

LA GOBERNANZA EN NIVELES MÚLTIPLES: ¿UN PACTO FÁUSTICO?

B. GUY PETERS
JON PIERRE

LA REESTRUCTURACIÓN DE LA AUTORIDAD EN EL ÁMBITO institucional y político de Europa Oriental, impulsada por los poderes crecientes de la Unión Europea (UE), ha dado origen a una nueva escuela de pensamiento en las relaciones intergubernamentales denominada “gobernanza en niveles múltiples”. Asimismo, la restitución de poderes a las regiones en algunos países escandinavos y del sur de Europa (sobre todo, España), así como en el Reino Unido, ha instigado a buscar nuevas formas de explicar las relaciones intergubernamentales.¹ Se considera, según esta perspectiva, que las relaciones entre las instituciones de diversos niveles de gobierno son fluidas y negociadas, y están acordes con cada contexto. Los antiguos modelos jerárquicos de “estratificación” institucional, como los tratamientos formales del federalismo, están siendo reemplazados por una imagen más compleja de las relaciones intergubernamentales, caracterizadas por la interacción directa de las autoridades subnacionales y las instituciones supranacionales o mundiales, y viceversa.

Sin duda, la consolidación en curso de la UE y la restitución del poder político por el Estado han dado lugar a relaciones institucionales que no coinciden con nuestra concepción tradicional de ellas. No obstante, hasta ahora, la mayoría de los modelos e interpretaciones analíticos de la gobernanza en niveles múltiples ha caído en la misma trampa que ciertos análisis de la gobernanza, consistente en que la antigua perspectiva estatocéntrica y constitucional es reemplazada por una imagen del acto de gobierno en el que las instituciones resultan prácticamente irrelevantes.² Consideramos

¹ J. Pierre y G. Stoker, “Towards Multi-Level Governance”, en P. Dunleavy, A. Gamble, I. Holliday y G. Peele (comps.), *Developments in British Policies*, 6ª ed., Londres, Macmillan, 2000, pp. 29-46.

² Véase, sin embargo, S. Bulmer, “The Governance of the European Union: A New Insti-

que esta interpretación de los cambios recientes en las relaciones intergubernamentales es, en el mejor de los casos, exagerada y, en el peor, errónea. Si bien, en últimas fechas, la “garra” institucional que sujeta tanto a los procesos políticos dentro del Estado como a los actores nacionales y supranacionales ha cedido hasta cierto punto, sigue siendo fuerte y el Estado puede volver a apretarla en el momento en que lo juzgue conveniente.

Tampoco nos convence la idea de que la gobernanza en niveles múltiples se reduzca a una cuestión de contexto, procesos y negociación. En particular, consideramos que el “viraje” hacia la gobernanza en niveles múltiples debe concebirse como un desarrollo gradual y progresivo, en el que las instituciones siguen desempeñando un papel clave en la acción de gobernar. Son las instituciones —no los procesos— los vehículos de un gobierno democrático que rinde cuentas, por lo que esperaríamos que no cedieran su capacidad de influencia a modelos de gobierno *ad hoc* y contextualmente definidos. Si bien es cierto que el reto de gobernar ha adquirido una nueva magnitud con la “estratificación” múltiple de las instituciones y autoridades políticas, el control y la rendición de cuentas políticos siguen siendo imprescindibles para que haya un gobierno democrático.

El presente trabajo se propone desarrollar y pulir los actuales modelos o conceptos teóricos de la gobernanza en niveles múltiples. Aunque hoy en día se utiliza a menudo este concepto en muy diversos contextos analíticos, aún carecemos tanto de un análisis conceptual claro de la gobernanza, como de un examen crítico de la gobernanza en niveles múltiples como proceso democrático. La premisa básica de este trabajo es que la gobernanza en niveles múltiples es con frecuencia erróneamente concebida o comprendida, ya sea con respecto al proceso, a los resultados o a ambos. La gobernanza en niveles múltiples ha llegado a ser un modelo popular de las relaciones intergubernamentales, debido en parte a que retoma los ideales informales e inclusivos de la toma de decisiones, y en parte a que se le ve como un proceso acogedor, consensual y ajustable. Nosotros somos menos optimistas. En particular, consideramos que la falta de marcos legales claramente definidos y la confianza en negociaciones a menudo muy informales entre los diversos niveles institucionales bien podría constituir un “pacto fáustico”, en el que los actores sólo ven los atractivos del acuerdo y deciden ignorar sus consecuencias más negativas. Hasta cierto punto, el “pacto fáustico” resulta de la tendencia a creer que la gobernanza en niveles múltiples representa algo radicalmente distinto de los modelos tradicio-

tutionalist Approach”, *Journal of Public Policy*, núm. 13, 1993, pp. 351-380; y A. Jordan, “The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance... or Government?”, *Policy and Politics* (en prensa).

nales de relaciones intergubernamentales. Por tanto, consideramos que una posibilidad de escapar al "pacto fáustico" sería ver la gobernanza en niveles múltiples, no como una alternativa, sino como un complemento a las relaciones intergubernamentales definidas en un marco regulatorio.

El creciente interés académico por el surgimiento, en los últimos años, de nuevas formas de gobernanza se ha dirigido recientemente a lo que se denomina la gobernanza en niveles múltiples. La mayor parte de los trabajos fueron realizados primero por estudiosos de la UE, quienes intentaban elaborar un marco para el análisis conceptual de las relaciones entre las instituciones de la UE, el Estado y los gobiernos subnacionales. Mientras que los sistemas escalonados de gobernanza de los diversos países eran jerárquicos, en la medida en que las comunicaciones, los recursos, el mando y el control solían recorrer hacia arriba o hacia abajo todos los peldaños de la jerarquía, en el contexto de la UE las instituciones transnacionales a menudo acudían a las instituciones subnacionales, obviando el nivel del Estado.

Además de añadir otra grada institucional a la ecuación tradicional de las relaciones intergubernamentales, se tenía la idea de que la naturaleza de las relaciones entre dichos niveles era radicalmente distinta de las relaciones que, dentro de cada país, mantenían los diversos niveles institucionales. De aquí que se suponga que la gobernanza en niveles múltiples difiere de las relaciones intergubernamentales tradicionales en tres aspectos: primero, está enfocada en sistemas de gobernanza que comprenden instituciones y actores transnacionales, nacionales y subnacionales; segundo, considera que las negociaciones y las redes —no las constituciones u otros marcos legales— representan el rasgo distintivo de las relaciones intergubernamentales; tercero, no anticipa el orden lógico que debieran tener los diversos escalones institucionales.

En el presente trabajo realizamos, en primer lugar, un análisis conceptual de la gobernanza en niveles múltiples; es preciso esclarecer con cierto detalle lo que es y lo que no es la gobernanza en niveles múltiples. A continuación, examinamos de manera crítica la gobernanza en niveles múltiples con respecto a su supuesta contribución y, también —lo que han omitido en gran medida los análisis realizados hasta la fecha—, los peligros y riesgos que implica, en términos de participación, rendición de cuentas, transparencia e inclusión. La tercera sección presenta un breve análisis de dos casos, a manera de ejemplo: los fondos estructurales de la UE y las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos. El trabajo finaliza con una conclusión.

¿QUÉ ES LA GOBERNANZA EN NIVELES MÚLTIPLES?

Nuestro primer cometido es definir con precisión lo que se entiende por gobernanza en niveles múltiples, cuando menos en la forma en que nosotros utilizamos el término. Éste comprende cuatro aspectos que requieren de cierta elucidación: el concepto de gobernanza, la noción de gobernanza que puede incluir varios niveles de gobierno, el orden negociado que caracteriza la relación entre los diversos y a menudo parcialmente autónomos niveles, y el concepto de gobernanza en niveles múltiples como un tipo particular de juego político.

