

EL DIFÍCIL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMUNITARIAS EUROPEAS: LA METODOLOGÍA DEL GOBIERNO MULTINIVEL COMO PROPUESTA

Jorge Crespo González

SUMARIO: Introducción. I. Condicionantes del entorno comunitario europeo de gestión de políticas. 1. Particularidades del entorno comunitario de gestión de políticas. 2. La incidencia del entorno mundial: la necesidad de gobernar la fragmentación bajo los imperativos de la globalización y de la nueva gestión pública. II. Gobierno multinivel: concepto y dimensiones principales. Aplicación al ámbito comunitario europeo. 1. Concepto de Gobierno multinivel. 2. Las pautas de análisis. 3. Breves reflexiones sobre el Gobierno multinivel en acción en el entorno comunitario. Conclusiones. Anexos. Bibliografía.

Introducción

El sistema tradicional de gestión de las políticas públicas se encuentra inmerso en un proceso de transformación y cambio, que afecta tanto al ámbito material de intervención pública, como a los modos y técnicas de gestión y a los actores implicados. Ese proceso, en el ámbito comunitario europeo y, en general, en los países de la OCDE, se centra en: una pérdida de centralidad del nivel nacional de gobierno y administración; la emergencia de actores subnacionales que compiten con el nivel nacional en la prestación de servicios y, a veces, en el ámbito de lo identitario, y que se revelan como importantes actores en las redes político-administrativas; la aparición de nuevos actores inter/supranacionales (particularmente la Unión Europea), con gran incidencia en la formulación, financiación y control/evaluación de determinadas políticas públicas; la evolución de la administración y gestión públicas hacia un sistema de interacción basado en las interdependencias de actores públicos (de diferentes niveles y poderes) y privados; sociedades más complejas y segmentadas; y, finalmente, la incidencia de la globalización y de las técnicas y conceptos de la nueva gestión pública.

En este escenario, los viejos modos de analizar la acción pública se tornan obsoletos, y surgen o reeditan sin embargo otras conceptualizaciones, mejor o peor acabadas, a fin de dar cuenta de los nuevos procesos.

Términos como Estado relacional, Gobierno multiorganizativo, Relaciones intergubernamentales, Gestión intergubernamental o Gobierno multinivel (GM) son de uso frecuente en los textos doctrinales y pasan a formar parte (junto a otros, como gobernanza, gobernabilidad, gobernación, etc.) del inventario de vocablos de moda en la jerga de la Ciencia Política y de la Administración, cuya definición dista todavía de ser unívoca y precisa.

En las siguientes páginas se trata de explicar que la metodología que plantea el GM permite un análisis razonable de las políticas comunitarias europeas, ya que es susceptible de adaptación a la fuerte complejidad del objeto de estudio, pues integra en su análisis elementos orgánicos y funcionales, actores públicos y privados de todo tipo y nivel territorial de actuación, los tradicionales factores de gestión y administración (diseño orgánico, recursos humanos y económicos, modos de gestión, y formas de producción y circulación de la información), y, al mismo tiempo, es permeable y utiliza la doctrina en uso respecto al análisis de políticas públicas.

Para ello hemos optado por presentar, en una primera parte, dos cuestiones que favorecen la comprensión del contexto en que ha de aplicarse la metodología: las particularidades del espacio comunitario de gestión de políticas, así como la incidencia del entorno mundial; en la segunda y última, nos hemos centrado en definir la metodología de análisis (concepto, pautas y ventajas) destacando los aspectos de más clara aplicación al ámbito comunitario, para, finalmente, realizar unas reflexiones sobre el GM en la UE en acción, tratando aspectos como la gestión relacional, la financiación multinivel y los ejes más evidentes de conflicto.

I. Condicionantes del entorno comunitario europeo de gestión de políticas

Antes de tratar los aspectos específicos que definen la metodología analítica del GM, y para comprender mejor su adaptación al ámbito comunitario de gestión de políticas, creemos útil dar cuenta de algunos factores particulares a la configuración de este artefacto de gobernabilidad que es la UE, junto a otros que derivan del entorno global y mundial en que estamos insertos.

1. Particularidades del entorno comunitario de gestión de políticas

Es conocido que la UE supone una novedad desde el punto de vista institucional y de su procedimiento decisorio. Se ha señalado que su

estructura parece desconcertante a primera vista, ya que no se acomoda a los rasgos de las organizaciones internacionales clásicas, ni tampoco a los de los Estados democráticos (MORATA 1998: 88-9). Respecto a los Estados democráticos actuales sorprende la mayor complejidad de la distribución institucional de los poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial) en el escenario comunitario. En efecto, las Comunidades Europeas (CCEE) cuentan con un Parlamento, elegido por sufragio universal, que no ejerce el poder legislativo directamente, y que posee esencialmente funciones consultivas y, en algunas materias, de codecisión (aparte de las presupuestarias). La Comisión, cuya investidura es parlamentaria a pesar de emanar de un ámbito de discusión intergubernamental y no parlamentario, comparte con el Consejo de Ministros las funciones ejecutivas y con las Administraciones Nacionales (AANN) las relativas a la implantación de las políticas en los EEMM. El Consejo de Ministros asume el poder normativo al máximo nivel, en tanto que el Consejo Europeo realiza tareas de dirección política, fijando objetivos y marcando ritmos. La ubicación institucional menos polémica es la del poder judicial, que se asienta en el Tribunal de Justicia de las CCEE al máximo nivel, junto a sus colaboradores, los tribunales de justicia de los EEMM.

Entre los factores de diferenciación de la UE respecto a otras organizaciones internacionales podemos citar:

1. Que la Unión posee instituciones dotadas de poderes propios, aunque esto no signifique en modo alguno que el ejercicio de los mismos pueda realizarse de manera autónoma. Funcionalmente es útil y en ocasiones indispensable que las instituciones comunitarias asocien a las diferentes AANN, y a otros actores, en el procedimiento decisorio, máxime cuando las CCEE han venido constituyendo un *ordenamiento jurídico propio* que se impone tanto a las AANN, como a los ciudadanos y a las entidades de derecho privado.

2. Que materialmente hablando, el ámbito de actuación de la UE es mayor que el propio de las organizaciones internacionales clásicas. En efecto, si lo habitual en dichas organizaciones es que su objeto material de actuación se limite a un aspecto concreto de una política concreta (estaño, cuestiones postales, etc), la UE incide en un amplio espectro de políticas y ámbitos (entre los que encontramos los recogidos en el cuadro 1 del anexo), gestionados por una pluralidad de organizaciones especializadas (1).

(1) En el caso de la Comisión, ese conjunto de unidades materialmente especializadas sumaban 36, entre Direcciones generales y Servicios, a principios de 2003.

3. Los poderes de la UE sobre las competencias comunitarizadas son, en general, más intensos. De ello da fe tanto su capacidad para dictar actos normativos que, en ocasiones, son extraordinariamente detallistas, dejando muy poco espacio interpretativo a la discrecionalidad de los EEMM (2), como el hecho de contar con una institución propia que garantiza la aplicación del derecho comunitario (El Tribunal de Justicia).

La actuación de la UE se remite, en síntesis, al diseño de regulaciones, supranacionales e intergubernamentales, de carácter estratégico para las políticas públicas europeizadas (y aun en cada una de ellas con diferente incidencia), asimismo realiza controles/evaluaciones de la aplicación de algunas de las mismas mediante diferentes instrumentos (piénsese en los fondos) y financia. De la misma manera, se centra en las dimensiones simbólicas, de estilo y sustantiva (3), y no tanto en la operativa, entre otras consideraciones porque la implantación de las políticas se efectúa excepcionalmente de modo directo por los órganos comunitarios, siendo lo habitual la implantación a través de los órganos correspondientes de las AANN (de acuerdo con el principio de autonomía institucional que se relaciona más abajo).

Por otra parte, no puede decirse que la UE tenga la misma capacidad de regulación para todas las políticas. En efecto, esa capacidad es especialmente escasa en las políticas de transporte, energía, investigación y desarrollo, y sociales. También es pertinente diferenciar entre las políticas meramente regulativas, que no implican directamente una transferencia económica de recursos y que se limitan a describir lo que otros deben hacer (esta modalidad es especialmente adecuada para un marco institucional como el comunitario), de aquellas otras que implican programas de transferencia de recursos.

El grado de incidencia de la UE es variable de acuerdo con los diferentes ámbitos materiales de intervención y su desarrollo a lo largo del tiempo. Podemos decir que la incidencia es: alta, cuando se trata del gobierno de la economía (política fiscal, industrial, energética y laboral —para ésta última la incidencia es algo menor—; media/baja, cuando se trata de las políticas del estado del bienestar (sanidad, educación, protección social y vivienda); y media/alta, para las áreas políticas emergentes (medioambiental,

(2) Piénsese que, por ejemplo, los Reglamentos son directamente aplicables en todos sus elementos por los EEMM, y que las Directivas, que obligan al Estado destinatario en cuanto al resultado, pero dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios, en ocasiones son tan detalladas que de manera indirecta prejuzgan la libertad de los Estados para su aplicación interna, tanto normativa como administrativa.

(3) A modo de ejemplo, es curioso observar cómo estas dimensiones pueden percibirse en BULLER y HOGGART (1998: 159-160) cuando los autores se refieren a las acciones de la UE como actor ambiental, y aluden a que la Unión crea y diseña legislación ambiental, la hace respetar, negocia con terceros actores (nacionales e internacionales) sobre medioambiente, y potencia la política medioambiental como un área política emergente.

inmigración, telecomunicaciones, igualdad de género y lingüística —para esta última la incidencia es baja—) (4).

4. La Unión integra un proceso diferenciado de toma de decisiones que combina lo intergubernamental con lo supranacional (5). En ambos casos las AANN ocupan posiciones relevantes, sobre todo en el ámbito de los procesos de discusión, intercambio y negociación sobre materias técnicas, pero sin duda el debate más importante a nuestros efectos reside en la posibilidad de reflexionar sobre si con la transferencia a las CCEE de competencias nacionales, y con la pérdida de soberanía consiguiente, las AANN no modifican únicamente el escenario de su actuación, sino acaso la propia naturaleza de la misma. Piénsese que una de las expresiones de la supranacionalidad, como es el hecho de que los EEMM deban asumir, aunque hayan votado en contra o no los hayan votado, aquellos acuerdos adoptados en virtud del procedimiento basado en la mayoría cualificada o simple (6), incide poderosamente en el *modus operandi* de las Administraciones, ya que favorece la negociación y modifica la cultura político-administrativa de aquellos actores administrativos que hasta hace poco tiempo se encontraban más cómodos a la sombra de la soberanía estatal en que habían sido socializados.

