

A vueltas con la ‘gobernanza multinivel’

Cristina Ares Castro-Conde

El objetivo de esta nota es presentar una revisión crítica de la gobernanza multinivel en tanto que modelo teórico empleado para el análisis de la toma de decisiones en la Unión Europea. La Unión Europea no puede definirse de forma comprehensiva como un “sistema de gobernanza multinivel”. Es un sistema político en el que coexisten elementos intergubernamentales y supraestatales, además de múltiples jurisdicciones territoriales. El modelo teórico de la gobernanza multinivel oculta los problemas de legitimidad de origen de la forma política europea; difunde una imagen falsamente uniforme del lugar de las regiones en su seno; tiende a confundir movilización regional con capacidad real de influencia en la toma de decisiones en el nivel supraestatal, así como a conferir excesiva importancia al contexto institucional estatal en tanto que factor explicativo de la desigual participación de las regiones en Bruselas.

Palabras clave: Unión Europea, regiones, gobernanza multinivel.

INTRODUCCIÓN

La etiqueta “gobernanza multinivel” se ha convertido en el principal *leitmotif* del Área de Estudios Europeos, porque no existe un concepto alternativo de consenso para describir adecuadamente la naturaleza del sistema político de la Unión Europea (Closa, 2003: 490) y porque algunas de las características más visibles de sus procesos decisarios, como la multiplicidad de actores, públicos y privados, o la importancia de las relaciones informales, se asocian a la noción de gobernanza¹. “Gobernanza multinivel” es también el nombre del modelo teórico más empleado para el análisis del papel de las regiones en la forma política europea.

1. En política internacional, se emplea el término “gobernanza” para describir la situación contemporánea de “gobernanza sin gobierno” (*governance without government*), en la cual la autoridad se traslada simultáneamente a organizaciones supraestatales y actores no centrales (Rosenau y Czempiel, 1993). Rhodes (1997) analiza, en el caso británico, este fenómeno, que denomina “vaciado del Estado” (*hollowing out of the state*). Para este

En cualquiera de los dos usos anteriores, sus limitaciones y vicios resultan preocupantes². Considerar que la Unión Europea es un “sistema de gobernanza multinivel” implica menospreciar la dimensión política de “la cosa” y sus problemas de legitimidad de origen. Aplicar el modelo teórico de la gobernanza multinivel para el examen de la participación regional en asuntos europeos no permite explicar las variaciones que se observan en el acceso de los intereses regionales a los procesos decisarios del nivel supraestatal, que es uno de los elementos más relevantes del fenómeno que se pretende describir e incluso explicar.

El objetivo de esta nota es examinar las insuficiencias y perversiones de la gobernanza multinivel. Presenta una revisión crítica del empleo de este modelo teórico en el área de Estudios Europeos, acompañada de un breve repaso de otras herramientas analíticas para el estudio de la participación regional en la Unión Europea de producción más reciente; el texto finaliza con unas breves conclusiones.

¿ES LA UNIÓN EUROPEA UN SISTEMA DE GOBERNANZA MULTINIVEL?

El enfoque de la “nueva gobernanza” se introdujo en el Área de Estudios Europeos en los años noventa con gran éxito académico (Eising y Kohler-Koch, 1999; Hix, 1998; Jachtenfuchs, 2001; Jachtenfuchs y Kohler-Koch, 2004). Sus dos principales premisas son: 1) la Unión Europea no es un Estado, sino un sistema único de gobernanza no jerárquica, regulativa y deliberativa; y 2) su legitimidad deriva de *outputs* transparentes, pareto-eficientes y consensuales (Hix, 1998: 38). En palabras de Hix: “La UE está transformando la política y el gobierno a nivel Europeo y nacional en un sistema de gobernanza multinivel, no jerárquica, deliberativa y apolítica, a través de una compleja red de agencias ejecutivas cuasi autónomas, que se ocupa fundamentalmente de la desregulación y rerregulación del mercado” (Hix, 1998: 54).

El enfoque de la nueva gobernanza aplicado a la Unión contempla, pues, tanto la dimensión horizontal como la vertical de la gobernanza, esto es, además de los cambios en la acción de gobernar, reconoce la naturaleza “multinivel” del nuevo sistema. Incluso, desde

autor, “gobernanza se refiere a redes interorganizacionales, que se autoorganizan, caracterizadas por la interdependencia, el intercambio de recursos, las reglas del juego y una autonomía significativa respecto al estado”. Mientras, Kooiman (2003) define gobernanza como “la totalidad de las concepciones teóricas sobre la acción de gobernar”, entendiendo “acción de gobernar” como: “El conjunto de interacciones en las que participan tanto actores públicos como privados, con el objetivo de resolver los problemas sociales o crear oportunidades en la sociedad; prestando atención a las instituciones como contextos para estas interacciones de gobierno, y estableciendo un fundamento normativo para todas estas actividades” (Kooiman, 2003: 4).

Stoker (1998), por su parte, afirma que la diferencia entre las nociones de “gobernanza” y “gobierno” no reside en sus productos, sino en los procesos mediante los cuales se desarrolla la acción de gobernar (Stoker, 1998: 17). Para este último, el valor de la noción de “gobernanza” reside en su capacidad para ofrecer un marco de análisis de los cambios experimentados en estos procesos (Stoker, 1998: 18).

