandir su presencia en relaciones multinivel, lo hacen en un número creciente de áreas y llegan a liderar, incluso, múltiples procesos de codeterminación de políticas.

Podemos definir pues la *governance* multinivel—desde la perspectiva de la proximidad— como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles, en lugar de monopolizar, definiciones de problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias. Estaríamos, pues, ante un patrón de confluencias interdependientes entre el espacio local, el regional, el estatal y el supraestatal. En todo caso, el fortalecimiento del polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar, de dotar de orientación estratégica, a estas convergencias entre niveles.

El proceso de europeización de políticas ha sido, en esta última década, el contexto que mejor ha expresado en la práctica la concepción de las redes multinivel. Y, aunque pueda parecer paradójico, este mismo proceso ha generado una nueva estructura de oportunidades para los gobiernos locales. Hasta finales de la década de 1980, la europeización se concibió como un escenario de armonización de políticas, donde la asunción de funciones de gobierno por la UE iba a producirse a costa del debilitamiento de todos los niveles interiores (véase la gráfica 3). El fracaso de esta perspectiva aparentemente iba a producir un proceso pendular hacia la renacionalización, con el añadido de procesos de aprendizaje y transferencia de políticas entre estados. Pero no ha sido exactamente así. La UE ha seguido ampliando su agenda de políticas y lo ha hecho a partir de formas de *governance* multinivel (Marks, 1996; Heritier, 1999). Las nuevas políticas europeas no sólo no excluyen políticas de proximidad en el mismo campo de acción, sino que se convierten en un factor catalizador de éstas y, por tanto, de fortalecimiento de la esfera local. Hoy no resulta



GRÁFICA 3. LA EUROPEIZACIÓN DE POLÍTICAS: EL MODELO DE REDES DE GOVERNANCE MULTINIVEL





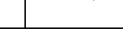


Fuente: Elaboración propia.

extraño encontrar redes de municipios interaccionando con la UE en la elaboración de políticas urbanas, de empleo, de inclusión social o de protección ambiental (Hooghe y Marks, 2001). *La ruptura por arriba de los monopolios de acción estatal ha generado un nuevo escenario de governance a múltiples niveles en el que los gobiernos locales han sabido situarse y desarrollar nuevos papeles políticos.*

En síntesis, la inserción de unos gobiernos locales potentes en redes de gobierno multinivel refleja un nuevo escenario, más allá de cualquiera de las formas tradicionales de entender las relaciones intergubernamentales (véase el cuadro 3). En la sociedad industrial, la distribución del trabajo político entre niveles territoriales adoptó dos posibles escenarios: el federalismo jerárquico con administraciones locales especializadas en funciones operativas; o el modelo del estado dual, con gobiernos locales autónomos, pero al margen de los principales campos de política pública. En el nuevo contexto de federalismo en red, el gobierno de proximidad expande su agenda y despliega funciones estratégicas. Y lo hace compartiendo áreas de actuación y proyectos de ciudad sobre la base de múltiples interdependencias con el resto de niveles territoriales. Los modelos clásicos son susceptibles de regulación legal, de ordenar su funcionamiento de acuerdo con parámetros jurídicos —a menudo constitucionales— claros y racionales. La *governance* multinivel no puede ser regulada por la vía jurídica de manera estable y nítida. Su articulación es una cuestión de carácter político, será la deliberación abierta, la negociación y el aprendizaje lo que vaya conformando ciertas pautas, y, por tanto, consolidando redes lo-

CUADRO 3. DE LOS MODELOS CLÁSICOS A LAS REDES DE GOBIERNO MULTINIVEL

	<i>Relaciones intergubernamentales clásicas</i>		<i>Redes de governance multinivel: local-global</i>
	<i>Federalismo funcional</i>	<i>Federalismo dual</i>	 <i>Federalismo reticular</i>
Relaciones de poder entre niveles de gobierno	Jerarquía	Autonomía	 Interdependencia
Distribución de responsabilidades entre niveles	Especializadas	Segmentadas	 Compartidas
Agendas locales	Amplias	Selectivas	 Amplias
Funciones locales	Operativos	Sustantivos	 Estratégicos

Fuente: Elaboración propia.

cal-global con capacidad de afrontar problemas colectivos y satisfacer necesidades y expectativas ciudadanas.

5. RECAPITULACIÓN Y SÍNTESIS


En este artículo hemos intentado mostrar la crisis del modelo de gobierno tradicional y la progresiva emergencia de un modelo de *governance* o gobernanación reticular. En el contexto de este modelo emergente, hemos realizado algunas opciones teóricas y normativas de carácter acotador. Consideramos, en primer lugar, la gobernanación en red como un fenómeno de naturaleza profundamente política, rearticulador de las pautas de interacción entre la esfera político-institucional y el resto de las esferas sociales. Por ello, nos alejamos de otras perspectivas de matriz más gerencial o de *management* —articuladas en torno al paradigma de la nueva gestión pública— que abordan la *governance* desde parámetros de carácter mucho más operativo que político-relacional. Consideramos, en segundo lugar, que el escenario del gobierno en red admite múltiples interpretaciones y apuestas normativas.

