

Las regiones como actores en la Gobernanza Multinivel: reflexiones sobre la legitimidad democrática

Regions as stakeholders into the Multilevel Governance: reflections about democratic legitimacy

David DOMÍNGUEZ NACIMIENTO

Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de Castilla y León
ddominguez3@usal.es

BIBLID [ISSN 2174-6753, nº3, 86-97]

Artículo ubicado en: www.encrucijadas.org

Fecha de recepción: marzo de 2012 || Fecha de aceptación: junio de 2012

RESUMEN: Desde una parte de la Ciencia Política, la Unión Europea está considerada como un sistema de Gobernanza Multinivel en el que hay múltiples actores políticos (tanto públicos como privados) que están envueltos dentro de la toma de decisiones a nivel europeo a través de las redes de políticas. Entre ellos se encuentran las regiones, que participan con diferentes estrategias y recursos para lograr una serie de beneficios para ellas mismas. Pero, ¿quiénes son las que más ventajas consiguen? ¿hay suficiente control sobre su participación por parte de sus ciudadanos? ¿Cómo afecta esto a la legitimidad democrática? La presente nota de investigación no trata de resolver estas preguntas, sino que intenta abrir vías de estudio así como reflexionar sobre el avance del modelo de gobernanza en relación con los principios democráticos básicos.

Palabras clave: regiones, Unión Europea, gobernanza multinivel, rendición de cuentas, legitimidad democrática.

ABSTRACT: From a part of the Political Science, European Union is considered as a Multi-level Governance system in which there are multiples political stakeholders (as public as private ones) that are involved in the european policy-making through policy networks. Among them they are the regions, which participate with many different strategies and resources in order to achieve a serie of benefits to themselves. But who are the regions that gain more in this political system? Is there enough control of their involvement by their citizens? How does this influence in democratic legitimacy? The present research note doesn't treat to resolve all these questions, but to try to open new vías for studying as well as to reflect about the advance of governance model with regard to the basic democratic principles.

Keywords: regions, European Union, multi-level governance, accountability, democratic legitimacy.

1. Introducción

El propósito de la siguiente nota de investigación es adelantar a la comunidad científica algunos apuntes que he ido tomando a lo largo de los últimos meses en torno a la figura de las regiones como actores políticos en el sistema político multinivel de la Unión Europea (UE), sus fórmulas de participación y sobre todo, los retos que se avistan desde la legitimidad de los procesos asociados a dicha participación en el aparato institucional comunitario. Para ello, primeramente haré una aproximación conceptual a algunos temas clave de la ciencia política, como la descentralización y el federalismo, la teoría de la gobernanza y la gobernanza multinivel, la legitimidad y la legitimidad democrática, así como de la participación y la rendición de cuentas. Posteriormente, hablaré de algunas directrices metodológicas en forma de indicadores de variables que planteo para llevar a cabo un estudio sobre el rendimiento de las regiones, en cuanto a los aspectos democráticos y de eficacia de las políticas relacionadas con la UE. Finalmente, se hará una síntesis de todo lo anteriormente mencionado, partiendo de la importancia que tiene que la Ciencia Política reflexione sobre este fenómeno.

2. Estado de la cuestión

En la Ciencia Política, uno de los temas más recurrentes tiene que ver con la distribución territorial del poder. En este sentido, se han ido conformando dos tipos ideales: uno, el estatal, coincide con aquellos Estados en los que el poder gubernamental tiene una forma centrípeta, esto es, que tanto el flujo de decisiones políticas como la aplicación de las mismas proceden del Gobierno central y sólo del Gobierno central. El segundo tipo ideal se define como federal, y viene a desarrollarse en forma de una distribución del poder entre dos o más entes políticos en relación a unas materias (que se transforman en políticas públicas) que no son compartidas, sino ejercidas de forma exclusiva, provocando que haya al menos dos niveles claros de poder. En estos casos el territorio administrativo es el eje sobre el que se cimienta esta forma de gobierno.

Entre medias de ambas pautas de gobierno de lo público, existen infinitas formas intermedias de construcción político-administrativa de un Estado contemporáneo. En la mayor parte de las ocasiones se observa un irresistible empuje hacia el fenómeno conocido como "descentralización", que no es ni más ni menos que la entrega cada vez mayor de cuotas de poder desde el Estado central hasta las regiones, bajo la creencia general (o la "excusa general") de que es más democrático porque se aseguran mejor las preferencias de los votantes (Colomer, 2007: 222-3).