La primera y más obvia característica de la gobernanza en niveles múltiples es que se trata de *gobernanza*. Al igual que a Smith, nos sorprende que la mayoría de los estudios sobre la gobernanza en niveles múltiples “se enfocan, paradójicamente, en el gobierno, no en la gobernanza”.³ Es decir, este concepto debe hacer referencia a un proceso de coordinación más amplio, incluyente y comprehensivo que el que comprende la noción convencional de gobierno. La literatura ofrece múltiples definiciones de gobernanza.⁴ Rhodes, por ejemplo, define el término como “un *cambio* en el significado de gobierno, referido a un *nuevo* proceso de gobierno, o el *cambio* en las condiciones de mando ordenado, o el *nuevo* método mediante el cual se gobierna a la sociedad”.⁵ La originalidad de la gobernanza radica en destacar el proceso sobre la institución; refleja el “interés por el acto de gobernar, logrando la acción colectiva en la esfera de los asuntos públicos, en aquellas situaciones en las que no es posible recurrir sólo a la autoridad del Estado”.⁶ De manera similar, Kooiman define la gobernanza como “los patrones que surgen de gobernar las actividades de los actores sociales, políticos y administrativos”.⁷ Y Jessop, desde la perspectiva de la teoría de la regulación, sugiere que las “teorías de la gobernanza se interesan esencialmente en un amplio espectro de modalidades ‘sociales’ de ordenación conjunta, más que en los estrechos modos políticos (soberanos, jurídico-

³ M. Smith, “Studying Multi-Level Governance: Examples from French Translations of the Structural Funds”, *Public Administration*, núm. 75, 1997, p. 725.

⁴ Véase J. Pierre (comp.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

⁵ R.A.W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Governance”, *Political Studies*, núm. 44, 1996, pp. 652 y 653.

⁶ G. Stoker, “Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance”, en Pierre, *op. cit.*, p. 93; y del mismo autor, “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, núm. 155, 1998, pp. 17-28.

⁷ J. Kooiman, “Social-Political Governance: Introduction”, en Kooiman (comp.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Newbury Park, Ca, y Londres, Sage, 1993, p. 2.

políticos, burocráticos o, cuando menos, jerárquicamente organizados) de organización social".⁸

Así, el denominador común en estas distintas definiciones de gobernanza es que se refieren al proceso mediante el cual las acciones y recursos públicos y privados son coordinados y se les da una dirección y un significado comunes. No obstante, en nuestra opinión resulta menos convincente la supuesta originalidad del estilo de gobernar que implican algunas de estas definiciones de la gobernanza. Hasta cierto punto, el surgimiento de nuevas formas de gobernanza puede parecer más sorprendente en el medio político británico —el cual, históricamente hablando, podría calificarse de estatocéntrico— que en muchos otros contextos nacionales europeos, en los que la cooperación institucionalizada entre el Estado y los actores sociales tiene una larga historia. En efecto, si concebimos la gobernanza como el proceso por el cual se definen y persiguen los intereses colectivos,⁹ entonces cabría esperar que se diera cierto grado de intercambio entre el Estado y la sociedad.¹⁰

Más aún, estas concepciones de la gobernanza consideran únicamente el proceso de coordinación *strictu sensu* y suelen ignorar la pregunta de cómo la gobernanza se encara a las instituciones tradicionales del Estado. Pierre y Peters adoptan una perspectiva más estatocéntrica de la gobernanza.¹¹ Su noción es similar a la de Rhodes, Stoker y Kooiman, al afirmar que la gobernanza contemporánea sirve para salvar la frontera entre lo público y lo privado en la prosecución de los intereses colectivos. Sin embargo, Pierre y Peters están en desacuerdo en que la gobernanza debiera ser una alternativa al gobierno en la definición y búsqueda de los objetivos colectivos; para ellos el Estado sigue siendo el actor más poderoso de la sociedad y, por ende, la cuestión clave es determinar cuál es el papel que desempeña el gobierno en esas formas incipientes de gobernanza.

La importancia de estos rasgos distintivos de la gobernanza en el contexto actual es que, a diferencia de los modelos tradicionales de las relaciones intergubernamentales, la gobernanza en niveles múltiples se refiere a los procesos interconectados de gobernanza que incorporan tanto a los actores públicos como a los privados en formas contextualmente definidas de intercambio y colaboración. Hasta cierto punto, la gobernanza se refiere más al proceso que a la institución y, por tanto, la gestión de la gober-

⁸ B. Jessop, "The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?", *Economy and Society*, núm. 24, 1995, p. 317.

⁹ Véase J. Pierre y G. Peters, *Governance, Politics and the State*, Londres, Macmillan, 2000.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

nanza en niveles múltiples consiste en integrar entre sí los procesos de los distintos niveles institucionales, de tal suerte que se promuevan los intereses del sistema *tout court*. Sin embargo, la dimensión institucional de la gobernanza en niveles múltiples sigue siendo crucial, en primer lugar, porque las instituciones son las que definen los vínculos entre los diversos niveles de gobierno; en segundo lugar, porque las instituciones, en tanto actores que participan en más de un nivel, ayudan a coordinar la gobernanza en niveles múltiples; y en tercer lugar, porque la gobernanza en niveles múltiples –como cualquier otro tipo de gobernanza– está inserta en redes institucionales que “configuran y constriñen” la acción política.¹² Así, por ejemplo, las instituciones del Estado definen su relación con las autoridades subnacionales a la vez que son actores de procesos internacionales de gobernanza.

Por otra parte, el concepto de gobernanza en niveles múltiples se refiere a un tipo particular de relación entre distintos niveles institucionales. La idea central es que, en la gobernanza en niveles múltiples, los actores, los espacios y las instituciones no están jerárquicamente ordenados, sino que poseen una relación más compleja y contextualmente definida. Como lo señalan Marks y sus colaboradores:

[...] las esferas políticas están interconectadas, más que empalmadas [...] Los actores subnacionales [...] operan en espacios nacionales y supranacionales, creando así asociaciones transnacionales. Los estados no monopolizan los vínculos entre los actores nacionales y europeos; no son sino uno más entre muchos otros actores que cuestionan las decisiones tomadas en una diversidad de niveles [...] El modelo de gobernanza en niveles múltiples rechaza la separación entre política nacional e internacional, que se halla en el corazón del modelo estatocéntrico [de gobernanza de la UE].¹³

De esta manera, la teoría de la gobernanza en niveles múltiples afirma que, aun cuando las autoridades locales están insertadas en redes regionales y nacionales de reglas, recursos y patrones de coordinación, dichas redes no les impiden perseguir sus objetivos en los foros mundiales. El concepto de “inserción” no debe verse como el contrario absoluto del modelo jerárquico de relaciones intergubernamentales, pero sí significa que las instituciones de nivel inferior no están inevitablemente constreñidas por las decisiones y acciones de aquellas de nivel superior. La jerarquía es

¹² J.G. March y J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press, 1989.

¹³ G. Marks, L. Hooge y K. Blank, “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 34, 1996, pp. 346 y 347.

casi del todo sustituida por la división del trabajo, las facultades y la jurisdicción entre los procesos de gobernanza, en gran medida autorregulatorios, de los diferentes escalafones de gobierno.

