

Cuadernos de Liderazgo | nº2

ESADE

EL PODER COOPERATIVO: OTRA FORMA DE GOBERNAR

Daniel Innerarity

Sesión académica

ESADE • Barcelona

2 de Febrero de 2006

E



El 2 de febrero de 2006 tuvo lugar en la sede de ESADE en Barcelona la sesión académica *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*, organizada por la Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática de ESADE. La sesión contó con una ponencia a cargo del Prof. Daniel Innerarity y con las aportaciones de los asistentes, en el coloquio posterior.

Daniel Innerarity (Bilbao, 1959) es profesor titular de filosofía en la Universidad de Zaragoza y profesor visitante en el Instituto de Estudios Políticos de la Universitat de Toulouse 1. Doctor en Filosofía, amplió sus estudios en Alemania (como investigador de la Fundación Alexander von Humboldt), Suiza e Italia. Es autor, entre otros, de los libros *Ética de la hospitalidad*; *La transformación de la política* (III Premio de Ensayo Miguel de Unamuno y Premio Nacional de Literatura de Ensayo 2003); *La sociedad invisible* (Premio Espasa de Ensayo 2004); y *El nuevo espacio público*. Es colaborador habitual de opinión en los periódicos El Correo y El País, así como de la revista Claves de Razón Práctica. Actualmente es miembro, a propuesta del Senado, del Consejo de Coordinación Universitaria.

En el marco universitario del mundo entero, es frecuente dar un tratamiento diferencial y específico al estudio de algunos temas que destacan por la importancia de sus contenidos o por su relevancia pública. En estos casos, una de las opciones preferentes y más prestigiadas es la creación de una cátedra. Entendemos, pues, que esta es una unidad académica de excelencia.

La Cátedra Liderazgo y Gobernanza Democrática de ESADE se propone desarrollar un programa que permita profundizar en los interrogantes que se plantean en torno a esta temática. La Cátedra tiene la vocación de promover un foro de diálogo permanente entre las organizaciones (empresas, administraciones, ONG) y los actores (empresarios, directivos, representantes políticos, sociales, cívicos, sindicales, etc.) que en la actualidad asumen de manera comprometida y responsable los retos y desafíos de gobernar un mundo a la vez global y local. Asimismo, quiere asumir el reto de estudiar y promover formas innovadoras de liderazgo adecuadas a nuestros entornos complejos.

Son promotores de la Cátedra:



Vivimos en una época en que el poder político -los estados y los gobiernos- se encuentra en apuros, ante unas dificultades no menos graves que las que acompañaron, en los orígenes de la era moderna, su proceso de constitución. La política se ha vuelto débil frente a la poderosa competencia de los flujos financieros y los poderes mediáticos; su espacio propio se pierde en los formatos inéditos de la globalización y frente a las exigencias particulares que plantean los procesos de individualización. Al mismo tiempo, buena parte de los problemas que se plantean al estado contemporáneo tienen que ver con el hecho de que no esperamos de él tanto el aseguramiento de derechos como el cumplimiento de determinadas prestaciones. El estado topa con especiales dificultades siempre que se trata de controlar, movilizar, cohesionar, organizar, implementar o asegurar. Todas estas tareas forman parte de las funciones que tenemos derecho a exigir de quien ejerce el poder político y que este, en las actuales circunstancias, no puede satisfacer con los medios tradicionales.

Un rasgo común a diversos procesos sociales es que, de manera creciente, se sobrepasan los límites políticos, tanto los territoriales como los funcionales o sectoriales: las acciones locales tienen cada vez más efectos externos en otras comunidades; la política local queda trabada con la exterior; los procesos de globalización configuran nuevos espacios regionales. Todo ello conduce a que las tareas públicas ya no se puedan realizar dentro de los límites institucionales. Los gobiernos y las administraciones tienen que colaborar con los agentes económicos; los mercados ya no funcionan sin cierta regulación estatal ni sistemas de negociación institucionalizados y, en general, las instituciones están cada vez más comprometidas con sistemas de coordinación. En una sociedad donde aumentan las interdependencias entre territorios y niveles, crece también la necesidad de coordinación. El gobierno de estas relaciones complejas y la gestión de tales interdependencias exigen formas de cooperación, además de los tradicionales procedimientos, como la legislación o la asignación de recursos financieros.

Se trataría, por tanto, de salvar al poder haciéndolo cooperativo; de transformar la política de manera que pueda cumplir las funciones que le asignamos. Precisamente, la idea de gobernanza se ha ido introduciendo en los últimos años para designar una nueva manera de gobernar, un nuevo tipo de estructuras y procesos para llevar a cabo la acción política en sociedades donde hace tiempo que se han disuelto los límites del estado tanto frente a la sociedad como en relación con el escenario internacional. Encontramos esa forma de gobernar en ámbitos muy diversos: en las organizaciones, en los equilibrios institucionales de la Unión Europea, en el orden internacional incipiente... Son formas de cooperación entre diferentes actores, de integración, confianza y legitimación, que aparecen como una oportunidad de conquistar nuevos espacios de juego para la configuración política, allí donde antes no se veían más que obstáculos para desarrollar una política orientada al interés general. En tanto que modo de gobernar, la gobernanza cuestiona la idea y los instrumentos tradicionales de la actuación política, lo que afecta de manera especial a la administración pública, a la que corresponde la función de identificar y llevar a cabo las políticas públicas. En este sentido, la gobernanza resulta un concepto clave para la reforma de las administraciones.

El gobierno cooperativo



El gobierno cooperativo

A finales de la década de 1960 se decretó, desde diversas instancias, el fracaso del estado frente a sus tareas públicas. La llamada «ingobernabilidad» de la sociedad y la decepcionada expectativa de un incremento del bienestar hicieron que las tareas que el estado no podía cumplir satisfactoriamente se delegaran en otras instancias, como la economía privada o las organizaciones de la sociedad civil. En el curso de los procesos de desregulación y privatización, algunas tareas estatales, como el servicio de correo, las telecomunicaciones o el transporte, fueron traspasadas a la libre competencia económica con la expectativa de conseguir una mayor eficiencia. No son pocas las consecuencias problemáticas de la gestión puramente economicista de tales asuntos: pérdida del valor del «servicio público», peligro de un comportamiento oportunista e incluso delictivo, fragmentación y descoordinación. La privatización chocó también con sus propios límites: exigía nuevas regulaciones para asegurar el interés público e, incluso, una subvención estatal. Así pues, el estado no se podía simplemente retirar, sino que debía intentar solucionar los problemas en colaboración con otros actores. El resultado de esta búsqueda es, precisamente, la idea de un poder cooperativo.

Los actuales conceptos de gobernanza, estado activador, sociedad civil y capital social se introducen como respuesta a la «desestatalización» neoliberal. Una cosa es que el estado se haya topado con unas dificultades que no le permiten seguir actuando de la misma manera y otra que hayamos de renunciar a la idea de que la política es una actividad que tiene que ver con la configuración de un espacio público. El culpable de la ingobernabilidad no es el estado como tal, sino una forma concreta de política que trabajaba con el modelo imperativo de los mandatos, las prohibiciones y las amenazas, lo que Renate Mayntz llamaba «política reguladora» (1979). En principio, este tipo de autoridad no puede motivar ningún comportamiento cuando

se trata de iniciativa, innovación o compromiso de los ciudadanos y choca con la resistencia de sus destinatarios en una época de creciente deseo de autogobierno. La idea de un estado cooperativo apunta al hecho de que, en las sociedades actuales, las tareas públicas no pueden llevarse a cabo ni por la decisión unilateral de las instituciones estatales ni traspasándolas por completo a agentes privados, sino mediante acciones concertadas, de actores públicos y privados. La cooperación no es ni una renuncia a lo estatal en favor de la autorregulación de la sociedad ni una instrumentalización privada de lo estatal, sino una «tercera vía» entre el estatismo y la privatización (Benz, 1994: 15). Por un lado, se trata de una acción estatal efectiva y, por otro, supone una reducción del ejercicio unilateral del poder en beneficio de una política con disposición a aprender.

Resulta evidente que en las instituciones de la sociedad actual los procesos de decisión se han «desjerarquizado», hasta el punto de que tiene sentido hablar de «estados multicéntricos» (Brohm, 1987). No solo se ha diferenciado la sociedad, sino también el estado, en el que existen varios centros que actúan en diversos niveles e, incluso, a un mismo nivel. En una sociedad caracterizada por una gran heterogeneidad interior y una diversidad de remisiones hacia el exterior, el gobierno político ya no se puede ejercer directamente a partir de un único centro. A esta realidad corresponde, por ejemplo, el concepto de gobierno en un sistema de varios niveles (multilevel governance), que apunta no tanto a distinciones jerárquicas como a la diversidad de unidades organizativas, donde lo general no prevalece necesariamente sobre lo particular. Tampoco se trata de una simple descomposición organizativa del sistema político en niveles, en cada uno de los cuales se llevan a cabo tareas separadas: las tareas públicas ya no se pueden segmentar en niveles competenciales (ni entre estado central, autonomías y entidades locales, ni mediante una fragmen-

El gobierno cooperativo



tación taylorista de la administración), sobre todo porque han surgido nuevas limitaciones frente a las cuales no queda otro remedio que buscar una solución cooperativa. Un sistema de varios niveles surge cuando las competencias se distribuyen de acuerdo con niveles; sin embargo, las tareas son interdependientes, por lo que las decisiones entre niveles deben ser coordinadas. En la investigación acerca del federalismo (Benz y Lehbruch, 2002) se reconoce que la separación absoluta de niveles no es posible. El modelo de separación de competencias obedece a un principio normativo, pero es muy cuestionable. De entrada, la distinción de poderes en un estado federal no pretende tanto una separación absoluta de niveles como una limitación recíproca que exige colaboración. Además, aunque las tareas se encuentren diferenciadas, ninguna de ellas puede realizarse sin procedimientos cooperativos (supervisión, codecisión, transferencias financieras, etc.), aunque solo sea debido a su complejidad.