Dentro de las clases de descentralización político-administrativa existentes podemos apoyarnos en el trabajo de Michael Keating (2004), para hablar de 3 tipos: en primer lugar encontraremos la descentralización funcional, que se produce cuando se ceden competencias a las regiones (y, siempre que hablemos del tema, esporádicamente también a los entes locales), que tienen que ver con tareas administrativas y regulatorias. Algunos casos ejemplares pueden verse por ejemplo en Países Bajos o, en la *millefeuille* francesa¹.

¹ Contrariamente a la creencia popular de centralismo napoleónico decimonónico, en la Francia actual impera un nuevo orden descentralizador con elecciones populares en las asambleas regionales y con numerosas competencias adquiridas por las regiones (como en cultura, agua, formación profesional, medio ambiente,...), que se concluyen mediante la aprobación y aplicación de planes y convenios por los Gobiernos regionales. Véase Ares Castro-Conde, 2010: 125-126.

En segundo lugar está la llamada devolución, o proceso descentralizador en el que se ceden amplias responsabilidades políticas sin ser constitucionalizadas (bien porque no existe una Constitución escrita, o bien porque forman parte de una decisión política que no ha sido reflejada aun en aquella). El caso más conocido es el del Reino Unido.

En tercer y último lugar, tenemos el federalismo clásico, en el que existe un sistema de competencias garantizado constitucionalmente. A este fin suele haber una serie de elementos que lo definen, como asambleas regionales electas, un tribunal superior que dirime las diferencias existentes en la repartición del poder entre el Estado Central y los entes sub-estatales, bicameralismo, constituciones rígidas, o un banco central independiente². Entre algunos ejemplos en Europa se hallan los de Alemania, Austria, o Bélgica. Junto a este fenómeno de la descentralización (que suele derivar en formas federales), los procesos de constitución del poder territorial cuentan con otra variable: la gobernanza, y en su caso, la gobernanza multinivel.

Hacia inicios de los años 90 se activó una preocupación de los estudiosos y de las organizaciones internacionales sobre cómo dotar a los ciudadanos y a las instituciones de recursos técnicos, económicos o políticos, para mejorar la calidad de la democracia. Esta idea de gobernanza se empezó a separar de la idea de *government*, algo así como "governabilidad". Cabe reseñar que no todo se debió solamente a una súbita preocupación por el desarrollo democrático y humanitario promulgado por organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, sino que también provino de una serie de hechos tal vez menos cordiales: la crisis financiera del Estado a partir de los 70 (que fue engrosando el déficit público de los Estados); el cambio ideológico hacia el mercado (con el neoliberalismo de Milton Friedman como estandarte), pasando del *Welfare State* al *Workfare State* (Alonso, 2011); la globalización económica, que expide nuevas demandas liberalizadoras del comercio (reduciendo el papel de los Estados como intermediarios); el fracaso del Estado para muchos votantes por su ineficacia para proveer servicios públicos pese a su gran tamaño; y la aparición de la nueva gestión pública (*New Public Management*), que sugiere un rendimiento más eficaz por parte de la administración para proveer dichos servicios gracias a que, en teoría, al relacionar los servicios con la demanda del mercado y no con las decisiones políticas sobre la calidad y la cantidad, los proveedores de servicios reciben información inmediata sobre su prestación. (Peters y Pierre, 2005a).

En suma, toda esta cadena de fenómenos está llevando a una visión diferente del Estado de Bienestar clásico del período de posguerra, una dinámica que se inició desde los 70 y 80 con las medidas neoliberales llevadas a cabo principalmente en Reino Unido y Estados Unidos, y que en los 90 han encontrado hueco en una terminología que va más allá de la pura dimensión ideológica del fenómeno para constituirse en una corriente de pensamiento propio en las ciencias políticas actuales. De este modo, podemos citar como referentes a Liesbet Hooghe y Gary Marks, quienes entienden la gobernanza como "[...] el proceso de toma de decisiones obligatorias en la esfera pública [...]" (Hooghe y Marks, 2003: 233). Pero esta definición dice poco si la comparamos con todas las causas que la preceden. Una definición más amplia (que compila y sintetiza una casi ilimitada obsesión por la construcción del concepto por parte de numerosos autores como Gerring y Thacker (2008), Rhodes (1997), Pierre y Peters (2000), etc.), es la que nos ofrece Agustí Cerrillo i Martínez. Este autor define gobernanza como las "[...] Normas y reglas que pautan la

² Véase también Lijphart (2008: 15).

interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. [...]” (Cerrillo i Martínez, 2005: 9).