De igual forma, las facultades y jurisdicciones se definen cada vez más en un solo nivel institucional, y ya no —como era antes el caso— como “silos” sectoriales, en los que los gobiernos central, regional y local desempeñaban cada uno un papel claramente definido y cuyas relaciones mutuas estaban perfectamente delimitadas. Podría objetarse, en efecto, que la jerarquía fue reemplazada por la “estratorquía”, modelo en el que cada nivel de la organización opera en gran medida de manera independiente de los demás. Por ejemplo, como resultado de la restitución de poderes en Europa del Este, el gobierno central supervisa menos a las autoridades locales y regionales en comparación con lo que ocurría hace un decenio. Ahora, las entidades del gobierno central tienden a poner su atención en los intercambios dentro del propio gobierno central, mientras que las autoridades locales y regionales reciben “cuantiosos fondos” del Estado, que en gran medida pueden gastar según su arbitrio. Algo similar ocurre en los Estados Unidos, donde el “nuevo federalismo” lanzado en los años ochenta contribuyó a que los estados recuperaran algo de su autonomía histórica frente al gobierno federal. En ambos casos, resulta más pertinente hablar de una división del trabajo entre instituciones de distintos niveles, que de una jerarquía.

Con respecto a la gobernanza que comprende varios niveles institucionales cabría preguntarse cuál es el vínculo entre ellos. Aun cuando los actores individuales pueden ocasionalmente hacer las veces de esos vínculos, el lazo más importante y permanente entre los varios escalones de la gobernanza son las instituciones. Éstas pueden funcionar como vínculo directo o indirecto; en su calidad de autoridades políticas, pueden operar en múltiples niveles, o bien, en la forma de foros para los actores políticos, pueden facilitar indirectamente este tipo de articulación. Pero, sea de una forma u otra, es claro que únicamente las instituciones son capaces de ofrecer vínculos permanentes entre los diversos niveles de la gobernanza. Este lazo institucional a menudo se transforma en lo que Painter denomina “facultades concurrentes”, es decir, situaciones en las que las jurisdicciones de instituciones que ocupan distintos niveles se empalman en mayor o menor grado.¹⁴

Sobra decir que los acuerdos y relaciones institucionales que se dicen característicos de la gobernanza en niveles múltiples difieren de manera

¹⁴ M. Painter, “Multilevel Governance and the Emergence of Collaborative Federal Institutions in Australia”, *Policy and Politics*, núm. 29, 2001, pp. 137-150.

importante de las relaciones intergubernamentales tradicionales. Si bien es cierto que los gobiernos centrales de la mayoría de los países occidentales han relajado el control político o financiero que antes ejercían sobre las autoridades subnacionales, la restitución de poderes no fue un elemento esencial para el surgimiento de la gobernanza en niveles múltiples. Dado que la mayoría de esos estados también han pretendido “despachar” las responsabilidades financieras a los gobiernos locales,¹⁵ las autoridades subnacionales han comprendido que las estrategias futuras de obtención de recursos no deben dirigirse al Estado, sino que deben buscar en otras partes sus recursos financieros.¹⁶ Esto explica en parte por qué las iniciativas internacionales se han convertido en una estrategia popular entre las autoridades locales y regionales de varios países.¹⁷

Más aún, podría decirse que la gobernanza en niveles múltiples es una forma de capitalizar la profesionalización creciente de las autoridades regionales y locales. El hecho de que cada día sean más asertivas ante el gobierno central, en muchas jurisdicciones, es prueba de que las autoridades regionales y locales han adquirido una confianza en sí mismas derivada en parte de su capacidad administrativa y organizativa para tomar decisiones autónomas sobre sus estrategias de obtención de recursos, sin tener que someterlas a la consideración del Estado central. En efecto, en muchos países –Alemania y Bélgica, por ejemplo–, los gobiernos subnacionales se han modernizado con mayor rapidez y eficacia que los gobiernos centrales y son más hábiles que éstos en el manejo de las políticas. Esta reversión del equilibrio habitual de las capacidades altera la conducta de la política e impele hacia el tipo de patrón en red y muy incipiente que se asocia a la gobernanza en niveles múltiples.

Sin embargo, debemos también señalar que las definiciones constitucionales de las facultades institucionales han permanecido hasta ahora prácticamente intactas. Aparte de la restitución de poderes antes mencionada, en muy pocos casos hemos visto que el surgimiento de la gobernanza en niveles múltiples vaya acompañado de reformas constitucionales. Cada vez que una autoridad subnacional emprende una ambiciosa iniciativa –in-

¹⁵ L.J. Sharpe, “The Growth and Decentralization of the Modern State”, *European Journal of Political Research*, núm. 16, 1988, pp. 365-380.

¹⁶ P. Le Galès y A. Harding, “Cities and States in Europe”, *West European Politics*, núm. 21, 1998, pp. 120-145.

¹⁷ Véase, por ejemplo, R.A. Beauregard y J. Pierre, “Disputing the Global: A Skeptical View of Locality-based International Initiatives”, *Policy and Politics*, núm. 28, 2000, pp. 465-478; E.H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1998; H.H. Hobbs, *City Hall Goes Abroad: The Foreign Policy of Local Politics*, Thousand Oaks, Ca, y Londres, Sage, 1994.

cluso al punto de firmar acuerdos con autoridades de otros países— lo hace transgrediendo la definición constitucional de sus facultades.¹⁸ Habría que preguntarse cuánto tiempo más seguirán permitiéndose tales discrepancias entre las definiciones formal y *de facto* de las facultades institucionales.

Un tercer rasgo de la gobernanza en niveles múltiples es que denota un orden negociado, más que un orden definido por marcos legales formalizados.¹⁹ Hasta cierto punto, el carácter negociado de la gobernanza en niveles múltiples es un reflejo de la naturaleza empalmada de los acuerdos institucionales; la fractura de las jerarquías tradicionales ha alterado los antiguos y más claros patrones de autoridad y control.²⁰ Sin embargo, más importante aún es el hecho de que los intercambios en varios niveles, en los casos en que las instituciones supranacionales, como la UE, siguen en el proceso de definir su jurisdicción y su agenda, suelen referirse a los actores y las instituciones en su entorno externo, mediante negociaciones. En otras palabras, la institucionalización implica negociación; el proceso de evolución constante de la UE necesita sustentarse en negociaciones, más que en ciertas bases de poder formal y constitucional cuyo diseño final aún no está acabado.

Por tanto, la gobernanza en niveles múltiples representa, hasta cierto punto, una versión transnacional de los conocidos conceptos sobre las redes, que se utilizan para comprender el nivel nacional de la gobernanza. La similitud puede observarse en varios rasgos. Uno de ellos es que los actores tienen numerosos vínculos, con una estructura apenas o nada jerárquica entre sí. Otro es que se trata de acuerdos negociados en los que la posibilidad de prever los resultados es poca o nula. Además, al igual que en ciertos tratamientos de las redes, dichas estructuras pueden ser autorreferenciales y resistirse al intento de imponerles un orden, ya sea desde adentro o desde afuera.

Por último, la gobernanza en niveles múltiples a menudo se entiende como un juego político, noción que no se desprende de una perspectiva basada en la elección racional, sino de la idea de que la relajación de los marcos regulatorios da lugar a un comportamiento más estratégico y autónomo entre los actores. Otro aspecto importante de la gobernanza concebida como un juego —contra la visión convencional de las relaciones intergubernamentales— es que tanto la determinación de quién habrá de

¹⁸ Beauregard y Pierre, *op. cit.*

¹⁹ B. Kohler-Koch, "Catching-up with Change: The Transformation of Governance in the EU", *Journal of European Public Policy*, núm. 3, 1996, pp. 359-381; F. Sharpf, "Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance", *Journal of European Public Policy*, núm. 4, 1997, pp. 520-538.

²⁰ Pierre y Stoer, *op. cit.*, p. 31.

participar como jugador como la definición de los premios se tornan una cuestión empírica. Más aún, como en cualquier otro tipo de red, el hecho de jugar puede ser tan importante como el de ganar en cada partida del juego. Por tanto, la gobernanza en niveles múltiples puede asociarse a cierta moderación en las demandas de los actores con el fin de conservar su lugar privilegiado como jugadores.

