

El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna *

Article by an MPIFG researcher

Renate Mayntz

Renate Mayntz: El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna. In: Revista del CLAD Reforma y Democracia (21), 7-22 (2001). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Gobernanza (*governance*) es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra “gobernanza” significó simplemente “gobernar”, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza, sobre todo, para indicar un nuevo modo de gobernar. Tengo que llamar a este nuevo modo de gobernar “gobernanza moderna”. Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997: 53).

El cambio del control jerárquico a la gobernanza moderna se observó por primera vez alrededor de los años 1970, en los países de Europa Occidental, que acostumbraban tener Estados fuertes e intervencionistas. En los Estados Unidos también se encuentran estructuras características de la gobernanza moderna, como las redes de políticas, pero como los Estados Unidos no comparten la tradición europea de un fuerte intervencionismo del Estado y dado que siempre reforzaron la autonomía individual y el autogobierno, la gobernanza moderna no parece ser algo particularmente nuevo. El control político no jerárquico es también característico de la Unión Europea, que se ubica entre una federación de Estados y un Estado federal. La Unión Europea representa un sistema de gobernanza de niveles múltiples, en el cual una de las características estructurales dominantes son las redes, en vez de las relaciones de autoridad jerárquica -redes de representantes de Estados miembros, redes que conectan los niveles de toma de decisión nacionales con el europeo, y redes que conectan a los actores públicos y privados a través de los sectores de políticas y de los niveles políticos (Kohler-Koch/Eising, 1998). Finalmente, a nivel internacional, sólo ha existido “gobernanza sin gobierno”, como lo indica el título de un libro (Rosenau/Czempiel, 1992).

En Europa Occidental, en donde primero se estudió minuciosamente el paso de un Estado más intervencionista y de control jerárquico a la gobernanza moderna, la experiencia fundamental que condujo a este cambio fue el fracaso de las políticas ambiciosas de reforma, seguidas al concluir la Segunda Guerra Mundial y durante el período inmediato de reconstrucción en la posguerra (Mayntz, 1996). Si bien esas reformas no carecieron de efecto, muchas de las que se intentaron no lograron sus metas. En los años 1970, el crecimiento económico se hizo más lento, lo que mostró que la política económica llevada a cabo por un Estado nacional aislado no podía por sí sola asegurar un bienestar permanentemente creciente. La decepción con la creencia en el Estado como un efectivo centro de control político de la sociedad, motivó la búsqueda de otras formas alternativas de guiar el desarrollo socioeconómico.

Una de las vías fue la desregulación y la privatización, el paso del Estado al mercado. Los principios del mercado se transformaron en la columna vertebral de la ideología política del neoliberalismo y del thatcherismo. Se creía que la desregulación y la privatización estimulaban el crecimiento económico y liberaban fuerzas innovadoras en todos los sectores de la actividad productiva. Alrededor de 1989, la quiebra del socialismo de Estado en Europa Oriental reforzó la creencia en el poder ordenador del mercado.

Pero una serie de crisis políticas y de contratiempos económicos ha desacreditado las luminosas

(*) Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

Traducido del inglés por Marie Gamondes-Tulian. Título original: “The State and civil society in modern governance”.

promesas del mercado como fuerza conductora del progreso. En cambio, se le está dando cada vez mayor atención a la segunda alternativa para el Estado jerárquico, es decir la gobernanza moderna, o la cooperación de las autoridades del Estado con los actores privados corporativos y la participación de organizaciones privadas en la elaboración de políticas públicas. Los actores corporativos privados que representan un papel en la gobernanza moderna son principalmente las grandes firmas, los sindicatos, las asociaciones empresariales y otros tipos de organizaciones de intereses, así como las asociaciones de bienestar público más grandes.