En otras palabras, se trata de una nueva forma de políticas públicas caracterizada ya no sólo por la participación de los Gobiernos y las administraciones a ellos asociadas, sino en la que hay otros agentes “privados” (como organizaciones no gubernamentales -ONG´s-, empresas privadas, asociaciones de consumidores, asociaciones de ecologistas, etc.), que interactúan con el poder público tanto en la formación del interés por la política pública, como en la fase de desarrollo y en la de aplicación. Dichos agentes tienen obviamente distintos recursos claramente desiguales, y actúan mediante redes de políticas (*policy networks*)³, que no son ni más ni menos que

un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos (Cerrillo i Martínez, 2005: 24).

La propia Comisión Europea (el poder ejecutivo de la UE) elaboró su propia definición de gobernanza en el marco del famoso Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea del año 2001, donde se refirió a este nuevo fenómeno de gestión política como “[...] las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, y la coherencia.” (Comisión Europea, 2001: 8).

Precisamente en este entorno, el del proceso de integración europea, y sobre todo a raíz de la reforma del Tratado de Maastrich en el año 1992 (que otorgaba más capacidades decisorias al Parlamento Europeo, y que constituía los Comités Económico y Social, y el Comité de las Regiones), pero también gracias a la creciente presencia de los entes sub-estatales en Bruselas (véase por ejemplo, la creación de las oficinas regionales propias), se ha ido desarrollando una teoría heredera y a la vez coetánea de la de gobernanza que es la llamada gobernanza multinivel (o MLG, de sus siglas en inglés⁴). La MLG es una teoría desarrollada por Marks, Hooghe y Blank desde el año 1996, aplicando el concepto de gobernanza a la experiencia política europea. En estos términos, hablan de un sistema de negociación continua entre gobiernos anidados entre muchos niveles territoriales -supranacional, nacional, regional y local- que es distintivo de la estructura política de la Unión (Hooghe y Marks, 2003: 234). Es decir, que numerosos actores públicos y privados trabajan, se coordinan, e influyen en el sistema político europeo, según las diversas escalas de participación que existen en base al territorio. Un ejemplo de la magnitud de esto puede verse en la capacidad de las regiones de influir en la UE al estar presente en los Comités de reglamentación y/o gestión de la Comisión (Ares Castro-Conde, 2010: 211).

Esta teoría nació como una fuente de explicación del funcionamiento de las políticas públicas, más allá del eterno (pero a la vez de constante actualidad) debate sobre si la UE es un proyecto más intergubernamentalista (en el que los estados actúan en el seno de las instituciones comunitarias como agentes principales de las políticas europeas, a través del Consejo de la Unión y el Consejo Europeo), o más bien neofuncionalista (en el que los estados miembros quedan coartados por un poder supranacional otorgado

3 La teoría de redes de políticas es un desarrollo del concepto sociológico de relaciones interorganizacionales aplicado a las teorías del Estado. La autora alemana Renate Mayntz fue la precursora de este término, que trata sobre las vinculaciones informales estables que existen en el poder político-administrativo (Ferraro, 2009: 39-40).

4 MLG: *Multi-Level Governance*.

por delegación voluntaria, y encabezado en la práctica por la Comisión, el Parlamento Europeo, o los Tribunales de Justicia) (Borońska-Hryniewiecka, 2011: 182-184).