Este artículo opta por un enfoque de profundización democrática, apoyado en dos parámetros principales: implicaciones participativas amplias y enraizamiento intenso en ámbitos de proximidad. Recapitulemos, muy en síntesis, el entramado argumental desarrollado.

- El gobierno democrático tradicional se encuentra hoy con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico; y la legitimidad democrática de las instituciones públicas se va deteriorando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores que no pueden ser satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos.
- Las mayores dificultades del gobierno democrático tradicional se asientan a lo largo de cuatro ejes muy dinámicos: las crecientes *dificultades de conocimiento*, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad postindustrial, y el alto grado de fragmentación cognitiva que ésta implica; la *complejidad de los valores, intereses y preferencias* en juego, que no sólo poseen múltiples sujetos, sino que también son cambiantes en sí mismas e inestables; el carácter insostenible de la *concepción jerárquica de los procesos de gobierno*; y la creciente *interdependencia de problemas y de actores políticos* que cuestiona seriamente el modelo clásico de políticas públicas, segmentado y unidireccional.
- Ante las dificultades del gobierno tradicional, las nuevas articulaciones de *governance* o gobierno en red implican: el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político; un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos papeles y la utilización de nuevos instrumentos. Mas todo ello, no genera soluciones automáticas para los problemas del gobierno tradicional. La *governance* tiene planteados retos cruciales. En términos de funcionalidad, es decir, de *capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas*. Y en términos de legitimidad, es decir, de *profundización democrática en clave más ciudadana y participativa*.

- La *governance* presenta también un potente polo de cambios en su dimensión territorial. El Estado cede y vuelve a situar a la baja sus capacidades de gobierno, ante el fortalecimiento simultáneo de un nuevo eje territorios-globalidad. El fortalecimiento local viene amparado por factores estructurales: el posfordismo, la fragmentación social, las nuevas relaciones de género, la revalorización de la comunidad como referente de identidad. En este contexto, las dimensiones emergentes de la política local pueden definirse a partir de dos ideas clave:
 - Los espacios locales *tienden a la politización*, es decir, a la superación de las clásicas funciones operativas del gobierno municipal, tanto en sus viejas versiones burocráticas como en sus versiones gerenciales recientes. El desbordamiento de las funciones tradicionales se proyecta en dos dimensiones: *hacia la ampliación de las agendas locales y hacia el desarrollo en ellas de nuevos papeles estratégicos y cualitativos*.
 - La forma de articular los nuevos procesos de gobierno local suele superar los estilos monopolistas, autosuficientes y jerárquicos. Los *conceptos de red y de gobierno relacional aparecen como los nuevos referentes*. Las redes locales presentan dos dimensiones: *su configuración participativa horizontal*, con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local; y *su configuración multinivel*, es decir, la articulación de espacios temáticos de *governance* en los que confluyen, bajo posible liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno.
- Las ciudades postindustriales y con fuerte presencia de las tecnologías de la información son ciudades cada vez más complejas: se diversifican las estructuras sociales, laborales, familiares, demográficas y etnoculturales; se diversifican, también, los valores, las pautas culturales, las identidades y las formas de acción colectiva. La complejidad urbana se proyecta hacia el proceso de elaboración de políticas locales y empieza a extenderse el modelo de la gobernanación pluralista y reticular. Las redes horizontales de múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictuales o de consenso, y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convier-

ten en los nuevos espacios predominantes de regulación social urbana, de *governance* de proximidad.

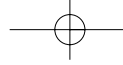
- La *governance* multinivel –desde la perspectiva de la proximidad– aparece como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles, en lugar de monopolizar, definiciones de problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias. Estaríamos pues ante un patrón de confluencias interdependientes. El fortalecimiento del polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar, de dotar de orientación estratégica a estas convergencias entre niveles. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baron, S. *et al.* (2000), *Social Capital. Critical Perspectives*, Oxford, Oxford University Press.
- Batley R. y G. Stoker (1991), *Local Government in Europe: Recent Trends and Change*, Londres, Macmillan.
- Beck, U. (1999), *World Risk Society*, Cambridge, Polity Press.
- Blanco, I. y R. Gomà (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Borja, J. y M. Castells (1998), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- Börtzel, T. (1998), “Organizing Babylon –On the Different Conceptions of Policy Networks”, *Public Administration*, vol. 76, pp. 253-273.
- Brugué, Q., R. Gomà y J. Subirats (2001), “El gobierno del territorio: del Estado a la Red”, en Q. Brugué *et al.*, *Redes, territorios y gobierno*, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- Brugué, Q. y R. Gomà (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Bruijn, J.A. y E.F. Heuvelnholf (1997), “Instruments for Network Management”, en J.M. Kickert *et al.*, *Managing Complex Networks*, Londres, Sage.
- Dematteis, G. (2000), “Spatial Images of European Integration”, en A. Bagnasco y P. Le Galès, *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, CUP.
- Eriksen E. y J. Fossum (2000), *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?*, Londres, Routledge.