Cada vez hay más ámbitos políticos (pensemos, por ejemplo, en las políticas de medio ambiente, sanidad o vivienda) en los que están condenados a la perplejidad o la ineficacia quienes actúan de manera autoritaria. La mayor parte de los problemas políticos a los que nos enfrentamos tienen carácter transversal, lo que aumenta la necesidad de coordinación. La política podría entenderse como una «organización de las interdependencias» (Mayntz). Gestionar no equivale aquí a controlar, aunque en ocasiones será necesario intervenir para equilibrar relaciones de poder entre los grupos sociales o establecer determinadas prioridades. El estado cooperativo no es un estado tradicional que, obligado por las circunstancias, ha modificado su modo o estilo de trabajar, sino que implica una transformación radical de su naturaleza, de lo que significa gobernar, de cómo se constituye el espacio público. Tal vez nada ilustre mejor esto que las modificaciones que han tenido lugar en la administración pública en los últimos años.

La administración pública: de la gestión a la gobernanza



La administración pública

La segunda mitad del siglo XX fue testigo de una serie de procesos que implicaron cambios muy radicales en lo que respecta a la concepción de la política, del estado y del gobierno. El desafío democratizador de los años cincuenta planteaba un conjunto de objetivos cuyo cumplimiento cabía esperar de los instrumentos tradicionales del derecho y el estado. El estado activo de los años sesenta respondía a unos problemas bien distintos de los que debía afrontar el estado mínimo de los setenta, lo que aconsejaba también la adopción de medidas diferentes. Finalmente, desde finales de los noventa parece exigirse una nueva forma de gobernar; una vez que el problema ya no es ni la falta de mercado ni el exceso de burocracia, sino el déficit de integración, la fragmentación del es-

pacio social y la irresponsabilidad. Surge así el concepto anglo-americano de «gobernanza», que alude tanto a las distintas formas de coordinación de la acción social como a las regulaciones no jerárquicas, no estatales o postsoberanistas de la política mundial. En definitiva, este concepto alude a todas las formas de regulación social de los asuntos colectivos en las que el interés público prima sobre el sujeto, la instancia o el nivel donde se resuelve; generalmente, esa forma de regulación pasa por la cooperación entre todos los agentes implicados. De todo ello da razón el siguiente esquema (Jann, 2002).

Las sucesivas transformaciones políticas aquí esquematizadas han ido dibujando una praxis admi-

Cuadro 1. Principios configuradores de la administración política

	Estado democrático (años 50)	Estado activo (años 60)	Estado mínimo (finales de los 70)	Estado activador (finales de los 90)
Palabras clave	Estado de derecho Democracia	Planificación	Management Desburocratización	Gobernanza Sociedad civil
Problemas	Democracia fallida	Mercado fallido	Burocracia fallida Exceso de regulación	Comunidad fallida Fragmentación
Objetivos	Estado de derecho Democracia	Efectividad	Simplificación administrativa Desburocratización	Inclusión Participación Responsabilidad hacia el bien común
Teorías	Parlamentarismo Pluralismo	Macroeconomía	Microeconomía Public choice Nueva Gestión Pública	Neoinstitucionalismo Comunitarismo Capital social
Soluciones	Derecho administrativo	Reforma de la administración	Outsourcing Privatización	Estado garante Reparto de responsabilidades
Gobierno estatal	Jerarquía Reglas Derecho	Infraestructura Información	Competencia Incentivos Dinero	Combinación de mercado jerarquía y comunidad confianza

Cuadro 2. Diferencias entre management y gobernanza

Del management	A la gobernanza
Transferencia de responsabilidades	Reparto de responsabilidades
Adjudicación de prestaciones	Activación de prestaciones
Privatización (outsourcing)	Autorresponsabilidad
Contratos (corto plazo)	Cooperación (largo plazo)
Dinero y competencia como incentivos	Integración de instrumentos de gobierno (mercado, comunidad, jerarquía)
Relaciones de intercambio económico	Diálogo social y democrático
Optimización vertical	Integración horizontal
Orientación al cliente	Compromiso ciudadano

nistrativa y de gobierno que viene describiéndose como gobernanza, un concepto surgido a finales de la década de 1990 en abierto contraste con el modelo propuesto en los años ochenta por la Nueva Gestión Pública (New Public Management). El concepto de gobernanza toma forma a partir de la necesidad de oponer una alternativa al ideal liberal-conservador de un estado mínimo, como una reacción frente a la política administrativa «managerializada». Para ilustrar este contraste, puede resultar útil otro esquema del mismo autor (Jann, 2001, 2002).

Una de las creencias fundamentales de la Nueva Gestión Pública pasaba por considerar que el clásico gobierno burocrático de la administración generaba cada vez más disfunciones y que los conceptos de la moderna gestión empresarial se podían traspasar con éxito a la administración pública. Así, a la imagen negativa -a veces incluso caricaturizada- de la administración se oponía una gestión transparente, rentable y descentralizada. En consecuencia, la nueva política administrativa no solo adoptó los instrumentos del sector privado, sino también sus objetivos: eficacia, orientación al cliente y calidad. La modernización de las organizaciones públicas se confiaba a los instrumentos de gestión del sector privado; las estrategias de reforma se concentraban

en las estructuras y los procedimientos internos de la administración, orientados a crear organizaciones eficientes, gobernadas por fines claros y cuyas prestaciones pudieran medirse con claridad. Desde finales de los años noventa, este dominio del management ha declinado de forma considerable, fundamentalmente debido a su limitada comprensión de la lógica que gobierna el espacio público.

La gobernanza comparte con la Nueva Gestión Pública un escepticismo acerca de las formas de gobierno jerárquicas, pero no presupone que el mercado sea la única alternativa al gobierno jerárquico; más bien desconfiaba de que la transposición de instrumentos propios del management optimice de forma automática la eficiencia de la actuación administrativa. El concepto de gobernanza no apuesta por una optimización «técnica» del sistema de gestión -como, por ejemplo, una cada vez más sofisticada medición de la calidad administrativa y de las prestaciones-, sino por formas de gobierno en red como verdadera alternativa a la jerarquía tradicional. No se rechaza el control, pero se acentúa el sentido de la confianza y de los procedimientos informales, a la vez que se alientan los modos de actuación cooperativa, respecto de los cuales la administración se reserva una función moderadora.

La administración pública

La gobernanza sitúa la raíz del problema en la sociedad misma y no en el desarrollo de una defectuosa técnica administrativa, de manera que no es tanto un defecto de gestión como un fallo social. Si el problema reside en la sociedad, también en ella se encuentra la solución. Por esta razón, mientras que la Nueva Gestión Pública confiaba en la privatización para hacer frente a ese problema, la gobernanza considera que su solución no pasa por una eficiente administración, sino por la cooperación con los sectores sociales afectados. Así pues, se trataría de implicar a los actores sociales en la solución de los problemas, de motivarlos y activarlos, para no convertirlos en ciudadanos dependientes o en clientes irresponsables. De ahí su insistencia en la idea de integración social y su lucha contra



la exclusión, tanto en el extremo inferior de la escala social como entre los más privilegiados, que se protegen en gated communities y se sustraen de sus responsabilidades sociales. En consecuencia, los nuevos objetivos del gobierno, además de la eficiencia, son el fortalecimiento de la cohesión social y política, la participación, la cooperación y el compromiso. Desde esta perspectiva, no es extraño que los resultados sociales de largo alcance sean más importantes que los resultados a corto plazo.

Lo específico de la idea de gobernanza es la colaboración entre el estado y la sociedad civil con vistas a la regulación de los asuntos colectivos con criterios de interés público. La colaboración no significa únicamente cooperación directa entre el estado y los actores sociales, sino también superposición de regulaciones. El principio jerárquico se quiebra por las dependencias que se establecen entre instancias que no se encuentran en una cadena única de mando y que son actores realmente autónomos, que van desde la coordinación interministerial a los procedimientos de deliberación de tipo federal, los acuerdos entre actores públicos y privados o la compatibilidad entre diversos sistemas sociales. Frente al modelo atomista del management (Flinders, 2002), se busca trazar un *holistic mapping* (Wolf, 2000) que asegure la coherencia de la actuación pública. La activación del espacio público, su integración y coherencia, son más importantes que la optimización fragmentada.

La idea de gobernanza proporciona una nueva orientación de la administración pública cuyas características podrían sintetizarse como sigue: 1) ya no tiene sentido una escala jerárquica clara y una delimitación incontestable de los ámbitos de poder; 2) gobernar es una combinación de procedimientos en la que, además de decisiones unilaterales, hay confianza, cooperación y mercado; 3) los procesos están por encima de las estructuras (Rosenau y Czempiel, 1992; Rosenau, 2000), de manera que es la lógica de los asuntos que están en juego la que establece el modo como se articulan las diversas instancias que intervienen.