2. Véase Piattoni (2009). La italiana trata en esta estimulante contribución a la gobernanza multinivel como concepto dinámico tridimensional. De las tres dimensiones que distingue, las dos primeras se corresponden con las vertientes horizontal y vertical de la idea de gobernanza, y la tercera se refiere a las fronteras entre política interna y política internacional.

la obra seminal de Marks, Hooghe y Black (1996), se extendió la etiqueta “sistema de gobernanza multinivel” como conceptualización de la Unión, alternativa a los modelos teóricos estatocéntricos, hegemónicos hasta ese momento.

La formulación inicial del modelo teórico de la gobernanza multinivel en Estudios Europeos

Para Marks, Hooghe y Black, padres de la aplicación al estudio de la Unión Europea de este modelo teórico, que articularon con el propósito de analizar la participación de las regiones en la implementación de los Fondos Estructurales, la Unión, en tanto que “sistema de gobernanza multinivel”, se caracteriza por tres rasgos esenciales (Marks, Hooghe y Black, 1996: 346-347):

1. Las instituciones de la Unión, destacadamente, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, son capaces de influir en la toma de decisiones a nivel supraestatal, al tiempo que, en muchos Estados miembros, las autoridades regionales y locales pueden implicarse en los procesos decisarios de este nivel sin que los Gobiernos centrales respectivos sean capaces de controlar plenamente su acceso a la arena europea.
2. Los Ejecutivos centrales de los Estados no monopolizan, sino que comparten el poder de decisión, por lo que la lógica del intergubernamentalismo de llegar a acuerdos consensuados a la baja entre élites centrales, que sí se manifiesta en las grandes decisiones sobre la dirección del proceso de integración europea, no predomina en la toma de decisiones en el día a día del funcionamiento de la Unión Europea.
3. Las arenas de toma de decisiones están mutuamente interconectadas, no posicionadas como muñecas rusas o, lo que es lo mismo, los gobiernos centrales de los Estados miembros no se interponen entre sus niveles no centrales y el nivel supraestatal, sino que, por el contrario, existen y son significativas las relaciones bidireccionales directas entre actores regionales y locales e instituciones de la Unión. En otras palabras, este modelo teórico niega la separación, nuclear en las perspectivas estatocéntricas, entre política interior y política internacional. A juicio de Hooghe, el principal rasgo de la gobernanza multinivel es este último, la interconexión entre los distintos niveles territoriales de poder, resultando la cuestión principal a dirimir en qué medida y de qué forma están interconectadas las arenas no centrales y supraestatales de la Unión (2002: 348).

En resumen, Hooghe y Marks argumentan que la Unión Europea ha devenido “una única forma política, aunque diversa, un sistema de gobernanza multinivel que abarca una variedad de instituciones en las que se toman decisiones de obligado cumplimiento a nivel supranacional, nacional y subnacional” (Hooghe y Marks, 1997: 1), en la cual una pléthora de actores, centrales y no centrales de los Estados miembros y supraestatales de la Unión, persiguen sus objetivos en múltiples arenas (Hooghe y Marks, 1997: 5).

El modelo teórico de la gobernanza multinivel pone el énfasis, por tanto, en la dispersión del poder, tanto vertical como horizontal, y en la creciente fluidez del concepto de poder político, capturando los patrones de gobernanza, cambiantes e inciertos en los que la Unión Europea no es más que un actor “en un escenario en disputa” (Bache y Flinders, 2004: 2). Marks y Hooghe (2004) afirman que la autoridad formal que se concentraba en el centro de los Estados inició un proceso de difusión hacia las instituciones supraestatales y los gobiernos regionales y locales, dando lugar a nuevas formas de gobernar, de gobernanza, que definen de forma estricta (a nuestro entender, tanto que, en realidad, a lo que se refieren no es a otra cosa que a la noción de “gobierno”) como “la toma de decisiones de obligado cumplimiento en la esfera pública”. Añaden estos autores que “la dispersión de la gobernanza entre múltiples jurisdicciones es más eficiente y normativamente superior al monopolio del Estado central” (Marks y Hooghe, 2004). Afirman que la gobernanza debe ser multinivel para internalizar externalidades y que la descentralización del poder en múltiples jurisdicciones presenta, además, otros beneficios: refleja mejor la heterogeneidad de las preferencias personales de los ciudadanos; facilita la credibilidad de los compromisos políticos; permite la competición entre jurisdicciones; e incentiva la innovación y la experimentación (Marks y Hooghe, 2004).

Marks y Hooghe reconocen, también, que no existe acuerdo sobre cómo debe organizarse la coexistencia de varias jurisdicciones. Detectan dos visiones enfrentadas y construyen dos tipos ideales con el objetivo de capturar las diferencias entre una y otra, que denominan “tipo I” y “tipo II” de gobernanza multinivel.

TABLA 1.
TIPOS DE GOBERNANZA MULTINIVEL

Tipo I	Tipo II
Jurisdicciones con propósito general.	Jurisdicciones especializadas.
Miembros no cruzados.	Miembros cruzados.
Jurisdicciones a un número limitado de niveles.	Número ilimitado de niveles jurisdiccionales.
Arquitectura a escala sistémica.	Diseño flexible.