- Fink, J. *et al.* (2001), *Rethinking European Welfare*, Londres, Sage.
- Font, J. (2000), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Font, N. (2001), *El concepto de la governance*, trabajo presentado en el tribunal de titularidad de la UAB, Barcelona, febrero.
- Font, N. y J. Subirats (2000), *Local y sostenible*, Barcelona, Icaria.
- Gallego R., R. Gomà y J. Subirats (2002), *Políticas sociales y descentralización en España*, Madrid, Tecnos.
- Giddens, A. *et al.* (2000), *Modernización reflexiva*, Madrid, Alianza.
- Giugni, M. *et al.* (1999), *How Social Movements Matter*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Goss, S. (2001), *Making Local Governance Work*, Londres, Macmillan.
- Hay, C. (1998), "The Tangled Webs we Weave: The Discourse, Strategy and Practice of Policy Network Approach with Macro-Level and Micro-Level Analysis", en D. Marsh, *Comparing Policy Networks*, Londres, Open University Press.
- Hirst, P. (2000), "Democracy and Governance", en J. Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, OUP.
- Heritier A. (1999), *Policy-Making and Diversity in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hooghe, L. y G. Marks, (2001), *Multilevel Governance and European Integration*, Oxford, Rowman.
- Ibarra, P., R. Gomà y S. Martí (2002), *Creadores de democracia radical*, Barcelona, Icaria.
- Inglehart, R. (1999), "Posmodernization Erodes Support for Authority, but Increases Support for Democracy", en Norris (ed.), *Critical Citizens*, Oxford, Oxford University Press.
- Kickert, J.M. *et al.* (1997), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage.
- Kickert, J.M., y J.F. Koppenjan (1997), "Public Management and Network Management: An Overview", en J.M. Kickert *et al.* (1997), *op. cit.*
- Klijn, E.H. y G.R. Teisman (1997), "Strategies and games in networks", en J.M. Kickert *et al.*, *op. cit.*
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.

- Kooiman, J. y Van Vliet (1993), "Environmental Regulation of Business: Options and Constraints for Communicative Governance", en J. Kooiman, *op. cit.*
- Leonard, P. (1997), *Postmodern Welfare. Reconstructing an Emancipatory Project*, Londres, Sage.
- Llamazares, I. y G. Marks (1999), "Gobernación en múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea", en I. Llamazares y F. Reinares, *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, València, Tirant lo Blanch.
- Marks, G. *et al.* (1996), *Governance in the European Union*, Londres, Sage.
- Marsh, D. (1998), *Comparing Policy Networks*, Londres, Open University Press.
- Marsh, D. y R. Rhodes (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Mayntz, R. (1999), "Della Teoria della Governanza: Sfide e Prospettive", *Rivista Italiana de Scienza Politica*, núm. 1, abril.
- Metcalf, L. (1993) "Public Management: from Imitation to Innovation", en J. Kooiman, *op. cit.*
- Morata, F. (2000), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona, Ariel.
- Olson (1991), "La lógica de la acción colectiva", en VAA, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.
- Putnam, R.D. (2000), *Bowling alone*, Nueva York, Simon and Schuster.
- (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Rhodes, R. (2000), "Governance and Public Administration", en J. Pierre, *op.cit.*
- (1997), *Understanding Governance*, Londres, Open University Press.
- (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. XLIV, pp. 652-667.
- Rosenau, J.N. y E.O. Czempiel (eds.) (1995), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sabatier, P. y H. Jenkins-Smith (1993), *Policy Change and Learning*, Oxford, Westview Press.
- Scharpf, F. (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, OUP.
- Schwab, B., D. Kübler y S. Wälti (2001), *Metropolitan Governance and Democracy in Switzerland*, Trabajo presentado en las 29th Joint Sessions of Workshops del ECPR, Grenoble, abril.



- Stocker (1996), "Governance as Theory: Five Propositions", en *International Social Sciences Journal*, núm. 155, pp. 17-28.
- Subirats, J. (1997), (2001), *Educació i Govern Local*, Barcelona, CEAC.
- (1997), "Democràcia: Participació i Eficiència", *Revista CIFA*, núm. 6.
- Vallès, J.M. (2000), *Ciència Política: una introducció*, Barcelona, Ariel.