Para concretar el impacto de la MLG, se puede hacer un breve repaso de la participación de las regiones en el sistema político multinivel de la UE. Hay 3 fases: la fase ascendente (de participación en el proceso de toma de decisiones), la fase descendente (de aplicación de las normas comunitarias), y la fase final (de legitimación directa o indirecta frente al sistema jurisdiccional europeo). Hasta el momento, es bastante claro que las regiones han recibido la mayor parte de su espacio político en la primera de las fases. Por eso me centraré exclusivamente en ella. Hasta ahora, las regiones cuentan con los siguientes instrumentos participativos:

a-El Comité de las Regiones, de carácter consultivo y constituido en 1992.

b-Aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad cuando los parlamentos regionales están en contra de un proyecto de norma comunitaria (Directiva, Reglamento, etc.).

c-Participación en las reuniones del Consejo de la UE (Consejo de Ministros), en calidad de representante de un Estado miembro.

d-Participación en instituciones nacionales que permitan al Gobierno central llevar una postura única (en España, mediante la Conferencia para Asuntos de las Comunidades Europeas -CARCE-).

e-Observadores en los distintos Comités de Representantes Permanentes -COREPER-, que determinan los asuntos y las negociaciones del Consejo).

f-Participación en la Comisión Europea, a través de los Comités de toma de decisión.

g-Oficinas y/o Delegaciones Permanentes en la UE de carácter regional.

h-Participación en entes interterritoriales en los que pueden participar regiones de dos o más Estados miembros, registrados en la lista de *lobbies* de la Comisión Europea⁵, para defender intereses concretos⁶.

En total se pueden contabilizar hasta 8 formas distintas en que las regiones (y ocasionalmente también los municipios) ejercen su papel como actores públicos en el sistema de MLG europea. No obstante, resulta obvio que la participación y resultados de las mismas es diferente. Una serie de factores destacan: si existe descentralización político-administrativa y a qué nivel, la riqueza económica de esa región, las redes de políticas en las que participe, etc.

Sea como fuere, queda claro que para la MLG (y por qué no decirlo, para la UE como institución) existen serias dudas sobre la legitimidad democrática de semejantes procesos, en tanto que la soberanía popu-

5 Se puede acceder a ellos a través de la página de Transparencia que tiene la Comisión: http://europa.eu/transparency-register/index_fr.htm.

6 Un ejemplo de esto proviene de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AETC, o *EGTC* en inglés -*European Grouping of Territorial Cooperation*-), que son instrumentos regulados por Reglamento en el que una serie de Gobiernos estatales y sobre todo sub-estatales (regiones, municipios, etc.), pueden constituirse como autoridad con personalidad jurídica propia para gestionar los Fondos Estructurales.

lar⁷ se ve cada vez más comprometida cuanto mayor es la profundización y la tecnificación de las políticas públicas. Empresas privadas, *lobbies* de diferente índole, asociaciones defensoras de determinados colectivos, etc., no son actores que rindan cuentas ante nadie, salvo ante sus miembros. En este sentido, la cooperación horizontal y la negociación en red no debería ser en ningún caso un sustituto de fórmulas electas (Ramírez B., 2011: 130-1). Tal y como conocemos de autores como David Beetham (1991), la legitimidad de origen⁸ de un sistema político proviene de tres axiomas básicos: 1) que el sistema sea conforme a unas reglas establecidas; 2) que las reglas estén justificadas por las creencias compartidas por la autoridad y los soberanos; y 3) que haya evidencia de un consentimiento expreso por los subordinados a la relación de poder (Beetham, 1991: 14). Dichas dimensiones de legitimidad deben ser entendidas como complementarias y no como excluyentes.

Junto a ellas, completando a lo que acabamos de mencionar como legitimidad de origen (*input legitimacy*) en tanto que mecanismos o procesos para unir las preferencias ciudadanas con las decisiones políticas, existe una legitimidad de resultado (*output legitimacy*), que trata de la capacidad de producir resultados efectivos, o lo que es lo mismo, lograr los objetivos que a los ciudadanos les preocupan colectivamente (Boedeltje y Cornips, 2004: 2).

En definitiva, que mientras la legitimidad de origen apela por un lado al control público desde una posición de igualdad política, y por otro al sentimiento de pertenencia a la comunidad política, la legitimidad de resultado se refiere a la satisfacción de las necesidades y valores de los ciudadanos (Ares Castro-Conde, 2010: 53).