Fuente: Marks y Hooghe (2004: 17).

El primero de los tipos ideales, fundamentado teóricamente en el federalismo, se refiere a un modelo de jurisdicciones contenidas unas en otras a modo de muñecas rusas (*nested*). La unidad de análisis que emplea es el Gobierno individualmente considerado, no las distintas políticas públicas. Por el contrario, el tipo II de gobernanza multinivel considera jurisdicciones instrumentales que no se oponen directamente a la autoridad estatal ni requieren una identificación fuerte de sus miembros con ellas. En este segundo caso, no están claras las fronteras entre jurisdicciones, sino que la superposición e interconexiones mutuas adoptan la forma de una tarta con un perfil de corte semejante al de una pieza de mármol (*marble cake*). Para estos estudiosos, el hecho de que nos encontramos ante una

configuración institucional de tipo I o de tipo II es una cuestión relevante, pues hace que la toma de decisiones colectiva en su seno adopte una forma u otra, con unas virtudes y unos defectos u otros.

TABLA 2.

TOMA DE DECISIONES EN LOS TIPOS I Y II DE GOBERNANZA MULTINIVEL

Tipo I	Tipo II
Deliberación política sobre valores básicos en una sociedad (quién consigue qué, cuándo y cómo), incluyendo el conflicto sobre cuestiones redistributivas.	Resolución de problemas para alcanzar soluciones pareto-óptimas.
Elecciones democráticas, sistemas de partidos, ejecutivos y legislativos, políticos profesionales.	

Fuente: elaboración propia a partir de Marks y Hooghe (2004: 29).

Las diferencias que existen entre los dos tipos de gobernanza multinivel hacen que, según Marks y Hooghe, sean complementarios. En su opinión, la Unión Europea, aunque excepcional, se correspondería más con una jurisdicción de tipo I. Como ejemplo de jurisdicciones de tipo II, emplean el caso de regiones transfronterizas, como el Rin superior, en las que se ha creado una malla de jurisdicciones funcionales en las cuales participan múltiples actores, tanto representantes de instituciones públicas (presidentes regionales, alcaldes o asociaciones de autoridades locales) como miembros de cámaras de comercio, universidades y asociaciones sectoriales de distinta índole³.

En nuestra opinión, no estamos ante dos variantes de un mismo fenómeno, sino ante una, tan injustificada como irreal, separación de las decisiones funcionales del ámbito de la política. Por lo demás, afirmar que la Unión Europea se aproxima a día de hoy al tipo I de gobernanza multinivel es un tanto excesivo, a no ser que se haga para identificar los déficits que persisten, fundamentalmente, en términos de legitimidad de origen. En cualquier caso, creemos que el tipo ideal I se corresponde con un modelo federal al que resulta confuso aplicar la etiqueta de gobernanza multinivel y que convendría simplemente adaptarlo a la realidad de la Unión Europea de tal forma que permitiese analizar cómo y por qué se producen interacciones entre las distintas jurisdicciones territoriales con vocación general comprendidas en este ámbito.

Han sido muchas las críticas que se han dirigido al modelo teórico de la gobernanza multinivel, comenzando por la observación de que no se trata de una teoría (Benz y Eberlein, 1999: 339; Jordan, 2001: 201), sino, de una "metáfora" (Rosamond, 2000: 197), algo que no vamos a discutir por obvio, y que, en cualquier caso, no menoscaba su valor heurístico.

También, se ha reclamado a sus defensores por la falta de precisión en la elección del nombre del modelo. En primer lugar, porque los análisis desarrollados haciendo uso

3. Véase Ares (2009b).

del mismo rara vez trascienden el estudio de la autoridad formal y las instituciones públicas, esto es, suelen examinar el “gobierno” en sentido clásico y no el fenómeno más amplio de la “gobernanza” (Jordan, 2001). En segundo lugar, porque incurren en una *contradictio in terminis* al adjuntar el calificativo “multinivel” a la palabra gobernanza, pues esta idea es contraria, por definición, a la existencia de relaciones jerárquicas entre los actores (Bache y Flinders, 2004: 6). Dicho de otro modo, resulta incoherente hablar de gobernanza y, al mismo tiempo, proponer la imagen de distintos niveles territoriales de poder superpuestos. De hecho, Marks y Hooghe, para eludir esta contradicción, hablan también de “gobernanza policéntrica”, que definen como “una organización del poder inestable, contestada, heterogénea en el plano territorial y no jerarquizada” (Hooghe y Marks, 1996: 225).