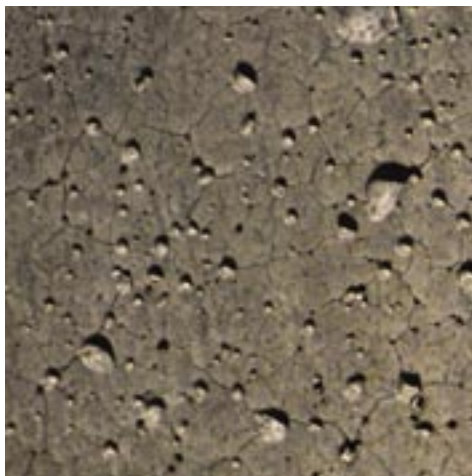
El principio de cooperación



El principio de cooperación

¿Qué condiciones deben darse en cada uno de los actores que intervienen en los procesos políticos (niveles de gobierno, instituciones, sistemas sociales) para que puedan entrar en un proceso de coordinación e integración? La dificultad principal estriba en que los agentes o sistemas parciales de un sistema total no tienen ningún motivo para preocuparse por coordinarse con otros, a no ser que sean capaces de ponerse a sí mismos en una situación insólita: que vean lo que no va solo con ellos; que adviertan lo que normalmente no advierten, a saber, los efectos de su modo de operar sobre otros y sobre la sociedad en su conjunto. Debido a su autorreferencialidad, los actores sociales solo se refieren en primer lugar a sí mismos, reaccionan ante sus propias circunstancias y perciben su entorno de manera selectiva según sus propios criterios de relevancia. Esta específica ceguera solo se puede superar si un sistema deja de entender lo exterior como algo que no tiene nada que ver con él. De acuerdo con Luhmann (1984: 617), puede llamarse «reflexión» a la capacidad de un sistema de orientar de este modo sus operaciones hacia la configuración de la propia identidad. Reflexión, por tanto, equivale a una forma de autogobierno en virtud de la cual los sistemas tematizan su propia identidad y comprenden que su entorno consta de otros sistemas, que todo sistema es, a su vez, entorno para otros sistemas.

En el ámbito político, la idea de reflexión implica que la desjerarquización solo es posible si en todos los sistemas sociales se dan las condiciones para que las constricciones exteriores sean sustituidas por un equivalente funcional de autorrestricción. La reflexión introduce precisamente la obligación de limitarse en el interior de los sistemas, sustituyendo así el control exterior por el control propio. Cuando los actores sociales son capaces de «reflexionar», están en condiciones de actuar de manera cooperativa. La coordinación es la forma de gobierno más adecuada a la complejidad social, pues presupone confianza, autolimitación, consideración hacia los demás y una perspectiva, al menos, de medio plazo.



La coordinación es difícil porque exige que los participantes desarrollen capacidades de reflexión y estrategia, propiedades contradictorias con su lógica autorreferencial. Al tratarse de lógicas divergentes, la coordinación no acontece espontáneamente, sino que requiere un esfuerzo decidido, además de preparación. Un impulso para la implícita autolimitación es la expectativa del beneficio común que se seguiría de las acciones integradas. En contraste con el carácter de juego de suma cero -lo que uno gana, otro lo pierde: la suma de ganancias y pérdidas es cero-, propio del enfrentamiento entre sistemas estructurados jerárquicamente, la coordinación ofrece la posibilidad de juegos de suma positiva. La cooperación, precisamente, trata de configurar las relaciones entre los elementos de tal modo que de esa configuración resulte una ganancia combinatoria óptima.

Para dar lugar a un juego de suma positiva es necesario que los actores desarrollen estrategias más allá del mero regateo coyuntural. Por eso, estas formas de colaboración no son frecuentes. El control autoritario y la autoafirmación narcisista son más simples; de ahí que sean lo habitual. Por supuesto,

El principio de cooperación

los procesos cooperativos no son evidentes, ni tampoco lo habitual; al contrario, son más bien inverosímiles y exigen que se den unas condiciones que no suelen ser lo general. Para asuntos como este, es apropiado el principio metodológico que formulaba Luhmann como «la inverosimilitud de lo normal» (1984: 162). Hay cosas que no suelen darse, porque son difíciles, pero a las que tenemos que aspirar, porque deberían ser normales. Su inverosimilitud no les resta valor, ni el hecho de que sean algo especialmente deseable les resta dificultad. Sin embargo, al mismo tiempo, hay buenos motivos egoístas para la cooperación, motivos que son más poderosos cuanto más costes implique la incapacidad de cooperar. Entre los factores que Robert Axelrod menciona como especialmente importantes para desarrollar ese régimen de coordinación figura la capacidad para dirigir la propia acción de acuerdo con proyectos de constelaciones futuras. La capacidad de reflexión implica estar en condiciones de esperar, de gratificación diferida, de «egoísmo ilustrado»; permite operar con futuros imaginados, gobernar la acción presente haciendo cálculos «en las sombras del futuro» (Axelrod, 1984: 174).

La necesidad de cooperación se hace evidente al comprobar que las peculiaridades de una estructura jerárquica -rivalidades internas, egoísmos organizados, competencia improductiva- no son producidas básicamente por los actores, sino por las distorsiones comunicativas que genera la jerarquía misma. Con una estructura distinta, las especificidades de cada uno de los elementos no necesitan ser defendidas contra una dirección que era percibida como esencialmente controladora; más bien pueden esperar apoyo, consejo o mediación, es decir, ayuda para ejercer la propia responsabilidad. De este modo, crece la verosimilitud de que la actuación descentralizada y reticular proporciona al mismo tiempo ventajas para las partes y para el sistema en general.

La lógica de la cooperación es tan abierta que da lugar a múltiples combinaciones. A propósito de la heterarquía de los sistemas sociales comple-

jos, Heinz von Foerster señalaba que puede ser entendida incluso como un «principio de dirección potencial»: en una red compleja, la autoridad para gobernar el todo reside en aquella parte que dispone de la mejor información en un momento dado (1984: 8). El ejemplo que pone para ilustrar este principio es una batalla naval entre los norteamericanos y los japoneses en la que el mando era asumido por quien se daba cuenta de que, por su posición en un determinado momento, sabía mejor lo que debía hacerse. La competencia de gobierno no reside de forma permanente en un mismo lugar, sino que fluctúa hacia donde hay mayor saber. Cuando -como suele ocurrir- ese saber no está en manos de un único sistema, lo que se impone es una concertación entre los sistemas afectados. Precisamente en este punto podría estar una función específica de la política: moderar las negociaciones sin imponer una solución ni tener que recurrir a formas de gobierno directo.

En las situaciones complejas, es muy poco verosímil que los conflictos tengan el carácter de suma cero. La cooperación incrementa la posibilidad de que haya varios ganadores (juegos de suma positiva) y optimiza las ventajas combinatorias para la organización en su conjunto. La primera misión de la política es, precisamente, hacer operativa la unidad de la sociedad como el valor añadido de la cooperación; sustituir el criterio negociador de Pareto, que produce resultados en el mínimo común denominador -pues ningún autor aprueba opciones que tengan consecuencias negativas para él-, por un criterio que podría formularse del siguiente modo: cuando por experiencia, por garantías institucionales u otras formas de estabilizar la cooperación se genera mucha confianza, los miembros de una red pueden asumir riesgos e incluso pérdidas, con la expectativa de que serán compensados en el futuro. La confianza no se refiere tanto a los actores como al sistema mismo de negociación, lo que hace que las ventajas comunes se valoren por encima de los riesgos de la cooperación. La política y el estado son los actores a los que corresponde la misión de posibilitar esa confianza y hacerla efectiva.

Las nuevas tareas de la política y el estado



Las nuevas tareas de la política y el estado

En la visión tradicional, el estado es una institución soberana respecto al exterior y jerárquicamente organizada en su interior. Casi todo el mundo está de acuerdo en que el actual estado cumple cada vez menos ambas exigencias, pues ni dispone de una soberanía indivisible ni ocupa la cumbre de una jerarquía: por un lado, su soberanía se diluye en un flujo de interdependencias; por otro, parece incapaz de configurar un espacio interior coherente, que se ha fragmentado por el poderoso particularismo de los intereses. A esto se añade el hecho de que, en los estados no unitarios, las competencias se hallan repartidas, y esa pluralidad de instancias conduce a un pluralismo interior que, a su vez, provoca no pocos problemas de coherencia y coordinación. El estado, a causa de su organización vertical y de su diferenciación horizontal, no habla con una única voz, ni se sitúa al margen o por encima de la heterogeneidad de los intereses sociales.

El estado ya no está en condiciones de adoptar decisiones soberanas; es demasiado grande su dependencia del saber compartido, de la capacidad de decisión compartida y de los recursos financieros compartidos. La política se ha convertido en un actor «semisoberano» en un escenario de gobiernos no espaciales. «No es posible salvar al estado en su hasta ahora tradicional papel de héroe de la sociedad. Como forma heroica de la historia ha envejecido; como garante del bien común está sobrecargado; como benefactor de la sociedad carece de recursos; como centro de gobierno ya no se ve frente a una periferia, sino frente a un ejército de centros» (Willke, 1997: 347). El estado postheroico ya no se beneficia de una sociedad que sin estado caería en la anarquía o en el caos. El estado como coronación de un orden jerárquico resulta algo extraño en una sociedad que se ha sustraído de la jerarquía como principio organizador de su complejidad.