La gobernanza moderna, la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas, puede llevarse a cabo de diferentes maneras. Gran parte de la atención se ha dirigido a las distintas formas en que las autoridades públicas y los actores corporativos privados pueden colaborar directamente en los procesos de las políticas. Esto puede lograrse mediante arreglos neocorporativos, término que se utiliza para designar las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores organizados, sobre temas de política macroeconómica. Estas estructuras neocorporativas existen en una serie de países de Europa Occidental, incluyendo por ejemplo a Suecia y Austria, y también a Alemania. Un ejemplo típico lo constituye el actual “Bündnis für Arbeit” (alianza para el empleo) de Alemania. A intervalos de tiempo no regulares, el canciller de Alemania se reúne con la cúpula de los representantes empresariales alemanes y de los sindicatos para buscar soluciones y ponerse de acuerdo sobre problemas económicos apremiantes como las tasas de desempleo y de lento crecimiento. Incluso, antes de que asumiera el actual gobierno, ya existía, bajo un nombre diferente, este tipo de negociaciones tripartitas de alto rango.

Una forma relacionada de cooperación son las redes mixtas de actores públicos y privados que se observan en niveles más específicos de los sectores de las políticas, por ejemplo en las telecomunicaciones, salud o investigación científica (Marin/Mayntz, 1991). El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituye un rasgo particularmente importante de la gobernanza moderna. Allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad. En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia. Este modo de elaboración de políticas se adapta a un entorno social complejo y dinámico, cuya coordinación resulta difícil, cuando no imposible desde el punto de vista práctico (Marsh, 1998: 8-9).

Además de la cooperación directa de los actores públicos y privados en las redes de políticas, la gobernanza moderna incluye algunas formas de autorregulación de la sociedad. Aquí, los actores corporativos privados cumplen con funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público y les han sido asignadas, explícita o implícitamente, por el Estado. Una forma de autorregulación de la sociedad son los sistemas de negociación entre los representantes de intereses diferentes o incluso opuestos. Un ejemplo de esto lo constituye el sistema alemán de negociación institucionalizada de los salarios, entre el capital y la fuerza laboral, en la que no participa el gobierno y donde no se supone que interfiera. Podemos hallar otro ejemplo en el sistema público de salud de Alemania, en donde las organizaciones de médicos de fondos de salud y de hospitales públicos negocian con los representantes de los fondos de salud lo referente a las tarifas y servicios que se ofrecen. Un segundo tipo de autorregulación de la sociedad son los así llamados gobiernos privados, organizaciones que imponen a sus miembros normas y criterios que no sólo sirven a sus propios intereses, sino también a ciertos intereses públicos (Streeck/Schmitter, 1985). Por ejemplo, las normas de calidad definidas por las organizaciones de distintas ramas económicas, o las normas éticas definidas por las asociaciones profesionales. Por lo menos, dentro de un Estado-nación, estas formas diferentes de autorregulación social existen “a la sombra de la jerarquía”: a menudo se establecen por delegación expresa de

funciones por parte del Estado en las organizaciones privadas, y son controladas por el Estado. Si la autorregulación resulta ineficaz, el Estado puede intervenir y regular mediante la intervención directa.

Por ende, la autorregulación delegada es una forma indirecta de cooperación entre el Estado y la sociedad civil. Pero requiere un Estado suficientemente fuerte como para motivar una autorregulación que tome en cuenta los intereses **públicos**, y que no beneficie exclusivamente a los propios actores participantes.

Las diferentes formas de gobernanza moderna pueden emerger sólo en países que tengan una serie de condiciones estructurales e institucionales previas. La condición más general para poder desarrollar una gobernanza moderna es que el poder debe estar **disperso** en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes. Tienen que haber sido legitimadas democráticamente, de modo que se pueda estimar que los representantes electos reflejan los intereses de todos los grupos socioeconómicos, étnicos o religiosos principales de la sociedad; sólo así se puede suponer que una legislatura y un gobierno electos actúan en el interés de todos y no en el interés de una clase dominante o un partido político. En otras palabras, las autoridades políticas deben poder ser aceptadas, de modo general, como guardianes del bienestar público. Es necesario, también, que las autoridades políticas manejen recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones que se tomen; tienen que ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de regulación y poseer especial competencia en sus campos respectivos.