Por otra parte, centrarse, casi siempre, en tres niveles de descentralización territorial del poder (supraestatal, central del Estado, regional) tampoco es adecuado. Se ignora el nivel internacional de interacción (George, 2004: 124; Jordan, 2001: 201). En algunos Estados miembros son menos o más de tres los niveles relevantes de división vertical del poder —sirva como ejemplo el caso francés, en el que los niveles a tener en cuenta son seis, lo que se conoce como la *millefeuille institutionnel français* (“milhoja institucional francesa”)—⁴. En definitiva, en cada país, el modelo territorial es diferente, no resultando significativa con carácter general la descentralización del poder al nivel regional; y la gobernanza multinivel tiende a ignorar o subestimar a los actores no centrales distintos a los regionales, pese a que, en muchos Estados miembros, las autoridades locales son titulares de amplias competencias y gestionan un elevado porcentaje del gasto público. De hecho, la gobernanza multinivel ha restado visibilidad no sólo al lugar de las autoridades locales en el interior de los Estados, sino también a su presencia en la arena europea, cuando en realidad existen ciudades más activas en Bruselas que la mayoría de las regiones⁵. No existe tampoco “un” nivel regional en la Unión Europea, sino que las autoridades regionales, allí donde existen, varían enormemente en talla, competencias, recursos financieros, etc., incluso si se comparan regiones pertenecientes a un mismo Estado miembro.

Además, la gobernanza multinivel tiende a confundir movilización regional con capacidad de influencia (Jeffery, 2000: 3). Ha sobrevalorado los cambios en las relaciones entre actores gubernamentales centrales, no centrales y supraestatales que resultan de los procesos de integración europea y regionalización en el interior de algunos Estados miembros (Peters y Pierre 2004: 75). Normalmente, los gobiernos centrales siguen teniendo una posición privilegiada para condicionar los cauces de acceso a la arena europea de sus entes no centrales (Bache, 1999; Bache y Bristow, 2003). Ciertamente, “en la Unión Europea, por tanto, la gobernanza multinivel puede favorecer en la práctica los intereses de los Estados nación como actores dominantes aún cuando sea conceptualizada como proveedora de mayor poder a los actores subnacionales estructuralmente menos poderosos” (Peters y Pierre, 2004: 88).

4. Véase Ares (2009a).

5. Véase Heinelt y Niederhafner (2008).

En este sentido, Jeffery (2000), Jordan (2001) o Pasquier (2004) critican el enfoque exclusivamente *top-down* de la gobernanza multinivel, su percepción de la apertura de cauces de participación regional en la Unión Europea como el resultado de una dinámica descendente única, “los progresos universales de la integración comunitaria cuyo principal actor es la Comisión Europea”, concluyendo que se trata de un enfoque más prescriptivo que descriptivo (Pasquier, 2004: 26).

La gobernanza multinivel, dada su condición de vástago de la familia funcionalista, no puede más que tener una capacidad explicativa muy limitada. De hecho, ha tendido a equiparar la apertura, para algunas regiones, de canales formales de participación en asuntos europeos con su acceso efectivo al nivel supraestatal, por lo que ha conferido, además, excesiva importancia a las diferencias en la configuración institucional de los Estados miembros como factor explicativo de la desigual presencia de las regiones en Bruselas.

No obstante, a nuestro entender, los inconvenientes más graves del empleo de este modelo teórico en el Área de Estudios Europeos tienen que ver con su vertiente normativa, al presentar la gobernanza multinivel los vicios genéricos de la “nueva gobernanza” en lo que a legitimidad de origen se refiere: no garantiza la igualdad de acceso y reduce la transparencia, dificultando también con ello enormemente la *accountability* (rendición de cuentas) (Benz, 2003: 101; Peter y Pierre, 2001). Se ha escrito que la gobernanza multinivel puede resultar *a Faustian bargain* (un “trato faustiano”), en el que se comercia con los valores nucleares del Gobierno democrático, a los que se renuncia a cambio de acomodación, consenso y eficiencia en la gobernanza (Peters y Pierre, 2004: 85)⁶.

En su aplicación a la distribución del poder entre jurisdicciones territoriales, las reglas formales (principios constitucionales, instrumentos legales, etc.) garantizan un cierto equilibrio de poder entre jurisdicciones, pero no así la mayor informalidad de la gobernanza europea, que hace que las ganancias de los distintos actores dependan fundamentalmente de su capacidad de presión (Peters y Pierre, 2004: 87). “El proceso que implica el término gobernanza multinivel es, según todos los medios y objetivos, un sistema de negociación tanto vertical como horizontalmente asimétrico” (Christiansen, 1997: 65). “Si bien constatamos una participación de los actores subnacionales al nivel europeo, ésta sigue siendo sin embargo desigual. Pues todo indica que lejos de distribuir uniformemente la influencia a través de las regiones de la Unión, la aparición de estos canales, por el contrario, exacerbó las desigualdades de poder y de recursos de las autoridades regionales” (Hooghe y Marks, 1996: 207).

Por ello, tanto Bache y George, como Olsson, proponen bien la abolición de los instrumentos de gobernanza multinivel y la asignación de sus funciones a instituciones electas, bien, de forma más realista, el reforzamiento del papel de las instituciones electas de los distintos niveles territoriales en los instrumentos de gobernanza europea (Bache y George, 2006: 36; Olsson, 2003: 296-297).

6. Sobre la controvertida cuestión de las credenciales democráticas de los conocidos como *soft modes of governance* (modos suaves de gobernanza), crecientemente empleados por parte de las instituciones de la Unión Europea, véase el interesante artículo de Borrás y Conzelmann (2007).