5. Todas las circunstancias apuntadas implican que entre las AANN y la Administración comunitaria se produzca un gran flujo relacional, y una importante simbiosis.

Desde luego, no debe entenderse que las diferentes fases por que pasa el proceso legislativo y decisorio comunitario son exclusivamente responsabilidad de la Administración comunitaria; tal como especifica CASSESE (7), en la red de poderes administrativos no existe una división de funciones y poderes entre instituciones comunitarias, y entre éstas y las AANN. Como los EEMM participan en todas las etapas del proceso, incluso podría cuestionarse la existencia del doble nivel de gobierno, comunitario y estatal (CASSESE 1990: 75). De ahí que el analista externo, para entender el mundo comunitario, deba realizar un esfuerzo de diferenciación entre los órganos comunitarios «independientes» —Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia— de los que acogen a dirigentes políticos y altos funcionarios de los EEMM, para percibir a continuación que la interacción institucional entre unos y otros está asegurada a través de una compleja y tupida red de comités (SIEDENTOPF 1990: 134). Por lo tanto, los dos niveles, existiendo y siendo diferenciables, no ocultan la realidad de las interrelaciones continuas y profundas que los atraviesan mediante órganos y lógicas que armonizan lo

(4) Lo anterior procede de GOMA y SUBIRATS (1998: 393 y 394). A pesar de los años transcurridos, su esquema puede considerarse aún válido, aunque las sucesivas reformas de los tratados, así como la negociación entre los Estados, podrían llevar a que algunas de las políticas citadas se dirijan hacia mayores o menores cotas futuras de europeización.

(5) A estos efectos, entendemos por proceso de decisión intergubernamental aquel en que cada uno de los EEMM conserva la capacidad de frenar o vetar la adopción de una decisión, o de que, en caso de ser adoptada, no se aplique en su territorio; y por proceso de decisión supranacional aquel en que la posibilidad de adoptar una decisión excede las capacidades de los EEMM individualmente considerados, ya sea porque es una institución comunitaria quien decide directamente (por ejemplo, la Comisión), porque la decisión se adopta por mayoría cualificada o simple, o porque diferentes instituciones comunitarias inciden en el proceso y, en ocasiones, codeciden (Parlamento Europeo).

(6) José María de Areilza estimaba que «la toma de decisiones comunitaria se produce en un 70% de las ocasiones por mayoría, de modo que un gobierno representado en el Consejo de Ministros de la UE con frecuencia tiene que aceptar y aplicar normas contra las que ha votado», en «Las transformaciones del poder europeo: reforma institucional, principio de subsidiariedad y cooperación reforzadas», incluido en AREILZA CARVAJAL (1999:18).

(7) CASSESE, S. (1985:42 y ss.).

R.V.A.P. núm. 66

netamente comunitario con lo supranacional e intergubernamental.

Por otra parte, el continuo flujo de contactos e interacciones entre los niveles comunitario y estatal de gobierno no puede entenderse en un sentido único, según el cual las AANN intervendrían en todas las fases del procedimiento decisorio y normativo del nivel comunitario sin que éste tuviera facultades de intervención en las AANN. Lo cierto es que, a nuestro juicio, la europeización de las Administraciones debe entenderse en un doble sentido: la Administración comunitaria integra elementos de las AANN, y éstas, por su parte, asumen cambios orgánicos, procedimentales y lógicas exógenas provenientes del nivel comunitario que paulatinamente pueden modificar las culturas administrativas nacionales. Es este un aspecto insuficientemente estudiado, ya que si bien la integración se asocia a cambios estructurales (económicos, políticos, etc.) muy rara vez se analiza que las interacciones político-administrativas dentro de la UE son generadoras de valores importantes y de una cultura propia (8).

6. Es bien conocido, y más en el caso español, que los países que desean adherirse a las CCEE deben cumplir determinados requisitos, no sólo económicos (tener una economía de mercado relativamente madura) o técnicos (capacidad institucional para asumir el acervo comunitario, así como para participar cotidianamente en el proceso de formulación y gestión de políticas comunitarias) sino políticos: ser Estados de derecho y Estados democráticos.

Que los países miembros sean Estados de derecho implica para sus Administraciones, y demás componentes del tejido político y social, que deben someterse al respeto del derecho, a las reglas jurídicas, con independencia de cuáles sean las fuentes de las mismas, así como al control que sobre su cumplimiento puedan realizar los jueces. La relativa situación

(8) Véase SPANOU (1999:42).

de preeminencia con que juega la Administración en algunos de los EEMM respecto a los ciudadanos y organizaciones privadas, no significa que puedan eludir, al menos formalmente, el cumplimiento de la norma y sustraerse, en su caso, al correspondiente control jurisdiccional.

Y que dichos países sean Estados democráticos significa para las Administraciones que no solamente deben estar subordinadas al derecho, sino que también deben hacerlo respecto al poder político, emanación y representación práctica de la voluntad nacional. Es impensable que las AANN actúen de manera autónoma, regidas por un autopoder que conduciría a una suerte de dictadura administrativa; muy al contrario, todas ellas están bajo la dependencia de poderes surgidos de procesos democráticos en que los ciudadanos tienen la posibilidad de definirse (9).

7. La asociación, acogida de mejor o peor grado según de que Estado miembro se trate, de la pertenencia a la organización comunitaria con la adhesión a la consecución de objetivos políticos, más o menos difusos, a largo plazo.

8. La existencia, además de los principios que articulan el derecho comunitario con los nacionales (eficacia directa y prevalencia del derecho comunitario) de otros que, con carácter general, permiten modular las relaciones entre Administración comunitaria y las de los EEMM (principios de cooperación, autonomía institucional y subsidiariedad).

a) El deber de colaboración/cooperación

El fundamento jurídico del deber de colaboración se encuentra en el artículo 5 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Con él se pretende que los EEMM, y por lo tanto sus Administraciones, presten una total colaboración para el cumplimiento de las obligaciones propias del derecho comunitario, absteniéndose de toda medida susceptible de poner en peligro la realización de sus objetivos. Cabe hablar, como hace MORATA (10), de una *Busdestreue* comunitaria similar a la alemana, basada en la obligación de los EEMM de respetar los compromisos adquiridos cuando ponen en práctica las políticas comunitarias. Esta traslación del concepto de lealtad federal se instala en el marco del federalismo cooperativo, entendiendo en este caso por «federalismo» no el establecimiento de un Estado federal, sino la materialización de un conjunto de relaciones entre niveles de gobierno en el decurso de la vida política comunitaria.

(9) Véase la síntesis realizada por Jean Rivero en DEBBASCH, Ch. (Dir.) (1988: 299-300).

(10) En MORATA, F. (1998: 100-101).

b) El principio de autonomía institucional

Se trata de un principio de construcción jurisprudencial que ha sido reiterado numerosas veces por el Tribunal de Justicia de las CCEE. Este principio implica que las medidas necesarias para la aplicación del derecho comunitario en los ordenamientos nacionales deben ser tomadas y asumidas, en el marco de los EEMM, por aquellas instituciones nacionales que corresponda de acuerdo con sus propios procedimientos y distribución interna del poder. Es lógico que así sea ya que las Comunidades no se han provisto de «un ejército de funcionarios dispuestos a actuar en los más remotos rincones de cada uno de los Estados miembros...» por lo que cada uno de ellos lo aplicará apoyándose en sus propios agentes y utilizando la organización interna constitucionalmente prevista (11). Lo que significa, pura y simplemente, que las CCEE no están interesadas en cual sea la organización administrativa interna de cada uno de los Estados, ni en si existe un régimen de distribución territorial del poder político-administrativo (12), sino en que sus disposiciones sean efectivamente cumplidas (13).

c) El principio de subsidiariedad

La indiferencia de las instituciones comunitarias respecto a la distribución interna del poder de los Estados miembros (EEMM) que había presidido la construcción comunitaria desde sus inicios, se ha ido relativizando en los últimos años mediante la inclusión en el Tratado de la Unión Europea (TUE) del principio de subsidiariedad (14) y la creación de una nueva institución: el Comité de las Regiones.

El principio de subsidiariedad puede entenderse de dos formas: horizontal y vertical. La subsidiariedad horizontal alude al hecho de que las Administraciones Públicas sólo deben actuar allí donde los actores privados no puedan o no quieran actuar de forma eficaz; y la vertical se asienta en la consideración de que una autoridad superior sólo debe actuar allí donde otra autoridad inferior no pueda hacerlo de modo satisfactorio (15).

(11) Así lo estima FERNÁNDEZ TOMÁS, A. (1996:174-177).

(12) Con todo, en la Cumbre de Niza (diciembre de 2000) se ha planteado la posibilidad de que en el año 2004 se produzca una Conferencia, de alcance comunitario europeo, para intentar delimitar competencias entre los diferentes niveles de gobierno en la UE. Dicha Conferencia, propiciada a instancia de los Länder y de nuestras Comunidades Autónomas, vendría a poner en entredicho el principio de autonomía institucional.

(13) El derecho comunitario debe cumplirse tanto si la ejecución es netamente administrativa, como en el caso en que con carácter previo se exija una ejecución normativa, estando ésta o no transferida a los poderes nacionales o subnacionales correspondientes.

(14) El principio de subsidiariedad es mencionado varias veces en el TUE, pero es sobre todo en el artículo 3.B) donde se consagra como principio general.

(15) Repárese que no se trata en sentido estricto de un reparto de políticas por nivel de gobierno, sino como explicitan GOMA y SUBIRATS (1998, 391), de «una asignación intrasectorial de confluencia intergubernamental de capacidades de gobierno sobre la mayoría de las políticas, basada en criterios funcionales de reparto de papeles».

Es esta última concepción de subsidiariedad la que ha sido recogida en el TUE, aunque de manera simplificada, toda vez que en el ámbito comunitario sólo opera entre dos niveles, el comunitario y el estatal, excluyéndose el resto de Administraciones que puedan ser concernidas: las regionales y locales.