Para poder pasar del campo público al privado en la gobernanza moderna, tiene que existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada. La “sociedad civil” es, por supuesto, un concepto cargado de valor, con implicaciones normativas fuertes. La noción de sociedad civil tiene sus raíces en la filosofía social de los moralistas escoceses como Ferguson, que contrapusieron a las sociedades militares tradicionales, las sociedades industriales pacifistas; tiene asimismo raíces en la distinción que establecieron los filósofos alemanes entre “Staat” y “Gesellschaft”, e incluso reverbera en ella el famoso grito de batalla de la Revolución Francesa. La sociedad civil es una comunidad de ciudadanos, de individuos que disfrutan de igualdad ante la ley, así como de un conjunto de derechos fundamentales, y cuya libertad de perseguir sus metas privadas sólo está restringida por el mismo derecho de los demás, y por los derechos de la *res publica* que derivan de su condición de ciudadanos. Una sociedad civil no puede existir donde hay gran desigualdad social; es incompatible con una estructura de Estado feudal, con la esclavitud y la división de la población en castas.

Pero eso no basta. Para que haya gobernanza moderna, la sociedad civil tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas, en donde organizaciones especializadas lleven a cabo las funciones económicas y sociales importantes, tales como la producción, la enseñanza, el cuidado de la salud, etc. Además, para que la gobernanza moderna sea posible, la sociedad civil tiene que estar bien organizada. Tiene que haber actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales, así como diferentes intereses socioeconómicos, es decir organizaciones como sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones de proveedores de cuidados de salud, de institutos científicos o de investigación científica, y organizaciones que representen los intereses de los consumidores o valores ecológicos. Ambos tipos de actores corporativos, las organizaciones productivas y de servicios y las asociaciones de voluntarios, deben gozar de una relativa autonomía, esto es, que no deben ser controladas políticamente, como ocurrió en el Estado socialista. En especial, las organizaciones de intereses deben ser suficientemente autónomas y hábiles como para negociar con intereses opuestos y con las autoridades del Estado, ambos necesarios y significativos. Finalmente, entre los diferentes grupos sociales y organizaciones tiene que existir por lo menos un mínimo sentido de identificación y de responsabilidad con la totalidad; en una palabra, una identidad común. La nación puede constituir el marco de referencia de esa identidad, pero su base debe ser la integración social y cultural. Hay muchas

sociedades en las que los distintos intereses están organizados y el poder distribuido, pero distribuido entre grupos hostiles, atascados en una batalla permanente en donde nadie resulta ganador. Para que surja la gobernanza moderna, los actores corporativos tienen que ser cada uno eficiente en su propia esfera, sin que ninguno domine a los demás, y deben cooperar en la formulación de políticas públicas, en vez de limitarse a pelear entre ellos.

Estas condiciones son difíciles de alcanzar. En cierto modo, lo que se espera que produzca la gobernanza moderna es al mismo tiempo, en parte, la condición para su surgimiento. Incluso en las partes más desarrolladas, más democráticas y más privilegiadas del mundo, en Europa Occidental y en los Estados Unidos, la realidad no corresponde totalmente a este cuadro ideal que hemos descrito. Otras partes del mundo carecen hasta de los requisitos más básicos para la gobernanza moderna. Esto ocurre en muchos países africanos y en algunos asiáticos, pero también es el caso de la mayoría de los países independientes surgidos de las ruinas de la ex Unión de Repúblicas Soviéticas. En muchos países formalmente soberanos se puede observar, hoy en día, el deterioro de las antiguas estructuras estatales existentes, o la incapacidad para construirlas. En varios países africanos, las estructuras tradicionales de clan se han vuelto nuevamente dominantes y milicias rivales pelean por el predominio, mientras se descalabra la economía del país y parte de la población es conducida al exilio. En países como Nigeria, Sudán, Zaire, Chad y Angola, la autoridad pública prácticamente ha desaparecido. El Estado se ha transformado en una mera apariencia externa, mientras que a nivel interno el poder es detentado por los señores de la guerra, de diferente color (Grande, 2001, citando a Tetzlaff 1998 y von Trotha 2000). En las ex Repúblicas Soviéticas, el Estado también ha perdido el monopolio de su poder legítimo y no puede garantizar por más tiempo el orden público, la seguridad individual y la aplicación justa de las normas legales. El crimen organizado, las fuerzas armadas semi-autónomas y las organizaciones de policías privadas compiten entre sí y con las autoridades públicas en la obtención de ingresos (Volkow, 2000). Al mismo tiempo, la sociedad civil en esos países no está bien organizada; existen pocos actores privados legales, hábiles y autónomos -no existen ni en la economía, ni en el campo de las asociaciones privadas. De modo que carecen de todos los prerrequisitos básicos para lograr una forma moderna de gobernanza. Esto también es válido, por supuesto, en los países con estructuras de poder totalitarias o dictatoriales, países donde un solo partido político o autoridad religiosa domina todas las esferas de la vida, cosa que ocurre todavía en gran medida en China, Irán o Afganistán.