Que el estado haya visto limitada drásticamente su soberanía no significa necesariamente que deba renunciar a su pretensión de articular políticamente la sociedad, aunque tendrá que hacerlo de otra manera. El estado deberá volverse más cooperativo -lo

que no equivale a mínimo-, si no quiere convertirse en irrelevante. A la vista de tales dificultades, el estado y la política deben buscar formas alternativas de configurar el espacio social, nuevas formas de gobierno. De entrada, hay que caer en la cuenta de que los sistemas complejos no se pueden gobernar desde un vértice jerárquico, pues esto supondría una simplificación que no se corresponde con la riqueza, iniciativa y pericia de sus elementos. Sin una retracción sustancial de las tareas del estado a unas competencias nucleares y a los bienes colectivos esenciales, no existe, a mi juicio, la menor posibilidad de que la política se haga cargo o gobierne la extrema complejidad de los procesos, problemas y proyectos sociales. El estado, reducida su soberanía, no tiene por qué renunciar a sus pretensiones de configurar y hacer coherente el espacio social. Para ello probablemente sea inevitable reducir sus tareas para concentrarse en los principales problemas de la sociedad, frenando así esa «pérdida de poder a causa del aumento de sus funciones» (Grimm, 1993: 45). En definitiva, lo que se impone no es tanto una reforma de la administración como una revisión de las tareas del estado. No se trata de que el estado se sustraiga de las decisiones que debe tomar, sino de que las acuerde en interacción con otras instancias sociales. La forma de gobierno cooperativo se distingue tanto del modelo jerárquico como del que aconseja la delegación en el mercado precisamente porque no rehúye la decisión, aunque insista en adoptarla en el seno de un proceso de cooperación.

El estado sigue manteniendo una responsabilidad general respecto de la sociedad que no se corresponde con su poder actual: todo lo que cabe considerar como tarea del estado no puede llevarse a cabo con sus medios específicos, con los imperativos, las órdenes y la coerción. Pero esto no significa necesariamente que deba rendirse ante la dificultad de la tarea y renunciar a conseguir esos objetivos mediante otros procedimientos. Incluso podría hablarse de cierto retorno del estado en forma cooperativa, si acierta a recorrer el proceso de una determinada metamorfosis: la que va desde el gobierno directo, central y soberano al gobierno organizador



y garante de la cooperación. Lo que viene llamándose «estado garantizador» (Schuppert, 1999) es una transformación que parte del reconocimiento de que el estado no es el que decide y produce, sino más bien el que activa y modera los desarrollos sociales que ni puede ni debe determinar en exclusiva.

Las estructuras jerárquicas de gobierno ya no están a la altura de la racionalidad social configurada una vez que sistemas sociales como la economía, los medios, la técnica, la ciencia o la educación se han emancipado del estado como totalidad «omniabarcante». Las nuevas libertades que permite esta autonomización de los sistemas sociales vienen acompañadas del riesgo de que esos sistemas solo vean sus particulares identidades funcionales y pierdan de vista su articulación en el seno de una totalidad. Cada uno tiende a considerar la realidad desde el punto de vista que le resulta más familiar (como algo rentable, oportuno, bueno, sano, etc.), de manera que le cuesta entender que entren en juego otros criterios: que la economía tenga deudas sociales, que la política deba tener en cuenta principios éticos, que la bondad moral tiene mucho que ver con la pericia profesional, que la sanidad no puede ser económicamente ruinosa... La diferenciación funcional lleva a que los sistemas, cada vez más especializados, tengan «una alta sensibilidad por los propios asuntos y una creciente indiferencia frente a todos los demás» (Grimm, 1990: 14). Existe en los sistemas sociales algo que se podría denominar «falta de lealtad social», pues buena parte de su eficacia se debe a una totalidad que no son capaces de percibir. Es precisamente en este punto donde se concentra la nueva función de la política: una mediación social cuyo contenido es confrontar los sistemas sociales autónomos con sus condiciones de posibilidad y «composibilidad». Desde esta perspectiva, la política se constituye como instancia de reflexión social: el gobierno respetuoso con la diferenciación social ha de apuntar en la línea de sensibilizar a cada una de las esferas sociales acerca de los costes sistémicos que se siguen de un cierre operativo, así como fortalecer la capacidad de autoobservación y reflexión.

Las nuevas tareas de la política y el estado

Contra la dinámica centrífuga de los sistemas diferenciados constituye el verdadero problema de la política en una sociedad compleja. La tarea fundamental de la política y el estado en la sociedad del conocimiento es la coordinación y mediación de los sistemas sociales, tan complejos, expertos y dinámicos que excluyen un control estatal autoritario. El gobierno, entendido «como una coordinación multilateral para una configuración de la sociedad orientada al bien común» (Fritz, 1988: 63), no es más sencillo, sino que se ha vuelto una tarea especialmente exigente. La política se convierte en especialista de una prestación que resulta extremadamente precaria en las sociedades complejas: moderar el conjunto, la compatibilidad de los sistemas funcionales autónomos.

El gobierno cooperativo es tanto más importante cuanto más heterogénea es una sociedad y más contradictorios son los intereses en ella representados, cuanto más pluralista es la determinación de su bien común. Por eso cabe sostener que la solución neoliberal es insuficiente incluso en orden a sus propios objetivos de permitir el autogobierno de la sociedad. En una sociedad donde los actores privados, tanto los individuos como las organizaciones, no solamente desean perseguir sus intereses particulares, sino que tienen derecho a ello, resulta necesaria una instancia que asuma una responsabilidad respecto del todo, una especie de responsabilidad por el sistema. La política y el estado encuentran su justificación en la necesidad de hacer frente a las dificultades específicas que resultan de un gobierno cooperativo: los procesos de decisión son más complicados cuando los destinatarios forman parte del proceso en el que han de adoptarse; hay agentes que disponen de la capacidad de bloquear una decisión, lo que debe estar previsto en procedimientos que al menos lo dificulten; existe también el peligro de que el acuerdo se logre a costa de un tercero que está ausente, lo que disminuye la conflictividad de las negociaciones, pero tiene otros efectos negativos, como

la disminución de la lealtad social. En cualquier caso, la experiencia de gobiernos de cooperación (como es el caso de la Unión Europea) ha puesto de manifiesto, frente a un prejuicio bastante extendido, que la negociación no es un modo de decisión menos eficiente que el sistema jerárquico (Scharpf, 1991). La investigación empírica ha demostrado que la capacidad de solucionar los problemas en su conjunto no es menor en la Unión Europea que en sus estados miembros (Eichener, 1997; Grande y Jachtenfuchs, 2000).

«Tanta cooperación como sea posible, tanta jerarquía como sea necesaria» podría ser una máxima del buen gobierno y la buena administración. Lo que se ha agotado, pues, no es la política, sino una determinada forma de la política, en concreto, la que corresponde a la era de la sociedad delimitada territorialmente e integrada políticamente. Las modificaciones de la política vienen exigidas por la profunda transformación de la sociedad, que se caracteriza por una arquitectura policéntrica (Polanyi). La política debe transitar de la jerarquía a la heterarquía, de la autoridad directa a la conexión comunicativa, de la posición central a la composición policéntrica, de la heteronomía a la autonomía, del control unilateral a la implicación policontextual. En definitiva, debe estar en condiciones de generar el saber necesario -ideas, instrumentos o procedimientos- para moderar una sociedad del conocimiento que opera de manera reticular y transnacional.

En este sentido, gobernar puede caracterizarse como la combinación de menos estado y más política (Evers y Leggewie, 1999). La novedad de esta combinación consiste en que representa una verdadera alternativa a las conocidas concepciones del estado mínimo (menos estado, menos política) y a la del estado social tecnocrático y autoritario (más estado, menos política). En última instancia, el poder cooperativo se muestra hoy como la posibilidad de salvar al estado de su ineffectividad y de su insignificancia, de recuperar la política y, al mismo tiempo, transformarla profundamente.

Debate con Daniel Innerarity



Coloquio con Daniel Innerarity

Manuel Prat: ¿Hablamos de política o hablamos de gestión pública? Estoy de acuerdo con lo que se ha dicho sobre cooperación y corresponsabilidad. Creo que, desde el punto de vista de la gestión pública, lo que usted planteaba, esto es, la necesidad de compartir intereses y de intentar buscar el máximo de interrelaciones con la sociedad civil y el poder público, sería correcto. Ahora bien, la política es la partitura. El político tiene una manera de interpretar el mundo que debe intentar implementar: esa es su perspectiva y por eso ha sido elegido. Me gustaría que me aclarara un poco estos dos conceptos. ¿Hablamos de política o hablamos de compartir la gestión para que sea más eficiente?

D. I.: La diferencia entre política y gestión pública, sutil y en ocasiones difícil de establecer, debe trazarse cuidadosamente. Vivimos una etapa en que es habitual confundir ambas dimensiones: las medidas políticas se disfrazan con una inevitabilidad técnica, la falta de visión política se suplente con la mera gestión... Es importante, pues, distinguir ambos planos y defender las capacidades de cada uno de ellos. El sistema administrativo, por ejemplo, es un corrector eficaz frente a las veleidades de la política, en la medida en que aporta estabilidad y continuidad. Ahora bien, la política no se reduce a la mera gestión administrativa. Una de las tareas más importantes que se nos plantea es cómo definir, dentro de la gran complejidad y suficiencia de los sistemas administrativos, la función para la que la política resulta insustituible. La legitimidad de la política viene dada por su capacidad de aportar innovación, creatividad y liderazgo en unos escenarios de mayor incertidumbre que el plano administrativo. En última instancia, nos encontramos frente al desafío de pensar qué forma debe adoptar la política para no ser socialmente irrelevante.