Pero, si, como bien dice Magnette, en un sistema multinivel las condiciones de una “sociedad bien ordenada” no necesariamente han de darse al nivel superior (Magnette, 2003: 35), puede que la clave esté en prestar más atención a la aplicación del principio de subsidiariedad y preferir siempre que sea posible el ejercicio de las competencias compartidas al nivel más cercano al ciudadano, incluso perdiendo en eficacia (Ares, 2007). A nuestro entender, debería hacerse un esfuerzo mayor para evitar confusiones analíticas entre federalismo y gobernanza multinivel, así como no desestimar el potencial que, en el estudio del sistema político de la Unión Europea, tanto en el plano analítico como en el normativo, todavía alberga la tradición federalista (Hueglin, 1999; Warleigh, 1998)⁷.

Otros modelos teóricos empleados para el estudio de la participación de las regiones en la UE

Tras la revisión crítica de la gobernanza multinivel, hemos de anotar también que, desde la tradición intergubernamentalista, se han ido articulando modelos teóricos alternativos a la gobernanza multinivel para el estudio de la participación de las regiones en la Unión Europea, más elaborados que el liberal-intergubernamentalismo de Moravcsik⁸.

Así, Jeffery (1996 y 2000) propone el concepto de “política interna europea” (*European domestic policy*), en referencia al intento, iniciado por los *Länder* alemanes y secundado por otras regiones institucionalmente fuertes de la Unión, en Austria, Bélgica, España e Italia, de negar la naturaleza de política internacional de la política europea, de “domesticar” la elaboración de las políticas públicas supraestatales mediante el establecimiento del principio *in foro interno, in foro externo*, esto es, concediendo a las regiones derechos de participación en los procesos decisarios europeos cuando la titularidad de la competencia sobre el asunto a tratar les corresponde conforme al ordenamiento jurídico interno (Jeffery, 2000: 9-10). Para este autor, la noción de “política interna europea” presenta tres grandes ventajas respecto a la gobernanza multinivel: 1) un enfoque *bottom-up* en lugar de *top-down*; 2) capacidad para visualizar las áreas de políticas en las que las regiones pueden aumentar su implicación con mayor probabilidad (aquellas en las que posean la competencia *in foro interno*); y 3) capacidad también para analizar las diferencias en la participación en asuntos europeos de regiones pertenecientes a distintos Estados miembros (Jeffery, 2000: 11).

Bache (1999), por su parte, pone a prueba la gobernanza multinivel en la implementación de la política regional europea en el Reino Unido, política y fase del proceso de políticas

-
7. “Una diferencia clave entre la GMN y las teorías federales que conviene recordar aquí es que el federalismo descansa en una distribución de competencias (exclusivas o compartidas) clara y obligatoria por ley, mientras que un sistema de GMN se caracteriza por el cambio constante y la variación en la distribución del poder y las competencias en todas las áreas de políticas” (Warleigh, 1998: 11).
 8. El liberal-intergubernamentalismo, simplemente, supedita la capacidad de influencia de los actores regionales en los procesos decisarios del nivel supraestatal a su habilidad para influir, internamente, en la elaboración de la posición estatal que el Gobierno central manifestará en la arena europea (Moravcsik, 1993).

estimadas, por sus propios defensores, como las más propicias para que ésta se verifique. El estudio de Bache evidencia "participación" multinivel, pero, dado el dominio que sigue ejerciendo el Gobierno central, concluye que no puede hablarse propiamente de la existencia de gobernanza multinivel. En función de los hallazgos, propone la noción de *extended gatekeeper*, en referencia a la extensión a la fase de implementación del comportamiento de *gatekeeping* de los ejecutivos centrales detectado en fases anteriores del *policy process*.

También, para describir el intento de reacción del Gobierno central frente a consecuencias no queridas de la pertenencia a la Unión Europea, en concreto, tratando de controlar el impacto financiero de los Fondos Estructurales sobre el gasto público estatal, Bache y Bristow (2003) aplican el *core executive approach* (el enfoque del núcleo del Ejecutivo), un refinamiento de la noción de *gatekeeper*, a la conducta de los ejecutivos centrales. Examinan, en concreto, el respeto del principio de adicionalidad en la gestión de los fondos en el caso de Gales, con posterioridad a la creación de la Asamblea Nacional, principio cuya aplicación había presentado dificultades en el Reino Unido desde su introducción, en 1975, pues, los fondos europeos fueron tradicionalmente entendidos por los británicos como un descuento a su contribución al presupuesto europeo, tratando históricamente el Gobierno de Londres de evadir la aplicación de la regla de la adicionalidad y emplear así la financiación europea para sufragar sus propias políticas públicas. El *core executive approach* analiza las limitaciones al *gatekeeping* a las que se enfrentan los Gobiernos centrales, explorando la caja negra del propio concepto de Ejecutivo central, gracias al empleo de nuevas herramientas analíticas útiles para el estudio de las interrelaciones que se producen en su seno, como el análisis de redes, y, señaladamente, el concepto de dependencia de los recursos. Argumentan Bache y Bristow que el núcleo del Gobierno no está conformado únicamente por las instituciones formales, sino también por el entramado de redes que las rodean. Tratan de incorporar las circunstancias internas en la explicación de la eficacia del Ejecutivo central a la hora de ejercer el papel de *gatekeeper*, esto es, su influencia relativa en una situación dada, que, según este enfoque, varía en función del grado de control de los distintos actores sobre todo tipo de recursos (políticos, legales, financieros, información, organizacionales, etc.), así como de la forma en la que los emplean (Bache y Bristow, 2003: 407). La conclusión a la que llegan estos autores es que la creación de la Asamblea Nacional ha modificado la distribución de recursos al traspasar medios políticos del Gobierno central a esta institución regional, pero no con ello la distribución de poder, que sigue residiendo en las instancias centrales, toda vez que el control de los recursos financieros y la información permanece en manos del Departamento del Tesoro.