Al subrayar las condiciones institucionales y estructurales previas para una gobernanza moderna, he descrito obviamente una organización política ideal y una sociedad ideal. Los Estados-naciones reales sólo se aproximan a estos ideales, pero hay distintos grados de aproximación, y algunos países se acercan más que otros. En algunos Estados-Naciones democráticos altamente desarrollados, encontramos redes de políticas, asociaciones público-privadas, y una autorregulación regulada. En esos países, la cooperación entre los actores públicos y privados no sólo se da a nivel del Estado-nación; en principio puede tener lugar en cualquier nivel en donde existan autoridades públicas y actores privados corporativos. Esto se inicia a nivel del gobierno local, en donde las asociaciones público-privadas a menudo tienen mayor tradición que en los niveles políticos más altos. A veces, por supuesto, la cooperación entre los actores políticos y sociales en el gobierno local es clandestina y sirve más a los intereses privados que a los públicos. Esto se observa especialmente en el campo de las obras públicas, en donde es frecuente encontrar a oficiales locales corruptos a cargo de obras públicas, en connivencia con firmas de construcción local (della Porta/Vanuucci, 1999). Sin embargo, este tipo de cooperación no tiene que ver con la “gobernanza”; por definición, la gobernanza trata de la solución de problemas colectivos y del logro del bienestar público.

Existen también asociaciones público-privadas que sirven al bienestar público a nivel local. Un ejemplo reciente es el de un programa alemán de mejoramiento urbano (Schader-Stiftung, 2001). A pesar de su riqueza relativa, Alemania tiene un problema considerable con grupos de inmigrantes legales e ilegales, hogares con un solo jefe de familia, desempleados y personas que viven del socorro

estatal. Estos tienden a concentrarse en ciertos barrios urbanos en donde los alquileres son baratos, los edificios, viejos y deteriorados y la infraestructura pública, insuficiente. En esos sectores, el uso de drogas, la prostitución, el crimen y la delincuencia juvenil tienen tendencia a aumentar. Para detener la degradación física creciente y la desintegración social, se constituyeron redes de actores privados - propietarios de negocios locales, clubes sociales, propietarios de casas de apartamentos, etc.- coordinadas por un gerente de red del sector, que por lo general no es un funcionario municipal. El programa de mejoramiento desarrollado por este tipo de redes recibe ayuda financiera de un fondo especial del gobierno y busca el apoyo práctico de diferentes oficinas municipales, escuelas locales y otras instituciones públicas. El programa tiene éxito en los lugares en donde los actores públicos se encuentran con actores privados, que no sólo están motivados, sino que además son capaces de contribuir por sí mismos a la solución del problema, por ejemplo, reparando casas, creando nuevos empleos o construyendo un lugar de juego para los niños.

A menudo se ha afirmado que la gobernanza moderna, la negociación entre actores políticos y sociales en redes de políticas mixtas o en estructuras neocorporativas, y la delegación de funciones reguladoras a organizaciones privadas, indican una pérdida de la capacidad política de dirigir, un debilitamiento del Estado (por ej. Offe, 1987: 313). Sin embargo, de lo que se trata en realidad en la gobernanza moderna no es tanto de la pérdida de control del Estado, sino más bien de que éste cambia de forma. Los actores estatales que participan en las redes de políticas juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención. Cuando se delega la toma de decisiones a instituciones de autorregulación social, el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser ineficaz. En la gobernanza moderna, el control jerárquico y la autodeterminación cívica no están opuestos, sino que se combinan entre sí, y esta combinación puede resultar más eficaz que cualquiera de las formas “puras” (Mayntz/Sharpf, 1995).

Sin embargo, esta eficacia superior es sólo una posibilidad, un resultado altamente fortuito. La formulación de políticas en las estructuras neo corporativas, en las redes de políticas sectoriales y en los sistemas de autorregulación delegada no es algo armonioso. Si en la negociación entran en juego intereses en conflicto, cuando se busca el acuerdo para una decisión conjunta, el resultado es una “cooperación antagonista”, como la llamó Bernd Marin (1990). Una cooperación antagonista de este tipo corre el riesgo de acabar en un completo bloqueo o de producir soluciones a nivel del más bajo común denominador -acuerdos débiles que no permiten resolver los problemas existentes. Por ende, el problema básico en la gobernanza moderna es evitar los estancamientos y asegurar la solución efectiva de los problemas (Sharpf, 1993a). El ejemplo del programa de mejoramiento urbano pone de relieve la importancia que tienen los prerequisites que mencionamos anteriormente, para el desarrollo de una cooperación público-privada efectiva, incluso a nivel local. Estos prerequisites son: (1) la presencia de actores tanto públicos como privados con un cierto poder para solucionar problemas, y (2) la existencia de un problema que ni los actores públicos ni los actores privados puedan resolver por sí solos. Estas condiciones son en principio válidas para todos los niveles en que se presentan problemas, desde el nivel local, pasando por el subnacional, el nacional y el regional hasta el internacional.

La gobernanza, por definición, tiene que ver con la solución colectiva de problemas, no con el dominio por el dominio en sí. Estimo que se ha demostrado en forma convincente que en los ambientes complejos, las formas no jerárquicas de toma de decisión pueden ofrecer soluciones más efectivas, incluso que una “dictadura benevolente”, o que la dominación paternalista: permiten procesar mayor información y tomar en cuenta una mayor cantidad de valores, y ofrecen mayor flexibilidad y adaptabilidad (Sharpf, 1993b). Pero los problemas se presentan en diferentes niveles territoriales, desde el local al mundial, y el nivel en el que el problema se manifiesta no necesariamente es el nivel en el que puede ser resuelto de manera más efectiva. El problema del deterioro urbano que utilizamos como ejemplo anteriormente lo ilustra muy bien. Si no existiera pobreza, desempleo, etc., los grupos de

problemas que se concentran actualmente en ciertas áreas no existirían, por lo tanto, no aparecería el problema local. Esto significa que el problema real observado de deterioro urbano no puede ser resuelto en forma efectiva únicamente mediante la acción local, debido a que ningún programa de mejoramiento urbano puede llegar a las raíces del problema. La solución efectiva del problema sólo es posible en donde existe congruencia entre la estructura causal (o genética) del problema, su estructura de impacto y la estructura de las personas disponibles para resolver los problemas. La estructura causal o genética muestra cuáles son las acciones que producen el problema y a través de qué actores, así como qué es lo que hay que cambiar para solucionar el problema. La estructura de impacto está compuesta por los actores que padecen las consecuencias negativas de un problema dado, y que por lo tanto están interesados en hallar la solución del problema. Finalmente, existen potencialmente personas que resuelven el problema, es decir un conjunto de actores capaces de alcanzar una solución efectiva. La solución de un problema es más efectiva cuando existe total coherencia entre los tres conjuntos de actores siguientes: (1) aquellos que producen un problema dado con su conducta, (2) los que se ven afectados negativamente por éste, y (3) los que tratan de resolverlo. Ese es, por ejemplo, el caso de la famosa “tragedia de los terrenos comunales de pastura”: el problema de sobrepastoreo en los terrenos comunales es causado por el mismo grupo de personas que luego lo padece, y además, es el mismo grupo que puede resolver el problema, poniéndose de acuerdo sobre reglas de uso que eviten la destrucción de un recurso común. Pero es un tipo de situación muy especial, en donde los que crean el problema en primer lugar, son además los que lo padecen, y son también aquellos cuya cooperación sería el elemento necesario y suficiente para resolverlo. Muchos problemas con los que tiene que lidiar la política pública son provocados por efectos negativos externos que afligen a grupos que no participan en su producción, y muchos problemas no pueden ser resueltos por aquellos que los padecen.

Esto también se aplica al Estado-nación. En todo caso, en el discurso político europeo a menudo se afirma que la globalización de los mercados financieros y de la economía produce problemas que se manifiestan a nivel interno, por ejemplo, en forma de desempleo y una moneda volátil, pero que no pueden ser manejados sólo por los actores internos (Kohler-Koch, 1998). Las firmas nacionales, así como las autoridades políticas pierden de esta manera poder y se vuelven dependientes de fuerzas que trascienden sus límites nacionales, y que están por lo tanto más allá del alcance de la acción cooperativa de los actores nacionales. La efectividad potencial de la gobernanza moderna, dentro de un Estado-nación determinado, se ve así limitada por los desarrollos a nivel internacional. Por lo tanto, vale la pena considerar en qué medida tiene sentido concentrarse en construir estructuras nacionales efectivas para hacer frente a los problemas y en qué medida se deben dedicar esfuerzos a obtener influencia en las políticas internacionales.

Sin embargo, no se trata en verdad de elegir por uno u otro: la efectividad política interna y la gobernanza internacional efectiva -o global, como se denomina actualmente- están estrechamente conectadas. La condición para el logro de la solución de problemas en el plano **internacional** es una gobernanza **nacional** efectiva (Grande, 2001). Los acuerdos internacionales y las decisiones de las organizaciones gubernamentales internacionales no valen un ápice si los representantes nacionales implicados en el proceso de decisión no pueden comprometer a sus países a respetar la decisión - observar las normas acordadas, garantizar la seguridad de sus plantas de energía nuclear, detener la producción de gases venenosos o de heroína, reformar sus instituciones financieras, etc. etc. Por supuesto, ocasionalmente un Estado-nación determinado estará de acuerdo con una decisión internacional sin tener la menor intención de buscar cumplir con ella, pero en muchos casos el cumplimiento es deficiente debido a que no existe una gobernanza nacional efectiva.

Por otro lado, problemas que se manifiestan en el plano interno, tienen una estructura causal o genética que trasciende los límites nacionales, y sólo pueden ser resueltos por la acción internacional. Esto ocurre hoy en día con muchos problemas económicos y ecológicos. Pero la capacidad internacional de resolución de problemas es aún muy limitada. Aparte de Naciones Unidas, que fue

creada para tratar temas de seguridad, de guerra y paz, no existe otra institución internacional que pueda representar el papel de un gobierno mundial orientado al bienestar **global**. La organización internacional típica no es más que una arena para la negociación intergubernamental, y en estos sistemas de negociación, los intereses de los actores más poderosos, de los países ricos, son los que predominan. Predominan en la propias instituciones que fueron concebidas para resolver los problemas de la economía internacional, como el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (Mayntz, 2001). Asimismo, la sociedad civil internacional está escasamente desarrollada. Es cierto que se han formulado convenios sobre derechos humanos bajo el paraguas de Naciones Unidas, pero estamos todavía muy, muy lejos de llegar a una situación de ciudadanía universal. También hay una falta de organizaciones internacionales privadas que representen toda la escala de los diferentes intereses socioeconómicos. El trabajo, por ejemplo, no tiene un representante internacional fuerte. Y si bien después de la Segunda Guerra Mundial surgió una serie de organizaciones de bienestar público internacional, éstas carecen, en el campo político, de socios competentes en la negociación internacional. A nivel internacional (o global), los prerequisites para una gobernanza moderna, tal como fueron descritos para el nivel nacional, se han logrado sólo en forma muy insuficiente. En realidad, estamos aún muy lejos de tener una “gobernanza sin gobierno” efectiva a nivel internacional.