Por otra parte, el TUE declara que «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad». De ello se sigue que hay un ámbito excluido de la aplicación del mismo (el de las competencias exclusivas de la Comunidad), y otro, conformado por el resto de competencias y asuntos, en el que al menos hipotéticamente se podría producir la intervención de la Comunidad con arreglo al principio de subsidiariedad. De todas formas, tal como reconoce SOBRINO HEREDIA, «la aplicación del principio de subsidiariedad reposaría sobre tres criterios cumulativos: necesidad, eficacia y proximidad» (16).

Para finalizar este epígrafe, cabe recordar que el principio que venimos tratando equivale a un criterio de distribución de competencias asociado a sistemas federales, según el cual los niveles superiores de gobierno sólo intervendrían cuando los inferiores no estén en condiciones de hacerlo con eficacia (17).

2. La incidencia del entorno mundial: la necesidad de gobernar la fragmentación bajo los imperativos de la globalización y de la nueva gestión pública

Es pertinente incluir en este trabajo la incidencia del entorno mundial puesto que las políticas sectoriales domésticas de los EEMM se adecuan a las directrices comunitarias con diferentes grados y respuestas de europeización, como respuesta a la pertenencia de dichos Estados a la UE, pero también es cierto que, tal como estima CLOSA (2001:512), «...en paralelo con otras variables vinculadas, como la hegemonía de determinados discursos e ideologías a nivel mundial. Así, pues, existe europeización, pero en el marco de un cambio a nivel mundial».

Es de notar, en primer lugar, que las dificultades de gestión política a escala mundial se reproducen en el ámbito de la Unión Europea (UE), toda vez que, recordando la caracterización de KINGDOM, se trata de un entorno en que los participantes presentan preferencias problemáticas,

(16) SOBRINO HEREDIA (1997:91).

(17) MORATA (1998:102)

con un instrumental tecnológico incierto, y se hallan en un proceso de participación fluida, tanto institucional y gubernamental, como del ámbito de la sociedad civil. Esa complejidad alcanza tanto al cómo y al qué gestionar, como a la necesidad de establecer nuevos métodos de análisis de la acción pública.

1. La Globalización

Sin querer agotar la cuestión, y por meros requerimientos operativos, podemos definir la globalización como aquella fuerza homogeneizadora que lima las diferencias y capacidades de los Estados para gestionar la cohesión y la reproducción social (18). Se inició con la internacionalización de los mercados, pero en los últimos tiempos multitud de nuevos elementos se han integrado en la agenda global, entre ellos los problemas sociales, medioambientales, defensivos, sanitarios, etc., y sin duda este fenómeno se ha visto potenciado por la mejora de las comunicaciones y las nuevas tecnologías de información y comunicación. Es obvio que si los países afrontan un escenario de gobernabilidad en que los problemas y sus soluciones son cada vez más globales, es necesario que proyecten sus actuaciones no sólo a nivel doméstico, sino también en el exterior.

2. Aparición de nuevas instancias de gobernabilidad

En los últimos años se constata una reformulación de facto del papel otorgado a los Estados históricamente como depositarios exclusivos de la soberanía nacional. Se trata de una doble erosión o desapoderamiento hacia arriba (por el papel de las instancias internacionales y supranacionales de decisión) y hacia abajo (por la importancia de las instancias subcentrales), tanto en los aspectos funcionales como, en ocasiones, identitarios.

El proceso de integración europeo en torno a las CCEE es un ejemplo del funcionamiento de ambas lógicas simultáneamente, pues puede explicarse como un serio intento de superación de los Estados nacionales, demasiado presos del concepto de soberanía nacional, por una organización compleja que integra lógicas intergubernamentales y supranacionales, que alienta la actuación de múltiples actores a diferentes niveles y con diferentes estatutos, y que privilegia la noción de soberanía compartida. Si bien ese desapoderamiento de los EEMM se realizó en un primer momento buscando una paz duradera, después de haber conocido en Europa los desastres de dos guerras mundiales en menos de medio siglo,

(18) OLÍAS DE LIMA, B. (coord.) (2001: 7)

en nuestros días tiene un carácter funcional con vistas a responder, en mejores condiciones que las soluciones que podrían propiciar los Estados individualmente considerados, a los retos de la globalización, particularmente en el ámbito de la competencia económica internacional. De manera que en el ámbito comunitario europeo de decisión no sólo se produce un mayor grado de institucionalización política de las acciones de gobierno, sino también un menor margen de inestabilidad de la acción institucional del Estado, aspectos ambos de interés para aquellos países que adolecen de una débil institucionalización o que se encuentran en procesos de transición política y económica.

3. Un ámbito público amplio, consolidado o en crecimiento, que modifica las relaciones entre estado y sociedad

En los países de la OCDE, y particularmente en los EEMM de la UE, se ha producido en las últimas décadas un crecimiento del ámbito público, entendido éste desde una perspectiva funcional y no orgánica, en buena medida por la agregación a las funciones clásicas del Estado liberal clásico de todo el conjunto de servicios procedente del Estado de Bienestar, pero también por la asunción por las instancias públicas de nuevas demandas emergentes de los ciudadanos (política de género, medioambiental, emigración, etc.), así como por la creación de nuevos espacios políticos, intra e internacionales.

Es obvio que esa expansión del ámbito público afecta a las relaciones que, en términos holísticos, se establecen entre Estado y Sociedad desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo. En este sentido, cabe reconocer que la ampliación del ámbito material del sector público, la existencia de nuevos actores y niveles de gobierno, la fuerte segmentación social y la paulatina implantación de una cultura de la exigencia, la aparición de nuevos actores de *estatus* privado o semi-público involucrados a diferente título en la gestión de las políticas públicas, la prevalencia del paradigma de la nueva gestión pública, junto con una fuerte tendencia a la descentralización de las decisiones operativas, han propiciado un fuerte incremento de las posibilidades de interacción e interdependencia entre los protagonistas públicos y privados de la gestión política y administrativa.

4. La necesidad de nuevos métodos de análisis de la acción pública

De lo anteriormente expuesto se infiere que la acción pública responde más a la lógica del funcionamiento de redes sociales, que a las de un sistema jerarquizado, y que son necesarios nuevos modos de reflexión y

análisis sobre las actuaciones públicas, máxime cuando las categorías que tradicionalmente nos ha aportado el derecho constitucional o político (diferenciando entre Estados federales y unitarios; o entre Estado social o de Bienestar y liberal) no sirven para describir y analizar cómo funcionan realmente los Estados contemporáneos (19).

Las categorías se están replanteando y reformulando, por eso quizás para describir cómo funcionan en la práctica nuestras organizaciones públicas sea más adecuado hablar de Estado relacional, Gobierno multiorganizativo, o GM. Es precisamente éste último enfoque el que vamos a exponer en el siguiente epígrafe.

II. Gobierno multinivel: concepto y dimensiones principales. Aplicación al ámbito comunitario europeo

El enfoque analítico del GM reconoce las limitaciones del Estado Liberal de Derecho (con una Administración de potestades, de carácter garantista y regulador), así como del Estado del Bienestar (que intenta universalizar determinadas conquistas sociales a partir de una Administración de servicios difícilmente viable en determinadas coyunturas económicas), sin menospreciar sus aportaciones. Con esta nueva categoría se intenta iniciar una reflexión sobre las fronteras entre el mundo público y el de la sociedad civil, entre Estado y sociedad hablando en términos sistémicos, en un mundo que disuelve los límites entre ambos.

La Administración propia al GM, sin menospreciar los aspectos técnicos o materiales, deberá vincularse decisivamente al concepto de red, siendo capaz de orientar, gestionar, liderar y, en su caso, crear redes en que interactúen múltiples organizaciones, de diferente estatus institucional y nivel de gobierno, pero que buscan objetivos concurrentes o sinérgicamente convergentes. Se tratará de una Administración de interdependencias.

A pesar de que la realidad multinivel en que se desenvuelven los asuntos públicos es un hecho fácilmente constatable, no es simple describir cuáles son los elementos más substanciales que integran el concepto de GM, acaso porque aquí entendemos por «gobierno» algo diferente y más amplio al sentido habitual del término y, por otra parte, porque en la propia terminología se está aludiendo simultáneamente a dos fenómenos distintos: la herramienta de análisis, y el objeto del mismo. Por eso creemos de utilidad realizar una aproximación al concepto de GM, para después describir cuáles son las pautas a seguir en su exploración.

(19) En efecto, desde hace unos lustros viene constatándose que, al menos a efectos analíticos y de funcionamiento real, van disolviéndose las diferencias entre los Estados federales y unitarios, y ello unido a varios procesos paralelos que toman cuerpo desde la Segunda Guerra Mundial en muchos países: la creación y consolidación del Estado del Bienestar, que ha significado un incremento material y cuantitativo en las áreas de intervención pública; la descentralización (con diferentes manifestaciones y alcances) del poder ejecutivo nacional de gobierno en muchos Estados, que ha puesto de relieve la aparición de nuevas estructuras y unidades de gestión de los asuntos públicos; y, más recientemente, la devolución al ámbito de la sociedad civil de determinadas funciones, bajo diversas fórmulas y controles, que hasta hace poco realizaban las Administraciones. Algo similar podríamos apuntar respecto a la disolución de las diferencias entre los Estados sociales, o de Bienestar, y los Estados liberales, pues en la actualidad existe una aceptación generalizada entre los países desarrollados de la economía de mercado, con correcciones, como el mejor medio de asignación de recursos en una sociedad, y al mismo tiempo se está produciendo una convergencia en los porcentajes del Producto Interior Bruto que gestionan los poderes públicos.

1. Concepto de Gobierno multinivel

Como la mayoría de los nuevos términos con que se pretende dar cuenta de la nueva gestión de los asuntos públicos en nuestros días (Gobernabilidad; *Governance*; Gestión intergubernamental, etc) nos encontramos ante una concepto poliédrico, de muy difícil definición y con amplias concomitancias con otros vecinos.