Identificados los peligros del empleo de la etiqueta "sistema de gobernanza multinivel" para definir de forma comprehensiva al sistema político europeo, así como de la gobernanza multinivel, en tanto que modelo teórico para el análisis de la participación de las regiones en la Unión y repasados a vuelapluma otros enfoques elaborados con el propósito de examinar también este último fenómeno, finalizamos esta nota con unas breves conclusiones en las que apuntamos además la necesidad de echar mano del análisis institucional como correctivo y complemento de la gobernanza multinivel.

CONCLUSIONES

La gobernanza multinivel, etiqueta empleada para la definición de la forma política europea, en un claro ejercicio de estiramiento conceptual, y que da nombre también al modelo teórico más utilizado para el estudio de la participación de las regiones en la Unión, adolece de algunos vicios y limitaciones no faltos de importancia.

En primer lugar, no es correcto definir al sistema político europeo como un “sistema de gobernanza multinivel”. En general, el abuso del vocabulario e instrumentos del enfoque de la “nueva gobernanza” en el área de Estudios Europeos oculta la dimensión política de la Unión y sus problemas de legitimidad de origen. Como las decisiones adoptadas en el nivel supraestatal también originan ganadores y perdedores (la resolución de problemas tampoco es pareto-óptima en Bruselas), no podemos ni debemos separarla de la deliberación política acerca de quién consigue qué, cómo y cuándo, ni del control democrático.

Además, el uso extensivo del modelo teórico de la gobernanza multinivel difunde una imagen demasiado uniforme del lugar de las regiones en el sistema político europeo. Los actores regionales varían enormemente en talla, competencias, recursos financieros y, en fin, voluntad y capacidad para actuar en la arena europea, incluso si comparamos regiones pertenecientes a un mismo Estado miembro. La gobernanza multinivel tiende a confundir, asimismo, movilización regional con capacidad real de influencia (Jeffery, 2000: 3); a sobrevalorar los cambios en las relaciones entre actores centrales, no centrales y supraestatales, que resultan de los procesos de regionalización en el interior de algunos Estados y de integración europea (Peters y Pierre 2004: 75), y a conferir excesiva importancia al contexto institucional estatal como factor explicativo del desigual acceso de los intereses regionales al nivel supraestatal.

Centrándonos en este segundo uso de la gobernanza multinivel, conocidos los problemas que plantea su empleo para el examen de las diferencias que se evidencian en la presencia de las regiones en Bruselas, y toda vez que los procedimientos y normas formales e informales de este ámbito institucional (su carácter interinstitucional; su tendencia a la búsqueda del consenso, aun en los casos en que puede aplicarse la regla de la mayoría en el Consejo; el poder de la Comisión y sus funcionarios; la importancia de los contactos informales; o su tecnicismo) condicionan significativamente el papel y los recursos de las regiones (Greenwood, 2003; Peters, 1997; Peterson, 1995a; Richardson, 2006; Warleigh, 2002), defendemos el empleo del análisis institucional, así como la adopción de una perspectiva *bottom-up* para el estudio de este fenómeno.

Concluimos afirmando que el análisis de la dimensión regional de la Unión Europea debe, en primer lugar, profundizar en el examen de la naturaleza del sistema político europeo y de los rasgos característicos de los procesos decisivos del nivel supraestatal como primer paso para elaborar hipótesis sobre la influencia de este contexto institucional en el desigual acceso de los intereses regionales a la arena europea, y, en segundo lugar, considerar a las regiones como actores y analizar *au cas par cas* su voluntad y capacidad para defender sus intereses particulares en Bruselas y Estrasburgo.