De este modo, cuando en un sistema político como el de la UE, de por sí bastante limitado en su vertiente de creencias compartidas debido a la falta de un sentimiento ciudadano europeo (Dahrendorf, 2002), existe una clara falta de consentimiento expreso de la voluntad de los ciudadanos frente a las decisiones de los actores en un proceso de políticas públicas (y tal como mencionaré, con especial hincapié en los entes regionales), la consecuencia puede llegar a ser la contraria, es decir, la deslegitimación del proceso político (Beetham, 1991: 20). En este caso la gobernanza (y por ende la MLG) se aproximaría a una línea roja que podría tender al renacimiento de viejos modelos corporativistas, centrados esta vez no tanto en el plano económico como en el político de la toma de decisiones (Ramírez B. 2011: 131).

Una evidencia constatable de todo lo anteriormente mencionado proviene de la cuestión de la rendición de cuentas (*accountability*), que se puede conectar con la primera y la tercera dimensión de legitimidad de Beetham y que sin duda forma parte esencial de cualquier sistema democrático. La rendición de cuentas tiene que ver, por un lado, con la exigencia de dar respuesta (*answerability*) ante el desempeño de las políticas llevadas a cabo; a su vez, la *answerability* puede ser dividida entre la información que se debe recibir y la justificación de la misma. Por otro, se trata de la imposición o incumplimiento (*enforcement*), en tanto que capacidad de supervisar e incluso castigar a los políticos por parte de los ciudadanos (Brinkerhoff, 2001: 2). Las clases de control político son dos: pueden ser horizontales (dentro del Estado, mediante la figura del Defensor del Pueblo, tribunales de cuentas, agencias anticorrupción, interpelacio-

7 Por soberanía popular entiendo la existencia de un poder final e ilimitado que emana de la comunidad política para establecer sus propias reglas políticas. En este sentido, el concepto difiere del procedente de la tradición jurídico política del Derecho Internacional. Para una definición más completa, véase MOLINA, Ignacio, 2004. *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. 3ª reimpresión. Madrid: Alianza Editorial.

8 En su trabajo no habla expresamente de legitimidad de origen por contraposición a una legitimidad externa. En realidad este apunte se hace para poder explicar la diferencia entre aquélla y ésta a continuación.

nes parlamentarias, etc.), o bien verticales (fuera del aparato estatal, como por ejemplo las elecciones, los referendums, el periodismo de investigación, informes de ONG's, etc.). Este es casualmente uno de los 5 principios que enuncia la Comisión en su Libro Blanco de 2001, junto a los de participación, transparencia (que en realidad no deja de ser una forma de *answerability*), eficacia, y coherencia en las políticas públicas de la gobernanza.

Por último, no se puede obviar hacer una mínima referencia al principio de participación política, que está tan íntimamente ligado al fenómeno mismo de democracia. Se halla, al igual que la rendición de cuentas, en el núcleo de la legitimidad de origen (como consentimiento expreso de las relaciones de poder dominantes). Pero como novedad, con el replanteamiento de las teorías del Estado y la irrupción de la gobernanza como paradigma, también se encuentra en la legitimidad de resultados, al dictaminar qué actores de las políticas públicas (y los intereses de qué personas) representan en la arena política, con el uso de recursos e información (Boedeltje y Cornips, 2004: 6). Por supuesto, la desigualdad de recursos incide en los ganadores y perdedores finales, por lo que la igualdad de los ciudadanos corre peligro al minimizar tanto al Estado como a determinados miembros de la sociedad civil (Monedero, 2003: 78).

3. La línea de estudio: las regiones en la UE, y su impacto en la legitimidad democrática

En esta investigación propongo trabajar con el concepto de legitimidad democrática que antes he enunciado. En realidad, a la hora de hablar de legitimidad hablamos de dos tipos: de origen, que está ligada por un lado a los procedimientos democráticos de control público en igualdad (la fuente de "democracia"), y por otro al sentimiento de pertenencia (la fuente de "identidad"); el otro tipo es la legitimidad de resultado, que se refiere a los resultados ofrecidos a los ciudadanos (la fuente de "eficacia"). El conjunto de fuentes de legitimidad democrática de un Estado, o en este caso de la UE, se enfrenta según numerosos autores, a un "trilema de legitimidad", tratándose de un juego de suma-cero en el que la introducción de reformas en uno de los vértices (esencialmente entre la diatriba legitimidad de origen *versus* legitimidad de resultado) implica la pérdida de peso para los otros (Boedeltje y Cornips, 2004: 11-18; Ares Castro-Conde, 2010: 53-54).