A nuestro juicio, el enfoque analítico más importante para interpretar la integración comunitaria, desde la perspectiva de abordar con más claridad la problemática de los diversos niveles de gobierno, es el GM (*Multilevel Governance*). Dicho enfoque concibe la integración europea como la edificación de una nueva entidad política en que la responsabilidad sobre las diversas intervenciones que incluyen las políticas públicas se encuentra compartida entre múltiples niveles de gobierno (supranacional, nacionales y subnacionales). El nivel de gobierno nacional sigue siendo el esencial, pero ya no afianzado en el concepto de una soberanía nacional cada vez más débil y erosionada, sino en el de soberanía compartida con buenas dosis de legitimidad de resultado (20). El GM comunitario europeo permite movilizar a actores gubernamentales y no gubernamentales en la formulación e implantación de las políticas comunitarias (aunque con matices diferentes, de acuerdo con cada política), es más adecuado para aquellas áreas en que la acción pública coordinada es más eficaz y eficiente, y aboga por comportamientos que favorecen la negociación. De esta manera, el entramado político-administrativo no sólo tendrá como objeto crear utilidad o satisfacción individual mediante sus actuaciones, sino la edificación de una arquitectura institucional, política y social en que los individuos, grupos, organizaciones de la sociedad civil y Administraciones públicas busquen y encuentren índices razonables de satisfacción en un entorno incierto y policomplejo.

(20) A propósito del concepto de «legitimidad» en el ámbito público, puede consultarse con provecho BAÑÓN (1997: 51 y ss.).

El enfoque analítico que propicia el GM incluye en una lectura amplia, a nuestro entender, los siguientes aspectos:

- a) El sistema institucional, formal e informal, que enmarca la acción de los actores públicos y privados para la producción de bienes, servicios y demás actividades que crean valor social (es decir, la *Governance*).
- b) La acción de gobierno, entendida tanto como la actividad política en sentido estricto, como la que tiene que ver con las políticas públicas y su gerencia (es decir, el *Governing*).
- c) Los actores políticos, administrativos, económicos y sociales que intervienen en el devenir de los asuntos públicos, cada uno de acuerdo con su propia capacidad, racionalidad e interés (es decir, los *Governing actors*).

Las ventajas de este concepto analítico respecto a otros son claras. En primer lugar, apunta a los aspectos clave de la Gobernabilidad democrática (21) para «habilitar capacidades que permitan formular estrategias nacionales de recomposición interna y de reposicionamiento internacional» (22), lo que depende de tres factores al menos: la existencia o no de un liderazgo eficaz, junto con un entramado político-administrativo competente; las reglas del juego político, económico y social, tanto explícitas como tácitas, respetadas por los actores; y la capacidad de formular e implementar las políticas públicas pertinentes. Lo que es de directa aplicación a todos los países inmersos en el proceso de integración europea.

En segundo lugar, se trata de un concepto valioso porque ayuda a los politólogos y elaboradores de políticas a entender cómo se relaciona la capacidad gubernamental con la formulación y ejecución de políticas y programas en un entorno globalizado, tanto a partir de respuestas individuales de cada Estado como mediante las colectivas, en el marco de organizaciones inter/supranacionales.

En tercer lugar, el GM es un concepto más inclusivo y dinámico respecto de otras categorizaciones. De esta manera, y de forma muy sintética, a lo aportado por la metodología de las Relaciones intergubernamentales (RIG) añade el interés por las interacciones entre sector público y privado; asimismo, supera las preocupaciones de la Gestión intergubernamental, ancladas esencialmente en la aplicación de políticas, agregando un análisis de todas las fases de las políticas públicas; por

(21) Entendiendo la Gobernabilidad democrática como «la capacidad de un sistema social democrático para autogobernarse enfrentando positivamente los retos y oportunidades que tenga planteados» y que «una estrategia de gobernabilidad democrática es, pues, una estrategia de construcción de capacidades». En PRATS (s.f.).

(22) PRATS (s.f.).

otra parte, permite interpretar mejor cómo funcionan los Estados que las categorías rígidas y estáticas del Derecho político y constitucional. Y, finalmente, aborda de manera razonablemente aceptable el reto de analizar las políticas comunitarias europeas tanto desde el punto de vista material como a través de las diversas constelaciones de actores que intervienen en las mismas y, asimismo, haciendo referencia a los elementos estructurantes de los diversos entramados político-administrativos: el diseño orgánico, los recursos humanos, los recursos económicos y presupuestarios, las técnicas de gestión, y los modos de producción y circulación de la información. Es cierto que es dificultoso tratar todos estos aspectos a la vez en un estudio, pero no lo es menos que su conocimiento y visión global permiten profundizar plausiblemente en alguno de ellos sin perder de vista el ámbito técnico de la política objeto de análisis, ni sus implicaciones para el sistema político en su globalidad.

2. Las pautas de análisis

Las pautas de análisis del GM comparten en buena medida las presentadas por el análisis intergubernamental (23) junto con otras que aluden a la necesidad de considerar el papel de los actores privados, así como el rol relevante que adoptan, sobre todo en el escenario comunitario europeo, la gestión en red y la inversión en nuevas tecnologías. Esto es de especial aplicación al sistema político europeo en la medida en que se acomoda fundamentalmente dentro del modelo sobrepuesto de RIG (24), cumpliendo sus tres particularidades: las esferas de autonomía o de independencia de cada nivel de gobierno son comparativamente pequeñas; en las políticas públicas más importantes se involucran simultáneamente actores públicos supranacionales, nacionales, estatales/autonómicos/regionales y locales; y las notas fundamentales de relación son la interdependencia y la negociación, toda vez que el poder de cada nivel de gobierno para actuar en solitario es muy limitado. Este es el modelo que da lugar al sistema de relación más variado, complejo y multidireccional.

1. Participación plural, fluida y multinivel

En el escenario comunitario europeo, aunque también ocurre así en el interno de los EEMM, se produce la interacción de múltiples unidades de

(23) Por eso en la explicación de algunas de las pautas nos hemos inspirado en los teóricos de las RIG, y particularmente de WRIGHT (1978), a partir de la presentación de su doctrina realizada por AGRANOFF (1991, 4 y ss.).

(24) WRIGHT (1978, 24 y ss)

gobierno y administración con motivo de la gestión de las políticas públicas, a las que habría que agregar las múltiples de carácter privado. En total podríamos cifrar en centenares de miles las que intervienen a nivel comunitario europeo, creando un mundo complejo e interdependiente de conexiones plurales y numéricamente asombrosas.

Los actores pueden agruparse en torno al eje gubernamental (o institucional) y no gubernamental, y no todos tienen la misma importancia ni cuentan con los mismos recursos como tampoco intervienen forzosamente en los mismos niveles. Entre los poderes públicos, que siguen constituyendo el elemento esencial en el sistema comunitario, podemos contar con los gobiernos nacionales y subnacionales y sus correspondientes Administraciones, la Administración comunitaria encarnada en la Comisión, el Consejo de la Unión y el Consejo Europeo, el TJCE y los sistemas jurisdiccionales nacionales, el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los EEMM y el Comité de las Regiones. Desde la perspectiva de los actores no gubernamentales, cabe citar los grupos económicos, financieros y bancarios, agrupaciones de comerciantes, artesanos y de profesiones liberales, sindicatos, grupos socioprofesionales, pero también asociaciones de defensa de intereses no económicos (entre ellos algunos grupos asociados a valores medioambientales y ciudadanos van tomando una posición preferente), etc. También cabe señalar la irrupción de una nueva concepción del ciudadano, que tanto en lo individual como en sus manifestaciones colectivas pasa de ser mero administrado a ser sujeto activo, con unos derechos consolidados que le permiten tener un protagonismo en todas las fases de las políticas y programas públicos. Lo que, junto a la emergencia de la sociedad civil, que solicita participar en los asuntos públicos en un entorno en que el Estado para servir mejor a los ciudadanos ha de ser más modesto, pero sin abdicar del liderazgo democrático sobre su territorio y población, implica la necesidad de abrir los campos de análisis y de acción de lo público, patrocinando una cultura de la colaboración y de la corresponsabilidad (25), y realizando un reparto funcional entre los actores diferenciando, por ejemplo, entre quién debe proveer los servicios, controlarlos y producirlos, favoreciendo en su caso las fórmulas de gestión indirecta o externalizaciones que fueran pertinentes.

Como ha sido puesto de relieve, los actores públicos no proceden solamente de los diferentes niveles territoriales, sino también de

(25) A una potenciación de las relaciones e interacciones entre el sector público y privado aluden aquellos que defienden la aplicación del principio de subsidiariedad horizontal, propiciando criterios de reparto de funciones sobre algunas materias entre ambos; discursos que, por otra parte, coinciden en el tiempo con la petición de una Administración más cercana a los ciudadanos, más abierta, en un entorno de «modestia» para las tareas públicas. En sentido son interesantes las aproximaciones realizadas en Francia, esencialmente por M. CROZIER, desde la Sociología de las Organizaciones.

los distintos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; y las personas que intervienen son tanto políticos como otros empleados públicos, ya que en el ámbito institucional cualquier persona es potencialmente un participante en el GM. Sin embargo, habida cuenta de la gran complejidad y especialización de los diferentes programas públicos, suelen ser personas procedentes de los servicios técnicos y sus directivos los que intervienen con más frecuencia, aunque eso no significa que cualitativamente sus contactos tengan mayor relevancia.

Por lo tanto, las AANN deben realizar el esfuerzo de integrar los diferentes intereses intra y extra-administrativos, de manera escalonada, de las diferentes Administraciones territoriales (dimensión multinivel), pero también con pleno respecto al resto de poderes (legislativo y judicial) de acuerdo con el reparto interno de poder, y sin olvidar que los grupos afectados pueden intervenir tanto a nivel local, como regional, nacional e incluso, para aquellos mejor organizados o con más recursos, a nivel supranacional.

2. Importancia de los recursos humanos

Si cabe con mayor intensidad que en cualquier otro tipo de actividad, en la gestión de políticas con proyección comunitaria el factor humano es el recurso escaso y estratégico. Es lógico tener en cuenta esta dimensión ya que las políticas las realizan personas que se relacionan representando a organizaciones públicas, de cualquier nivel de gobierno, y/o privadas. De ahí que no sea sólo importante que los actores posean un conocimiento técnico de los temas que tratan, sino también los valores y cultura que aportan, y que haya que analizar no exclusivamente las relaciones formales, sino también las informales. En lo referido a los aspectos culturales, es relevante que comprendan la dimensión multinivel y relacional del trabajo, ya que la cooperación y la búsqueda de ajustes informales sustituyen a veces la existencia de normativas rígidas ante una realidad poliédrica y dinámica.