Referencias

- Ares Castro-Conde, C. 2007. "El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis", *Revista de Estudios Políticos*, 136: 213-250.
- Ares Castro-Conde, C. 2009a. "La regionalización à la française: el alcance del derecho a la experimentación", *Revista de Estudios Políticos*, 143: 31-55.
- Ares Castro-Conde, C. 2009b. "Una región, una forma de participación en la Unión Europea: la estrategia alsaciana de influencia en Bruselas", *Revista d'Estudis autonòmics i federal*, 8: 226-58.
- Bache, I. 1999. "The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of the EC Regional Policy in the UK", *Journal of European Public Policy*, 6: 28-45.
- Bache, I. 2004. "Multi-level Governance and EU Regional Policy", en I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bache, I. 2008. *Europeanization and Multilevel Governance*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bache, I. y Bristow, G. 2003. "Devolution and the Gatekeeping Role of the Core Executive: The Struggle for European Funds", *British Journal of Politics and International Relations*, 5: 405-427.
- Bache, I. y Flinders, M. 2004. "Themes and Issues in Multi-level governance", en I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldersheim, H. y Swaniewicz, P. 2003. "The Institutional Performance of Polish Regions in an Enlarged EU: How Much Potential? How Path Dependent?", en M. Keating y H. James, *The regional challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*. Bruselas: PIE Lang.
- Balme, R. 1998. "Las condiciones de la acción colectiva regional", en F. Letamendía (coord.), *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*. Madrid: Fundamentos.
- Benz, A. 2003. "Compounded Representation in EU Multi-Level Governance", en B. Kohler-Koch (ed.), *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Benz, A. y Eberlein, B. 1999. "The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance", *Journal of European Public Policy*, 6: 329-348.
- Borrás, S. y Conzelmann, T. 2007. "Democracy, Legitimacy and Soft Modes of Governance in the EU: The Empirical Turn", *European Integration*, 29: 531-48.
- Bulmer, S. 1993. "The Governance of the European Union: A New Institutional Approach", *Journal of Public Policy*, 13: 351-380.
- Bulmer, S. 1997. "New Institutionalism, the Single Market and EU Governance", ARENA Working Papers, 25.
- Burgess, M. 2006. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres: Routledge.
- Caporaso, J. A. 1996. "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?", *Journal of Common Market Studies*, 34: 29-52.

- Christiansen, T. 1997. "Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance", en K. E. Jorgensen (ed.), *Reflective Approaches to European Governance*. Londres: Macmillan Press.
- Chryssochou, D. N. 1994. "Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?", *West European Politics*, 17: 1-14.
- Chryssochou, D. N. 1998. *Democracy in the European Union*. Londres: Tauris.
- Chryssochou, D. N. 2001. *Theorizing European Integration*. Londres: Sage.
- Closa, C. 2003. "El libro blanco sobre la gobernanza", *Revista de Estudios Políticos*, 119: 485-503.
- Comisión Europea 2001. *Libro blanco sobre la gobernanza europea*, 25 de julio [COM (2001) 428 final]. Disponible en: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com_2001_0428en01.pdf, 4 de enero de 2005.
- Comité de las Regiones 2001. *Protocolo relativo a las modalidades de cooperación entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones*, Anexo a la Declaración conjunta de los Presidentes de la Comisión Europea y del Comité de las Regiones (CdR 81/2001). Disponible en: http://www.cor.europa.eu/document/es/di_cdr81_2001_rev2_di.pdf, 9 de agosto de 2007.
- Conzelmann, T. 2008. "A New Mode of Governing? Multi-level Governance between Cooperation and Conflict", en T. Conzelmann y R. Smith (eds.), *Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden: Nomos.
- Dahl, R. 1994. "A Democratic Dilemma", *Political Science Quarterly*, 109: 23-35.
- Eising, R. y Kohler-Koch, B. 1999. "Governance in the European Union: a comparative assessment", en B. Kohler-Koch y R. Eising (eds.), *Transforming Governance in the European Union*. Londres: Routledge.
- Farrell, H. y Héritier, A. 2005. "A rationalist-institutionalist explanation of endogenous regional integration", *Journal of European Public Policy*, 12: 273-290.
- George, S. 2004. "Themes and Issues in Multi-level Governance", en I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Greenwood, J. 2003. *Interest Representation in the European Union*. Hounds mills: Palgrave Macmillan.
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. R. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44: 936-957.
- Heinelt, H. y Niederhafner, S. 2008. "Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-Level System", *European Urban and Regional Studies*, 15: 173-87.
- Hix, S. 1998. "The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival", *Journal of European Public Policy*, 5: 38-65.
- Hooghe, L. 2002. "The Mobilisation of Territorial Interests and Multilevel Governance", en R. Balme, D. Chebane y V. Wright (dirs.), *L'action collective en Europe*. París: Presses de Sciences Po.
- Hooghe, L. y Marks, G. 1996. "Restructuration territoriale au sein de l'Union européenne: les pressions régionales", en V. Wright y S. Cassese (dirs.), *La recomposition de l'État en Europe*. París: La Découverte.