No obstante, más allá de las dudas que pueda generar plantear un sistema de gobernanza (y de MLG por alusión) que no aspire a un "[...] todo para el pueblo con todo el pueblo [...]" (Monedero, 2003: 81), la realidad es que la UE, ya de por sí limitada por un déficit de legitimidad en términos de Beetham debido a su peculiaridad política multinacional y multiestatal, tiene mucho margen de mejora en lo que se refiere a los otros aspectos (fuentes) de legitimidad democrática (control y participación democrática -también descrito como democracia-, y eficacia).

De acuerdo con este principio, planteo un estudio que permita analizar con mayor precisión el desempeño de las regiones en la UE, en tanto que nuevos actores en la MLG, con un peso creciente en la toma de decisiones.

La unidad de análisis del estudio son las regiones, puesto que ellas representan el tercer nivel territorial sobre el que sustentan las políticas de la UE, siendo un actor que gana protagonismo debido a su creciente participación.

Tabla 1. Cuadro-resumen del estudio propuesto

Legitimidad democrática: tipos	Fuentes de legitimidad democrática	VARIABLES dependientes para el estudio	Indicadores
De origen	Democracia	Participación	Indicador de mecanismos de participación de las regiones
		Rendición de Cuentas	Indicador de mecanismos de rendición de cuentas que afecten a asuntos europeos
	Identidad	-	-
De resultado	Eficacia	Satisfacción	Satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de las regiones

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la Tabla 1 podemos aventurar de forma más clara lo que será el esquema conceptual del trabajo propuesto. Toda vez que está dejada de lado la cuestión de la identidad (debido al escaso peso actual que tiene, por lo que propongo que sea trabajada fuera de este estudio), nos encontramos con que hay que construir una serie de indicadores que permitan sostener metodológicamente las variables del estudio. En definitiva, se trata de ofrecer un indicador global de la legitimidad democrática, adaptado al funcionamiento de las regiones dentro de la MLG europea. Las variables dependientes sobre las que se sustentará el indicador global serán 3, correspondientes a los conceptos de participación, rendición de cuentas, y satisfacción:

-En cuanto a la primera, la participación de los entes regionales en las instituciones, se puede crear un test que recopile información acerca de la participación de éstos en la MLG. En otras palabras, se trata de controlar si las regiones usan o no los mecanismos disponibles mencionados arriba (y en especial, aquellos que no son comunes a todas: participación en reuniones del Consejo, en instituciones estatales para asuntos de la UE, observadores en el COREPER, participación en los Comités de la Comisión, apertura de Oficinas y Delegaciones Permanentes, y entes territoriales registrados como *lobbies*).

-Por lo que respecta a la segunda variable, la rendición de cuentas, podemos orientarnos por ejemplo a través del libro de Manuel Medina Guerrero sobre los mecanismos de rendición de cuentas (2006), que a su vez está inspirado en el clásico artículo de Sherry Arnstein sobre la escalera de participación (1969). Se trataría en definitiva de articular otro test que en este caso evalúe los mecanismos utilizados por las regiones sobre transparencia y rendición de cuentas en la MLG europea. Por ejemplo, se puede contabilizar el total de informes públicos emitidos por el Gobierno regional sobre asuntos europeos; el número de consultas populares regionales relativas a asuntos europeos; la existencia de mecanismos de *accountability* horizontales permanentes que también

afecten a asuntos europeos, como el Defensor del Pueblo regional, agencias anti-corrupción a nivel regional, etc.

-Por último, el tercer indicador a construir sería sobre la variable dependiente de la satisfacción de los ciudadanos con la democracia y la administración regionales. Para ello, sencillamente bastará con apoyarse en algunos estudios que ya se están haciendo a nivel europeo, como por ejemplo, el Eurobarómetro Especial número 307, sobre opiniones de los ciudadanos con respecto a los niveles sub-estatales⁹. Entre otras preguntas, se pregunta sobre la valoración de los representantes políticos a diferentes niveles (pregunta QH3).

Cada uno de los tres indicadores podrían permitir evaluar el grado de legitimidad democrática en que se halla una región desde una doble perspectiva: de democracia en términos de participación y/o de rendición de cuentas, y de eficacia en términos de satisfacción ciudadana con sus representantes regionales en asuntos europeos. No obstante, también se podría construir un indicador global de la variable dependiente "legitimidad democrática de las regiones en la MLG", una vez se recodificasen los indicadores y se ejecutara un promedio ponderado que equilibrara los conceptos de "democracia" y de "eficacia".

