

# “¿Tenemos las políticas públicas que necesitamos? Gobernanza y factores de cambio en la política y en las políticas”

*Joan Subirats Humet*



---

Joan Subirats es Dr. en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Actualmente es catedrático de Ciencia Política e investigador y responsable del programa de doctorado del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) (<http://igop.uab.es>) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido profesor visitante en diversas universidades europeas y americanas. Se ha especializado en temas de gobernanza, gestión pública y en el análisis de políticas públicas y exclusión social, así como en problemas de innovación democrática, sociedad civil y gobierno multinivel, temas sobre los que ha publicado numerosísimos libros y artículos.

---



## Introducción

Queremos aquí defender la necesidad de cambiar la política y las políticas. Y queremos hacerlo desde la defensa de la política como el mejor mecanismo que hemos encontrado para tratar de resolver de forma pacífica y consensuada los conflictos de intereses y las dificultades crecientes para poder decidir en torno a los problemas que la convivencia genera. La forma de decidir de la política en democracia no se ha basado nunca en estrictos criterios de excelencia técnica o de racionalidad científica, sino en encontrar espacios de acuerdo y de viabilidad social que permitieran, sino resolver definitivamente los conflictos planteados, al menos acomodar intereses y trazar vías de consenso.

Lo que ocurre en estos momentos, es que han cambiado muchos de los escenarios y parámetros en que se había ido basando la política para poder tomar decisiones. Y esos cambios han provocado una mucha mayor complejidad tanto para definir los problemas con los que colectivamente nos enfrentamos, como, lógicamente, para poder tratar de resolverlos o mitigarlos. Los factores que contribuyen a ello son variados y su combinación ha ido aumentando la sensación de bloqueo o de laberinto cada vez que se abordan temas públicos de especial relevancia. Nuestras referencias son propias del contexto español y europeo, pero consideramos que si bien la magnitud y la dimensión de los problemas no son los mismos en Europa que en América Latina, el tipo de problemáticas y las carencias del sistema político para abordarlas, son notablemente parecidas.

La hipótesis con la que abordamos este trabajo es que el gran cambio productivo, social y familiar que se ha ido produciendo en estos últimos años, a caballo de la revolución tecnológica y de la globalización, ha sido lo que ha descolocado al entramado político-institucional, haciendo entrar en crisis (entendemos que de manera definitiva) las formas tradicionales e institucionales de hacer política y tomar decisiones. Estamos por tanto situados en un escenario de transición. Sin demasiadas certidumbres sobre el lugar en el que nos encontramos, ni mucho menos sobre el sitio al que nos dirigimos.

El término gobernanza aparece a menudo como nueva respuesta a la crisis de los paradigmas y de las rutinas institucionales que habíamos ido construyendo en escenarios más estables. El problema es que utilizamos de tantas formas posibles la "respuesta" de la gobernanza que muchas veces no sabemos a qué pregunta trata de responder.

En estas breves páginas apuntaremos a algunas de las preguntas que nos preocupan y trataremos de analizar la capacidad de respuesta del polisémico término de gobernanza. Se repasarán primero los viejos y nuevos conflictos con que se enfrentan hoy la política y las políticas públicas. Conflictos y problemas que nos permiten hablar de cambio de época, y que nos sitúan ante la necesidad de cambiar la forma de hacer política y el diseño y formato de las políticas públicas que habíamos ido construyendo a lo largo de estos últimos treinta años. En una segunda parte, se abordan esos nuevos marcos conceptuales sobre los que construir nueva política y nuevas políticas, y es en ese marco cuando se avanzan algunos elementos para conceptualizar la idea de gobernanza. Finalmente, el artículo acaba con algunas ideas sobre la idea de gobierno en red y sus efectos en la gestión y el análisis de las políticas públicas.

## **1. Nuevos y viejos conflictos. Problemas y políticas de respuesta**

Los años 70 marcan el inicio de una transición, aún no resuelta, hacia paradigmas alternativos de regulación del conflicto social, respondiendo así a la crisis de los modos tradicionales de gobierno. En efecto, tras la segunda conflagración mundial del siglo XX, y en torno a los principios socialdemócratas y democristianos, se fue consolidando en Europa un equilibrio entre economía libre de mercado y políticas sociales de redistribución, todo ello enmarcado en formas de gobierno democráticas y de pacto entre fuerzas políticas y agentes sociales. A caballo de las presiones del capitalismo financiero en los años 70 (crisis fiscal, "huelga de capitales",...), y de los efectos de las crisis energéticas, se presiona a los gobiernos para que reduzcan y redimensionen su capacidad de regulación y tasación sobre los flujos de capital. Es en ese contexto en el que se cuestiona la capacidad real que tienen los gobiernos para dirigir y controlar el cambio social (crisis de gobernabilidad), proponiendo a su vez el retorno al mercado como la única forma plausible, eficiente y efectiva de regulación de las necesidades sociales.

La crisis de gobernabilidad a la cual hacemos referencia contenía una doble dimensión, afectando tanto a los fundamentos de la legitimidad democrática de los Estados, como a su capacidad para dar respuestas eficientes y eficaces a nuevas demandas y nuevos retos sociales. Coinciden pues diversos factores. Por una lado, una rápida transición de una economía productiva a una economía con fuertes componentes financieros, aprovechando el rapidísimo cambio tecnológico y la pérdida de centralidad y de estabilidad del trabajo como componente central de estructuración social. Asimismo, a finales de siglo, se va constatando un fuerte proceso de individualización y de reestructuración de los espacios de socialización como la familia. Todo ello conlleva que las formas de articulación social (familias, lugares de trabajo, organizaciones políticas y sindicales, barrios y comunidades,...) se debiliten y se vuelvan menos capaces de encauzar y gestionar los conflictos. Tratemos de repasar los aspectos fundamentales de esos cambios y sus efectos en las políticas que habían estado pensadas para responder a otras situaciones y escenarios.