Mila Gascó: Me gustaría conocer su opinión sobre varias cuestiones. La primera de ellas se refiere a la responsabilidad, que figura en el cuadro que nos ha presentado y que usted ha subrayado al referirse a la transición que estamos viviendo. Mi pregunta es la siguiente: ¿hablamos de responsabilidad o hablamos de funciones? Por otra parte, en la línea de la

pregunta de mi compañero, ¿a quién hemos de pedir cuentas al final? ¿Hablamos de política o de gestión pública? ¿Se trata del concepto de accountability, que no sabría cómo traducir al español? Independientemente de quién realice la función, al final, ¿a quién debe pedir cuentas el ciudadano?

En segundo lugar, entiendo que lo que en realidad aporta de nuevo el concepto de gobernanza es la inclusión del capital social o de la sociedad civil, pues el poder económico y el poder político han cooperado siempre. No en vano, en muchas ocasiones, las decisiones políticas se han tomado condicionadas, precisamente, por lo que las empresas tenían que decir, y las empresas se han estructurado en lobbies para que el poder político tomara decisiones que las favorecieran. Estados Unidos es un ejemplo clarísimo de esa colaboración entre poder empresarial y poder político. Entonces, la gobernanza ¿incluye como aspecto nuevo la sociedad civil?

Por otra parte, esta sociedad civil ¿es una sociedad civil representada? Cuando Ángel Castiñeira ha presentado la Cátedra, se ha hablado de la inclusión de asociaciones y ONG. ¿Qué ocurre con todos aquellos ciudadanos que no se sienten representados por estas asociaciones ni se ven reflejados en los objetivos que plantean? A ello hay que añadir, además, que existen sociedades con un amplio poder asociativo y otras con un poder muy reducido. ¿Qué ocurre con estas últimas?

Finalmente, ¿es la gobernanza democrática per se? De sus palabras parece desprenderse que este concepto excluye necesariamente cualquier autoritarismo. ¿Puede haber gobernanza en gobiernos autoritarios? Muchas gracias.

D. I.: Responder a todas estas preguntas con la atención que se merecen exigiría casi el espacio de un libro, por lo que aquí me voy a limitar a esbozar una primera respuesta.

En mi opinión, el concepto de responsabilidad es uno de los grandes temas sobre los que resulta ur-

gente pensar. Los actuales discursos acerca de la responsabilidad se mueven entre el maximalismo y el cinismo, entre la responsabilidad absoluta y la absoluta irresponsabilidad, entre la moralización excesiva y la excusa de la complejidad. Por eso resulta imprescindible pensar unos procedimientos para identificar la responsabilidad política y hacer operativo este concepto en un mundo en que las atribuciones no son tan simples como en otras épocas. En parte, esto lo hemos solucionado con una idea de responsabilidad política análoga a la responsabilidad civil, donde alguien asume la responsabilidad, aunque carezca de culpa.

El otro gran asunto que me plantea es el de la sociedad civil y la representación. Vivimos en un momento en que la idea de representación se halla en una profunda crisis. Por esta razón debe ser revisada, junto con nuestros actuales procedimientos representativos; ahora bien, no creo que una mala representación se arregle renunciando a cualquier tipo de represen-

tación. Una sociedad solo es políticamente operativa mediante la representación. Soy partidario de que el discurso de apelación a la sociedad civil sirva para dinamizar y corregir nuestros procedimientos de representación, y no para suprimirlos.

Respecto a la relación entre gobernanza y democracia, le diría que, en principio, un estilo de gobierno impositivo es incompatible con la idea de democracia. No obstante, la experiencia nos demuestra -frente a los planteamientos funcionalistas- que las sociedades pueden tolerar una «democratización selectiva», que los procedimientos democráticos y los espacios autoritarios son más compatibles de lo que nos gustaría.

Lluís Castanyer: A lo largo de su charla me han surgido algunas cuestiones sobre las que tal vez querrá usted hacer algunos comentarios o precisiones. En primer lugar, me pregunto cómo se pueden compaginar los nuevos sistemas de cooperación con



Coloquio con Daniel Innerarity

el principio de subsidiariedad. Se ha referido usted al «blindaje», concepto respecto al cual yo también estoy en contra, puesto que significa casi impedir que los demás puedan rapiñar, escarbar..., mientras que a veces, en un municipio, en una familia o en una organización, conviene que los demás puedan intervenir en la toma de decisiones. Desde este punto de vista, el principio de subsidiariedad chocaría con la gobernanza democrática.

Por otra parte, ¿cómo se puede compaginar el bien común y, por tanto, el gobierno de las mayorías con el respeto a las minorías?

En cuanto a los fundamentalismos, que pueden ser religiosos, aunque los hay también ecologistas, ¿cómo se puede gobernar su preponderancia o su influencia para que se respete el bien común? Pongamos un ejemplo: tomando como base una ideología fundamentalista-ecologista que quiere reintroducir especies que ya quedaron fuera del medio, ¿hay que hacer compatibles determinadas ideologías religiosas en un contexto distinto de aquel en el que nacieron?

Me parece que estas cuestiones plantean problemas que la cooperación no puede resolver sola.

D. I.: El principio de solidaridad presupone una distinción neta entre funciones y ámbitos que de hecho no se da, que es ineficaz y que la exigencia de cooperar vuelve obsoleta. El problema es que en nuestros sistemas de gobierno multinivel no existe, de hecho, una plena distinción de niveles; no tiene sentido llevar a cabo un «troceamiento» de la administración, y, sobre todo, los grandes problemas no se pueden resolver si no es de manera cooperativa. Lo que se precisa, por tanto, es que esa colaboración esté prevista en unos procedimientos claros que dificulten la unilateralidad.

La cuestión acerca de la manera de articular los intereses generales y los derechos de las minorías exige volver a pensar la idea de bien común en un contexto de profundo pluralismo que ya no tolera la

definición autoritaria o centralizada de lo general. En cuanto a la segunda parte de su pregunta, habría que distinguir entre intereses particulares, que son estructuralmente incompatibles con la atención al interés general, y aquellos que simplemente obligan a reformularlo.

Andreu Puig: Tengo la sensación de que el proceso descrito del funcionamiento del estado varía según las relaciones de poder. En este sentido, es posible que ese proceso no sea tanto el reflejo de un movimiento ideológico como el resultado de la configuración del papel del estado a medida que los distintos stakeholders o grupos de interés de la sociedad han ido ganando o perdiendo relevancia. Así, tras la etapa de predominio de las oligarquías, las clases medias ganaron peso y consiguieron que se liberalizara la economía para sus empresas; ahora el consumidor ha cobrado más importancia y el estado se ha visto obligado a adaptar su papel al nuevo contexto. En mi opinión, en definitiva, el motor ha sido ese.

Quizás no hablemos tanto de un modelo de gestión como de un modelo de política, lo que hace evidente la crisis de la política actual. Nos preguntamos a qué debe responder el papel del estado, si el rol del estado debe ser de gobernanza, de coordinación e impulso de los distintos agentes sociales, pero ¿con qué objetivo? No contamos con un modelo de sociedad de referencia ni con una guía para andar ese camino, y es posible que el gran reto del estado esté precisamente en lograr esa definición. Por otra parte, se trata de una crisis que no se circunscribe al ámbito del estado, sino que se ha hecho extensiva a las empresas y a todo tipo de agentes sociales. Tal vez el verdadero reto no sea definir cómo queremos conseguir nuestros objetivos, sino definir esos objetivos.

D. I.: Cuando no está clara su función, la política se reduce a una mezcla de táctica y oportunismo, por lo que tampoco debería extrañarnos que haya quien pretenda suprimirla. Pensemos en dos fenómenos correlativos. Por un lado, la desafección creciente de buena parte de la población respecto de los asuntos políticos, que no sería tan grave si no se tratara, en el fondo, de



una muestra del desinterés hacia los asuntos públicos. Por otro lado, la inquietante constatación de que hay personas que aspiran a sustituir la política por otros sistemas o lógicas muy diferentes; de que empresarios, jueces y periodistas pretenden sustituir al político convencional. Hay que acertar a definir de nuevo el sentido de la política y de lo público, lo que, como usted muy bien afirma, tiene que ver con la reflexión acerca de los fines en general, de los objetivos de esa forma de vida común que es la sociedad política.

Manel Salvador: Soy ingeniero industrial y me muevo en el ámbito del management. Al abordar la relación entre management y gobernanza, me doy cuenta de que llevo años haciendo gobernanza en mi empresa y en mi entorno. Creo que la clave de la charla de hoy se encuentra en este punto: es una cuestión de sistema. La gobernanza es un modelo de trabajo con un sistema concreto. Recientemente he cambiado de empresa, y mi objetivo prioritario es transmitir mi modelo de actuación a las personas que se encuentran a mi alrededor en el trabajo.

Hay dos o tres factores clave en los que no había reparado nunca. Uno de ellos es que la jerarquía choca con el incremento de la cualificación de los grados inferiores. A mi jefe, por ejemplo, para reconocerle el papel de jefe, le pido mucho más que el mero hecho de que me encomiende determinadas tareas. En este sentido, el sistema descrito hace una aportación muy interesante: el jefe es el motor de todo, pero al final las decisiones deben ser tomadas por las partes que mejor saben qué puntos hay que valorar y a qué se debe conceder más peso. Su exposición me ha gustado, pero no la tomo como un absoluto. Sus palabras tienen importancia para la cosa pública, pero, profesionalmente, la tienen, sobre todo, en cuanto a gestión de sistemas, para lo cual puede convertirse en un modelo muy válido.