Así pues, descritas brevemente las variables dependientes y sus indicadores, se abriría un abanico de posibles explicaciones para comprender el desigual desempeño en términos de legitimidad democrática que las regiones ofrecen a sus ciudadanos. Podría, por ejemplo, avanzarse que la cultura política en una región incide en el desempeño institucional de su Gobierno ante la Unión, ya que la población demandaría en mayor medida (vía elecciones principalmente) que sus Gobiernos regionales estuvieran más inmersos en la MLG. Para ello, podrían tomarse como referencia los resultados del Eurobarómetro 73 de noviembre 2010, donde existen estadísticas sobre el conocimiento que tienen los ciudadanos de las instituciones europeas, o del interés por la política tanto de su Estado como de la UE. Otras posibles respuestas podrían venir de la renta *per cápita* de los territorios, que permitirían a las regiones más fuertes económicamente estar más implantadas en los órganos de elaboración de las políticas públicas y en las redes informales de políticas; o de la competencia interpartidista de los representantes regionales en las elecciones a ese nivel territorial (a menor distancia de votos entre los dos principales partidos, mayor competición y mayores incentivos para ofrecer mejores resultados en las políticas europeas).

No obstante, en mi estudio me voy a apoyar en la variable de la organización territorial del poder como la variable independiente principal de mi hipótesis: según ésta, aquellas regiones que provienen de estados políticamente más descentralizados consiguen mejores rendimientos en cuanto a participación, rendición de cuentas, y eficacia en la MLG. Un ejemplo de esta orientación proviene del estudio de Bodenstein y Kemmerling (2012), sobre los condicionantes de que unas regiones europeas reciban más fondos estructurales¹⁰ que otras. Una de las principales conclusiones a las que llega el estudio es que los resulta-

9 Special Eurobarometer no.307, "The role and impact of local and regional authorities within the European Union: Opinions on the different levels of public authorities and awareness of the Committee of the Regions" (February 2009). http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_en.pdf

10 Los llamados Fondos Estructurales son en realidad un conglomerado de 3 fondos que intentan reducir las desigualdades territoriales en el seno de la UE. Existen desde mediados de los años 70, y tienen tres objetivos: el objetivo de la convergencia, para aquellas regiones con un promedio inferior al 75% de la media europea del PIB per cápita; el objetivo competitividad regional y empleo, para aquellas regiones entre el 75% y el 100% de la media europea (más aquellas que quedaron estadísticamente desplazadas por las ampliaciones de Estados de 2005 y 2007), y el objetivo de cooperación territorial, para aquellos estados miembros con menos del 90% de la media del PIB per cápita europeo.

dos corroboran que las capacidades de *lobbying* o presión política se acentúan cuando hablamos de regiones federales¹¹ (Bodensetein y Kemmerling, 2012: 17).

4. Conclusiones

Desde hace alrededor de 15 años se vienen cuestionando las formas procedimentales de construcción de políticas públicas hasta entonces conocidas como una relación jerárquica y ligada al Estado-nación, mediante jurisdicciones político-administrativas bien definidas (fueran centralistas o no). En el nuevo modelo (denominado como gobernanza), las fuerzas políticas pasan de ser centrípetas (hacia el poder político) a ser centrífugas (con numerosos actores públicos y privados que intervienen según el ámbito de interés). En la gobernanza, el punto de partida no es el poder territorial que adjudicaba al Gobierno y al Estado (a menudo centrales) el papel absoluto en la toma de decisiones, sino que pasa a ser la función, la competencia, la materia de la que se trate, el centro del debate político y la negociación, y el Estado será sólo un actor más (aunque según la corriente de pensamiento, tendrá mayor o menor peso¹²) de entre el conjunto de participantes en la *policy-making*.

Sin embargo, frente a esta nueva forma de gobernar, aparece un reto considerable: mantener e incluso mejorar la legitimidad del sistema democrático. Las primeras experiencias de implantación de este modelo (como por ejemplo, la oleada de privatizaciones de servicios públicos municipales y/o regionales; o la opacidad en las decisiones adoptadas en los órganos de representación interterritorial), dejan claro que cualquier descuido en las funciones participativas y de control de lo público en un Estado constitucional puede degenerar en fuentes de malestar y de discrepancia no-legítima ("ilegitimidad", "déficit de legitimidad", y "deslegitimación") (Beetham, 1991: 20).