Sin duda, la enorme densidad y variedad de los cambios acaecidos en apenas tres décadas, y sus extraordinarios efectos sobre los momentos que vivimos, nos obligan a seleccionar algunos aspectos especialmente significativos que, desde nuestro punto de vista, expresan mejor las transformaciones que se han ido sucediendo, y los efectos en la vida cotidiana. Como ya hemos dicho, nuestra hipótesis es que sin ponernos mínimamente de acuerdo sobre cuales son los elementos de cambio, y como estos afectan nuestras vidas, nuestras formas de relacionarnos, de afrontar las desigualdades, los cambios en la educación o la vida urbana, difícilmente podremos afrontar la renovación de la política y de las políticas públicas que entendemos como necesarias, y entender que aporta en todo ello el concepto de gobernanza.

En este sentido, hemos optado, como primer punto, por centrar nuestro análisis en los temas vinculados a la vida de las personas. Los temas que precisamente estuvieron en la base de las políticas de bienestar, y sus efectos en la lucha contra las desigualdades. Trabajo, comunidad, familia, lazos, vínculos,..., son temas que siempre han estado presentes en las preocupaciones de las personas. Las luchas contra la desigualdad de los siglos XIX y XX marcaron los conflictos sociales y la agenda política durante muchos

años. Y la solución encontrada tras la tremenda y sangrienta conflagración que supuso la 2ª. Guerra Mundial, en parte como continuidad a las recetas de Roosevelt para salir de la crisis del New Deal, marcaron la segunda mitad del siglo XX y supusieron para muchos el punto álgido en Europa occidental de una forma civilizada de convivir. A eso le llamamos "Estado de Bienestar". Y es precisamente las dificultades y dudas que plantea el mantener y reforzar esa lógica de bienestar colectivo, de redistribución como respuesta a las desigualdades, lo que ahora inquieta y preocupa.

No hay duda de que estamos viviendo cambios muy profundos en los aspectos fundamentales que asentaron las sociedades industriales avanzadas del siglo XX. Y ello es así tanto desde el punto de vista productivo y tecnológico, como desde el punto de vista de estructura y composición social. Somos ya plenamente conscientes de que la mundialización económica, construida sobre la base de la revolución en los sistemas de información, ha permitido avanzar hacia un mercado mundial, en el que las distancias cuentan menos, y dónde el aprovechamiento de los costes diferenciales a escala planetaria ha desarticulado empresas y plantas de producción. A la hora de buscar beneficio, predomina en el mercado la lógica financiera por encima de la directamente productiva. Palabras como flexibilización, adaptabilidad o movilidad han reemplazado a especialización, estabilidad o continuidad. La sociedad del conocimiento busca el valor diferencial, la fuente del beneficio y de la productividad en el capital intelectual frente a las lógicas anteriores centradas en el capital físico y humano. Y al mismo tiempo, el trabajo como factor vital estructurante, pierde peso. Ya nadie piensa seriamente en un trabajo como algo vinculado a una trayectoria vital. Y, al mismo tiempo y de manera contradictoria, sólo consideramos trabajo un conjunto de labores que van precarizándose y que tienden a reducirse cada día que pasa, y mientras, otras muchas cosas que hacemos, socialmente útiles, las seguimos considerando como no trabajo. En definitiva, el capital se nos ha hecho global y permanentemente movilizable y movilizad, mientras el trabajo sólo es local, y cada vez es menos permanente, más condicionado por la volatilidad del espacio productivo.

Por otra parte, nos habíamos acostumbrado a estructuras sociales relativamente estables y previsibles. Hemos asistido a la rápida conversión de una sociedad estratificada en una realidad social en la que encontramos

una significativa multiplicidad de los ejes de desigualdad y de conflicto. Si antes, las situaciones carenciales y problemáticas se concentraban en sectores sociales que disponían de mucha experiencia histórica acumulada al respecto, y que habían ido sabiendo desarrollar respuestas más o menos institucionalizadas, ahora el riesgo se ha democratizado, castigando más severamente a los de siempre, pero golpeando también a nuevas capas y personas (Beck, 1998). No hay duda que se dan nuevas posibilidades de ascenso y movilidad social que antes eran mucho más episódicas. Mientras, por otro lado, encontramos también nuevos e inéditos espacios de pobreza y de dificultad en el sobrevivir diario. Frente a la anterior estructura social de grandes agregados y de importantes continuidades, tenemos hoy un mosaico cada vez más fragmentado de situaciones de pobreza, de riqueza, de fracaso y de éxito. Y esa mayor heterogeneidad, esa mayor individualización de los itinerarios vitales, genera sin duda menor agregación de intereses, más fragmentación de proyectos y estrategias, lo que conduce a un mayor grado de complejidad a la hora de buscar soluciones que contenten, sino a todos, a una mayoría más o menos consistente.

Las familias se resienten también de esos cambios (Beck-Beck Gernsheim, 2002). El ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía en la época industrial. Los hombres trabajaban fuera del hogar, mientras las mujeres asumían sus responsabilidades reproductoras, cuidando marido, hijos y ancianos. Las mujeres no precisaban formación específica, y su posición era dependiente económica y socialmente. El escenario es hoy muy distinto. La equiparación formativa entre hombres y mujeres es muy alta. La incorporación de las mujeres al mundo laboral aumenta sin cesar, a pesar de las evidentes discriminaciones que se mantienen. Pero, al lado de lo muy positivo que resultan esos cambios para devolver a las mujeres toda su dignidad personal, lo cierto es que los roles en el seno del hogar apenas sí se han modificado. Crecen las tensiones por la doble jornada laboral de las mujeres, se incrementan las separaciones y aumentan también las familias en las que sólo la mujer cuida de los hijos. Y, con todo ello, se provocan nuevas inestabilidades sociales, nuevos filones de exclusión, en los que la variable género resulta determinante. No es ajeno a todo ello, el muy positivo, pero al mismo tiempo problemático, alargamiento de la esperanza de vida. Una expectativa de vida crecientemente ampliada, y que va dinamitando las pautas, servicios y políticas que

fueron estableciéndose a partir de una edad considerada "mojón" vital, que separaba la edad útil de la superflua, la edad productiva de la improductiva, la autonomía de la dependencia. Hoy esas ideas preconcebidas, y tanto tiempo mantenidas, están saltando por los aires, lo que obliga a todos a reposicionar concepciones, políticas y conductas.

En ese contexto institucional, las políticas públicas que fueron concretando la filosofía del Estado de Bienestar, se han ido volviendo poco operativas, poco capaces de incorporar las nuevas demandas, las nuevas sensibilidades, o tienen una posición débil ante nuevos problemas. Las políticas de bienestar se construyeron desde lógicas de respuesta a demandas que se presumían homogéneas y diferenciadas, y se gestionaron de manera rígida y burocrática. Mientras hoy tenemos un escenario en el que las demandas, por las razones apuntadas más arriba, son cada vez más heterogéneas, pero al mismo tiempo llenas de multiplicidad en su forma de presentarse, y sólo pueden ser abordadas desde formas de gestión flexibles y desburocratizadas.

Las fuentes de socialización y de seguridad para las personas, más habitualmente consideradas como tales, han sido y son la familia, la comunidad o el entorno social dónde se vive, la escuela, el trabajo y los vínculos que en el mismo se despliegan, y la capacidad de protección social más o menos grande que cada Estado ha ido desarrollando a lo largo del tiempo. Hemos ya mencionado repetidamente los factores de cambios que en los últimos tiempos han ido incidiendo en cada uno de estos espacios o esferas de socialización y de seguridad. Desde los cambios en las estructuras y los roles familiares, hasta la creciente complejidad y heterogeneidad de los entornos sociales o la vertiginosa y continuada precarización del mundo laboral. Las instituciones públicas han ido viendo crecer su agenda de intervención y han aumentado y diversificado el alcance y los instrumentos de sus políticas públicas, pero aún así, el gran cambio de escenario ha dejado en entredicho las formas tradicionales, homogeneizadoras y segmentadas en que estas políticas operan (Bauman, 2003).

En un escenario de creciente individualización, dónde los espacios y esferas de socialización son más frágiles y discontinuos, las políticas tradicionales tienen más dificultades de ser efectivas, puesto que su especialización y segmentación (en políticas sectoriales como salud, educación,



vivienda, trabajo, servicios sociales,...), anteriormente quedaba compensada por la capacidad de articulación que ofrecía el trabajo, el entorno social o la familia.

La combinación de este conjunto de cambios y de factores, ha vuelto a poner de relieve la importancia de operar de manera simultánea en todos aquellos aspectos que puedan favorecer trayectorias vitales que aprovechen mejor las nuevas oportunidades y la autonomía conquistada, y que al mismo tiempo tengan en cuenta las desigualdades de origen y de posibilidades de unas personas en relación a las otras.

Todo apunta a que hará falta saber dar respuesta de manera diversificada y personalizada a situaciones que casi siempre se resisten a ser abordadas desde lógicas de estandarización (que son las más habituales en las administraciones públicas). De esta manera, conviene ir adaptando los dispositivos de intervención más en clave de acompañamiento vital, que no a través de la multiplicación y diversificación de prestaciones o de las ayudas puntuales o continuadas.

Una lógica de este tipo nos conduce a pensar las políticas de apoyo a las familias de tal manera que combinen recursos diversificados (dinero, tiempo, apoyo personal,...), y por lo tanto haría falta ir superando las estrecheces de perspectiva y las rigideces organizativas que la actual estructuración administrativa genera. Es evidente que si se trabaja en una lógica de ciclo vital y de apoyo integral a las familias, será necesario avanzar en la organización de las políticas en clave intersectorial, evitando que sea uno de los sectores (sanidad, servicios sociales,...) el que acabe coordinando a los demás, si no más bien generando un espacio de intersectorialidad que sea el más cercano posible a las personas y colectivos afectados. La esfera local parece, en este sentido, la más adecuada, para facilitar atención personalizada y una mejor eficacia general. La perspectiva de ciclo vital, implica también pensar en una lógica temporal más de acompañamiento que de intervención puntual, y por lo tanto hará falta establecer mecanismos de intervención que, actuando en una fase vital determinada, puedan tener un carácter acumulativo en fases posteriores, favoreciendo la combinación de recursos y de apoyo, en una lógica que favorezca la autonomía y la seguridad.

Lo que hace falta considerar es que junto a los elementos que tradicionalmente han preocupado y siguen preocupando a las personas, como son los temas de salud, los peligros de no poder valerse por sí mismos y de manera autónoma, los peligros de quedarse sin trabajo o los riesgos asociados a la vejez, los nuevos tiempos que corren, incorporan nuevas vulnerabilidades y riesgos. Estas vulnerabilidades y riesgos se asocian a las dificultades de combinar procesos de cuidado, atención y formación a las familias con los ritmos e incertidumbres del mundo del trabajo hoy en día. Considerando además los grandes cambios producidos en los roles de hombre y mujer, en el papel de la formación a lo largo de la vida y los significativos alargamientos de las expectativas de vida.

En definitiva se apunta a modificar la perspectiva de las políticas públicas, incorporando una perspectiva no sólo individual, si no también familiar y comunitaria; y al mismo tiempo buscando lógicas más de acompañamiento vital que no de intervención puntual, reorganizando los mecanismos de provisión de servicios para hacerlos más intersectoriales y más próximos a las personas. En definitiva, pensando más en como abordar los diferentes aspectos y momentos de la vida de las personas, que no en las lógicas sectorializadas y especializadas que caracterizan las políticas públicas hoy en día.

Nos enfrentamos pues, no sólo a una crisis económica, sino también a profundos cambios en los procesos productivos, en los espacios sociales y familiares. Aumenta la inividualización y la diversificación de intereses y perspectivas. Las políticas públicas han de saber responder a esos nuevos retos, incorporando a los procesos decisionales a los actores, colectivos y personas involucradas en los mismos. Y ello debe hacerse desde la proximidad, buscando la atención a la diversidad y la capacidad de mantener la cohesión social. Necesitamos políticas más compartidas y más estratégicas, no para salir coyunturalmente de la "crisis", sino para mejorar nuestra capacidad de adaptación a una nueva época.

La inmigración, en el contexto hasta ahora mencionado, ha significado un importante factor de aceleración de la heterogeneidad social, modificando de manera drástica muchas de nuestras ciudades y pueblos. Si la movilidad social es un fenómeno que no podemos caracterizar como nuevo, y de hecho España fue durante décadas un país de inmigrantes, lo cierto es que

en estos últimos años la fuerza e intensidad de los flujos de inmigración ha sido espectacular en todo el mundo, y de manera muy especial en España. De hecho, en la última década sólo los Estados Unidos superan a España en recepción de inmigrantes. Las dinámicas de regularización-irregularidad-regularización, han ido sucediéndose, y ha faltado una verdadera política de inmigración, más allá de las regulaciones sobre acceso e intentos de gobernar los flujos. La distribución por el territorio ha sido muy irregular, pero en general podríamos decir que han sido más las comunidades autónomas y sobre todo los ayuntamientos los que han tenido que asumir las medidas de integración y acomodación de las grandes cifras de inmigrantes, que han rejuvenecido pirámides de edad, han cubierto tareas y trabajos que pocos españoles querían cubrir, y asimismo han aumentado los problemas de precarización y exclusión ya mencionados.

Lo más significativo, desde el punto de vista que aquí tratamos de exponer, es lo que supone la inmigración como factor de incremento de la heterogeneidad y diversidad social, y lo que ello implica de reto a unas políticas públicas que sufren de problemas de adaptación a realidades cambiantes. Las tensiones entre incorporarlos a las prestaciones universales de servicios o focalizar su atención, o la competencia que suponen en los eslabones más frágiles en el acceso a servicios, se han ido incrementando en estos últimos tiempos, a medida que la crisis económica ha suscitado más y más inquietudes. Lo que resulta preocupante por los efectos que puede tener en las dinámicas políticas y de convivencia social.

En estas notas finales de este apartado, queremos centrarnos en aquellos aspectos centrales de lo visto hasta ahora. Por un lado, el cambio social. La situación presenta a inicios del siglo XXI, algunos grandes vectores de transformación:

El paso de unas trayectorias individuales relativamente previsibles y seguras, a un escenario en el que las perspectivas y recorridos vitales de las personas vienen dominados por las incertidumbres y la sensación de riesgo;

El tránsito de una sociedad que podía ser explicada a partir de ejes de desigualdad esencialmente verticales (arriba-abajo) y materiales, a una sociedad en la que se hacen más frágiles o se rompen los vínculos de integración social (dentro-fuera);

el paso de una sociedad de clases a una sociedad atravesada por múltiples ejes de desigualdad y de diversificación social, generando por tanto una mucha mayor complejidad en el diagnóstico y en la búsqueda de soluciones

## 2. ¿Nuevas políticas, nueva política?

Las políticas, en sus diversos componentes y a partir de los principios propios de los diversos Estados de Bienestar, tendieron a configurarse de manera universalista, y se caracterizaron por "pensarse" y "producirse" de manera poco diversificada o personalizada, ya que se partía del supuesto de que era necesario responder a necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Por otra parte, el diseño de estas políticas se hizo de manera acumulativa: a cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le fueron correspondiendo nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos "negociados" administrativos, nuevas especializaciones profesionales. Todo ello no generó excesivos problemas, mientras se mantuvieron en pie los fuertes lazos sociales, las dinámicas sociales comunitarias o los grandes agregados sociales, ya que eran estos colectivos los que acababan integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. En España, alcanzamos la posibilidad de incorporarnos al sistema democrático europeo, justo cuando se estaba desmoronando el consenso democristiano-socialdemócrata, en palabras de Dahrendorf, y se empezaba a discutir el papel del Estado en la economía y en la sociedad. Las políticas públicas, habían pasado su época dorada entre 1945 y 1975, desplegándose y diversificándose, construyendo fuertes entramados administrativos de respuesta. Pero, en la década de los 70 inició un proceso irreversible de erosión de las viejas certezas y de los grandes marcos de encuadramiento social, a medida que el sistema productivo (y financiero) se reconvertía de arriba a abajo. Los cambios sociales no han tenido correlatos de cambio paralelos en las esferas político-administrativas. Hoy, a la desintegración social y a las renovadas dinámicas individualizadoras, le siguen correspondiendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas. La cosa ya no funciona tan bien como antes. Se pierde eficacia y legitimidad.

Podemos afirmar que el bienestar social, va cada vez viéndose menos como una reivindicación global, para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. De ser entendido el bienestar como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-homogeneidad-redistribución), va siendo cada vez más visto como una nueva forma de entender las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-reconocimiento-participación).

El punto clave de las políticas públicas de nueva generación, sigue siendo la lucha contra las desigualdades, pero reconociendo las diferencias, y con una fuerte defensa de la autonomía individual, entendida como situación en la que no se da una situación de dominación de unos sobre otros, sean estos quiénes sean. Se aspira a una fuerte equidad, valorizando la diversidad y apostando por que cada quién pueda seguir sus trayectorias vitales y personales desde su autonomía. No deberíamos imaginar que podemos seguir separando las políticas públicas de los derroteros por los cuales transita la economía y sus políticas. Si algo está claro tras el grave episodio de crisis actual, es que cada vez más estamos obligados a "desnaturalizar" la economía, evitando que situemos el debate sobre "lo económico" como si fuera algo que está fuera del debate social y político. Un buen ejemplo de lo que debemos hacer, es el intento de dos premios Nobel, Amartya Sen y John Stiglitz, para tratar de reconfigurar el concepto de Producto Interior Bruto, que en las últimas décadas ha venido constituyendo el parámetro fundamental de medición de la riqueza de un país, cuando, como dicen esos mismos intelectuales y especialistas, ello deja fuera de los parámetros de medición elementos vitalmente y socialmente muy valiosos. No es ajeno a ello el debate sobre lo que es "trabajo productivo", desde el punto de vista del mercado, de lo que es trabajo socialmente útil. Esa simple distinción puede permitirnos cambiar las perspectivas conceptuales sobre como enfocamos el alargamiento de la vida, o las tareas asociadas a los cuidados y atención doméstica.

En definitiva, después de todo lo visto, nos quedan algunas cosas claras y muchos interrogantes. Los procesos de inclusión y exclusión son sociales,

y no pueden reducirse a meras fórmulas sectorializadas (Subirats, 2004). Son procesos de riesgo personal y colectivo. Son procesos muy vinculados al territorio más próximo. Son procesos en los que individuo, comunidad y relaciones sociales son elementos clave. Son procesos definitivamente participativos y abiertos. Pero, desde esta concepción, probablemente es necesario avanzar en temas que son hoy por hoy aún grandes interrogantes. ¿Lograremos ampliar nuestra actual concepción del trabajo, haciendo que vaya más allá de lo que hoy se considera empleo en una lógica de mercado? ¿Podremos configurar formas de trabajo social y familiar cuyo valor sea reconocido socialmente y sea retribuido como tal? Para poder avanzar hacia una concepción tan rica como la que aquí dibujamos de inclusión, ¿no sería necesario disponer de un zócalo seguro como el que constituiría una renta de básica universal, como derecho de ciudadanía social, para poder garantizar una base vital a todos? (Noguera, 2000; Raventós, 2001)

Lo que queda claro es que los cambios en los problemas que afectan a las personas son enormes, y justifican el calificativo de cambio de época. Las políticas públicas, queda claro también, que no pueden responder como antes a la nueva realidad. Todo ello sigue conduciéndonos a las preguntas originales que explican este trabajo. ¿Cómo cambiar la política y las políticas para poder enfrentarnos mejor a los nuevos retos?

### 3. Política, políticas y gobernanza

Frente a esa realidad cambiante, se habla de Governance<sup>30</sup> como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos. Avancemos en los orígenes del término y frente a que nuevo marco social e institucionales pretende utilizar.

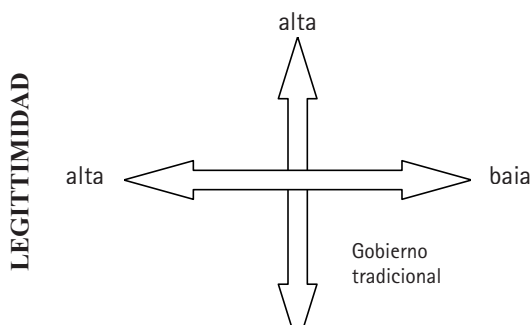
---

<sup>30</sup> *En inglés el concepto de Governance (Gobernanza) ha ido adquiriendo significado por contraposición al Government (Gobierno), entendido en este caso como gobierno tradicional. En diversas lenguas se ha traducido el término Governance, pero en otros casos se utiliza como sinónimos "gobierno en red" o "gobierno relacional".*

### 3.1. Insuficiencias del sistema representativo y procesos de desafección democrática frente a la creciente complejidad social

En efecto, todo ello ocurre en momentos en que la democracia representativa, al mismo tiempo que se ha ido expandiendo y consolidando como sistema de regulación política por todo el mundo, ha empezado asimismo a presentar algunos síntomas preocupantes de agotamiento. Las democracias occidentales han experimentado en los últimos años un aumento continuado de la abstención electoral y un descenso significativo en las tasas de afiliación en los partidos políticos y los grupos de interés. El desinterés, el escepticismo y el distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política tradicional, basada en la participación a través de los partidos, las grandes organizaciones corporativas y las elecciones apuntan hacia un cierto estancamiento del modelo democrático predominante (Norris, 1999). La deriva delegativa de nuestras democracias comienza a ser cuestionada en un nuevo contexto cultural marcado por el predominio de nuevos valores postmaterialistas, o por la emergencia de una sociedad más reflexiva, en la cual los individuos se muestran cada vez menos dispuestos a jugar roles pasivos y reivindican un papel más activo y protagonista en los procesos políticos.

Figura 1. Legitimidad y funcionalidad de la acción de gobierno

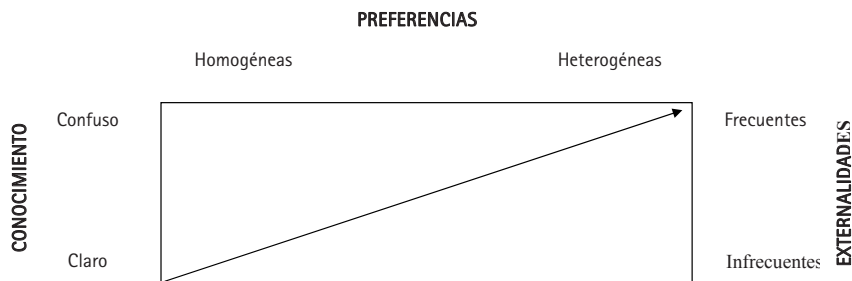


Fuente: elaboración propia

Tal como trata de reflejar la figura 1, el gobierno democrático tradicional se encuentra hoy con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo, incierto y di-

námico, y la legitimidad democrática de las instituciones públicas se va deteriorando ante una ciudadanía más reflexiva y crítica, con nuevos valores, que no se sienten satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos.

Figura 2. Nuevas dificultades de gobierno



Fuente: elaboración propia

Observamos asimismo que, la propia evolución social ya esquematizada, agrega niveles de complejidad que resultan cada vez más difíciles de encauzar a partir de los instrumentos tradicionales de gobierno y gestión del conflicto. Como trata de expresar la Figura 2, los niveles de complejidad aumentan, debido a varios factores. Por un lado, el hecho que el aumento de heterogeneidad, provoca que la agregación de preferencias se produzca de manera mucho menos habitual. Las demandas que llegan a los poderes públicos son cada vez más fragmentadas y diversificadas. Los parámetros de la acción colectiva han ido sectorializándose, y cada vez encontramos colectivos más reducidos que expresan demandas más específicas y propias. Desde el "home schooling" como demanda dirigida a los responsables de la educación pública, hasta la recuperación de la demanda de "partos naturales" en la sanidad pública, o la exigencia de incorporar políticas del tiempo en las políticas sociales y urbanas, por poner sólo algunos ejemplos de la realidad presente. Por otro lado, las externalidades aumentan, y ante cada intervención pública surgen núcleos de rechazo no siempre asimilables e integrables por parte de los agentes sociales tradicionales (desde las asociaciones de vecinos a los sindicatos). El aumento de la importancia y



significación del conocimiento en el diagnóstico, elaboración y puesta en práctica de las políticas, casi nunca viene acompañada de un aumento de las certezas sobre cual es el problema a afrontar ni sobre cuales son las mejores alternativas de respuesta. Y, frente a todo ello, nuestras sociedades son cada vez más reacias a aceptar lógicas de "command and control" que de manera jerárquica decidan por todos sin agotar las vías de consulta y participación. El resultado final es eso que hemos venido en denominar de manera genérica como "aumento de la complejidad en la acción pública".

### *3.2. Gobernanza como respuesta*

Es en ese escenario de crisis de las formas tradicionales de gobierno, en el que surge el término "gobernanza" como promesa de una nueva forma de afrontar el ejercicio de la acción de gobierno, entendida como un eslabón superior de afrontar esa complejidad social, técnica y de ejercicio de autoridad. No es extraño pues que un punto común en la literatura existente sobre gobernanza es remarcar la indeterminación y el elevado grado de ambigüedad del mismo concepto. En palabras de R.A.W. Rhodes(1997), el concepto de la gobernanza ha venido a definir "un nuevo proceso de gobierno, una condición distinta de regulación social; un nuevo método a través del cual la sociedad es gobernada". Sin embargo, una vez acordada esta definición básica, la confusión conceptual, la ambigüedad y la controversia teórica han ido proliferando en la literatura existente. La gobernanza ha tomado acepciones muy diversas: en tanto que concreción de las dinámicas procedentes de la llamada "Nueva Gestión Pública", en tanto que un nuevo sistema de interdependencia internacional, en tanto que un sistema sociocibernético de gobierno, o en tanto que redes de política. También algunos autores, como Hirsch, identifican el gobierno en red con la innovación democrática: "todas aquellas nuevas prácticas de coordinación a través de redes, partnerships y fórums deliberativos que nacen de las ruinas de la representación centralizada, jerárquica y corporativa" (Hirsch, 1972).

Con el fin de poner un poco de orden en el marco de esta disparidad de criterio presentamos tres proposiciones, directamente interrelacionadas entre si, que entendemos constituyen el núcleo conceptual de lo que parece apuntar como nuevo paradigma:

*3.2.1. La gobernanza implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político.*

Esta complejidad viene motivada por la diversidad implícita en la existencia de múltiples actores que incorporan al proceso político una multiplicidad de valores, objetivos y preferencias. Y en segundo lugar, por la incertidumbre que provoca el cambio permanente, la erosión de las certezas cognitivas y la inestabilidad del conocimiento. Gobernar, no puede seguir siendo la tarea de unos pocos expertos aplicando conocimientos contrastados, sino que deber ser concebido como un proceso de aprendizaje social en donde múltiples actores aportan sus conocimientos, sus propias percepciones de la realidad y tratan de llegar a definiciones compartidas de los problemas .

*3.2.2. La gobernanza implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales*

En este escenario, el conocimiento se encuentra disperso entre una multiplicidad de actores con sus propias definiciones de los problemas. La autoridad es un concepto difuso que sólo puede desarrollarse en un marco de negociación permanente. Los recursos para el desarrollo eficaz de las políticas están distribuidos entre una multiplicidad de sujetos. Y, finalmente, las intervenciones públicas provocan una serie de efectos difíciles de prever. Más concretamente, la diversidad de actores susceptibles de participar en el marco de estas redes responde a una triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades de gobierno:

- a) El gobierno multinivel, entendiéndolo como tal "un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales".
- b) La transversalidad, en tanto que sistema organizativo del sector público que pone en interrelación a diferentes áreas temáticas, departamentos y organizaciones públicas en el marco de proyectos compartidos.

c) La participación social, es decir, frente a la concepción tradicional que situaba a la sociedad como el objeto de la acción de gobierno y a los poderes públicos como al sujeto, la Gobernanza remarca el carácter confuso y ambiguo de la separación entre la esfera pública y la privada y, a la vez, resitúa las responsabilidades colectivas en un espacio compartido entre estas dos esferas.

### *3.2.3. La gobernanza conlleva una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno*

La resultante de la gobernanza o del gobierno en red, no puede ser atribuida al "ejecutivo", sino que es más bien el producto espontáneo, acomodaticio y en cierto modo imprevisto de una interacción compleja entre múltiples actores de naturaleza muy diversa. Mientras el paradigma tradicional establecía una clara separación entre la esfera pública y la esfera privada, entendía que los sujetos únicos de la acción del gobierno eran los poderes públicos y concebía la esfera privada como el objeto pasivo de la acción de gobierno, la gobernanza apunta hacia un escenario en donde la frontera entre las dos esferas se difumina, las responsabilidades hacia lo colectivo se distribuyen entre múltiples actores y el poder político se encuentra absolutamente disperso entre una gran diversidad de sujetos.

A pesar de todo lo dicho y precisamente por la ambigüedad que rodea al término, podríamos apuntar varios interrogantes en relación con la capacidad de producir políticas públicas democráticas a través de este nuevo paradigma:

- a) El gobierno en red implica una relativización de la legitimidad de las instituciones representativas como sujetos responsables de la acción de gobierno
- b) Si los procesos de gobierno se desarrollan ahora en el marco de redes compuestas por múltiples y diversos actores, ¿dónde quedan ahora los principios de la transparencia, la responsabilidad y la accountability democráticas? ¿Cómo se han tomado las decisiones, quién es ahora el responsable y quién debe pasar cuentas ante los ciudadanos?

c) La presencia y el poder que se le confiere en este escenario a actores como las organizaciones privadas y sociales, nos lleva a preguntarnos qué tipo de intereses se defienden en el marco de las redes, bajo qué criterios se toman las decisiones públicas, quién está representado y cómo podemos garantizar que el interés general es el criterio conductor de la toma de decisiones públicas.

d) Hasta qué punto las redes son inevitablemente espacios horizontales de intercambio y negociación entre actores iguales o bien, por el contrario, son espacios reproductores de las desigualdades y las jerarquías existentes en la realidad.

Todos estos interrogantes tienen una dimensión teórica básica pero también empírica (Llamazares-Marks, 1999). En definitiva, la gobernanza o gobierno en red no es un modelo simple e inequívoco que se refleje de forma mimética en cualquier situación. Las nuevas dinámicas de gobierno en red toman formas muy distintas dependiendo del contexto en que se desarrollen, de los actores implicados y de los valores, los intereses y los objetivos que orienten la conformación de los nuevos marcos organizativos. Lo que es innegable es que el escenario deja suficientes espacios para avanzar hacia una gobernanza de proximidad, abriendo nuevos escenarios de radicalidad y profundización democrática

#### *4. Consecuencias para la reconceptualización de la acción de gobierno desde una perspectiva de red*

Si aceptamos que tenemos una mayor multiplicidad de actores y de dinámicas de negociación, podríamos preguntarnos qué otras características distinguirían a estas nuevas formas de gobierno de las anteriores (Crouch, 2004). Si tratamos de examinar cuál sería el rol fundamental de la acción de gobierno, diríamos que sigue estando centrada en la capacidad de regulación de los conflictos por un lado, y, al mismo tiempo, para dirimir y lidiar con ellos desde una lógica de defensa de los intereses públicos o colectivos. Desde esta perspectiva, los gobiernos se nos presentan como entes que buscan el acuerdo y la cooperación ciudadana a partir de la definición de los intereses colectivos o generales, entendidos como superiores a los intereses particulares de los distintos actores e individuos. La cuestión subsiguiente sería analizar si lo que está en cuestión es esa perspectiva

legitimadora de la acción de los gobiernos o más bien lo que se discutiría sería la vía por la que tratan de conseguir ese resultado.

En primer lugar diríamos que los objetivos de los gobiernos no están en discusión, pero si lo están la forma en que esos objetivos se definen y, sobre todo, los procesos a través de los cuales esos objetivos buscan alcanzarse. Probablemente, no puede discutirse que es necesario fijar o definir ante cada conflicto o contraposición de intereses una posición "pública" o colectiva desde la que dirimir y transar. La legitimidad de la acción pública deriva de ello. Pero, lo que es más discutible es la forma en que se alcanza esa determinación de los intereses públicos. No creemos que pueda defenderse que ello sea simplemente el resultado de las instituciones sin procesos de interacción y negociación con otros actores sociales. Defenderíamos pues que la determinación de los intereses públicos, del interés general, es el resultado de un proceso colectivo.

Por otro lado, antes de discutir los nuevos procesos de ejercicio de la acción de gobierno, conviene que nos detengamos en aquellos aspectos que hasta ahora han caracterizado la labor de gobierno. Si buscamos los aspectos fundamentales de esa labor sin duda aceptaremos que la jerarquía y la especialización son los aspectos clave. Si nos referimos a la jerarquía o ejercicio de la autoridad, diríamos que el hipotético monopolio de esa labor de autoridad está hoy plenamente en discusión. No sólo por lo ya mencionado sobre la construcción colectiva de intereses generales, sino también por la propia competencia entre esferas o niveles de gobierno, todos ellos igualmente legitimados y buscando y defendiendo sus propios intereses y capacidades de gobierno. Lo complicado es imaginar cual es el proceso que convierte la intermediación de los intereses particulares en intereses colectivos o generales. Lo que entendemos, superada la visión monopolista y jerárquica del ejercicio del poder, es que ese proceso pasa por la capacidad de gestionar la red de forma que pueda acabar ejerciendo esa función de gobierno a través de la influencia. Al mismo tiempo, los flujos y relaciones que caracterizan las redes (aquello que el gobierno ha de gestionar) pueden ser competitivos y/o colaboradores, lo cual nos conduce a una visión del gobierno alejada del Leviatán hobbesiano.

Si nos referimos a la característica de especialización, la definiremos desde la atribución precisa de tareas y competencias a cada esfera de gobierno.

Así, se atribuye a cada ámbito gubernamental ciertos espacios de competencia, dejando fuera a otros. Esa división competencial se entiende como absoluta y dividiría claramente los espacios reservados a cada esfera gubernamental. En realidad, cada día tenemos ejemplos que nos demuestran lo incierto de tal concepción de la acción de gobierno. Más bien, las nuevas formas de gobierno no parten de esa lógica de especialización. No puede imaginarse que cada esfera gubernamental es una especie de contenedor totalmente estanco y autosostenido. La idea de gobierno multi-nivel y de gobierno en red comportan la difuminación de las fronteras estancas entre esferas de gobierno, y más bien se apunta a problemas comunes con lógicas de colaboración y competencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La progresiva desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones.

Si lo entendemos así, la consecuencia será que no se tratará de competir para que se nos asigne determinada responsabilidad, sino de compartirla y de colaborar en la consecución de determinados objetivos. La lógica de la concurrencia es, en definitiva, la lógica de la suma positiva, mientras que la lógica de la especialización era la lógica de la suma cero.

Desde esta perspectiva, la principal consecuencia es que la labor de gobierno puede asimilarse a la labor de gestión de la red, tanto para conseguir fuerza interna, como para conseguir estrategias conjuntas para actuar en el exterior de la red. Es decir, en el caso de un municipio, sus gobernantes deberían establecer pactos, alianzas y compromisos (colaboración) entre los diferentes agentes sociales y económicos locales (red interna) de manera que pudieran desarrollar un proyecto que les permitiera conseguir una posición de ventaja competitiva respecto a otros municipios de su escala (red externa). De forma similar, las regiones deberían fomentar la colaboración entre sus municipios y sus actores internos para ser competitivas; y los estados deberían promover la colaboración entre sus regiones y sus actores para ser competitivas internacionalmente. En otras palabras, los

Municipios compiten entre ellos pero han de colaborar para dar coherencia a proyectos regionales; las regiones compiten entre ellas pero al mismo tiempo han de colaborar desde una óptica estatal; y los estados también compiten entre ellos pero deberían cooperar para generar un determinado orden internacional (Subirats, 2002).

En general, podríamos afirmar que, desde una perspectiva propia de las políticas públicas, se necesita una nueva manera de entender la función de gobierno, ya que con ello podrían mejorar notablemente los procesos de formulación, decisión e implementación de políticas tan significativas como educación, sanidad o servicios sociales. Podríamos incorporar algunas reflexiones finales en este sentido:

- Los gobiernos, sea cual sea su esfera de intervención, se enfrentan al futuro desde una agenda de actuaciones más compleja y heterogénea de lo que lo hacía años atrás. El cambio de época en el que estamos inmersos resitúa la significación y la capacidad de los gobierno en una perspectiva multinivel.
- La vida de los ciudadanos y ciudadanas está hoy más llena de incertidumbres y de dudas sobre su trabajo, su familia, su vida, de lo que lo estaba hace unos años. Estas incertidumbres planean sobre la realidad social y afectan la vida de pueblos y ciudades. La política tiene que ver cada vez más con cotidianidad, estilos y formas de vida.
- Los gobiernos deben gestionar y tratar de implicar conjuntamente a la ciudadanía en la gobernación de la vida pública, y en la resolución de unos problemas cada vez más complejos y más difíciles de resolver desde los recursos y las estructuras de gestión de que disponen los gobiernos, dada la asimetría entre problemas y capacidades de respuesta
- El bienestar individual y colectivo de los ciudadanos, depende cada vez más de la capacidad de servicio y de la capacidad de gestionar servicios y recursos, sea en una lógica de gobierno de proximidad (gobiernos locales), sea desde lógicas de perspectiva estratégica, de redistribución, de control y de evaluación (gobiernos en distintas esferas).

- El territorio es hoy un elemento central en la acción de los gobiernos. El ámbito territorial específico viene definido tanto por elementos de proximidad como por elementos de conectividad
- Gobernar hoy en cualquier lugar, requiere asumir más interdependencias entre actores y niveles de gobierno. Las instituciones públicas deben ser facilitadoras, desde sus responsabilidades, del gobierno compartido en su esfera de intervención. La acción pública es la resultante de intervenciones conjuntas de las esferas institucional y de las iniciativas privadas en el gobierno de la esfera pública
- Los problemas de la gente requieren políticas pensadas y gestionadas desde la complicidad y la proximidad, con lógicas trasversales y con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativos. Hace falta sumar esfuerzos, generar complicidades y consensuar procesos de avance, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria y concertada.

Seguramente estos son algunos de los retos centrales de la labor de gobierno actualmente. Más allá de visiones simplificadoras, el gobierno a través de la red puede permitirnos recuperar y asumir la complejidad. Una complejidad que no se pretende ni reducir ni eliminar, sino que se acepta y se gestiona. No se pretende eliminar quizá porque se reconoce que es imposible. Aceptar la complejidad actual es un ejercicio de realismo. Y esta aceptación de la complejidad debe trasladarse también a las formas de gobernar. No se puede gestionar la complejidad desde unas estructuras de gobierno construidas sobre premisas simplificadoras. La idea de gobernanza pretende precisamente estimular la transformación de las capacidades de gobierno, invitando a aceptar la interacción entre niveles de gobiernos y la presencia de una red de actores diversos. Invitando, en definitiva, a incorporar la complejidad en las tareas de gobierno.

### *5. Recapitulando*

Las dimensiones, intensidades e impactos de los cambios económicos y sociales en los últimos años, han sido de tal calibre que permiten hablar de



cambio de época. Los problemas de gobernabilidad que han ido arrastrando las democracias avanzadas en los últimos años, vienen determinados por la asimetría entre el tipo de cuestiones y conflictos planteados, que apuntan a elementos muy de fondo de la vida de las personas, y las capacidades de respuesta de esos mismos gobiernos. Las políticas públicas se enfrentan pues a escenarios distintos, más complejos, frente a los que no acababan de funcionar las "recetas" pensadas para otras coyunturas y en relación a otras configuraciones sociales. El reto de los gobiernos es trasladar su modo de hacer tradicional, basado en lógicas "de arriba a abajo", de matriz jerárquica y burocrática, a formas de gobierno en red, o de gobernanza. Desde esa perspectiva, se trata de saber responder a los nuevos retos, incorporando en los procesos decisionales a los actores, colectivos y personas involucradas en los mismos. Y ello debe hacerse desde la proximidad, buscando la atención a la diversidad y la capacidad de mantener la cohesión social.

Se necesitan políticas más compartidas y más estratégicas, no para salir coyunturalmente de la "crisis", sino para mejorar la capacidad de adaptación a una nueva época. Aceptar la complejidad en las formas de gobierno, supone articular la diversidad y la fragmentación con mecanismos de coordinación o integración. Gobernar en un entorno complejo implica, con otras palabras, reconocer a los múltiples actores que conforman la red, aceptar su participación en las tareas de gobierno y gestionar las relaciones que se establecen entre ellos con el fin de provocar actuaciones integradas. El gobierno de la complejidad acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de las interdependencias entre actores, asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras, y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación.

En definitiva, se ha tratado de repasar los efectos que sobre la acción de gobierno tiene una reconceptualización de la propia función de gobernar. Y es evidente que la irreversible lógica de globalización está asimismo presente. Los problemas surgen de esa interdependencia global, pero deben ser afrontados por los gobiernos desde los anclajes que expresan sus límites territoriales. Y ello genera asimetrías cada vez más visibles.

Las reflexiones realizadas, entendemos que pueden ayudar a repensar el tema, y favorecer otras lógicas, que aprovechen las nuevas dinámicas de trabajo en red, asumiendo, sin negarla, la complejidad y los impactos de la globalización.

## Referencias bibliográficas

- BAUMAN, Z. (2003). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil, Siglo XXI, Madrid*
- BECK, U.-BECK-GERNSHEIM, E., (2002). *Individualization, Sage, Londres*
- BECK, U., (1998), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad (1998), Paidós, Barcelona*
- CROUCH, C., (2004). *Posdemocracia., Taurus, Madrid*
- HIRSCH, P.M., (1972). "processing fads and fashions. An organization-set analysis of cultural industry systems", en *American Journal of Sociology*, n.77, pp. 639-659
- LLAMAZARES, I. Y MARKS, G., (1999). "Gobernación de Múltiples Niveles, Movilización Regional e Identidades Subestatales en la Unión Europea" en Llamazares,I. y Reinares,F. (eds.) *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea. València: Tirant lo Blanch.*
- MARKS et al.,(1998). *Governance in the European Union. Londres: Sage.*
- NOGUERA, J., (2000). *La renta básica garantizada y el estado de bienestar. RIS, 2000.*
- NORRIS, P., (1999). *Critical Citizens, Oxford University Press, Oxford*
- Raventós, D., (2001). *La renta básica. Ariel, Barcelona*
- RHODES, RAW, (1997). *Understanding governance: policy networks, governance and reflexivity, Open University Press, Londres*
- SUBIRATS, J. (dir.). (2004). *Pobreza y Exclusión Social. Un análisis de la realidad española y europea, Fundación La Caixa, Barcelona*
- SUBIRATS, J. (ed.), (2002). *Redes, Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputación de Barcelona, Barcelona*