D. I.: Esta pregunta entronca con un tema apasionante: cómo dirigir un sistema complejo. Existe un paralelismo evidente entre el gobierno político y la dirección empresarial, entre la complejidad de la sociedad y la complejidad de las organizaciones. En uno y otro ámbito se pone de manifiesto que gobernar consiste en promover la cooperación, organizar el desorden y gestionar adecuadamente el conocimiento. Hoy nos encontramos precisamente ante un agotamiento de la jerarquía como principio ordenador de las sociedades.

Constituye un interés reflexivo de toda organización evitar la sobrecarga que se seguiría de su competencia total. A pesar de lo que a primera vista pueda parecer, la dirección no pierde con ello peso en las organizaciones. Lo que ha cambiado son sus funciones y tareas. Lo decisivo es que la dirección ya no puede llevar a cabo esa función según el régimen convencional de un gobierno directo y autoritario, sino mediante el arte de un gobierno indirecto. Con ello desaparece también la definición autoritaria, jerárquicamente simplificada, de bien común o interés corporativo. Los sistemas complejos no pueden ser gobernados desde un vértice jerárquico, pues esto supondría una simplificación que no se corresponde con la riqueza, iniciativa y pericia de sus elementos. A mi juicio, la tarea fundamental de la dirección en

Coloquio con Daniel Innerarity



una sociedad del conocimiento es la coordinación y mediación de unos sistemas que son tan complejos, expertos y dinámicos que excluyen un control central autoritario. La dirección se convierte en especialista de una prestación que resulta extremadamente precaria en los sistemas complejos: moderar el conjunto, la compatibilidad y composibilidad de los elementos funcionales autónomos. Sin negar la diferencia entre uno y otro ámbito, se trata de un elemento común al sistema político y a las organizaciones en general.

Marta Oliver: Soy consciente de que ha abordado la vertiente de la política instrumental. Este enfoque es necesario, pero, trasladando su charla al sentido sustantivo de la política, diría que tras sus palabras subyace una renuncia a que la política y los políticos representen nuestros ideales y valores. Me gustaría preguntarle si usted cree que, del mismo modo que en la vertiente instrumental contamos con la coope-

ración, en la vertiente sustantiva debemos contar con el consenso. Ahí veo un problema: una cosa es pensar que en la política tenemos que alcanzar un consenso, y otra pensar que no hay otra forma. Quisiera conocer su opinión sobre este punto. ¿Es todavía el ámbito de la política el que tiene que representar nuestros valores o, dado que contamos con otros ámbitos (tercer sector), este requerimiento se ha difuminado del mismo modo que se difumina la gestión?

D. I.: Sigo pensando, pese a todo, que los políticos hacen mal algo que nadie puede hacer mejor que ellos. El problema ante el que nos encontramos es que no se trata de defectos de las personas o de incompetencias singulares, sino de un déficit sistémico de la política: su escasa inteligencia colectiva en comparación con el vitalismo de otros ámbitos sociales. Las tareas de la política se han transformado profundamente; de ahí la necesidad de volver a definir su sentido, el alcance de la representación, la articulación entre lo público y lo privado, etc. Sin embargo, no acierto a imaginarme una sociedad donde no haya un tipo de actividad del estilo de lo que hemos llamado tradicionalmente política. Las candidaturas a reemplazar la política (el derecho, la técnica, el periodismo, la sociedad civil, los movimientos sociales...) no han pasado hasta ahora la prueba, y creo que así va a seguir ocurriendo.

Jaume Urgell: En sus reflexiones he echado un poco en falta algún comentario sobre el papel de los medios de comunicación, que en las democracias occidentales justamente ayudan al resto de los agentes a conocer sus entornos y ofrecen a cada uno de ellos información sobre las prioridades de los demás.

También me gustaría que nos comentara un poco la aplicación de las teorías y los cuadros que nos ha entregado, así como la de la teoría democrática actual, en las sociedades occidentales democráticas. ¿Qué ocurre en el resto de las zonas del mundo? Hablamos de globalización, del incremento de la movilidad de los ciudadanos y del mundo como un solo mundo, pero la política, los modelos de gestión pública, de gobierno y de gobernanza adoptan una determinada

forma en Europa, Estados Unidos y algunos países más, y otra muy distinta en los países árabes, en América Latina, etc. ¿Cómo integraría todo esto en sus reflexiones?

D. I.: El tema de la relación de los medios de comunicación con la política es muy amplio, pero tal vez podría sintetizarse indicando que la colonización de la política por los medios hace que la política se haya transformado, fundamentalmente, en representación o aparición en los medios. La política es el manejo de la realidad en un sentido persuasivo, pero esto cada vez tiene menos que ver con objetividades. Los políticos deben ofrecer una determinada impresión. No se combate por asuntos objetivos o estrategias para solucionar los problemas, sino por representar actitudes auténticas; no se trata de actuar o decidir, sino de escenificar una actitud emocional, una determinada afectación. Tratándose de esto, vence aquel que sabe representar mejor la credibilidad.

No es que la política haya reconocido el valor de los medios, sino que las propias decisiones se adoptan bajo el dictado de los medios audiovisuales, incluido su valor de entretenimiento. Se escenifican conflictos y se envían mensajes sin que ello tenga nada que ver con la lógica de una decisión política, sino más bien con la necesidad de concurrir en el mercado de la atención. En política, lo decisivo es cada vez más una escenificación en la que los electores son espectadores y los votos cuotas de pantalla. Las clásicas funciones del Parlamento, su mediación y su función de control han sido en parte sustituidas por las formas extraparlamentarias de la escenificación mediática.

En cuanto a la segunda parte de su pregunta, creo que nos encontramos ante el problema de la universalización de nuestro modo o estilo de vida (también de vida política). Para plantearlo bien, hemos de reconocer que los modelos políticos justos son más amplios que aquellos que consideramos específicamente occidentales. No puedo responder a todo ello con generalidades, pero sí que me gustaría llamar la atención sobre la necesidad de distinguir entre aquello que podemos exigirnos unos a otros, con independencia de la cultura

ra a la que pertenezcamos, y aquello que forma parte de nuestro modo concreto de vivir.

Enric Bartlett: A mí tampoco me gusta el término «blindaje competencial», pero diría que no significa lo que parece. Blindar las competencias propias no impide el ejercicio de las competencias de los demás, y el ejercicio de las competencias propias no impide que los demás puedan participar (presentando informes, aportando datos, etc). Tenemos un sistema de conformación social organizado jurídicamente que se basa en la atribución de competencias. Por lo que denominamos «seguridad jurídica», es importante saber quién puede decidir A, B o C. Usted ya se ha referido a aquellas competencias que obedecen sobre todo a un proceso histórico previo. Si uno tiene la competencia de legislar en urbanismo, pero luego, por una ley estatal, le recortan o anulan esa competencia y tiene que dirigirse al Tribunal Constitucional, su reacción será la de querer blindarla; aun así, ello no impide el ejercicio de las competencias de los demás ni la participación de los demás en el ejercicio de las propias.

Una de las muchas cosas que me han interesado de su charla ha sido su referencia a que si el centro político se percibe como controlador, las partes reaccionan enfrentándose a él. Estoy de acuerdo con esto, pero se me plantea el problema del entorno. Contamos con diferentes niveles dirigidos por partidos políticos distintos que, periódicamente, tienen que acudir a unas elecciones a decir «nosotros somos los que hemos hecho posible X». ¿Cómo se puede dar respuesta a esta cuestión?

Finalmente, también estoy de acuerdo con que el estado ve reducida su soberanía, su capacidad por lo menos teórica de imponer. Ahora bien, o estamos viviendo los estertores de esa situación previa, o está ocurriendo algo. En efecto, tengo la sensación de que el estado está reaccionando con tics que no calificaré de autoritarios, pero sí de ultrarreguladores. La nueva normativa sobre el tabaco, por ejemplo, no deja de ser un ejercicio de extremos hasta hace poco insospechados de esa capacidad de imponer

Coloquio con Daniel Innerarity

unas determinadas conductas. Hace unos días leía un artículo donde se explicaba que antes el estado pretendía garantizarnos una prestación sanitaria correcta; por eso teníamos un Departamento de Sanidad. Ahora, en Cataluña, por ejemplo, tenemos un Departamento de Salud, el cual no pretende ya garantizarnos la prestación sanitaria correcta, sino nuestra salud; es decir, ni siquiera nos dejaría enfermar, aunque quisiéramos.

D. I.: Muchas de las cosas que están sucediendo últimamente, aquí y en otras partes, tienen que ver con la ebullición que se produce cuando un sistema político y todo su cortejo de categorías se agotan, al tiempo que todavía no se ha conseguido dar forma a lo que podría sustituirlo. En cierto modo, están ocurriendo más cosas de las que podemos reflejar con nuestros conceptos, y eso produce desconcierto en unos, irritación en otros y obstinación en los de más allá.

Las vías de solución más clarividentes apuntan a la conveniencia de pasar del ideal de un gobierno fuerte a lo que podría llamarse «un gobierno débil del cambio social». Toda fórmula de gobierno fuerte (soberano, del centro hacia la periferia, de arriba abajo, directo) es pretenciosa y poco realista. Actualmente, gobernar no es tanto dar órdenes como articular contextos. Sin embargo, ante esta nueva exigencia no desaparece la política; tan solo se desvanece la posibilidad de confiarlo todo a sus mecanismos tradicionales: control, protección homogeneizadora, domesticación social. La riqueza de un gobierno reside en otro lugar: en su capacidad de promover la cooperación, en su atención a criterios como la sostenibilidad y la compatibilidad. Por esta línea parece discurrir la posibilidad de dar con el sentido de la política en una sociedad donde se han multiplicado los procesos de autoorganización y fraccionamiento social.