- Hooghe, L. y Marks, G. 1997. "The Making of a polity: the Struggle over European Integration", *European Integration online Papers*, 1: 4.
- Hueglin, T. O. 1999. "Government, governance, govern mentality: understanding the EU as a project of universalism", en B. Kohler-Koch y R. Eising (eds.), *Transforming of Governance in the European Union*. Londres: Routledge.
- Hueglin, T.O. y A. Fenna. 2006. *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Toronto: Broadview Press.
- Jachtenfuchs, M. 2001. "The Governance Approach to European Integration", *Journal of Common Market Studies*, 39: 245-264.
- Jachtenfuchs, M. y Kohler-Koch, B. 2004. "Governance and Institutional Development", en A. Wiener y T. Díez, *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Jeffery, C. 1996. "Farewell the Third Level? The German *Länder* and the European Policy Process", *Regional and Federal Studies*, 6: 56-75.
- Jeffery, C. 2000. "Sub-National Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?", *Journal of Common Market Studies*, 38: 1-23.
- Jordan, A. 2001. "The European Union: an evolving system of multi-level governance... or government?", *Policy & Politics*, 29: 193-208.
- Kassim, H. 1994. "Policy Networks, Networks and European Union Policy Making: A Sceptical View", *West European Politics*, 17: 15-27.
- Keating, M. 1997. "Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe?", en P. Le Galès y C. Lequesne, *Les paradoxes des régions en Europe*. París: La Découverte.
- Kerremans, B. 2000. "Determining a European policy in a multi-level setting: the case of specialised co-ordination in Belgium", *Regional and Federal Studies*, 10: 36-61.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance*. Nueva Delhi: Sage Publications.
- Lijphart, A. 1969. "Consociational Democracy", *World Politics*, enero, 207-225.
- Majone, G. 1994. "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, 17: 77-101.
- March, J. G. y Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.
- Mariscal, N. 2003. *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Tecnos.
- Marks, G. 1996. "An Actor-Centred Approach to Multi-level Governance", *Regional and Federal Studies*, 6: 20-38.
- Marks, G., Hooghe, L. y Blank, K. 1996. "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34: 341-378.
- Marks, G. y Hooghe, L. 2004. "Contrasting Visions of Multi-level Governance", en I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Morata, F. 1996. "Crisis del Estado y gobernanza cooperativa territorial", en F. Letamendía (coord.), *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*. Madrid: Fundamentos.
- Morata, F. 2006. "Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea", en F. Morata (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Moravcsik, A. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31: 473-524.
- Moravcsik, A. 2001. "Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality", en K. Nicolaïdis y R. Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsson, J. 2003. "Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system search", *Journal of European Public Policy*, 10: 283-300.
- Papadopoulos, Y. 2008. "Problems of Democratic Accountability in Network and Multi-Level Governance", en T. Conzelmann y R. Smith (eds.), *Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden: Nomos.
- Pasquier, R. 2004. *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Peters, B. G. 1997. "Escaping the joint-decision trap: repetition and sectorial politics in the European Union", *West European Politics*, 20: 22-36.
- Peters, B. G. y Pierre, J. 2001. "Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance", *Policy & Politics*, 29: 131-135.
- Peters, B. G. y Pierre, J. 2004. "Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?", en I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Peterson, J. 1995a. "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis", *Journal of European Public Policy*, 2: 69-93.
- Peterson, J. 1995b. "Policy Networks and European Policy Making: A Reply to Kassim", *West European Politics*, 18: 389-407.
- Piattoni, S. 2009. "Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis", *Journal of European Integration*, 31: 163-80.
- Pierson, P. 1996. "The Path to European Integration: a Historical Institutionalist Analysis", *Comparative Political Studies*, 29: 123-163.
- Pierson, P. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94: 251-267.
- Pollack, M. A. 1994. "Creeping Competences: The Expanding agenda of the European Community", *Journal of Public Policy*, 14: 95-145.
- Pollack, M. A. 2000. "The End of Creeping Competence? EU Policy-Making since Maastricht", *Journal of Common Market Studies*, 38: 519-38.
- Pollack, M. A. 2005. "Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?", *Annual Review of Political Science*, 7: 357-398.
- Putnam, R., Leonardi, R. y Nanetti, R. 1993. *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

- Richardson, J. 2006. "Policy-making in the EU: interests, ideas and garbage cans of primeval soup", en J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, 3^a ed. Londres: Routledge.
- Rosamond, B. 2000. "Theories of European Integration", *The European Union Series*. Hounds Mills: Palgrave.
- Rosenau, J. N. y Czempiel, E.-O. (eds.) 1993. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, F. W. 1988. "The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration", *Public Administration*, 66: 239-78.
- Scharpf, F. W. 2000. *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?* Madrid: Alianza Editorial.
- Smith, A. 1997. "Studying Multi-level Governance: Examples from French Translations of the Structural Funds", *Public Administration*, 75: 711-729.
- Stoker, G. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, 155: 17-28.
- Stone Sweet, A. y Sandholtz, W. 1998. "Integration, Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity", en W. Sandholtz y A. Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, P. 1975. "The Politics of the European Communities: The Confederal Phase", *World Politics*, 27, 336-360.
- Warleigh, A. 2000. "History Repeating? Framework Theory and Europe's Multi-Level Confederation", *Journal of European Integration*, 22: 173-200.
- Warleigh, A. 2002. "Institutions, institutionalism and decision making in the EU", en A. Warleigh (ed.), *Understanding EU institutions*. Londres: Routledge.
- Weiler, J. H. H. 2001. "Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg", en K. Nicolaidis y R. Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press: 54-70.
- Wessels, W. 1997. "An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes", *Journal of Common Market Studies*, 35: 267-299.

Presentado para evaluación: 1 de abril de 2008

Aceptado para publicación: 29 de septiembre de 2009

CRISTINA ARES CASTRO CONDE, Universidad de Santiago de Compostela
cristina.ares@usc.es

Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración y diplomada en Estudios Europeos por el Colegio de Europa de Brujas (Bélgica). En la actualidad, es profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela.