

GOVERNANCE EN EL ESTADO MODERNO*

por Renate Mayntz**

I. El significado de *governance* en el plano del Estado nacional

El término angloamericano *governance* comenzó a difundirse en los análisis de ciencia política a principios de los años noventa, reemplazando gradualmente al término, hasta entonces corriente, de dirección política (*politische Steuerung*). Este cambio semántico refleja una importante transformación del paradigma de la teoría de la dirección desde los años setenta (Mayntz 1996, 1998); una transformación que fue, al menos en parte, expresión de transformaciones concretas de las instituciones y de los procesos de desarrollo de la política y la regulación social en el Estado nacional moderno occidental.

Governance tampoco es en inglés un concepto de utilización cotidiana. Durante mucho tiempo fue utilizado simplemente para señalar el aspecto procedimental del gobierno (*Regierung*, en alemán). Es decir, en cierta medida, *governance* se viene utilizando como sinónimo de dirección política (*politische Steuerung*), término que también hace referencia al proceso de gobernar. Pero ya en las últimas dos décadas del siglo XX el término *governance* comenzó a utilizarse crecientemente en dos ámbitos teóricos diferentes: en el ámbito general de la teoría social, para hacer referencia a las diferentes formas de coordinación de la acción social (jerarquía, mercado, comunidad, organizaciones); y en el ámbito de la política internacional, y

* Publicado originalmente en Arthur Benz (ed.), *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, VS-Verlag, 2003. Reproducido aquí con la autorización de la autora y de VS-Verlag. (Traducción de Verónica Oelsner, controlada por la autora).

** Doctora en Sociología. Directora Emérita del Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades. E-mail: rm@mpifg.de.

poco después también de política nacional, para hacer referencia a la regulación no-jerárquica y no exclusivamente estatal.

Estos dos usos distintos del término tienen sus raíces en dos discursos científico-políticos diferentes. El término *governance*, en tanto concepto utilizado para referirse a los distintos modos de coordinación de la acción, encuentra sus orígenes en las reflexiones político-económicas sobre las ventajas y desventajas de las formas de organización y regulación jerárquicas en contraposición con las del mercado (Williamson 1979). En cambio, el término *governance* como opuesto al de gobierno jerárquico comenzó a ser utilizado, por un lado, por organizaciones internacionales —como el Banco Mundial— con un claro acento normativo, sea como modelo para una política de desarrollo exitosa (*good governance*) o, posteriormente, como la única forma posible para la regulación y resolución de los problemas transnacionales (*global governance*) (Rosenau y Czempiel 1992). Por otro lado, el término *governance* se utilizó también en el plano nacional con un claro acento valorativo para describir las formas de participación de la sociedad civil en los procesos de regulación política y de resolución de problemas en todos los niveles del sistema político, desde el nivel local hasta el nacional (Kooiman 1993).

Últimamente, en el ámbito alemán cuando los politólogos se refieren a *governance* en lugar de dirección política recurren a elementos de ambos usos del término —como concepto general para referirse a todas las formas de coordinación de la acción y como término opuesto al de gobierno jerárquico—. En estos casos, el concepto de *governance* abarca todas las formas que asume la regulación colectiva de los asuntos sociales: desde la autorregulación civil institucionalizada, pasando por diversas formas de acción conjunta de actores estatales y privados, hasta el accionar de actores exclusivamente estatales.

El término *governance* es utilizado en este sentido amplio de “estructura de regulación” (*Regelungsstruktur*) en diversos ámbitos. Así, se habla de “*governance* industrial” para referirse a la nueva configuración de instituciones de conducción político-económicas que conforman el régimen de producción de los estados capitalistas modernos; entre ellas: las formas dominantes de reglamentación y financiamiento empresarial, el acuerdo tarifario, la participación de los empleados en los procesos de toma de decisiones¹, la capacitación en la empresa y el fomento económico del Estado. Una versión más limitada del término, *corporate governance*, se vincula con la

¹ La participación de los empleados en decisiones de la empresa es en Alemania un proceso que tiene su fundamento legal en la ley para empresas (N. de la T.).

estructura de dirección, el modo de financiamiento y la organización de las relaciones laborales en la empresa. Acá se ve claramente que el término *governance* no se refiere solamente a las *autoridades* que establecen reglas, sino que incluye también a las *instituciones* creadas a través de ellas (como la participación de los empleados en los procesos de decisión), que suelen estar implicadas en la regulación de asuntos determinados.

Lo mismo sucede cuando se habla de *governance* en el Estado moderno. En efecto, en este caso se hace referencia a una estructura de regulación que no se limita a los asuntos particulares de las empresas o al proceso general de producción, sino que incluye todos aquellos asuntos de interés público que requieren regulación. En este sentido, *governance* implica siempre un accionar intencional en el ámbito público, aunque es indistinto que los actores sean privados o estatales. En contraposición con la concepción más amplia, el término *governance* referido a la *regulación intencional de asuntos colectivos en la esfera del Estado* excluye la coordinación de procesos a través del mercado, la coordinación de la acción en comunidades como la familia, así como procesos de formación “emergente” de estructuras que resultan de comportamientos similares de numerosos individuos. De manera distinta al término *good* o también *modern governance*, que enfatiza la participación de la sociedad civil, “*governance* en el Estado moderno” abarca también las formas de regulación puramente estatales, es decir, jerárquicas.

II. De la dirección política al Estado cooperativo

La imagen del Estado fuerte, del Estado intervencionista, tiene sus raíces —en los tiempos modernos— en los estados territoriales absolutistas de Europa (Grimm 1987). En el Absolutismo “ilustrado” el Estado no estaba solamente al servicio de la voluntad del gobernante, con frecuencia orientada por la aspiración de expansión de su poder, sino que también se ocupaba del desarrollo económico del territorio. Progresivamente, el Estado fue ocupando el rol de garante del bienestar público y de dirección central de la sociedad. Incluso en la época del Estado de derecho liberal, la dimensión de las supuestas funciones del Estado no se redujo. Aunque los regímenes totalitarios surgidos después de la Primera Guerra Mundial hicieron en un sentido un uso instrumental del aparato estatal, el concepto continental de Estado fuerte no se modificó. Incluso después de la Segunda Guerra Mundial, la exitosa reconstrucción de los países europeos hizo que la capacidad estatal no se pusiera en duda.

Recién cuando a fines de los años sesenta y principios de los setenta comenzaron a surgir conflictos internos y problemas económicos, y una proporción considerable de los intentos de reforma fracasaron, se empezó a hablar de una derrota del Estado en cuanto al cumplimiento de sus funciones. El Estado sería —así fue diagnosticado— incapaz de resolver los nuevos problemas económicos y sociales, dada la carencia inherente de su instrumental de intervención tradicional. Por eso, se comenzó a pensar en otros instrumentos de dirección más efectivos. La crítica se dirigía fundamentalmente a la política regulativa, basada sobre el modelo de control jerárquico (*hierarchischen Befehlsmodell*), órdenes, prohibiciones y amenazas de castigo (Mayntz 1979). En efecto, por sí mismo el establecimiento de normas regulativas no puede generar en los ciudadanos la iniciativa propia, la innovación y el compromiso, y en tiempos de demanda creciente de autodeterminación, tropieza cada vez más con la resistencia de aquellos a quienes se dirige. En consecuencia, se diseñaron y pusieron en funcionamiento instrumentos de dirección alternativos; esencialmente, estímulos económicos positivos y negativos además de la información y la persuasión.

Pero un cambio de los instrumentos de dirección no implica necesariamente una reducción de las pretensiones de dirección por parte del Estado. Sin embargo, también tal pretensión fue cuestionada. La supuesta “incapacidad de gobierno” y la frustrada expectativa de un bienestar en aumento constante condujeron a que se exigiera al Estado que cediera a otros actores —sean éstos de la economía privada o de asociaciones civiles como las sociedades de beneficencia— las funciones que él no podía cumplir de manera satisfactoria. Los recursos infraestructurales del Estado (como el correo, las telecomunicaciones o los ferrocarriles) estuvieron entre los objetivos principales de los procesos de desregulación y privatización, con la esperanza de alcanzar una mayor eficiencia según los principios de la competencia económica, aunque con diverso éxito (Berg 2002). También la transferencia de funciones públicas a asociaciones u organizaciones privadas tropezó enseguida con los límites de lo factible. La privatización generó, tanto en uno como en otro caso, una nueva demanda de regulación en defensa del interés general o una demanda mayor de subvenciones estatales. El Estado no pudo simplemente retirarse, sino que tuvo que intentar resolver los problemas *en cooperación* con actores privados y civiles. El resultado de la búsqueda de esa tercera vía fue el “Estado cooperativo”.

III. Los componentes de la *governance* en el Estado moderno

Lo particular de la *governance* en el Estado moderno es la acción conjunta, a partir de intereses comunes, del Estado y la sociedad civil en la regulación de los asuntos colectivos. “Acción conjunta” no significa, sin embargo, que los asuntos colectivos se traten sólo en cooperación directa entre actores estatales y no estatales, es decir, en *public-private partnerships*. En efecto, *governance* en el Estado moderno implica más bien formas de regulación paralelas o conjuntas, incluyendo desde las puramente estatales hasta las puramente civiles. A continuación, se delinearán los componentes más importantes de la *governance*, ordenados en un continuo que va desde la regulación puramente estatal hasta la puramente civil.

(a) Al comienzo de este continuo se encuentran las burocracias estatales, jerárquicas, de varios niveles, aún activas en determinadas esferas de acción estatal. En el federalismo alemán, cuyos estados federales dictan su propia legislación en gran parte de las áreas de políticas, existen muy pocas instancias que fluyan ininterrumpidamente desde el nivel federal hasta el nivel local. En cierto modo la administración local, cuyos orígenes se remontan hasta las reformas de Stein-Hardenberg, limita el poder de alcance de las burocracias estatales nacionales. Las burocracias estatales se diferencian entre sí no sólo por el número de niveles que abarcan sino, además, por el grado de descentralización relativa, es decir, por el tamaño de los espacios de acción otorgados a las instancias subordinadas. En la administración financiera (clásica), por ejemplo, son claramente más pequeños que en la administración laboral (moderna), en cuya dirección participan, en todos los niveles, organizaciones sociales. Las relaciones de dependencia, sean *de facto* o legales, entre distintos funcionarios no sujetos a una misma jerarquía van resquebrajando de manera creciente el principio jerárquico en el ámbito estatal. De ese modo, crece también en el ámbito puramente estatal la necesidad de cooperación entre actores (relativamente) autónomos.

Las relaciones de cooperación horizontales surgen en el marco de la coordinación interministerial entre distintas secciones de un gobierno. En un Estado federal hay además múltiples procesos de decisión entre los estados (interrelaciones políticas horizontales) (Benz et al. 1992). En aquellos sistemas en los que los niveles políticos subordinados de un Estado gozan de cierta autonomía —lo que no es solamente válido para los estados en Estados federales, sino también para niveles locales en Estados unitarios como Gran Bretaña— surgen además relaciones de cooperación verticales entre

los funcionarios de los diversos niveles políticos que realizan juntos determinadas tareas de manera voluntaria o por prescripción legal (interrelaciones políticas verticales) (Scharpf et al. 1976).

(b) Una característica particular del “Estado cooperativo” es el gran número de estructuras en red, compuestas por actores estatales y no estatales, comúnmente denominadas redes de políticas (Marin y Mayntz 1991, Marsh y Rhodes 1992). En las redes de políticas, el Estado es simplemente *primus inter pares*. No sólo el cumplimiento de tareas sociales puede delegarse; también el desarrollo de políticas, el diseño de decisiones ejecutivas o legislativas y la elaboración de programas de intervención son actualmente llevados a cabo, en gran parte, de manera conjunta por actores estatales y no estatales. En Estados Unidos, por ejemplo, se observa la importancia creciente de los así llamados *iron triangles*, compuestos por los funcionarios responsables de una determinada área, el comité parlamentario a cargo de esa área y los representantes de los intereses en juego (Jordan 1981).

En Europa, la atención se concentró en las estructuras de decisión neocorporativistas. Con el término de neocorporativismo se hacía especialmente referencia a las negociaciones “tripartitas” en torno a cuestiones de política económica entre el Estado y las organizaciones generales de empleadores y empleados (Alemann 1981). También en otros sectores de políticas hay relaciones de negociación relativamente establecidas entre actores estatales y actores corporativos clave. En la política científica, de investigación y tecnología los representantes federales y de los estados, por ejemplo, negocian políticas científicas y de investigación en el marco del Consejo de Ciencia con representantes de instituciones científicas. Además, representantes económicos participan en el diseño de programas de incentivo en el marco de los organismos de asesoramiento científico-políticos de los ministerios correspondientes. Menos visibles que este tipo de redes de políticas son los sistemas de negociación informales, pero estables, entre un partido político, determinadas organizaciones que representan a cierta clientela y el ministerio, cuyas políticas constituyen el centro de interés. Este es, por ejemplo, el caso de las relaciones entre la CDU/CSU (Unión Democrática Cristiana/Unión Social Cristiana), organizaciones de agricultura y el Ministerio de Agricultura; entre el SPD (Partido Socialista de Alemania), asociaciones sindicales y el Ministerio de Trabajo; o entre el FDP (Partido Alemán Liberal), las organizaciones de médicos y el Ministerio de Salud. La condición, tanto temporal como en vistas al trabajo conjunto, para la formación de redes de políticas relativamente estables con participación de organizaciones sociales es que existan organizaciones con un monopolio de representación sectorial

para determinados intereses. Este tipo de redes no tiene posibilidad de surgir en un contexto de organizaciones de representación de intereses absolutamente fragmentado.

(c) Un componente importante de la *governance* en el Estado moderno son las instituciones de autorregulación social (Schuppert 1989). Tal tipo de autorregulación puede darse voluntariamente o por disposición del Estado (“autorregulación delegada”). Una forma temprana del segundo tipo es la de las cámaras (cámara de médicos, cámara de comercio). Más recientes, en cambio, son los sistemas de negociación entre representantes de organizaciones con intereses opuestos. El mejor ejemplo es el sistema alemán de negociación institucionalizada de los salarios, entre empleadores y empleados, en la que no participa el gobierno. Otro ejemplo es el sistema de salud alemán, donde las organizaciones de médicos negocian regularmente con los representantes de los fondos de salud lo referente a las tarifas y servicios que se ofrecen. Pero la autorregulación social no sólo se da en redes interorganizacionales. También hay organizaciones privadas que cumplen funciones de regulación social, al intentar resolver en el marco de la propia organización el conflicto entre intereses contrapuestos —por ejemplo, entre los intereses de los propios miembros, por un lado, y los de los usuarios o la sociedad, por otro— (Streeck y Schmitter 1985).

Uno de los casos ejemplares es el del autocontrol voluntario en la industria del cine, sobre todo la actividad de autorregulación de organizaciones económicas que exigen a sus miembros determinados estándares de calidad. El ajuste a las normas por parte de los miembros es voluntario pero en favor del interés colectivo. En este sentido, se acuerdan reglas que evitan la competencia devastadora, así como el perjuicio de los consumidores, lo cual en el largo plazo podría tener consecuencias negativas sobre el éxito de las empresas en el mercado u ocasionar la intervención estatal. Un elemento importante de la autorregulación social moderna es el establecimiento de normas técnicas; como en el caso del DIN (Norma Industrial Alemana), una asociación privada en la que representantes de diversos intereses —productores y consumidores de distintas ramas, usuarios, defensores del medio ambiente— trabajan en el desarrollo de este tipo de normas (Normas-DIN) (Voelzkow 1996). Con frecuencia el Estado las define explícitamente como obligatorias.

Los tres componentes de la *governance* recién delineados se caracterizan por involucrar negociaciones entre representantes de diversas organizaciones —funcionarios, asociaciones, partidos, etcétera—. Las decisiones no son impuestas, sino acordadas de manera directa entre las partes. Esto dis-

tingue a los sistemas de negociación no sólo de las jerarquías sino también del mercado y sus actos de intercambio en base a precios. Lo que el término *governance* destaca, por tanto, es la importancia creciente de las negociaciones y de los sistemas de negociación para el desarrollo y la implementación de políticas públicas que persiguen el interés colectivo. Sin embargo, los Estados se diferencian entre sí por el peso que los distintos componentes tienen en sus estructuras de regulación —las que se han ido desarrollando históricamente y definiendo de acuerdo a cada constitución—. En estados unitarios la cantidad de interrelaciones políticas horizontales y verticales es menor que en los federales y, además, no todos los países europeos tienen estructuras neocorporativas similares. Asimismo, el grado de transferencia (o delegación) de funciones a la autorregulación social varía según los diferentes procesos de formación nacional.

IV. Fortalezas y debilidades de la *governance* en el Estado moderno

La importancia creciente de los sistemas de negociación pone de manifiesto un cambio estructural fundamental. En casi todos los ámbitos de regulación social han surgido organizaciones poderosas con capacidad de acción, es decir, actores corporativos. Paralelamente, el Estado constitucional democrático moderno ha garantizado una autonomía relativa a los distintos sectores de la sociedad —economía y ciencia, cultura y educación— así como a las organizaciones activas en tales sectores. Sobre ambas condiciones —la existencia y la libertad de acción de los actores corporativos más allá del ámbito estatal— se basan tanto la capacidad de autorregulación social como la posibilidad de una interacción directa entre organizaciones sociales y estatales. En efecto, el primer ministro o el ministro de economía alemán puede hablar con la Asociación Industrial Alemana (BDI) o con la Unión Federal de las Asociaciones Alemanas de Empleadores (BDA), pero no con cada una de las miles de empresas.

A ello se suma una transformación en el tipo de problemas que actualmente se plantean, los cuales son cada vez más de carácter transversal, es decir, que afectan áreas que están bajo responsabilidad de varios sectores (y de varias disciplinas!). La integración europea y la así llamada globalización también fomentaron el surgimiento de una dimensión adicional de organizaciones supranacionales, internacionales y transnacionales; y de este modo, a su vez, la multiplicación de las interrelaciones verticales especialmente.

Para los funcionarios estatales, las empresas privadas y las organizaciones sociales resulta cada vez más importante negociar con actores en uno de estos altos niveles (Eichener 2000). En el ámbito estatal se produce en consecuencia un movimiento centrífugo a raíz de las relaciones transversales existentes, lo que genera a su vez una mayor necesidad de coordinación.

Sin duda, una estructura de regulación no jerárquica concuerda en sus aspectos esenciales con la idea moderna de autodeterminación democrática. Se le atribuyen, también, ventajas prácticas; fundamentalmente, un mayor nivel de información y, en consecuencia, una mayor racionalidad de las decisiones, así como una mayor capacidad para la consideración de aspectos valorativos distintos. De todas formas, debe evitarse llegar a la conclusión funcionalista de que este tipo especial de *governance* ha sido elegido intencionalmente con el propósito de lograr tales objetivos. Es cierto que, con frecuencia, el mismo Estado se ha ocupado de dar forma a determinados intereses y que los actores privados se hicieron cargo de determinadas funciones. Sin embargo, ello se debió al interés de mantener la propia capacidad de acción en un contexto institucional en transformación.

La importancia creciente de la regulación privada, no de mercado, y de formas mixtas, compuestas por el Estado y la sociedad, ha sido ampliamente interpretada como una pérdida de capacidad de dirección política central, dejando la impresión de un Estado débil o, como ha dicho Peter Katzenstein para Alemania, ya sólo parcialmente soberano (Katzenstein 1987). En efecto, se trata sobre todo de una forma de cambio del accionar estatal. Los actores estatales son incorporados progresivamente en sistemas de negociación, ya sea junto con otras instancias estatales o con socios o rivales no estatales. En ocasiones, el rol del Estado se limita a fijar las reglas de juego para las negociaciones entre organizaciones. Ello representa un desplazamiento de sus funciones centrales hacia las de coordinación. Más precisamente podría decirse que la gestión de las interdependencias se ha convertido en una de las funciones principales del Estado. De acuerdo con la frase *to manage is not to control*, la gestión de interdependencias no representa un comportamiento de dirección directo, imperativo, pero exige, sin embargo, que el Estado intervenga en las relaciones de poder entre grupos sociales e incluye también el establecimiento de prioridades en caso de existir demandas en conflicto. El ejercicio del poder y las negociaciones por parte del Estado se desarrollan paralelamente y, en algunos casos, incluso se complementan. Así, con frecuencia, la autorregulación social funciona sólo “a la sombra de la jerarquía”, es decir, cuando detrás del autodisciplinamiento de las organizaciones o de la conciliación voluntaria de las partes con intereses diferentes se encuentra la amenaza de la interven-

ción estatal. Justamente en una sociedad en la que los actores privados, tanto individuos como organizaciones de todo tipo, tienen, además de la tendencia, el derecho a perseguir sus propios intereses, se requiere de una instancia que, al menos en principio, asuma la responsabilidad por el todo; y en una comunidad democrática tal responsabilidad es y permanece como la función fundamental del Estado.

Sin embargo, no puede pasarse por alto que todo cumplimiento de funciones de manera cooperativa se enfrenta con dificultades específicas. *Governance* significa reglamentar sobre determinadas materias y resolver problemas colectivos. En tanto esto sea resultado de negociaciones y no de prescripciones, deben acordarse definiciones de problemas, objetivos y políticas. En la medida en que los afectados por una decisión participan de las negociaciones correspondientes, transformándose de este modo los destinatarios en participantes, los procesos de decisión se vuelven conflictivos. Los conflictos pueden incidir en la definición de los problemas que requieren ser resueltos (¿en qué consiste el problema?, ¿es el asunto “X” un problema que realmente necesita ser regulado?), en la determinación de los objetivos (¿qué debe ser cambiado?, ¿cuál es el nivel de desempleo deseado?) así como en la elección de los instrumentos o medidas políticas. Detrás de los conflictos sobre la definición del problema, el objetivo a alcanzar y las políticas a implementar para tal fin, pueden encontrarse intereses rivales, percepciones y teorías diferentes, además de distintas opciones de carácter normativo —y a veces, incluso, todos estos factores juntos—. Por eso en los sistemas de negociación no suele predominar la armonía, sino más bien una mezcla de posiciones compartidas y opuestas, una “cooperación antagónica” (Marin 1990). Una constelación de este tipo encierra una serie de peligros típicos, los cuales pueden considerarse debilidades potenciales de la *governance* en el Estado moderno (Mayntz 1993, Scharpf 1993).

Entre ellos se encuentra, en primer lugar, el peligro de bloqueo de la decisión: el *status-quo ante* queda inalterado; y el problema sin resolver. Este peligro afecta más a los sistemas de negociación integrados voluntariamente que a los de carácter compulsivo, y es especialmente importante en aquellos casos en los que el acuerdo sólo es posible si se basa sobre el consenso o el voto unánime. Un segundo peligro es alcanzar consensos sobre soluciones de compromiso no óptimas. Este tipo de resultados suele ser una consecuencia de los intentos de superar los conflictos mediante un “sistema de intercambios” lo más equilibrado posible, ya sea se trate de costos o beneficios tangibles o de concesiones en cuanto a preferencias normativas. Un tercer peligro es el acuerdo a expensas de terceros que no participan en las

negociaciones. Por ejemplo, los consumidores están excluidos del sistema de negociación de tarifas y no pueden hacer valer su preferencia por precios estables. Este desplazamiento disminuye el costo del acuerdo y el nivel de conflicto de las negociaciones, pero significa a la vez que el acuerdo logrado tiene efectos negativos sobre otros niveles. Finalmente, existe el peligro de que los acuerdos logrados por medio de negociaciones tengan un escaso efecto vinculante. Este peligro suele ser la otra cara de aplicar el sistema de decisiones mayoritarias con el propósito de superar los bloqueos.

Los sistemas de negociación están expuestos a estos cuatro peligros, independientemente de las diferencias de poder que puedan existir entre los implicados. En efecto, el poder y la influencia, las amenazas potenciales y la disponibilidad de recursos —que pueden ser utilizados como medios de intercambio para conquistar a la oposición— nunca están distribuidos de manera uniforme en los sistemas de negociación. Así, siempre existe el peligro de que los intereses privilegiados se impongan, dificultando el alcance de una solución efectiva. Existen muchos ejemplos de esta situación en el ámbito de la política ambiental o de mercado de trabajo. En efecto, cuando la parte más influyente en la negociación es a la vez la causante del problema, y los afectados —por el contrario— tienen poca influencia, es poco probable que en el corto plazo se llegue a una solución efectiva. En cambio, cuando la solución adecuada tiene representantes influyentes en la negociación ocurre, por supuesto, lo contrario.

Mientras que un alto nivel de conflicto en los sistemas de negociación dificulta el acuerdo, existen otros factores que lo facilitan. Entre ellos se encuentra, en primer lugar, la magnitud de la presión percibida: en efecto, cuando una decisión frustrada, postergada o inadecuada puede tener consecuencias catastróficas para los implicados, resulta medianamente fácil llegar a un acuerdo, aun tratándose de intereses contrapuestos. La condición es que exista una interpretación compartida de la situación. Asimismo, determinadas incertidumbres contribuyen a bajar el nivel de conflicto, especialmente las incertidumbres acerca de los costos o beneficios que una decisión dada acarrearía a los implicados. El efecto de ambos factores se vio claramente en las negociaciones durante el proceso de la reunificación alemana (Czada 1995).

V. La selectividad de la perspectiva de *governance*

Como pudo verse en los apartados anteriores, el concepto de *governance* hace hincapié sobre las estructuras y procesos de regulación; en el

caso de la *governance* en el nivel del Estado la atención se sitúa sobre la regulación del interés público, ya sea que se trate del cumplimiento de funciones públicas, del seguimiento de objetivos políticos definidos democráticamente o de la solución de problemas considerados colectivos (en contraposición a los particulares). Esta es claramente una perspectiva selectiva sobre lo político. Pero el problema no es la creencia implícita de que la *governance* es “buena” —supuesto incluido en el concepto de *good governance*, no así en el término de *governance* aquí tratado—. Como se vio fundamentalmente en el apartado anterior, los intentos de regulación, de solución de problemas, de cumplimiento eficaz de reconocidas funciones públicas muchas veces no alcanzan su objetivo. De este modo, *governance*, en tanto forma de regulación de los asuntos colectivos (en contraposición a *governance* en tanto concepto normativo) con frecuencia no logra alcanzar los objetivos establecidos políticamente y legitimados democráticamente, resultando —en términos de las expectativas normativas— deficitario. La selectividad —probablemente criticable— de la perspectiva que encierra el término *governance* se vincula mucho más con la omisión de aspectos importantes de la sociología de la dominación en los análisis políticos. Es la misma selectividad inherente a la teoría de la dirección política con su “sesgo de solución de problemas” (Mayntz 2001). En un caso como en el otro, el centro de interés es la *regulación* —funcione o no— y no así el tan eminente tema político de la obtención de poder por interés propio.

Al hablar de *governance*, en lugar de dominación política, la regulación —exitosa o no— en busca del interés colectivo es el punto de referencia principal. Tal perspectiva tiene sus orígenes en la filosofía del Estado (en otros tiempos, alemana) y actualmente, en especial, en la teoría sistémica, la cual define al sistema político-administrativo (al igual que al resto de los subsistemas de la sociedad) por su función específica. Ni la filosofía del Estado ni la teoría sistémica niegan que el Estado o, en términos sistémicos, el sistema político-administrativo, ejerzan poder. Pero para ellas el ejercicio del poder no es un objetivo en sí mismo, sino un instrumento, un medio necesario, para el cumplimiento de sus funciones. La situación es muy diferente si se observa la realidad desde la tradición de Max Weber, desde la perspectiva de la sociología de la dominación, o desde la teoría de clases marxista. Ciertamente, en política no se trata siempre y primordialmente del cumplimiento de funciones, la oferta de servicios o la solución de problemas, sino con frecuencia —y en primer lugar— de la obtención de poder político. Los partidos políticos, tanto como los políticos individuales, buscan poder no sólo para conseguir determinados objetivos colectivos o para resolver problemas, sino también para

promover intereses particulares de grupos específicos, ampliar sus posibilidades de liderazgo, conseguir fondos y disfrutar del ejercicio del poder. Asimismo, muchas situaciones críticas recién se convierten políticamente en un problema que requiere de solución cuando ponen en riesgo la dominación de aquellos que poseen posiciones de poder. De manera inversa, los objetivos de reforma son muchas veces elegidos y perseguidos no por razones objetivas, sino en función de cálculos de poder.

El estudio del Estado moderno desde la perspectiva de la *governance* no tematiza estas cuestiones, dejándolas así de lado. Asimismo, para evaluar las formas de regulación no estatales o no puramente estatales, el criterio utilizado es la capacidad de resolución de problemas que tienen las decisiones o soluciones encontradas. Si antes se preguntaba por las condiciones para el éxito de la política regulativa, la pregunta hoy es qué posibilidades hay en los sistemas de negociación de lograr una coordinación positiva (Scharpf 1993). Se advierte que, con la creciente importancia de las redes de políticas y de la autorregulación social, el Estado se transforma de centro de dirección en instancia de coordinación. Pero esto no incluye en la perspectiva *governance* los fenómenos de dominación para la satisfacción de intereses personales o para la imposición de intereses de grupos sociales o de organizaciones poderosas. En efecto, *governance* en el Estado moderno trata sólo un aspecto de una realidad polifacética. Al trabajar con este marco analítico es importante, por tanto, tener en cuenta la selectividad de la perspectiva elegida.

Bibliografía

- Alemann, Ulrich von (comp.) (1981) *Neokorporatismus*, Frankfurt/Main, Campus-Verlag.
- Benz, Arthur, Fritz Scharpf y Reinhard Zintl (1992) *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt/Main, Campus.
- Berg, Hartmut et al. (comps.) (2002) *Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes*, Berlín, Duncker und Humblot.
- Czada, Roland (1995) “Kooperation und institutionelles Lernen in Netzwerken der Vereinigungspolitik”, en Mayntz, Renate y Fritz W. Scharpf (comps.) *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt/Main, Campus.
- Eichner, Volker (2000) *Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und Demokratische Bewertung*, Opladen, Lesker / Budrich.
- Grimm, Dieter (1987) “Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition”, en Grimm, Dieter (comp.) *Recht und Staat der Bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt/Main, Suhrkamp.

- Jordan, A. Grant (1981) "Iron Triangles, Woolly Corporatism, and Elastic Nets: Images of the Policy Process", en *Journal of Public Policy*, N° 1.
- Katzenstein, Peter J. (1987) *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Filadelfia, Temple University Press.
- Kooiman, Jan (comp.) (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- Marin, Bernd (comp.) (1990) *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*, Frankfurt/Main, Brockhaus Commission.
- Marin, Bernd y Renate Mayntz (comps.) (1991) *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt/Main, Perseus Books.
- Marsh, David y Rod A.W. Rhodes (comps.) (1992) *Policy Networks in British Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Mayntz, Renate (1979) "Regulative Politik in der Krise?", en Matthes, Joachim (comp.) *Sozialer Wandel in West-Europa*, Frankfurt/Main, Campus-Verlag.
- Mayntz, Renate (1993) "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen", en Héritier, Adrienne (comp.) *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate (1996) "Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie", en von Beyme, Klaus y Claus Offe (comps.) *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate (1998) "New Challenges to Governance Theory", Jean Monnet Chair Papers N° 50, European University Institute.
- Mayntz, Renate (2001) "Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive", en Burth, Hans-Peter y Axel Görlitz (comps.) *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Baden-Baden, Nomos.
- Rosenau, James N. y Ernst-Otto Czempiel (comps.) (1992) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W. (1993) "Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen", en Héritier, Adrienne (comp.) *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert y Fritz Schnabel (1976) *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts., Scriptor.
- Schuppert, Gunnar Folke (1989) "Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation. Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens", en *Archiv des öffentlichen Rechts*, N° 114.
- Streeck, Wolfgang y Philippe C. Schmitter (comps.) (1985) *Private Interest Government. Beyond Market and State*, Londres, Sage.
- Voelzkow, Helmut (1996) *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*, Frankfurt/Main, Campus.
- Williamson, Oliver E. (1979) "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", en *Journal of Law and Economics*, Vol. 22.

Resumen

El término *governance* un modo de orientación política cooperativo y no jerárquico en el que están articuladamente involucrados actores tanto públicos como privados. El término tiene implicancias normativas, y selectivamente focaliza su atención en resolver problemas relativos al interés común más que a las relaciones de poder. El uso creciente del término *governance* refleja un cambio en las funciones del Estado desde la dirección central hacia la coordinación y la articulación de la resolución de problemas en *policy networks*,

negociaciones neocorporativistas y proyectos público-privado. Este desarrollo presupone una sociedad democrática funcionalmente diferenciada en la que las organizaciones privadas disfrutan de autonomía, dentro de los márgenes de la ley. En este tipo de sociedades, el potencial de la *governance* para solucionar problemas puede ser mayor al del control jerárquico, pero está limitado por una tendencia hacia las soluciones de compromiso y amenazado por procesos de decisión bloqueados.

Palabras clave

governance - teoría del Estado - sistemas de negociación - coordinación estatal - redes de políticas

Abstract

The term *governance* indicates a non-hierarchical, cooperative mode of political guidance in which public as well as private actors are jointly involved. The term has normative implications, and focuses attention selectively on solving problems in the common interest, rather than on power relations. The increasing use of the term *governance* reflects a shift of state functions from central steering to coordination and joint problem-solving in policy networks, neo-

corporatist negotiation, and public-private-partnerships. This development presupposes a functionally differentiated democratic society in which private organizations enjoy autonomy within the framework of the law. In such societies, the problem-solving potential of governance can be superior to hierarchical control, but it is constrained by a tendency toward compromise solutions, and threatened by blocked decision-processes.

Key words

governance - state theory - negotiation systems - state coordination - policy networks