Daniel Ortiz: De todas las cosas a las que me gustaría referirme de su interesante exposición mencionaré solo una de sus últimas afirmaciones: «Gobernar significaría hoy menos estado y más política». Le pediría tan solo dos palabras sobre los partidos políticos. En mi opinión, los partidos, como estructu-

ras que articulan, dan pie e impulsan la política (la política se hace en los partidos y por medio de ellos), se encuentran en las antípodas de ese poder cooperativo que encabeza el título de su intervención. El funcionamiento de las maquinarias internas de los partidos políticos ¿no queda demasiado alejado de ese tipo de poder?

D. I.: Como me pide solo dos palabras, no las voy a desperdiciar vertiendo más quejas sobre el mal funcionamiento de los partidos políticos, que se hallan atrapados en la contradicción de configurar un espacio democrático cuando ellos mismos se organizan de manera muy poco democrática. La otra palabra voy a utilizarla más bien para defenderlos: los partidos políticos, como las ideologías o las instituciones, sirven para filtrar la enorme complejidad del mundo y proporcionar unas mínimas orientaciones. No creo que sea un buen sueño imaginar una relación directa, sin procedimientos representativos ni sistemas de formación de la opinión pública, entre el individuo y el sistema político. Entre lo que tenemos y un sistema de participación directa hay una alternativa mejor, aún poco explorada: reformar nuestros partidos, obligarles a cambiar.

Tomás Juste: Desde mi punto de vista, en la dinámica de funcionamiento actual, en las organizaciones, en la sociedad en general y en el movimiento político predomina la competitividad entre las personas, y no la cooperación. Creo que el sistema que ha presentado requiere un cambio cultural desde la competitividad hacia la cooperación. En la última intervención se apuntaba que los partidos deben competir entre ellos. Para hacer esa evolución sistémica de comprender el uno al otro, y a la inversa, se necesitan valores más ambiciosos de generosidad, confianza y transparencia, y no sé cómo podría llevarse a cabo este cambio. Conseguirlo en una organización y en nuestra sociedad precisa de una transformación de valores.

D. I.: Efectivamente, ese cambio de mentalidad es difícil, aunque sea necesario. A eso se refería Luhmann



Coloquio con Daniel Innerarity

cuando hablaba de la «inverosimilitud de lo normal». Sin embargo, hay una serie de argumentos a favor de lo que podría llamarse «altruismo por interés» que obligan a reflexionar acerca del interés bien entendido y a concebir las organizaciones como formas de cooperación inteligente.

Existe, por ejemplo, una serie de riesgos en las instituciones que surgen cuando estas solo persiguen el interés particular de sus miembros. Tanto en el mercado como en la política son numerosas las constataciones en que la mera persecución de los bienes privados conduce a una situación que es mala para todos. Quien haya reflexionado, por ejemplo, sobre cómo se produce un atasco puede entender que la relación entre lo privado y lo común es más compleja que la mera adición. El individualismo crea muchas veces situaciones de incompatibilidad que son desventajosas para todos o para algunos individuos. Tenemos un buen ejemplo de esto en aquellas situaciones donde está en juego un bien futuro. Si las preferencias actuales son meramente agregadas, es previsible que las decisiones se adopten en un horizonte temporal demasiado corto. Se tenderán a infravalorar las cargas que toda decisión supone para el futuro, al que hipoteca y condiciona. En un horizonte tan estrecho hay necesidades que no son suficientemente atendidas, como la estabilidad de la moneda o el medio ambiente, lo que acaba siendo perjudicial para todos. Surge así lo que A. E. Kahn llamó «la tiranía de las pequeñas decisiones». Cada consumidor, con su consumo privado, puede estar contribuyendo a la destrucción del medio ambiente, y cada votante puede contribuir a destruir el espacio público, lo que, de hecho, no quieren y, por otra parte, haría imposible la satisfacción de sus necesidades. Si hubieran podido anticipar ese resultado y anular o, al menos, moderar su interés privado inmediato, habrían actuado de manera distinta.

La otra gran paradoja de la desatención hacia lo común estriba en que, si la concreción del bien común es algo controvertido, tampoco el interés propio es algo bien conocido y absolutamente determinable. La maximización del propio interés está sometida a la incertidumbre característica, por ejemplo, de las

acciones complejas y de largo alcance. Hay muchos problemas económicos y sociales que no se deben a que haya mala voluntad por parte de los agentes o a que exista una indisposición a encontrar el acuerdo, sino a su perplejidad e ignorancia acerca de qué es lo más conveniente. No somos sujetos que sepamos perfectamente lo que queremos y luchemos contra otros por conseguirlo. Ni nuestro interés económico ni nuestro interés político se formulan con independencia o contra el de otros, sino a través de la discusión y la cooperación con ellos.

Núria Valls: En el Observatorio sobre el tercer sector estamos investigando la relación de los jóvenes con la política y las razones que les llevan a mantenerse tan alejados de ella. ¿Cómo relaciona la gobernanza con los movimientos sociales emergentes?

D. I.: Si me permite, voy a responder a su pregunta de manera muy similar a como lo he hecho en una pregunta anterior; esto es, no insistiendo en la queja por el escaso interés de los jóvenes hacia la política, que, como es lógico, yo también lamento. Respetar el pluralismo incluye también aceptar el pluralismo en cuanto a los grados de compromiso político, que no tienen por qué ser iguales en todos los ciudadanos. Al mismo tiempo, no debemos olvidar que la política es hoy algo poco interesante, ritual y previsible. Si logramos volver a hacer de ella algo verdaderamente público, un lugar de innovación, sin duda acabará interesando a más ciudadanos.

Creo que de los movimientos sociales se pueden esperar muchas cosas, pero ninguna sustitución de la política. De hecho, en la fuerza de esos fenómenos se pone de manifiesto la debilidad institucional de nuestras sociedades, la dificultad de la política para dotar a las emociones colectivas de una forma razonable y proporcionarles un cauce de actuación adecuado. Me preocupa mucho adónde nos puede llevar la actual «emocionalización» de la sociedad, una de nuestras más serias amenazas. Lo que ocurre con los movimientos sociales muestra que los diversos contenidos éticos, afectivos y emocionales no han desaparecido, sino que tienden a expresarse al

margen, contra las instituciones, en los espacios de la intimidad o en un registro emocional con ocasión de acontecimientos puntuales, como las catástrofes o los atentados terroristas. En nuestra sociedad los sentimientos colectivos «flotan», desarticulados y disociados de los mecanismos de regulación de la vida social; hay una especie de energía subjetiva sin anclaje ni sentido de responsabilidad. La desregulación emocional parece discurrir de forma paralela a los procesos similares de la economía globalizada, que, pese a su simultaneidad y universalidad, reproducen la misma carencia de mundo común.

Ángel Castiñeira: Al principio has explicado que vamos camino de formas post-soberanistas. Creo que lo que has dicho que está ocurriendo hacia dentro del estado, está ocurriendo también de dentro hacia fuera. En buena medida, la tensión entre la visión europea y la estadounidense pasa por el intento actual de formular un poder internacional cooperativo (medio ambiente, seguridad internacional, Tribunal Penal Internacional), mientras que, en cambio, países como China mantienen el modelo moderno de soberanía de exclusividad del poder.

Si realmente caminamos hacia un poder cooperativo, mi inquietud es la siguiente: ¿pueden tener una visión holista actores como la empresa y la sociedad civil? Creo que hoy por hoy no la tienen y que la posibilidad de que lleguen a tenerla constituye un desafío. Al estado ya se le ha exigido tanto en la esfera estatal como en la internacional.

Como segundo reto, creo que en las fórmulas de relación y cooperación hemos de tener en cuenta la asimetría de los actores. En el estado español, esta ha jugado hasta hoy siempre a favor de uno de ellos. Cuando el poder es asimétrico, siempre hay alguien que pierde, porque el poder implica formas de influencia y relación. Por tanto, y aunque no soy muy partidario de la teoría de juegos, también aquí se dan juegos de suma cero.

El poder cooperativo obliga a formas de corresponsabilidad, pero también a redefinir la responsabilidad.

Esto conlleva el peligro de tener que decidir quién se hace cargo de qué. Una forma difusa de poder, como decía antes Enric Bartlett, puede diluir la percepción de quién es el responsable final de la competencia. Así, puede acabar ocurriendo que los agricultores europeos que quieran formular una queja no sepan adónde tienen que ir a manifestarse: ¿ante el Departamento de Agricultura de la Generalitat, ante el Ministerio o ante la Comisión en Bruselas? Podríamos comentar también estos riesgos derivados de la visión cooperativa.

Finalmente, si vamos hacia una percepción distinta de la autoridad (es decir, hacia esta forma de gobernanza), creo que estamos obligados a volver a discutir la cuestión del reparto de poder y del liderazgo. En el clásico de la politología *Los dos cuerpos del rey*, Kantorowicz decía que estamos acostumbrados a dar cuerpo al poder: El poder difuso, en cambio, exige repensar si caminamos también hacia formas de liderazgo difuso, no solo en el ámbito del poder político, sino también en otros ámbitos. Esto redundaría en una cuestión central de la Cátedra: una forma democrática de gobernanza ¿implica que no va a existir ya el liderazgo?, ¿o estamos interpretando formas nuevas de liderazgo? En caso afirmativo, ¿cuáles?