En todo juego debe haber actores y una de las características de la gobernanza en niveles múltiples es que se trata de un juego en el que pueden participar muchos jugadores de manera simultánea. Este juego excede por mucho el concepto de Putnam (1982) del juego en dos niveles, en el que los negociadores del nivel internacional se ven hasta cierto punto restringidos por la política interna. En el juego de la gobernanza en niveles múltiples es posible que instituciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno tomen parte en la negociación de las políticas, y que cada institución tenga objetivos afines o no a los del resto de los jugadores. Más aún, los objetivos pueden ser institucionales o sustantivos. Es decir, los gobiernos subnacionales pueden valerse de este proceso de gobernanza, así como de los foros creados por él, como un medio para evadir el control del gobierno central. Asimismo, las instituciones de la UE pueden valerse de dicho proceso para incrementar su poder frente a los gobiernos nacionales.

Se trata esencialmente de un juego gubernamental e institucional, por lo que los principales jugadores y objetivos son los de las entidades políticas involucradas, no así de los actores del sector privado que puedan tener algún interés en las políticas sustantivas. Esto hace que la participación en el juego sea más difícil de restringir que si los únicos interesados en jugar fueran grupos de interés o individuos. Sin embargo, una vez dentro, las alineaciones de los jugadores no son fácilmente predecibles, por lo que se produce verdaderamente un juego. Es decir, en ciertos asuntos las alineaciones pueden hacerse por nivel institucional dentro del sistema político, mientras que en otros los jugadores tal vez se alineen en torno al control partidista del gobierno o a intereses funcionales o regionales. La UE goza de ciertas ventajas como jugador, dado que enfrenta menos restricciones políticas y tiene, por tanto, más libertad para jugar, sin preocuparse por los asuntos que deben enfrentar los gobiernos nacionales o subnacionales en un juego de dos o tres niveles.

¿QUÉ NO ES LA GOBERNANZA EN NIVELES MÚLTIPLES?

Hemos presentado una idea general de lo que es la gobernanza en niveles múltiples y la gama de fenómenos a la que se refiere. A fin de proseguir

con su definición –y esclarecer ciertas confusiones respecto de algunas de sus manifestaciones–, examinaremos ahora con más detalle los patrones intergubernamentales. Esto nos permitirá señalar más claramente las diferencias entre el modelo de la gobernanza en niveles múltiples y otras concepciones de las relaciones institucionales.

En primer lugar, es claro, como se mencionó antes, que la gobernanza en niveles múltiples no se refiere a las relaciones intergubernamentales como usualmente se les concibe. La gobernanza en niveles múltiples comprende un mayor número de actores que los modelos tradicionales de relaciones intergubernamentales; en ella pueden participar actores públicos y no públicos. El término “no públicos” abarca una gran variedad de actores a los que les interesa tomar parte en un proceso de gobernanza, como serían las empresas privadas, asociaciones voluntarias, grupos de interés organizados o grupos con un solo interés. Dado que uno de los rasgos característicos de la gobernanza es el acopio de recursos públicos y privados para el logro de objetivos e intereses colectivos, cabría esperar que una considerable diversidad de actores participaran en la gobernanza. Esta diversidad de actores añade una interesante complejidad a la gobernanza en niveles múltiples, en virtud de que algunos actores no públicos suelen presentar una estructura jerárquica y una integración vertical muy cercana a la de los sistemas de las instituciones políticas. Por ejemplo, los grupos de interés organizados del sector de las políticas ambientales a menudo están involucrados en la gobernanza a escala local, regional, nacional y supranacional. Por tanto, la diversidad de actores tiende a crear múltiples vínculos entre los procesos de gobernanza, en varios niveles.

En segundo lugar, la gobernanza en niveles múltiples no debe concebirse como un orden jerárquico de procesos de gobernanza. Por el contrario, en la gobernanza en niveles múltiples las instituciones transnacionales mantienen una comunicación directa con los actores subnacionales y viceversa. Por ende, la gobernanza en niveles múltiples no está controlada desde arriba, como suele ser la regla en los sistemas jerárquicos. La ausencia de autoridad, aunada a la búsqueda de definición de las competencias –o la gestión de facultades empalmadas– genera intercambios institucionales que suelen ser *ad hoc* y diseñados de manera diferente para cada asunto en particular.

No es de sorprender, entonces, que los actores de diversos niveles institucionales tengan una idea muy diferente de este tipo de gobernanza. En el nivel local, resulta muy atractiva la idea de poder negociar directamente con las poderosas y opulentas instituciones transnacionales. Por ejemplo, las regiones de la UE que enfrentan cada vez más dificultades para obtener recursos financieros del Estado consideran muy positiva la posibilidad de

recurrir a instituciones nacionales o subnacionales, según sea el asunto de que se trate. Por el contrario, los actores del ámbito nacional suelen ser los principales detractores de este esquema, dado que pierden parte del control que tienen sobre las instituciones subnacionales, a la vez que deben adaptar sus políticas, reglas y programas a las instituciones internacionales. Por ello, la opinión que se tiene desde el nivel del gobierno central de las consecuencias de la gobernanza en niveles múltiples es más bien negativa.

Si bien los gobiernos centrales quizá vean disminuir su poder como resultado del proceso, éste también ofrece algunos aspectos positivos. En particular, la negociación puede hacer más explícitos los procesos políticos transnacionales en curso. Por tanto, el reconocimiento más explícito de la gobernanza en niveles múltiples puede beneficiar a un gobierno que teme perder control jerárquico. Más aún, dado que las coaliciones en estas relaciones de negociación son fluidas y están expuestas a diversas influencias, los gobiernos nacionales tienen la posibilidad de crear coaliciones contra Bruselas o sus propios gobiernos subnacionales, con base en los asuntos a tratar y la capacidad negociadora de las élites nacionales. El hecho de participar en un juego más bilateral puede dificultar más la tarea de un gobierno central que pretenda mantener su posición o una parte de ella.

Por otro lado, la gobernanza en niveles múltiples podría verse como un testimonio de la creciente dependencia mutua que caracteriza los intercambios institucionales en el Estado contemporáneo.²¹ Hace algunos decenios, los gobiernos centrales podían ejercer un control político y económico muy severo sobre las autoridades subnacionales, dentro de su territorio nominal. En los últimos tiempos, dicho control se ha relajado; las instituciones mantienen ahora un tipo de relación que reconoce que, si bien el gobierno central sigue siendo la sede por excelencia del poder político, podría beneficiarse mucho si escuchara la opinión de instituciones pertenecientes a más bajos niveles de gobierno.

Pese a lo anterior, es importante señalar que la teoría de la gobernanza en niveles múltiples a menudo exagera la naturaleza jerárquica y legal que solían tener las relaciones intergubernamentales antes del surgimiento de este modelo de gobierno. Varios autores ofrecen ejemplos de relaciones intergubernamentales, en varios contextos nacionales, que muestran la naturaleza negociada de la relación entre el Estado y el gobierno local.²² Los intercambios institucionales siempre se han caracterizado por cierto

²¹ R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997.

²² D.E. Ashford (comp.), *Discretionary Politics: Intergovernmental Social Transfers in Eight Countries*, Greenwich, Conn., JAI Press, 1990; R.A.W. Rhodes, *The National World of Local Gov-*

grado de negociación y asesoría informal, y es justo suponer que dichos intercambios han sido cruciales para mejorar la eficiencia y coordinación del sistema institucional. No obstante, la gobernanza en niveles múltiples difiere de dichas relaciones institucionales definidas contextualmente en dos aspectos importantes: en cada uno de esos niveles institucionales han surgido nuevos modelos (horizontales) de gobernanza y, más aún, se ha abandonado el antiguo y considerablemente jerárquico ordenamiento de las instituciones.