Como hemos explicado en otro lugar (CRESPO 2001b: 24 y ss), la capacitación se configura quizás como el elemento principal de ese capital humano que interactúa en el entorno comunitario, que no debe obviar los siguientes aspectos:

- a) La exigencia de capacitación técnica, pues la calidad de los programas se basa en los conocimientos técnicos y en las aptitudes de las personas que participan en el proceso de producción de políticas públicas, que, como es sabido, son esencialmente (pero en modo alguno exclusivamente) empleados públicos comunitarios y de las AANN.

- b) Los empleados comunitarios y de las AANN participan en un proceso interdependiente de producción de políticas que se basa en el intercambio de conocimientos técnicos, pero también en la búsqueda de un consenso complejo, pues debe integrar intereses intergubernamentales (26), supranacionales y de los correspondientes grupos de interés o presión. Por lo tanto ha de considerarse seriamente otorgar una dimensión de multinacionalidad y multiculturalidad a la formación de los empleados públicos intervinientes, procediendo además a una inmersión en un conjunto de valores tendentes a la cooperación y al consenso. Esto supone que, aparte de los conocimientos técnicos, idiomáticos y del procedimiento comunitario europeo, se esté constatando la aparición de una nueva cultura en el personal público de los EEMM y de las instituciones comunitarias: la que radica en pensar en términos comunitarios europeos, asumiendo el reflejo europeo en todas las fases y momentos por que pueda pasar la gestión de una intervención pública.
- c) Lo anterior cobra mayor relevancia si cabe al asumir la importancia de las relaciones informales. Tal como reconoce la OCDE (1997), los modos de colaboración informal desempeñan un papel importante en la gestión pública. Esto sin duda es más pronunciado para la gestión multinivel comunitaria, pues potencia la consulta y la negociación a diferentes niveles tanto para la concepción, como para la implantación y control de los actos comunitarios. En todo caso, es necesario percibir que si bien las relaciones personales son operativas en muchos casos ya que permiten superar la fragmentación de los servicios públicos, y así cumplir las formalidades de la implantación de los actos comunitarios, por otra parte integran una nueva línea de incertidumbre dado el carácter extremadamente contingente de los ajustes informales y de las iniciativas ad hoc.

3. Existencia de pautas estables de contacto entre las personas y unidades que intervienen en el GM Comunitario

Lo que tiene varios efectos, ya que la estabilidad de los contactos permite: crear un entorno de relación estable y confiable en que se van configurando y conociendo las posiciones y límites de los actores; no abusar del cortoplacismo y de la maximización de los beneficios a costa de preferencias muy acusadas o irrenunciables para otros intervinientes, que pudieran sentirse gravemente perjudicados; relaciones estables, aunque

(26) Con matices, de acuerdo si el procedimiento de toma de decisiones privilegia la unanimidad, la mayoría cualificada o la simple.

a veces sean conflictivas, con independencia de las mayorías políticas y gobiernos coyunturales. La preocupación central de los participantes es que los asuntos salgan adelante. Sin duda, esta característica toma especial relevancia en el ámbito de la UE en la medida en que el método de integración elegido desde los años 50 por los políticos ideólogos de la integración fue gradualista, es decir, que propiciaba la puesta en común de ámbitos materiales muy concretos, aunque limitados, para después asumir mayores cotas de solidaridad común y de soberanía compartida.

Por otra parte, y ya dentro del ámbito de las enseñanzas procedentes de la economía de las organizaciones, es claro que el hecho de que los contactos sean estables y permanentes en el tiempo reduce los costes de garantía y, por lo tanto de transacción, lo que proporciona mayores cotas de integración en la medida que los actores son capaces de sacrificar intereses del presente por expectativas futuras, dándose por hecha la pervivencia de las CCEE.

4. El GM se vincula a las políticas públicas, en sus diferentes fases de formulación, implantación y evaluación

Esta característica nos permite observar si las actuaciones de los actores, y sus intereses, son idénticos en los diferentes momentos que a efectos analíticos pueden diferenciarse en las políticas públicas (formulación, implantación y control/evaluación) e, incluso, si son las mismas organizaciones las que intervienen. Esto cobra mayor relevancia, si cabe, en el ámbito comunitario europeo porque algunas de las etapas del proceso decisorio están destinadas formalmente en exclusiva a la participación de las AANN, por lo que se propician no pocas interacciones de carácter informal que no siempre son objetivables y conocidas. Por otra parte, tampoco es infrecuente que los actores implicados sean distintos dentro de las sub-etapas de cada fase de la política pública de que se trate, encontrándonos con diferentes implicados, y con una mayor posición en términos de poder, si se trata de realizar la gestión de la política en su conjunto con carácter estratégico, que si se trata de la gestión de los programas a que da lugar, o de, simplemente, administrar los recursos.

5. Las relaciones establecidas en el GM trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas

E incluyen una amplia panoplia de relaciones verticales y horizontales entre todos los niveles de gobierno (nacional, estatal/autonómico/regional y local), a lo que habría que añadir las que se producen con organismos autónomos, empresas públicas, etc. En el caso español, como es conocido,

además debe tenerse en cuenta los actores supranacionales con capacidad de influencia en las políticas nacionales. Todo esto, junto con la necesidad de los contactos e interacciones entre organizaciones públicas y privadas para el desarrollo de unas políticas públicas cada vez más sofisticadas y técnicas, hace que ROSE (1985: 22 y ss) estime que más allá de cual sea el reparto de poder existente formalmente en un Estado, finalmente los actores se ven compelidos a actuar conjuntamente, en un entorno de interacción, para que el sistema funcione, y que en ese sentido «las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen». Máxime cuando los que tienen el poder de decidir no siempre tienen la información ni la capacidad de aplicar la política, y viceversa.

6. La importancia de la gestión en red

En los últimos años se ha venido configurando una nueva fórmula de gestión de los asuntos públicos, que ha hecho especial fortuna en el contexto comunitario, basada en aspectos cualitativamente diferentes a la gestión pública tradicional en lo relativo a los actores, a las relaciones entre sector público y privado, a las relaciones entre centro y periferia, etc. Se trata de la gestión en red. En las líneas siguientes realizamos una breve reflexión sobre el concepto, su adaptación al ámbito comunitario y los aspectos críticos; no entramos a analizar las características de la estructura básica de las redes, ni la modalidad de relación entre actores (27).

El enfoque de la gestión en red sostiene que cada política, en un marco institucional determinado con sus específicas pautas de estructuración de las oportunidades y restricciones, genera su propio entramado de actores, e implica la existencia de una «red» de organizaciones, formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes, que sirven para obtener objetivos conjuntos en un escenario flexible y confiable, dentro de sistemas político-administrativos policéntricos. Desde luego, esta perspectiva aporta complejidad al análisis, toda vez que deben tenerse en cuenta nuevas dimensiones: más actores, con diferentes recursos y racionalidades; y un replanteamiento de las relaciones y dialécticas existentes entre sector público/sector privado, centralización/descentralización, y conexiones formales/informales.

En el caso comunitario, la cooperación en red para el control y aplicación del derecho comunitario se ha realizado esencialmente mediante un marco permanente de cooperación administrativa, formado por órganos de enlace estables entre los EEMM y la Comisión, que incluye tres requisitos

(27) Quien quiera información suplementaria sobre estos aspectos puede consultar CRESPO (2001b:34-39).

mínimos: una norma que requiera la asistencia mutua, una red de corresponsales bien identificados, y actuar de acuerdo a los principios de proporcionalidad y confidencialidad (28). Esto nos muestra la importancia de la dimensión formal y de la actuación de la Comisión en la creación de dichas redes, lo que si bien puede ser eficaz para estructurar mínimamente su funcionamiento, por otra parte puede constituir un lastre para la necesaria flexibilidad de su actividad, suponiendo además una cierta superioridad jerárquica de la Comisión sobre el resto de actores.

La importancia que ha adquirido la gestión en red en el ámbito comunitario invita a plantearse cuáles han sido los factores que han jugado a su favor. Algunos de ellos son:

- a) Los condicionantes vinculados a la interdependencia y a la globalización, que imponen la translación de capacidades de gobierno de los sistemas nacionales a los internacionales, de manera que las políticas internas se encuentran directamente conectadas con la arena exterior, por lo que los actores se ven obligados también a intervenir a ese nivel (29).
- b) El hecho de que las CCEE se apoyen para desarrollar sus funciones en alianzas verticales muy sectorializadas que agrupan especialistas en políticas públicas concretas, tanto procedentes de niveles de gobierno (burócratas, políticos, parlamentarios...) como de grupos no gubernamentales que operan a nivel europeo. De esta forma, como reconoce MORATA (1998,106), podría destacarse la comitología comunitaria, que integra una combinación de procedimientos formales e informales de mediación entre responsables políticos, por un lado, y entre éstos y los representantes de los intereses privados, por otro.
- c) Cuando, como en la actualidad, las estructuras de decisión unitarias y fragmentadas han devenido menos eficaces para gestionar intereses diversos, variables y complejos, y dar soluciones adecuadas a las necesidades de sociedades cada vez más diferenciadas pero también más interdependientes, es posible constatar que redes de interacción menos formalizadas y estructuradas, que funcionen de acuerdo a criterios flexibles e incluso informales, consiguen respuestas más adecuadas a los problemas políticos y administrativos del momento. Esta situación se refuerza en el caso de una organización tan compleja y con tantos intereses como es la comunitaria (30).

(28) GIL IBAÑEZ (1998: 337).

(29) Recuérdese lo especificado en el epígrafe I.2.1 de este estudio.

(30) Véase SCHARPF (2000: 34-35).

- d) Y, finalmente, es claro que el proceso de fragmentación de los distintos niveles de gobierno del que escribió DENTE, incrementado sin duda por la traslación de capacidades de gobierno de los aparatos centrales de los Estados a instituciones internacionales, supranacionales y subnacionales, ha permitido la ampliación del número de posibilidades de acceso al variado elenco de actores interesados en cada política.