Por ende, por el momento, los países de manera individual están acudiendo a sus propios recursos para afrontar problemas cuyas causas no pueden controlar de modo efectivo. Existe el riesgo, por supuesto, de que se aproveche esta situación para trasladar el peso de la culpa de una política nacional ineficaz a fuerzas externas. La convicción muy difundida de que la globalización no sólo socava la efectividad de la política económica nacional, sino que además fuerza a los Estados de bienestar modernos a dismantelar sus sistemas de seguridad social, no es infundada desde el punto de vista científico (p.ej. Scharpf, 2000), y por lo tanto puede ser fácilmente utilizada como excusa por los políticos. En vez de esto, lo que hace falta es un análisis honesto y competente de la situación actual y de las complejas interdependencias que la caracterizan en **todos** los niveles de la acción política. Las reflexiones sobre la naturaleza de la gobernanza moderna, sus prerequisites y sus límites podrían ayudar en esta tarea.

Bibliografía

- della PORTA, Donatella, Alberto VANUCCI (1999) Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption. New York: deGruyter.
- GRANDE, Edgar (2001) Die neue Unregierbarkeit. Globalisierung und die Grenzen des Regierens jenseits des Nationalstaats. Technische Universität München, Working Paper 2/2001.
- KOHLER-KOCH, Beate (ed.) (1998) Regieren in entgrenzten Räumen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- KOHLER-KOCH, Beate, Rainer EISING (eds.) (1998) The Transformation of Governance in the European Union. London: Routledge.
- MARIN, Bernd (ed.) (1990) Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits. Frankfurt/Main: Campus.
- MARIN, Bernd, Renate MAYNTZ (eds.) (1991) Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt/Main: Campus.
- MARSH, David (1998) The Development of the Policy Network Approach. In: David Marsh (ed.) Comparing Policy Networks. Buckingham/ Philadelphia: Open University Press, pp. 3-17.
- MAYNTZ, Renate (1996) Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus v.Beyme/ Claus Offe (eds.) Politische Theorien in der Ära der Transformation. Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 148-168.
- _____ (1998) New Challenges to Governance Theory. Jean Monet Chair Papers No. 50, European University Institute.

- _____ (2001) Internationale Organisationen im Prozess der Globalisierung (Manuscript, to be published).
- MAYNTZ, Renate, Fritz W. SCHARPF (1995) Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (eds.) Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt/Main: Campus, pp. 9-38.
- OFFE, Claus (1987) Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. In: Thomas Ellwein et al. (eds.) Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1, Baden-Baden: Nomos, pp. 309-320.
- RHODES, R. A. W. (1997) Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- ROSENAU, James, Ernst-Otto CZEMPIEL (eds.) (1992) Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHADER-Stiftung (ed.) (2001) Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- SCHARPF, Fritz W. (1993a) Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (ed.) Policy-Analyse. Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 57-83.
- _____ (1993b) Coordination in Hierarchies and Networks. In: Fritz W. Scharpf (ed.) Games and Hierarchies and Networks. Analytical and Theoretical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt/Main: Campus, pp. 125-165.
- _____ (2000) The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy. In: European Review, 8(3), pp. 399-425.
- STREECK, Wolfgang, Philippe SCHMITTER (eds.) (1985) Private Interest Government. Beyond Market and State. Beverly Hills: Sage.
- TETZLAFF, Rainer (1998) Afrika zwischen Demokratisierung und Staatszerfall. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/98, pp. 3-15.
- VOLKOW, Vadim (2000) Gewaltunternehmer im postkommunistischen Russland. In: Leviathan, 28(2), pp. 173-191.
- von TROTHA, Trutz (2000) Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit. In: Leviathan, 28(2), pp. 253-279.