En tercer lugar, en ocasiones se sostiene que la gobernanza en niveles múltiples es “posconstitucional” o “extraconstitucional”. Los procesos que han surgido (a menudo sin una planeación o sanción formales) no están constreñidos por acuerdos o reglas formales, aunque inevitablemente pueden tropezar con barreras y límites formales a las jurisdicciones. De esta manera, los procesos son más que federalismo y más semejantes a los procesos de “política intergubernamental” que describen Deal Wright y otros estudiosos de la naturaleza cambiante del “federalismo” estadounidense.²³ Estos autores sostienen que la negociación informal ha llegado a ser al menos tan importante como la asignación formal de poderes entre los niveles, y que el factor determinante de los resultados es la política, más que las leyes y los arreglos estructurales formales. Una vez más, esto describe un proceso político que está menos determinado que un sistema de subordinación jerárquica, pero también un sistema que puede tener la flexibilidad para adaptarse a las necesidades cambiantes.

Por último, un rasgo distintivo de la gobernanza en niveles múltiples es que se trata de un modelo de gobierno que en gran medida rechaza, o ignora, la estructura. Como se dice en casi todas las descripciones de la gobernanza, el elemento central lo constituyen los procesos y los resultados. El proceso de gobierno no sigue un patrón uniforme, sino que se define de manera particular según sean la naturaleza de la política y la ubicación institucional de los actores clave. En efecto, a menudo se considera que la informalidad y la ausencia de restricciones estructurales que caracterizan la gobernanza en niveles múltiples son los rasgos más atractivos de ésta, pues se considera que propician una gobernanza más ajustable y eficiente. Por tanto, en la gobernanza en niveles múltiples las estructuras no son determinantes de los resultados, como puede ser el caso en la política in-

ernment, Londres, Allen & Unwin, 1986; G. Gustafsson, *Decentralisering: av Politisk Makt* [Descentralización del poder político], Estocolmo, Carlssons, 1987.

²³ Deal S. Wright, *Intergovernmental Relations in the United States*, 3ª ed., Monterey, Ca, Brooks/Cole, 1989; D. Walker, *The Future of Federalism*, 3a ed., Nueva York, Chatham House, 1999.

terna;²⁴ la explicación empírica de lo institucional no puede aportar mucho para comprender la naturaleza de la gobernanza en niveles múltiples.

RESUMEN: COMPLEJIDAD POLÍTICA Y
RESULTADOS INCIERTOS DE LAS POLÍTICAS

La globalización, la descentralización, la desregulación y la restitución de poderes a instancias diversas han propiciado, de manera conjunta, el debilitamiento de las bases tradicionales de autoridad política. Más aún, aunque el gobierno democrático sigue recurriendo a su red institucional tradicional, la gobernanza contemporánea parece evadir o ignorar las definiciones tradicionales de autoridad: “[...] las realidades de la gobernanza parecen escapar de las fronteras del Estado-nación. Los estados-nación modernos no son ni omnipotentes ni externamente autónomos; las esferas de la administración, la política y las relaciones internacionales están entrelazadas de tal forma que resulta sumamente difícil describirlas, así como ejercer la gobernanza en su interior”.²⁵

La teoría de la gobernanza en niveles múltiples comparte la opinión de March y Olsen sobre la discrepancia entre la gobernanza y el mapa constitucional de la vida política.

El análisis que hemos realizado hasta aquí suscita dos preguntas. La primera se refiere al reto que plantean las nuevas formas de gobernanza –por no hablar de la gobernanza en niveles múltiples– a las instituciones tradicionales del Estado. Lo que así se cuestiona es nuestra concepción de la gobernanza:²⁶ podemos considerar los sistema nacientes como “nueva gobernanza” y preguntarnos cómo se logra la coordinación, o bien, desde la perspectiva de la “antigua gobernanza”, preguntarnos con qué recursos cuenta el sistema institucional tradicional del Estado para participar en la gobernanza. La gobernanza en niveles múltiples, como todas las formas de gobernanza, ofrece cierto grado de coherencia política a la compleja red de instituciones, actores e intereses. Pero, ¿acaso la gobernanza en niveles múltiples es el resultado de la deliberación política? Y, ¿qué podemos hacer para que la gobernanza en niveles múltiples cumpla con la rendición de cuentas? ¿Acaso la capacidad para resolver problemas²⁷ y los resul-

²⁴ R. K. Weaver y B. A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Comparing Institutional Capabilities in the U.S. and Abroad*, Washington, DC, The Brookings Institutions, 1993.

²⁵ J.G. March y J.P. Olsen, *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press, 1995, p. 123.

²⁶ Véase B.G. Peters, “Governance and Comparative Politics”, en Pierre, *op. cit.*

²⁷ Sharpf, “Introduction...”, *op. cit.*

tados se han vuelto prioritarios sobre la participación democrática y la rendición de cuentas?

La segunda pregunta, relacionada con ésta, se refiere a las consecuencias de la gobernabilidad que “escapan” de los linderos tradicionales y los marcos regulatorios. Nosotros dudamos que la gobernanza tenga esa naturaleza acogedora y ajustable que se le atribuye en gran parte de la literatura. En particular, consideramos que la gobernanza en niveles múltiples, si bien resulta tentadora y atractiva por su informalidad y su orientación hacia los objetivos y los resultados, más que hacia las reglas y los arreglos formales, podría ser un “pacto fáustico” en el que los valores centrales del gobierno democrático se truecan por la ajustabilidad, el consenso y la supuesta mayor eficiencia de la gobernabilidad. En muchos casos, el establecimiento de marcos regulatorios tuvo como finalidad precisar los derechos y facultades de los electores frente al Estado y entre ellos. Además, el propósito de la mayoría de los reglamentos y leyes emitidos por los estados fue transformar el comportamiento social, dos ejemplos de los cuales son las políticas ambientales y las de equidad de género. Para evaluar los beneficios derivados de relajar las reglas existentes se debe empezar por reconocer la naturaleza política de la regulación.²⁸ Así, los patrones informales de coordinación política podrían ser, de hecho, una estrategia de los intereses políticos para evadir o esquivar los reglamentos que se han implementado explícitamente a fin de evitar que ello ocurra.

LA GOBERNANZA EN NIVELES MÚLTIPLES: ¿UN PACTO FÁUSTICO?

A primera vista, la gobernanza en niveles múltiples parece sumamente benigna y se presenta como el reconocimiento de muchos procesos democratizadores que tienen lugar en los países europeos y en la UE. A diferencia de algunos métodos de formulación de políticas que existen en Europa (y en ciertos estados-nación), la gobernanza en niveles múltiples es inclusiva y suele estimar que la incorporación de más actores no disminuye la capacidad para alcanzar acuerdos. Entonces, por razones democráticas, el sistema puede abrirse a una amplia gama de actores.

Asimismo, muchos estudiosos que analizan este tema consideran que, con la gobernanza en niveles múltiples, la toma de decisiones estará exenta de conflictos y será ajustable. De nuevo, es ésta una idea muy optimista que, sin embargo, quizá no perciba la realidad del proceso involucrado,

²⁸ R.B. Horwitz, “Understanding Deregulation”, *Theory and Society*, núm. 15, 1986, pp. 139-174.

pues, como es obvio, toda negociación implica discusión sobre algo y lo más común es que haya intereses divergentes entre los participantes. Podríamos pensar que, en algunas sociedades, dichas diferencias tenderían a resolverse de manera relativamente consensual, pero ese estilo no parece aplicable a la política europea. Tenemos muchas evidencias de que los actores en Bruselas están haciendo todo lo posible por defender sus intereses (nacionales o sectoriales), en tribunas de negociación muy rudas.²⁹ Por tanto, parece excesivamente optimista suponer que la negociación pueda resolverse sin un verdadero enfrentamiento de intereses y, por ende, sin que se usen otros medios que el razonamiento afable para llegar a acuerdos.

A partir de lo anterior, los análisis de la gobernanza en niveles múltiples han considerado que en ella los resultados de los procesos son negociados, no impuestos. De nuevo, es ésta una suposición muy optimista y, quizá, en gran medida cierta. Pero, aun cuando sea verdad en cierto sentido, los procesos de negociación bien pueden esconder una cantidad considerable de poder. En primer lugar, está el poder para definir la agenda de los debates, el cual sigue estando básicamente en manos de los gobiernos centrales. En segundo lugar, en el ámbito de la UE, la elección del lugar institucional para tratar los aspectos cruciales del debate puede hacer que los poderes viren en una dirección o en otra —aunque, generalmente— alejándose de los gobiernos subnacionales. Tanto en el nivel del Consejo, que favorece a los gobiernos nacionales, como en el de la Comisión, que apoya a la propia UE, los gobiernos regionales o locales corren el riesgo de que sus intereses no sean plenamente representados.

Pero, aun cuando esas ideas sobre la gobernanza en niveles múltiples fueran del todo correctas, la negociación seguiría presentando ciertas dificultades, las cuales conciernen más al factor de la gobernanza que al de los niveles múltiples. Es decir, ¿realmente puede este arreglo brindar gobernanza, entendida como la conducción de una sociedad o un conjunto de sociedades hacia ciertos objetivos comunes? A primera vista, parece difícil poder definir los objetivos por otro medio que no sea la imposición. De hecho, así es como siempre ocurre y la determinación de los objetivos es a menudo un factor centralizador de todo proceso político.

Además, si se eliminan o simplemente no se adoptan medios formales para la toma de decisiones, quedan pocas vías para resolver los conflictos entre los participantes. Se tiene la muy optimista idea, similar a la que encontramos en la mayoría de las teorías de redes, de que en un proceso de

²⁹ H. Kassim, B.G. Peters y V. Wright (comps.), *European Union Policy Coordination: The National Dimension*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

gobernanza en niveles múltiples los propósitos y los medios para alcanzar dichos propósitos son hasta cierto punto comunes a todos los participantes. Esto puede ser así, pero no lo es necesariamente. De hecho, estos procesos resultarían casi innecesarios si hubiera tal grado de acuerdo entre los actores con respecto a los medios y fines. Por tanto, lo más probable es que los procesos de la gobernanza en niveles múltiples den por resultado, o bien conflictos que deban resolverse en otros foros, o bien acuerdos “populistas” con los que todo el mundo obtenga algo, pero que no resuelvan el problema de políticas fundamental por el cual fue preciso, en primer lugar, que se llevara a cabo la negociación.

Un segundo y más grave problema relacionado con la gobernanza en niveles múltiples es que la naturaleza acogedora y consensual de este arreglo es más bien aparente; en realidad, éste es dictado por los jugadores más fuertes. Los arreglos formales y legales suelen verse como marcos en exceso complejos y rígidos para la toma de decisiones políticas, pero una de sus virtudes es que delimitan las relaciones de poder y con frecuencia dotan a los menos fuertes de medios formales para combatir a los más poderosos. Si se eliminaran o, al menos, se ignoraran esas barreras, habría el riesgo de que los más poderosos —por lo general, los gobiernos nacionales— prevalecieran en los procesos. Por otra parte, aun cuando los gobiernos nacionales tengan dificultades para coincidir en cuanto a los objetivos y los resultados deseados, lo cual ayudaría a los gobiernos subnacionales a conseguir algunos de sus objetivos, seguiría tratándose, sin embargo, de un proceso dominado por los más poderosos. Quizá sea cierto que el resultado de la gobernanza en niveles múltiples sea un modelo benigno de gobierno para todos los involucrados, pero el hecho es que no tenemos ninguna garantía de que, en efecto, lo sea. Así como las constituciones de muchos países —en particular la de los Estados Unidos— se basan en la desconfianza hacia la benevolencia de los actores políticos opulentos, de igual forma la ausencia de reglas claras y comprensivas para el intercambio institucional en la gobernanza en niveles múltiples despierta dudas sobre su capacidad para ocuparse de los intereses de los actores más débiles.

Otra forma de exponer este problema es preguntándonos en qué medida la informalidad implica inequidad. Las reglas formales sirven, *inter alia*, para salvaguardar la igualdad, en términos de las facultades de los actores. Los principios constitucionales, por ejemplo, tienen la finalidad de garantizar la igualdad de poderes para todos los estados o provincias de una estructura federal. Es cierto que dicha equidad puede resguardarse por medio de instrumentos menos coercitivos, pero la informalidad significa, básicamente, que son los propios actores los responsables de permitir la participación de diversos actores y determinar *de ipso* su peso relativo. Por

ejemplo, la gobernanza (informal) en niveles múltiples puede provocar diferencias considerables en cuanto a la posibilidad de las distintas autoridades locales y regionales para obtener fondos de la UE, debido a las distintas condiciones de acceso político o a la facilidad que tenga cada una para lanzar campañas de cabildeo dentro de ella.

También tendríamos que preguntarnos en qué medida la informalidad implica resultados que reflejan el *statu quo* o los intereses de los jugadores dominantes. Podría objetarse que la legitimidad de la gobernanza en niveles múltiples depende del apoyo político e institucional, y que éste, a su vez, depende de la respuesta que dé la gobernanza en niveles múltiples a los intereses de todos los actores. En la UE, por tanto, la gobernanza en niveles múltiples pudiera más bien favorecer, en la práctica, los intereses de los estados-nación, en tanto jugadores predominantes, pese a que, según el concepto que se tiene de ella, tendría que aumentar el poder de los actores subnacionales estructuralmente menos poderosos. De esta manera, vemos de nuevo que la informalidad responderá a los intereses de los electores más débiles, siempre que los jugadores poderosos encuentren una razón para ello.

Aun cuando, en la vida real, la gobernanza en niveles múltiples plantea varios problemas graves a los gobiernos, los politólogos corren el riesgo todavía mayor de perder su alma al aceptar esta doctrina. El hecho de que la gobernanza en niveles múltiples tenga la virtud de que se le pueda invocar para casi cualquier tipo de situación constituye, a la vez, su mayor problema. Cualquier proceso político complejo y multifacético puede ser calificado de gobernanza en niveles múltiples. En segundo lugar, y quizá más importante, la gobernanza en niveles múltiples parece incapaz de ofrecer predicciones claras o incluso explicaciones (además de las más generales) sobre los resultados del proceso de gobernanza. Como se mencionó antes, este enfoque tiene ciertas semejanzas con el análisis de redes, y una de ellas es su indeterminación. Es muy bonito decir que un grupo de actores participaron y negociaron una solución, pero, en nuestra opinión, sería necesario que se ofrecieran predicciones más específicas.

¿Por qué constituye un pacto fáustico? Porque, como hemos dicho, la capacidad de gobernar se ha vendido —o cuando menos degradado— con el propósito de obtener una negociación más abierta e incluyente y a fin de eludir las estructuras formales que han sido esenciales en muchos sistemas para gobernar y para distribuir las asignaciones intergubernamentales. Por una parte, éste podría no ser el caso, sobre todo si los jugadores involucrados son relativamente nuevos y celosos de sus prerrogativas. Por otra parte, si fuera en efecto el caso, entonces el sistema de gobierno implicado quizá no sea realmente un sistema de gobierno.