Por otra parte, los actores intervienen en las redes de políticas con diferentes recursos y racionalidades. Esa asimetría es desde luego variable, de acuerdo con la política concreta de que se trate, y el interés relativo que tenga para cada uno de ellos los aspectos en discusión. Los actores gubernamentales e institucionales basan su poder de intervención en el sistema esencialmente en la posesión de las facultades de regulación, de disposición de recursos, de concertación de intereses (la Comisión a nivel comunitario, y los EEMM a nivel nacional y subnacional) y de disciplinar al resto de participantes al menos en los elementos y valores (a veces un tanto simbólicos) del interés público (31). Por otra parte, su intervención es formalmente exclusiva en determinadas fases del proceso decisorio comunitario (por ejemplo, en el Coreper y en el resto de órganos del Consejo de la Unión).

La importancia de los actores no gubernamentales radica en que aportan recursos cognitivos e informaciones sobre los sectores de los cuales adolecen las Administraciones, asimismo pueden aportar medios económicos, tecnológicos y humanos, así como otorgar, si los resultados son buenos y son percibidos como tales por los ciudadanos, legitimidad al sistema político-administrativo y votos a los gobiernos electos en ejercicio (legitimidad de resultado).

Y, finalmente, cabe señalar que las redes de políticas pueden aportar un rendimiento suplementario a las acciones públicas, pero ello no impide que también podamos constatar algunos aspectos críticos en el ámbito comunitario:

- a) El mantenimiento de las interacciones entre las diferentes organizaciones y personas de la red exige buenas dosis de recursos y esfuerzos.
- b) La importancia que se otorga a las relaciones informales aporta una cierta flexibilidad de gestión, pero sin embargo integra buenas dosis de espontaneidad e improvisación que no siempre son objetivables y adecuadas; y, por otra parte, plantea problemas cuando algunas de las personas que ocupan

(31) Sin menospreciar ni mucho menos el hecho de que algunos actores cuentan con legitimidad democrática de origen.

posiciones importantes dentro de alguna organización abandona la red.

- c) La participación fluida de actores variados en las diferentes fases de los procesos, así como en diferentes arenas y niveles de gobierno, implica una gran dificultad a la hora de aislar responsabilidades, tanto de gestión como democráticas. A lo que debe agregarse la posibilidad de que las personas físicas y jurídicas receptoras de sus actos queden en una relativa situación de inseguridad jurídica frente a las decisiones adoptadas por dichas redes.
- d) No existe consenso sobre cuál debe ser el papel de la Comisión en las redes, si ha de acomodarse a ser un actor institucional más, si ha de realizar funciones de *primus inter pares*, o si ha de contar con una posición más relevante que el resto asumiendo funciones sustantivas de arbitraje, regulación y concertación de las posiciones de los participantes; como tampoco es obvio que sea la Comisión quien tenga la autoridad legal para crearlas.
- e) Algún autor (32) ha señalado que las organizaciones en red no son aplicables al derecho comunitario ya que no resultan suficientemente sensibles ni a la notable complejidad política y técnica de los asuntos comunitarios, ni al delicado equilibrio institucional y competencial que la UE implica.
- f) El cumplimiento de los acuerdos radica, así como la resolución de conflictos, en gran medida en criterios de reciprocidad, siendo las posibles sanciones más de tipo informal que legal. No cabe duda que un sistema de gestión basado fuertemente en la confianza entre actores, penalizaría a aquellos que con carácter duradero adopten comportamientos que se desvíen de forma importante y arbitraria de lo acordado.
- g) Si la confianza mutua es una condición para la creación y mantenimiento de redes, conviene anotar las dificultades para atesorarla en el escenario comunitario, en el cual la desconfianza puede considerarse un dato del sistema. De esta manera, no es exagerado decir que el Consejo desconfía de los alardes supranacionales de la Comisión, y ésta de los pruritos intergubernamentales del Consejo; la Comisión desconfía de los EEMM y éstos desconfían entre sí; y todos desconfían de los actores no gubernamentales, cuyas acciones no siempre pueden controlar (piénsese por ejemplo en el comportamiento de dichos actores a propósito del *mal de las vacas locas*). Y, además, la actuación del conjunto dependerá de los intereses en juego y de la percepción que de ellos tienen los intervinientes: es obvio que si los intereses protegidos son comunes

(32) Por ejemplo KASSIM (1994: 15 y ss.).

(imagínese el caso de la política aduanera frente a terceros), se tendrá más posibilidades de recabar la confianza de todos los socios que si se trata de un juego de suma cero (pensemos, por ejemplo, en el reparto de los fondos agrícolas entre países).

7. La Teconología

Una característica muy relevante del GM es el énfasis y preocupación por el instrumental que facilita la interacción entre actores. Aunque la tecnología de interacción no debe asociarse sin más a las *nuevas tecnologías* de comunicación e información, nuestra reflexión se remite fundamentalmente a éstas últimas.

Es constatable que la acción administrativa común e integrada exige fuertes inversiones en nuevos medios tecnológicos que faciliten la gestión conjunta y la interacción entre la Administración comunitaria y las de los EEMM. De esta manera, debe proseguirse y potenciarse más el camino emprendido en las líneas siguientes: homologación de los recursos técnicos, buscando la compatibilidad de los mismos y la realización de economías de escala, lo que sin duda requiere que se siga trabajando en el establecimiento de estándares, normas y certificaciones armonizados; configurar redes europeas de comunicación; establecer fuentes informáticas comunes (bancos y bases de datos); aumentar las inversiones en nuevas tecnologías de la información y comunicación; y, sobre todo, no olvidar la capacitación de las personas que han de servirse de los recursos anteriores. Entre las acciones de cooperación que se han financiado con fondos comunitarios en los últimos años podemos destacar las que tienen como objetivo establecer una metodología común de planificación y desarrollo de los sistemas de información para las AANN; así como aquellas que intentan aplicar las tecnologías de la información para dar solución a los problemas de comunicación entre las instituciones comunitarias y los gobiernos de los EEMM. Tampoco debe olvidarse que esas nuevas tecnologías tienen que servir para mejorar el servicio a los ciudadanos, y que pueden erigirse en una poderosas herramientas para realizar las funciones de información/comunicación interna y externa.

3. Breves reflexiones sobre el gobierno multinivel en acción en el entorno comunitario

Como viene manteniéndose a lo largo de este trabajo, el entorno público comunitario de nuestros días debe afrontar unas nuevas dimensiones de complejidad en la gestión cotidiana: más actores intervinientes, sean

institucionales o no, que aportan diferentes recursos y racionalidades; un replanteamiento de las relaciones entre sector público y privado; modificaciones de la dialéctica entre centralización y descentralización; y la relevancia de las conexiones y entrecruzamientos formales e informales. Estas nuevas cuestiones nos conducen a interrogarnos sobre cómo se produce en la práctica, en el ámbito comunitario europeo la gestión de lo compartido, en términos orgánicos y financieros, y a plantear un conjunto de consideraciones sobre el cierre del modelo y las líneas de conflicto.

1. La gestión relacional

La gestión de los asuntos públicos, dentro de un sistema político-administrativo policéntrico, como es el comunitario, implica no solamente resolver técnicamente algo, sino gestionar la participación para cualquier política de un conjunto o red de organizaciones. Es destacable que, tanto en el ámbito comunitario como en el propio de los EEMM, se ha producido una eclosión de organizaciones de encuentro, integración de intereses y gestión horizontal de los asuntos con proyección comunitaria, junto con la materialización de un conjunto de principios de naturaleza jurídica (por ejemplo el principio de cooperación, lealtad federal, etc.).

La respuesta organizativa para la gestión horizontal de los asuntos europeos tiene también un marcado carácter multinivel. De manera que, ateniéndonos sólo a la Administración del poder ejecutivo español (33), encontramos:

- a) En el ámbito local, la búsqueda de integración de intereses en torno a las Diputaciones (o instituciones equivalentes) y mancomunidades, sobre todo en lo relativo a los programas financiados con fondos comunitarios.
- b) En el ámbito autonómico, la búsqueda de la integración de intereses en torno a los órganos especializados de gestión de los asuntos comunitarios europeos (habitualmente dependientes de las Consejerías de Hacienda o Presidencia), junto a la existencia de Comisiones interdepartamentales para la coordinación intraorganizativa, a lo que hay que agregar las diferentes Comisiones técnicas territoriales como órgano de engarce con el nivel local (con diferentes fórmulas y expresiones de acuerdo con la casuística de cada Comunidad: uniprovincial, foral, insular, etc.).

(33) Quien quiera conocer con mayor detalle cómo se produce la articulación entre niveles de gobierno en España puede consultar CRESPO (2002:255-282).

- c) La gestión horizontal de los asuntos comunitarios europeos en la Administración del Estado se realiza, en orden ascendente de jerarquía, a través de la Secretaría de Estado para asuntos europeos (34), la Comisión interministerial para la UE, la Comisión Delegada de Gobierno para asuntos económicos o el propio Consejo de ministros para los temas más relevantes (contando todo el proceso con el seguimiento del Gabinete del Presidente del Gobierno). La gestión multinivel se sustancia, para las Comunidades Autónomas, en torno a: las Conferencias sectoriales (para los aspectos técnicos o especializados), la Conferencia de asuntos relacionados con las CCEE (para los asuntos horizontales, más estratégicos o los referidos a las técnicas de participación), y las Comisiones bilaterales (particularmente para la Comunidad del País Vasco). Mientras que para el ámbito local se realiza sobre todo mediante la Comisión nacional de Administración local, junto al programa «Cooperación económica local del Estado» (incluye los programas operativos comunitarios).
- d) A nivel comunitario existen centenares de órganos, dispersos por todas las instituciones de la UE, con diferentes funciones respecto al procedimiento decisorio y a la gestión de las políticas, y con diferente composición: totalmente gubernamental en el caso del grupos de trabajo del Consejo y del Coreper, integradora de intereses públicos de carácter multinivel y privados en el caso de los Comités de la Comisión, institucional para las diferentes Comisiones del Parlamento Europeo, del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social.

Es obvio que la gestión relacional no va a depender en exclusiva del diseño orgánico, sino también de un conjunto de prerequisites que deben guiar al actuación de las partes. Entre ellos podemos señalar:

- a) Las organizaciones públicas, de cualquier nivel, son portadoras de intereses generales.
- b) Lealtad al reparto interno de poder, y también lealtad al proyecto de integración europea.
- c) Abdicación por los diferentes actores de la exclusividad competencial como eje de funcionamiento del sistema, así como, para algunos países, de una visión excesivamente monista de la soberanía. d) Entender la cooperación también como participación en la adopción de decisiones, y asumir la corresponsabilidad en el tratamiento de las cuestiones comunes.

(34) La Representación Permanente de España ante la UE depende orgánicamente de dicha Secretaría de Estado.

- e) La eficacia del modelo depende tanto de la voluntad de las partes implicadas como de los elementos técnicos que permitan articular la participación y cooperación, ya sea de manera bilateral o multilateral, ya sea en el ámbito interno o externo.

2. Las subvenciones multinivel (35)

Entendemos por subvenciones multinivel el conjunto de transferencias de recursos financieros que tienen lugar entre organizaciones pertenecientes a distintos niveles territoriales de gobierno. En el caso que nos ocupa es claro que la organización que financia es la UE, en tanto que las organizaciones receptoras son fundamentalmente las AANN (incluyendo las subnacionales).

Su importancia cuantitativa y cualitativa es innegable en el escenario comunitario. Por una parte, no sólo aportan recursos sino que también modifican la propia naturaleza de la acción pública alentando comportamientos de planificación, control y gestión indirecta y cooperativa, y ello sin menoscabo para el interés comunitario (no en vano se utilizan las subvenciones condicionadas frente a las genéricas).

Las herramientas que materializan las subvenciones multinivel son esencialmente los fondos, considerados los instrumentos para la cohesión económica y social de la Unión. En la actualidad existen cuatro tipos: el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), y el Fondo de Cohesión. En el cuadro 2, reproducido en el anexo, se muestra la importancia de los mismos en el presupuesto de la UE para el año 2002.

3. Los ejes de conflicto abiertos

En un escenario de gestión multinivel siempre hay espacio para el conflicto y para la mejora, y en el sistema político-administrativo comunitario en mayor medida, toda vez que en las múltiples políticas intervienen múltiples actores, procedentes de los países miembros pero también de otros espacios políticos y económicos, con diferentes legitimidades e intereses. El conflicto forma parte de cualquier sistema dinámico, e incluso tiene un significado positivo ya que plantea disfunciones y contradicciones cuya percepción y superación permiten mejorar, pero para ello es

(35) Para informaciones adicionales sobre la importancia cualitativa y cuantitativa de la financiación multinivel, así como respecto a la gestión y el control de las subvenciones, consúltese CRESPO (2001b:16 y ss).

imprescindible que existan cauces institucionales que permitan su tratamiento efectivo y eventual resolución.

En el marco de la UE se intercambian flujos masivos de recursos entre actores, tanto en términos informacionales como de financiación multinivel, lo que conlleva que el éxito de la acción pública en ese espacio dependa de la capacidad de actuar conjuntamente, por lo que se penalizaría seriamente el conflicto, al menos como estrategia mantenida en el tiempo en la negociación cotidiana de las políticas, dando prioridad a la negociación y al ajuste mutuo como pauta de relación entre niveles de gobierno.

Sin duda el bloque más importante de conflicto multinivel procede del inacabado diseño y difuso objetivo de la integración comunitaria. De esta manera, y sin querer agotar la cuestión, nos encontramos con serias líneas de desacuerdo en:

- a) Cuál ha de ser el papel futuro de las instituciones comunitarias.
- b) Cuál ha de ser la forma final que adopte el sistema político comunitario.
- c) Cuál es el mapa de países que pueden formar parte de la UE.
- d) Cuál es el papel de los gobiernos subnacionales (36) en el diseño organizativo futuro, y en la formulación y gestión de las políticas públicas comunitarias.
- e) Cuál ha de ser el sistema de adopción de decisiones, el peso de los diferentes EEMM en el mismo, y las diferentes mayorías a aplicar.
- f) Cuáles son las funciones que debe realizar la UE y cuáles los EEMM, a la luz de la aplicación vertical del principio de subsidiariedad (37), etc.

Las soluciones políticas y técnicas a las tensiones entre unidad y diversidad, la clave de bóveda de la discusión multinivel en cualquier sistema político complejo, son siempre contingentes, pero en el caso comunitario la cuestión se complica porque el carácter dinámico y creativo del proceso de integración es un elemento estructural de este espacio de decisión, que a su vez se caracteriza más por su carácter fluido e inestable que por una ordenación clara, jerarquizada y territorialmente uniforme.

(36) Con sus diversas variantes. Por ejemplo, para contemplar el nivel regional de gobierno habría que diferenciar la región meramente administrativa, de las manifestaciones que procedan de la aplicación del principio de articulación federal o autonómico.

(37) El valor añadido creado por la actuación comunitaria respecto a la nacional no es similar para todos los ámbitos materiales y, además, algunos actores defienden, a veces interesadamente, que el modelo comunitario de adopción y ejecución de decisiones políticas, al privilegiar la decisión conjunta así como la obtención del consenso penalizando seriamente las opciones radicales, conduce a un modelo presidido por la negociación a la baja y, probablemente, por la adopción de decisiones subóptimas.

Otros factores que indican que todavía quedan cosas que mejorar son los siguientes: por una parte, el gusto, en diversos círculos nacionales y subnacionales, por un discurso monista de la soberanía; seguidamente, el hecho de que en muchos EEMM (entre ellos España) no se hayan creado mecanismos que permitan la gestión relacional al máximo nivel, sobre todo en lo referido a la participación de los niveles subnacionales en la formulación de las políticas públicas nacionales, a lo que cabe agregar la reformulación continua de las estructuras institucionales comunitarias.

Es razonable pensar, finalmente, que en la medida en que el diseño institucional y el alcance de la integración comunitaria tengan visos de atisbar cierto grado de estabilidad, el conflicto se desplazará hacia las políticas públicas, donde ya existe en nuestros días pero muy oscurecido por los grandes problemas políticos de fondo que plantea lo anterior. Los principales problemas en este ámbito se relacionan con las áreas de soberanía clásicas (interior, justicia, defensa, acción exterior...) para los cuales todavía hoy se privilegian métodos decisorios intergubernamentales, y con el área del gobierno de la economía (respecto a moneda única, a la intervención del Banco Central Europeo, a la cuantía, futuro y receptores de los fondos europeos, etc.)

Conclusiones

I. Podemos decir que la gobernabilidad comunitaria europea no escapa a las tensiones y desafíos constatados por la OCDE (38) en diversos Estados, y que afectan muy particularmente a la gestión pública. De esta forma, estamos en presencia de un sistema político-administrativo complejo y fragmentado, con un número creciente de actores de gran diversidad, con niveles de Administración interdependientes entre los cuales cada vez es más difícil aislar responsabilidades respecto a cada segmento material concreto, puesto que existe un reparto de funciones en materia de concepción, ejecución y evaluación de las diferentes políticas, pero además por estar sometidas éstas últimas a distintos grados de europeización.

Por otra parte, para comprender la gestión de las políticas comunitarias es necesario reflexionar al menos sobre dos cuestiones: las peculiaridades de la UE en tanto artefacto de gobernabilidad, así como los principios que articulan la Administración comunitaria con las de los EEMM (cooperación/colaboración, autonomía institucional y subsidiariedad); y la incidencia del entorno mundial, y en concreto la necesidad de gobernar

(38) Véase OCDE (1997).

sociedades más complejas, segmentadas e interdependientes, bajo los imperativos de la globalización, de la aparición de nuevas instancias de gobernabilidad (supranacionales y subnacionales) y del utillaje técnico-conceptual de la nueva gestión pública.

II. En la medida en que se constata la implantación de una nueva concepción de la acción pública y la creación de nuevos espacios de gestión político-administrativa, se asiste a la impotencia de las viejas categorizaciones, procedentes fundamentalmente del entorno del Derecho público, para analizar la nueva situación, y correlativamente se impone la necesidad de nuevos modos y enfoques de reflexión sobre el sector público y sus políticas. Uno de esos nuevos modos de análisis, de gran potencia conceptual y descriptiva, es el propio al GM.

El GM concibe la integración europea como la edificación de una nueva entidad en que la responsabilidad sobre las diversas intervenciones que integran las políticas públicas se encuentra compartida entre múltiples niveles de gobierno, y actores de carácter privado y/o semipúblico. Se trata de un enfoque amplio, que permite simultáneamente tratar el sistema institucional (tanto formal como informal), la acción de gobierno y gestión pública, y los actores de todo tipo y nivel territorial de actuación.

Algunas de las pautas de análisis de GM son:

- a) La participación plural, fluida y multinivel. Es decir, la preocupación por los actores institucionales (de diferentes niveles y poderes) y no institucionales.
- b) La importancia de los Recursos Humanos y su capacitación.
- c) La estabilidad de las pautas de contacto entre personas y organizaciones intervinientes.
- d) La vinculación con las políticas públicas, en sus diferentes fases y momentos.
- e) La relativa importancia del marco normativo de relación.
- f) La gestión en red.
- g) La relevancia de la tecnología.

III. En el ámbito comunitario la aplicación de la metodología del GM también tendrá en cuenta cómo se produce la gestión relacional (es decir, la arquitectura organizativa y social que permite la participación de un conjunto o red de organizaciones en las diferentes políticas), cómo se produce la financiación multinivel y cuáles son los ejes de conflicto abiertos. Respecto a esta última cuestión, y reconociendo que las soluciones políticas y técnicas a las tensiones en cualquier sistema político complejo son siempre contingentes, podemos afirmar que el bloque más importante

de conflicto procede del inacabado diseño y difuso objetivo final de la UE, y, en lo referido a las políticas, se centra en aquellas que responden a las viejas áreas de soberanía decimonónicas (interior, justicia, defensa...), así como al gobierno de la economía.

IV. En las líneas anteriores hemos tratado de describir el enfoque del GM como herramienta que permite un estudio viable de las políticas multinivel de proyección comunitaria europea. Creemos que el esfuerzo no está, ni mucho menos, teóricamente acabado, y que, sin duda, son necesarias más síntesis y verificación. Pero también estimamos que se trata de una conceptualización emergente que permite el análisis de las políticas públicas en una dirección distinta y más completa, que apunta a los aspectos clave de la gobernabilidad democrática, y que ayuda a los elaboradores de políticas a entender cómo se relaciona la capacidad gubernamental con la formulación y ejecución de políticas y programas en un entorno globalizado.