D. I.: En el fondo de tu pregunta vislumbro una inquietud por determinar en qué puede consistir el poder en el mundo actual. A ese interrogante se puede responder señalando la profunda paradoja del poder en nuestras sociedades. Hay unos costes del poder autoritario o asimétrico que se ilustran muy bien en la reciente actitud de Estados Unidos frente al Tribunal Penal Internacional. Su postura obstruccionista desacredita la insistencia americana en la lucha contra el terrorismo y proporciona protección a los países y los políticos que tienen mucho que temer de la nueva corte. En este sentido, resulta significativo que todos sus aliados en el Consejo de Seguridad de la ONU votaran en contra de Estados Unidos, cuya postura compartieron, por cierto, Irán, Iraq, Pakistán, Indonesia, Israel y Egipto. A todo esto se añade el rechazo de los protocolos internacionales (cam-

Coloquio con Daniel Innerarity

bio climático, participación de los niños en los conflictos armados, convención contra la discriminación de las mujeres, derecho marítimo, armas bacteriológicas). Tales políticas son equivocadas en sí, pero también porque constituyen un obstáculo para alcanzar sus propios intereses.

En la escena internacional desregulada, el poder confiere una capacidad engañosa. La ilusión unipolar trata de obtener el máximo de ventajas de un juego solitario. El soberanismo americano se cree protegido frente a toda revancha y dispensado de cualquier control. Sin embargo, en la medida en que se deja seducir por las ventajas unilaterales a corto plazo, se priva de los beneficios de un sistema donde rigen también lógicas de interdependencia. No se puede gobernar en función únicamente de lógicas de poder. Poco a poco nos vamos dando cuenta del fracaso al que se condena quien está demasiado seguro de su superioridad. Paradójicamente, la unilateralidad hace al poder más visible y vulnerable, que es justo lo que se pretendía evitar. Todo nuevo ejercicio de poder unilateral suscita una escalada de la resistencia y el rechazo de las poblaciones implicadas. La hegemonía es, por tanto, una fuente de inestabilidad. En un orden multilateral, cuando se trata de proteger aquellos bienes que implican cooperación y vigilancia, que exigen una gestión globalizada, la influencia está llamada a reemplazar progresivamente al poder.

Entre los efectos más beneficiosos de la globalización figura uno al que los americanos renuncian de manera tan sistemática como incomprensible. Me refiero a las ventajas de la cooperación y la multilateralidad. Sin duda, el mejor procedimiento para maximizar el propio interés es cooperar, y la cooperación permanente termina por modificar incluso la percepción del propio interés. Si no fuera por esos beneficios, ¿por qué un país decide abandonar la grata comodidad de saber lo que quiere, de constituirse en un ámbito de decisión incontestable, y se lanza a la incierta aventura de compartir su destino con el de otros, como ocurre, por ejemplo, en la Unión Europea? Estas dinámicas no

se habrían producido si no fuera porque de ellas se esperan unas oportunidades que no están al alcance de los que se bastan por sí mismos. Es un hecho que cualquier pueblo prefiere acomodarse a una soberanía reducida o compartida a cambio de un conjunto de bienes públicos cuyos beneficios tiene que compartir con todo el mundo.

El poder, entendido como ejercicio aislado, soberano y unilateral de la fuerza, es un concepto reducido e inadecuado para entender un mundo complejo y moverse en él. La unilateralidad desaprovecha las nuevas oportunidades de ejercicio del poder que no proceden de la fortaleza militar, sino del arte de la cooperación y del aprovechamiento inteligente de las nuevas formas de legitimación que ofrece el poder global. Los principios que amenazan a los estados, al tiempo que suprimen los límites entre lo interior y lo exterior, relativizan las asimetrías de poder que existen entre ellos; incluso los más poderosos se muestran impotentes frente a tales amenazas. Las estrategias unilaterales no son efectivas e, incluso, resultan contraproducentes. El mejor procedimiento para conservar o incrementar el poder consiste en cooperar, negociar reglas internacionales y constituir las correspondientes instituciones.

Europa se toma el mundo más en serio porque para los europeos el mundo es una comunidad política tejida por una red de disposiciones y actores fuertemente entrelazados. Los problemas a los que Europa se enfrenta actualmente son asuntos que superan la lógica de la soberanía y la unilateralidad. Los gobiernos europeos están habituados a trabajar de forma concertada o a través de instituciones multilaterales. Tal vez sea esta una de las causas de que el hábito de colaboración esté muy presente en el enfoque europeo de los asuntos internacionales. Desde este punto de vista, hace ya mucho tiempo que Europa está «globalizada»; Estados Unidos, en cambio, se ha quedado atrás. En el origen de ese retraso histórico está, fundamentalmente, el no haberse tomado el mundo en serio, el no haber valorado suficientemente los requisitos y los beneficios de la cooperación, ni haber ponderado las desventajas de la hegemonía.

Esta paradoja se pone de manifiesto así mismo en el interior de los estados. También aquí hace falta proceder a una deconstrucción de la soberanía con el fin de reconstruir lo público, lo común, que es algo que solo se define y se gestiona de forma concertada. En el ámbito de la distribución territorial del poder, desde una perspectiva que cada vez exige una mayor atención al pluralismo y a los criterios de una equidad diferenciada, me parece que lo más importante es establecer procedimientos que dificulten esa asimetría a la que te refieres.

Decir aquí algo interesante sobre el liderazgo es como tratar de enseñar a hacer cava a los catalanes, pero algún riesgo hay que correr antes de batirme en retirada. Todas estas categorías que hemos ido analizando tienen su transposición en el estilo de gobierno, y sé que esa es buena parte del trabajo que os habéis planteado en esta Cátedra. El liderazgo tiene un aspecto epistemológico y otro práctico. El primero consiste en que liderar equivale a tener una visión de conjunto e identificar bienes comunes allí donde, a causa de la complejidad e incertidumbre general, apenas hay otra cosa que percepciones fragmentarias. Por otra parte, su dimensión práctica en el mundo actual se plantea como una gestión de la compatibilidad, como una articulación de lo heterogéneo (en personas, intereses, lógicas o juegos del lenguaje). Caminamos hacia sociedades más plurales, con una integración más débil (sin que esto sea necesariamente algo negativo), de manera que esta capacidad de convocar lo disperso se va a convertir en un bien escaso. Unir suprimiendo la diferencia o separar imposibilitando lo común son cosas que están al alcance de todos. Un líder es aquel que vincula al tiempo que diferencia, alguien que conoce bien la gramática de los bienes comunes.

Bibliografía

- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. Oxford: Blackwell.
- Benz, Arthur (1994). *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Benz, Arthur; Lehmbruch, Gerhard (2002) (eds.). *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. PVS-Sonderheft 32, Wiesbaden.
- Brohm, Winfried (1986). «Gesetzesvollzug als Handelobjekt? Zur Notwendigkeit der Rechtsstatsachenforschung auf dem Gebiet des informellen Verwaltungshandelns». En: Heinz, Wolfgang (ed.). *Rechtstatsachensforschung heute*. Konstanz, 103 ss.
- Eichener, Volker (1997). «Effective European Problem-Solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and of Environmental Protection». *Journal of European Public Policy*, 4, 591-608.
- Evers, Adalbert; Leggewie, Claus (1999). «Der ermunternde Staat. Von aktiven zur aktivierenden Politik». *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 50, 332-341.
- Flinders, Matthew (2002). «Governance in Whitehall». *Public Administration*, 80, 51-75.
- Foerster, Heinz von (1984). «Principles of Self-Organization in a Socio-Managerial Context». En: Ulrich, H.; Probst, G. (eds.). *Self-Organization and Management of Social Systems*. Berlin: Springer, 2-24.
- Grande, Edgar; Jachtenfuchs, Markus (2000) (eds.). *Wie problem-lösungsfähig ist der EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden.
- Grimm, Dieter (1990). «Die Zukunft der Verfassung». *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 1, 5-33.
- (1993). «Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition». En: Voigt, Rüdiger (ed.). *Abschied von Nationalstaat – Rückkehr zur Nationalstaat?*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 27-50.
- Jann, Werner (2001). «Leistungsmessung beim Übergang von Management zu Governance». En: Hofmeister, Albert (ed.). *Bewerten – Vergleichen – Gewinnen*. Bern, 17-35.
- (2002). «Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance». En: König, Klaus (ed.). *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 279-303.
- Luhmann, Niklas (1984). *Soziale Systeme*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Mayntz, Renate (1979). «Regulative Politik in der Krise?». En: Matthes, Joachim (ed.). *Sozialer Wandel in West-Europa*. Frankfurt, 55-81.
- Rosenau, James N.; Czempel, Ernst-Otto (eds.) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge.
- Rosenau, James N. (2000). «Governance and Democracy in a Globalizing World». En: Held, David; McGrew, Anthony (eds.). *The Global Transformation reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge, 181-190.
- Scharpf, Fritz W. (1988). «Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologie der Politischen Steuerung». En: Schmidt, Manfred G. (ed.). *Staatsstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Westdeutscher Verlag: Opladen.
- (1991). «Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts». *Politische Vierteljahresschrift*, 32, 621-634.
- Schuppert, Gunnar Folke (1999). *Jenseits von Privatisierung und «schlanken» Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Voigt, Rüdiger (ed.) (1995). *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlungen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wolf, Adam (2000). «Trends in public administration – a practitioner's view». *International Review of Administrative Science*, 66, 689-296.

ESADE

Para realizar consultas o solicitar información sobre la Cátedra de Liderazgos y Gobernanza Democrática, pueden dirigirse a:

Joat Henrich i Ballester

Av. de Pedralbes, 60-62
08034 Barcelona
Tel.: +34 932 806 162
Fax: +34 932 048 105
A/e: joat.henrich@esade.edu