DOS CASOS COMO EJEMPLO DEL PACTO

Hemos planteado que las negociaciones emprendidas en el contexto de la gobernanza en niveles múltiples son “fáusticas”. Nos hemos limitado básicamente a afirmar este hecho, por lo que ahora es necesario que presentemos más evidencias empíricas que sustenten dicha afirmación. A continuación presentamos dos casos, tomados de muy distintos niveles de desarrollo de los pactos, que ilustran lo difícil que es hacer que la gobernanza en niveles múltiples funcione como se pretende, incluso en sociedades federales que están habituadas a sostener negociaciones intergubernamentales y a estructuras de gobernanza complejas.

La gobernanza en niveles múltiples y el caso de los fondos estructurales de la UE

A menudo se habla de los fondos estructurales como ejemplo de la gobernanza en niveles múltiples en la UE. Representan uno de los principales compromisos políticos y económicos de la UE, apenas superado por el apoyo agrícola. El propósito de los fondos es responder a distintos tipos de problemas estructurales, como el desarrollo de infraestructura en las regiones rurales o costeras, o la modernización de las telecomunicaciones.³⁰ Dado que los fondos están encauzados a atender las necesidades de regiones o localidades, la UE invita a que éstas presenten sus solicitudes y les asigna directamente los recursos. Por tanto, los estados miembros y sus gobiernos tienen poca injerencia en la asignación de los fondos. Este proceso es el epítome de la gobernanza en niveles múltiples: comprende distintos niveles institucionales, los intercambios entre dichos niveles se caracterizan más por las negociaciones que por los intercambios jerárquicos, y las instituciones de la UE obvian el nivel gubernamental de los estados miembros.

Este tipo de diseño de políticas es apropiado y lógico, dado que los problemas para cuya solución se emplean los fondos difieren de una región a otra, incluso dentro del mismo país. Por tanto, los gobiernos de los estados miembros no tienen básicamente función o necesidad alguna de participar en la asignación o implementación de los fondos. Más aún, el hecho de centrarse en las autoridades subnacionales es congruente con la filosofía de una “Europa de las regiones”. Aun cuando el reciente debate constitucional en la UE parece disminuir la importancia de las regiones, cabe esperar que, en el futuro próximo y en lo que se refiere a los fondos es-

³⁰ Smith, *op. cit.*

tructurales, las regiones sigan siendo el objetivo principal de las políticas.

Sin embargo, este diseño de políticas tiene varias consecuencias importantes con respecto a su efecto sobre las relaciones intergubernamentales entre los estados miembros. Una de ellas es que tiende a incrementar el poder de las regiones frente al gobierno central.³¹ Esto se debe esencialmente a que las regiones se vuelven menos dependientes del apoyo económico de las autoridades centrales y también a que la UE ha resultado ser un espacio importante del que las autoridades regionales pueden obtener recursos, no sólo de los fondos estructurales sino también de otras instituciones, como el Comité de las Regiones. Más aún, el diseño de políticas de los fondos estructurales de la UE requiere que las autoridades regionales y locales forjen coaliciones o sociedades con empresas privadas y sus organizaciones. Los fondos estructurales se utilizan específicamente para fomentar la gobernanza en los niveles regionales o locales. Cuando tiene éxito, este desarrollo tiende a fortalecer a la región ante el gobierno central, en virtud de que las estrategias de desarrollo económico son más concertadas y efectivas.

¿Acaso los fondos estructurales son un buen ejemplo del “pacto fáustico”? Sí y no. Sí, en la medida en que los fondos constituyen un considerable flujo financiero hacia las regiones y localidades sobre el cual el gobierno central no tiene, en términos prácticos, ningún control. En algunos países –por ejemplo, Gran Bretaña– el apoyo regional de la UE provocó que el gobierno central redujera su apoyo regional en un monto equivalente, de acuerdo con el llamado principio de adicionalidad, el cual –por demás está decir– ha sido motivo de serios desacuerdos entre las autoridades regionales y las instituciones políticas centrales. Hay aquí un elemento de “pacto fáustico” en la medida en que el estilo de asignación de fondos estructurales de la gobernanza en niveles múltiples suscita dudas sobre la coordinación y la rendición de cuentas.

Sin embargo, en términos generales, el caso de los fondos estructurales al parecer sólo presenta algunos de los problemas antes mencionados en relación con la democracia, la igualdad de fuerzas entre los participantes, etc. Hay varias razones para ello. Una es que en este caso de gobernanza en niveles múltiples no está involucrada la toma de decisiones políticas o siquiera la representación. Se trata, más bien, de hallar la manera de asignar con mayor eficacia los recursos para mejorar y modernizar la infraestructura –definida de manera amplia– de los estados miembros. En segundo lugar, dado el requisito de que los receptores de los fondos esta-

³¹ M.E. Smyrl, “Does European Community Regional Policy Empower the Regions?”, *Governance*, núm. 10, 1997, pp. 287-309.

blezcan una sociedad público-privada que habrá de implementarlos en el nivel regional o local, el efecto de éstos en términos de democracia y gobernanza parecería ser, en todo caso, el de fortalecer la inclusión y la transparencia, no así el amenazar dichos valores. De esta manera, como lo revelan éste y otros ejemplos expuestos en el presente trabajo, el “pacto fáustico” característico de la gobernanza en niveles múltiples parece aplicarse más a los casos de intercambio institucional en los que entran en juego la representación política y la toma de decisiones, y menos a aquellos en los que el intercambio en niveles múltiples concierne a la implementación de las políticas y programas de la UE.

La gobernanza en niveles múltiples y el TLCAN

La mayoría de los análisis de la gobernanza en niveles múltiples se ha referido a la UE, quizá por lo novedoso que resulta (al menos en los gobiernos unitarios) el hecho de que haya múltiples centros de poder en la política europea.³² Los mismos temas han surgido, aunque a propósito de las relaciones intergubernamentales,³³ en los sistemas federales de los Estados Unidos, Canadá y México. Aunque estas naciones federales presentan una larga historia de complejos formatos para la gobernanza, el nivel de complejidad se incrementó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el que participan los tres grandes sistemas norteamericanos.

El TLCAN no constituye un ejemplo tan concluyente de gobernanza en niveles múltiples como la UE, pero sí ha creado –y fomentado– ese estilo de gobierno en América del Norte. El TLCAN añade otro nivel de organización, al crear reglas de carácter obligatorio para los ciudadanos e, incluso, para otros gobiernos. Al mismo tiempo, tanto los gobiernos subnacionales como los nacionales están acostumbrados a ejercer un grado considerable de influencia en las políticas. Asimismo, todos esos niveles de gobierno están habituados a mantener complejas interacciones políticas entre ellos, dadas las negociaciones requeridas para poder ejercer esa influencia y para obtener recursos financieros. En resumen, estos países ya estaban en el ne-

³² Como sucede en el debate general sobre la gobernabilidad, la influencia relativa de los académicos británicos ha dado lugar a que las declaraciones sobre el alarmante descubrimiento de múltiples centros de poder en los gobiernos se hayan hecho desde la perspectiva de lo que, en términos contemporáneos, constituye un inusual régimen centralizado.

³³ Deal S. Wright, *op. cit.*; R. Simeon y D. Cameron, “Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship”, en B. G. Peters y D. J. Savoie (eds.), *Governance in the 21st Century*, Montreal, McGill/Queens University Press, 2000, pp. 58-118.

gocio de la gobernanza en niveles múltiples mucho antes de que se inventara el término.

La gobernanza en niveles múltiples que se creó en América del Norte presenta algunas diferencias interesantes frente a la de la UE. En primer lugar, la relación entre los países involucrados es más asimétrica que en la UE, dado que el peso económico de los Estados Unidos es mucho mayor que el de los otros dos miembros del TLCAN.³⁴ De hecho, la creación de un acuerdo formalizado como el TLCAN puede ser crucial para reducir ese poder y establecer condiciones de juego más equitativas para los tres países. Las negociaciones que dieron lugar al TLCAN fueron en gran medida asimétricas, pero la necesidad de llegar a un acuerdo propició sin duda un mayor grado de igualdad que el que hubiera sido posible en otras circunstancias.

Otra característica importante del TLCAN, como ejemplo de gobernanza en niveles múltiples, es que todos los niveles de gobierno involucrados están habituados a actuar con cierta autonomía. Esto quizá sea menos aplicable a los estados de México que a los gobiernos subnacionales de los otros dos países, pero, aun en ese caso, la naturaleza formal del federalismo brinda cierto poder.³⁵ Canadá, por su parte, es una de las federaciones más descentralizadas del mundo, por lo que sus provincias están acostumbradas a ejercer un grado considerable de influencia. Más aún, en ambos países, los gobiernos locales han desarrollado sus propias líneas de comunicación con los gobiernos nacionales, mediante las cuales eluden el nivel intermedio, interactúan directamente con los gobiernos nacionales y constituyen uno de los grupos de interés más poderosos en dichos países.

Por último, los gobiernos involucrados en el TLCAN están lejos de ser actores unitarios. Esto es cierto en el caso de los tres gobiernos, pero muy particularmente en el de los Estados Unidos. Este último posee un sistema de formulación de políticas sólidamente consolidado, mediante estructuras de entidades y departamentos descentralizados, de tal suerte que, por ejemplo, el Departamento de Estado y la DEA pueden seguir cada uno de ellos una política exterior distinta, al mismo tiempo. De esta manera, aun cuando estructuras regionales como la UE y el TLCAN tienden a ser centrali-

³⁴ A. Payne, "Globalization and Regionalist Governance", en Pierre, *op. cit.*

³⁵ Durante gran parte de su historia, el poder del PRI coartó la autonomía de los estados y centralizó lo que en teoría era una federación más bien descentralizada. Tras el debilitamiento del PRI y la elección de miembros de la oposición como gobernadores estatales, la descentralización del poder ha sido más genuina. J.L. Velasco Cruz, *El debate actual sobre el federalismo mexicano*, México, Instituto Mora, 1999.

zadoras y a requerir de mecanismos para la coordinación,³⁶ el segundo no ha llegado ni de cerca a producir ese tipo de cambio en el gobierno estadounidense. Esto, a su vez, significa que, aún más que en otros arreglos de gobernanza en niveles múltiples, existe un grave problema de coordinación entre las áreas de políticas, así como entre los estados miembros.³⁷

Lo antes referido sobre la negociación y la formulación de políticas dentro del TLCAN presenta una visión más bien positiva de los procesos. En sistemas habituados a emplear medios descentralizados para gobernar, el nuevo nivel continental de formulación de políticas puede adecuarse sin muchas dificultades. Por otra parte, algunos analistas y muchos detractores sostienen que la formulación de políticas en materia ambiental es un claro ejemplo de la naturaleza "fáustica" de la gobernanza en niveles múltiples que hemos estado examinando.³⁸ Se afirma que el hecho de que ciertos centros de control hayan pasado de los gobiernos nacionales al organismo internacional ha debilitado el grado de control democrático sobre esta importante área de políticas y, especialmente en la frontera México-Estados Unidos, ha dado por resultado un deterioro considerable.

¿El caso del TLCAN corresponde a nuestro concepto del pacto fáustico en la gobernanza en niveles múltiples? En cierto sentido, la versión norteamericana de las conexiones intergubernamentales es menos "fáustica", dada la larga historia de relaciones intergubernamentales entre estos sistemas. Más aún, las relaciones entre los actores son hasta cierto punto más estructuradas que en la mayoría de los acuerdos, debido a la presencia de un actor dominante en la "red" que existe entre dichos sistemas. Sin embargo, en otro sentido, este acuerdo presenta muchos de los problemas identificados en otros casos de gobernanza en niveles múltiples, sobre todo en cuanto a la pérdida de rendición de cuentas y de control de una serie de instituciones y acuerdos bastante amorfos. Para utilizar otra metáfora, en este caso la gobernanza en niveles múltiples podría tener las caras de Janno, además de ser fáustica.

³⁶ Kassim, Peters y Wright, *op. cit.*

³⁷ Véase también B.G. Peters, "Managing Horizontal Government: The Politics of Networks", *Public Administration*, núm. 76, 1999, pp. 295-312.

³⁸ G.C. Hufbauer *et al.*, *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*, Washington, D.C., Institute of International Economics, 2000; D. Bennett, "The Process of Harmonization under NAFTA", *New Solutions*, núm. 6, 1995, pp. 91-95.

CONCLUSIÓN: ¿CÓMO PODEMOS SALVAR NUESTRA ALMA?

La exposición que hemos hecho de la gobernanza en niveles múltiples podría parecer desoladora y pesimista. Sin embargo, somos de la opinión de que, en tanto fenómeno del mundo real y modelo académico, la gobernanza en niveles múltiples debe ser examinada en forma crítica a fin de propiciar un debate sobre sus resultados. Sin duda, la gobernanza en niveles múltiples parece poseer, por muchos motivos, una gran capacidad para resolver problemas y para producir resultados eficientes. No obstante, también tiene ciertos rasgos que hacen dudar de su naturaleza democrática. Esto se refiere, en particular, a sus precarios instrumentos para la rendición de cuentas y el control político.

Pero, si la gobernanza en niveles múltiples es un pacto fáustico, ¿cómo podremos salvar nuestra alma? Es decir, ¿cómo podríamos conseguir los frutos positivos del pacto, sin sufrir los perjuicios del acuerdo? Por desgracia, el debate en torno a la gobernanza en niveles múltiples –lo mismo que el de la gobernanza en general– se ha vuelto en gran medida dicotómico; la originalidad que se adjudica a la gobernanza exagera la diferencia que ésta tiene con respecto al sistema convencional de gobierno. Visto de cerca, resulta evidente que la mayoría de las relaciones intergubernamentales en los estados más avanzados siempre se ha caracterizado por dos tipos opuestos de intercambio: uno formal, constitucionalmente definido, y otro informal, contextualmente definido. Quizá las relaciones intergubernamentales requieren de ambos tipos de intercambio para operar de manera eficiente. El intercambio informal ayuda a esclarecer las comunicaciones más formales y permite que las instituciones de rango inferior implementen las decisiones tomadas por instituciones de nivel más alto en la jerarquía. Del mismo modo, las instituciones de rango superior necesitan tener información sobre la forma en que funcionan sus políticas “allá abajo” para poder diseñar las políticas futuras. Por tanto, junto al intercambio formal, las instituciones de diversos niveles de gobierno requieren de cierto tipo de intercambio informal. Sin embargo, aún más importante, todos los actores tienen la opción de recurrir a la definición constitucional de sus facultades institucionales cuando lo juzguen necesario para salvaguardar los intereses institucionales más importantes. Así, lo que hace eficientes los intercambios informales es que están integrados en un marco regulatorio.

Los estudiosos de las relaciones intergubernamentales reconocen, desde hace mucho tiempo, la importancia de esos intercambios informales entre los niveles de gobierno a los que nos hemos referido.³⁹ El debate so-

³⁹ Véase, por ejemplo, Wright, *op. cit.*

bre la gobernanza en niveles múltiples quizá podría aprender mucho de la vasta literatura existente sobre las relaciones internacionales, como se define, de manera amplia, en los Estados Unidos y en otros países. La gobernanza en niveles múltiples, integrada en un ámbito regulatorio que permita a los actores más débiles definir una base legal para su acción, podría ser la mejor estrategia para escapar al pacto fáustico y engañar a los poderes oscuros.

Traducción de LORENA MURILLO S.