Anexos

Cuadro 1

Políticas y ámbitos materiales en que interviene la Unión Europea

-
- | | |
|--|--|
| 1. Ayuda humanitaria. | 14. Política comercial común. |
| 2. Ampliación de la UE. | 15. Política de pesca. |
| 3. Medioambiente. | 16. Política para el desarrollo. |
| 4. Audiovisual. | 17. Política de investigación y tecnología. |
| 5. Cohesión económica y social. | 18. Política de energía y transporte. |
| 6. Competencia. | 19. Política para la protección de la salud de los consumidores. |
| 7. Cooperación en asuntos de justicia e interior. | 20. Política económica y monetaria. |
| 8. Cultura. | 21. Política para la empresa. |
| 9. Educación, formación profesional y juventud. | 22. Política exterior y de seguridad común. |
| 10. Empleo y política social. | 23. Redes transeuropeas. |
| 11. Financiación de las actividades comunitarias. | 24. Relaciones exteriores. |
| 12. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. | 25. Salud pública. |
| 13. Política agrícola. | 26. Sociedad de la información |
-

Fuente: <http://www.europa.eu.int>

Cuadro 2
Resumen general de los créditos por compromisos. Presupuesto
de la UE 2002
(En millones de euros)

Subsección	Importe	%
Fondo Europeo de orientación y garantía agraria (garantía)	44.505,1	45,2
Operaciones estructurales, fondos estructurales y de cohesión: mecanismo financiero, otras operaciones agrícolas y regionales, transportes y pesca	34.002,5	34,5
Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información, dimensión social y empleo	918,7	0,9
Energía, control de seguridad nuclear de Euratom y medio ambiente	246,7	0,3
Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas	1.172,9	1,2
Investigación y desarrollo tecnológico	4.055,0	4,1
Medidas exteriores	8.314,0	8,4
Política exterior y de seguridad común	30,0	0,0
Garantía y reservas	213,0	0,2
Gastos administrativos de todas las instituciones	5.176,8	5,2
Total	98.634,7	100

Fuente: Comisión Europea (2002,7).

Bibliografía

- AA.VV. (1990), *Las implicaciones administrativas de la integración económica regional: el ejemplo de la Comunidad Económica Europea. Enfoque comparado*, Ministerio para las Administraciones Públicas-Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Madrid.
- AGRANOFF, R. (1991), «Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales», en *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública*, del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid.
- ALIASSEN, K.; ANDERSEN, S. (2001), *Making policy in Europe*. London, Sage Publications. Second edition.
- AREILZA CARVAJAL, J.M. (Coord.) (1999), *España y las transformaciones de la Unión Europea*, Madrid, Fundación para el análisis y los estudios sociales.
- BROMLEY, S. (Ed.) (2001), *Governing the European Union*. London, Sage Publications.
- BAENA DEL ALCAZAR, M. (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Técnos, 4.ª edición reformada.
- BAÑÓN, R. (coord.) (2003), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid, Editorial Díaz de Santos.

- BAÑÓN, R.; y CARRILLO, E. (coord.) (1997), *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza universidad textos.
- BAÑÓN, R.; *et al.* (1995), «Sistema de Relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías», en *Papeles de Trabajo (Gobierno y Administración Pública) de la Fundación Ortega y Gasset*, n.º AP, 20-XII-95.
- BULLER, H.; y HOGGART, K. (1998), «Pluralidad e implementación de políticas de medio ambiente en la Unión Europea», *Revista Internacional de Sociología* n.º 19 y 20, enero-agosto, pp. 153 a 179.
- CANALES ALIENDE, J.M. (2001), «Gobernabilidad y gestión pública», en OLÍAS DE LIMA, B. (coord.) (2001), *La nueva gestión pública*. Madrid, Prentice-Hall, pp. 35-48. CANALES ALIENDE, J.M. y PÉREZ GUERRERO, P. (2002), *Introducción al gobierno y a la gestión local*. Alicante, Editorial Club Universidad.
- CASSESE, S.; y DELLA CANANEA, G. (1990) «Procedimiento de decisión: elaboración y aplicación de medidas de integración. Aspecto relativo a los Estados miembros», en AAVV (1990), *op. cit.*, pp. 69 y ss
- CASSESE, S. (1985), «Theoretical sketch of the cooperative and multidimensional nature of community bureaucracy», en JAMAR, J.; y WESSELS, W. (1985) (Eds.), *Community bureaucracy at the crossroads, L'Administration communautaire à l'heure du choix*, Colege of Europe, Bruges.
- CLAISSE, A. (1990), «Los agentes del proceso de integración. Aspecto relativo a los Estados miembros», en AAVV (1990), *op. cit.*, pp. 92 y ss.
- CLOSA, C. (Ed.) (2001), *La Europeización del sistema político español*. Madrid, Ed. Istmo.
- COMISIÓN EUROPEA (2002), *Presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2002. Resumen de datos*. Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2000), *Libro Blanco de Reforma de la Comisión*, I y II parte, COM (2000) 200 final, Bruselas, 5 de abril.
- CRESPO GONZÁLEZ, J. (2002) (coord.) *Administraciones públicas españolas*. Madrid, McGraw-Hill. Coordinado junto a PASTOR, Gema.
- CRESPO GONZÁLEZ, J. (2001a), «El concepto de Administración Nacional para la Unión Europea», *Revista Universitaria Europea*, n.º 2.
- CRESPO GONZÁLEZ, J. (2001b), *La gestión pública intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, dimensiones y futuro*. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, Documents Pi i Sunyer n.º 12.
- DEBBASCH, Ch. (Dir.) (1988), *L'Administration Publique en Europe, Actes du colloque tenu à Aix en octobre 1987*, Paris, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A. (1996), «Las relaciones entre el Derecho comunitario y los Derechos nacionales», en HUESA VINAIXA, R. (Coord.), *Instituciones de Derecho comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- GIDLUND, J.; JERNECK, M. (Eds.) (2000), *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from nordic regions*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- GIL IBÁÑEZ, A. (1998), *El control y la ejecución del Derecho comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europea*, Instituto de Administración Pública, Madrid.

- GOMA, R.; y SUBIRATS, J. (1998) (Coords.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Editorial Ariel, s.a., Barcelona.
- KASSIM, H. (1994), «Policy networks and European Union policy making: a sceptical view», en *West European Politics*, 17/4.
- METCALFE, L. (1996), «Building capacities for integration: the future role of the Commission», *Eipascope* n.º 1996/2, pp.2 a 8.
- METCALFE, L. (1995), «La Comisión Europea como una organización-red», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n.º 4, septiembre-diciembre, pp. 25 a 36.
- METCALFE, L. (1993), «Gerencia de los procesos de integración: liderazgo, gestión y coordinación», *Integración Latinoamericana*, n.º 189-190, mayo-junio.
- MORATA, F. (Ed.) (2000): *Políticas públicas en la Unión Europea*. Barcelona, Ariel. MORATA, F. (1998), *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Editorial Ariel, s.a., Barcelona.
- NICOLL, W. y SALMON, T. (2001): *Understanding the European Union*. Londres, Longman.
- OCDE (1997), «La transformación de la gestión pública. La reforma en los países de la OCDE», *Boletín Oficial del Estado*, Madrid. Estudio preliminar a cargo de CANALES ALIENDE, J.M., y de RODRÍGUEZ ALVÁREZ, J.M.
- OCDE (1995), *La gestion publique en mutation. Les reformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OLÍAS DE LIMA, B. (coord.) (2001), *La nueva gestión pública*. Madrid, PrenticeHall.
- PRATS I CÀTALA, 11. (s.f.), «Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular (instituciones, gobiernos y liderazgos)». *Paper n.º 2 del Instituto Internacional de Gobernabilidad*. Edición electrónica en <http://www.iigov.org>
- RICHARDSON, J. (2001): *European Union. Power and Policy-Making*. 2.ª edición, Londres, Routledge.
- ROBERTS, G.; HOGWOOD, P. (1997), *European politics today*. Manchester, Manchester University Press.
- ROSE, R. (1985), «From government at the center to nationwide government», en MENY, Y. y WRIGHT, V. (1985), *Center-periphery relations in Western Europe*. Londres, George Allen and Unwin.
- SCHARPF, F.W. (2000), *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza Editorial S.A., traducido por Jesús Alborés Rey.
- SCHUTTER *et al.* (2000), *La gouvernance dans l' Union Européenne*. Luxemburg, Comisión Europea.
- SIEDENTOPF, H. (1990), «Informe final», en AAVV. (1990), *op. cit.*, pp. 129 y ss. SIEDENTOPF, H.; y HAUSCHILD, C. (1988a), «L'application des directives communautaires par les Administrations nationales (études comparative)», *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 48, octubre-décembre, pp. 547 a 555.
- SIEDENTOPF, H.; y ZILLER, J. (1988b) (Eds.), *L'Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les États membres*, Volume I, Synthèses comparatives, Institut Européen d'Administration Publique, Bruxelles.
- SIEDENTOPF, H.; y ZILLER, J. (1988c) (Eds.), *L'Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les États membres*, Volume II, Rapports nationaux, Institut Européen d'Administration Publique, Bruxelles.

- SOBRINO HEREDIA, J.M. (1997), «Principio de subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea», en *Noticias de la Unión Europea* n.º 145.
- SPANOU, C. (1999), «La integración europea en términos administrativos: un marco para el análisis y el caso griego», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 15, mayo-agosto, pp.30 a 50.
- STEVENS, A. y STEVENS, H. (2001): *Brussels Bureaucrats? The Administrations of the European Union*. Londres, Palgrave.
- UNGERER, W. (1990), «Procedimiento de decisión: elaboración y aplicación de medidas de integración. Aspecto comunitario», en AAVV. (1990), *op. cit.*, pp. 58 y ss.
- VAN GINDERACHTER, J. (1990), «Los instrumentos de integración regional: los fondos estructurales de la Comunidad Económica Europea. Aspecto comunitario», en AAVV. (1990), *op. cit.*, pp.109 y ss.
- WRIGHT, D. (1978), «Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 6, pp. 5-28.