Incluso, a pesar de que se esté anteponiendo la "legitimidad de resultado" (en tanto que eficacia de la satisfacción de las demandas sociales), a la "legitimidad de origen", parece que algunos autores nos anuncian que aquélla también corre sus peligros:

Obviamente, la libertad del consumidor y la participación de los interesados como instrumentos para expresar la opinión y la rendición de cuentas sólo están disponibles para los consumidores y los interesados. Pero si los servicios se financian con recursos colectivos, entonces cualquier modelo de Gobierno democrático requiere que los instrumentos estén también a disposición de aquellos que no son en este momento consumidores o interesados de un servicio público concreto -las cárceles, las aduanas y la inmigración, e incluso también la educación, son claros ejemplos (Peters y Pierre, 2005b: 128).

En este contexto, la Ciencia Política y los estudios de MLG tienen el deber de poner su foco también en los órganos sub-estatales (no sólo regionales), pues los procesos de descentralización son cada vez más comunes y responden a mayores demandas de profundización en los mecanismos de democracia participativa frente a los de la democracia liberal actualmente predominante. Si el destino de la gestión de lo público se dirime en un nuevo escenario más heterárquico y reticular donde otrora había un centro más

11 En este sentido cabe reseñar que el concepto "regiones" está sesgado por la división estadística que desde hace mucho tiempo realiza la oficina estadística de la UE (EUROSTAT). Este estudio está basado sobre la clasificación NUTS 2, esto es, unidades territoriales que albergan entre 800.000 y 3 millones de habitantes (produciendo por ejemplo, que se dividan los Länder alemanes en fracciones inferiores).

12 En mi opinión, me considero más cercano a la corriente "positiva" alemana de Mayntz, Scharpf y otros, que defiende la función del Gobierno como de agente principal que toma de una red el apoyo, y participa en ella tomando decisiones. (Ramírez B., 2011: 129).

definido (y por ende el control y el castigo político estaba más centralizado), entonces serán más que nunca los poderes públicos quienes deban asegurar la legitimidad del sistema mediante una mayor rendición de cuentas, transparencia, y mecanismos más directos de reparto de competencias y de elección. Tanto a nivel estatal como supraestatal, parece que quienes pueden ofrecer la mejor respuesta a estas contingencias son las regiones (y entes locales), quienes deberán garantizar la soberanía popular y los intereses comunes por encima de los corporativistas.

5. Bibliografía

- ALONSO, Luis Enrique. 2011. "¿Gobierno o gestión? El Estado remercantilizador y la crisis de lo social", *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, nº 1, pp.9-15.
- ARES CASTRO-CONDE, Cristina. 2010. *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BEETHAM, David. 1991. *The legitimation of power*. New York: Palgrave.
- BODENSTEIN, Thilo y Achim KEMMERLING. 2012. "Ripples in a rising tide: why some EU regions receive more structural funds than others", *European Integration online Papers*, Vol. 16, Pp. 1-29.
- BOEDELTE, Mijke y Juul CORNIPS. 2004. "Input and output legitimacy in interactive governance". Research Paper. NIG Annual Work Conference, Netherlands Institute for Government, Rotterdam.
- BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, Karolina. 2011. "Multi-level governance and the role of the regions in the European Union: conceptual challenges and practical applications". *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 45, pp. 177-207.
- BRINKERHOFF, Derick W. 2001. "Taking account of Accountability: a conceptual overview and strategic options". Working Paper. U.S. Agency for International Development, Washington D.C.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, Agustí. 2005. "Prólogo" e "Introducción". Pp. 9-36 en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, editado por Agustí Cerrillo i Martínez. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- COLOMER, Josep María. 2007 (2ª edición). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- COMISIÓN EUROPEA. 2001. *Libro Europeo sobre la Gobernanza Europea*. Documento COM (2001). 428 final.
- DAHRENDORF, Ralf. 2002. *Después de la democracia*. Barcelona: Crítica.
- FERRARO, Agustín E. 2009. *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administraciones Públicas.
- HOOGHE, Liesbet y Gary MARKS. 2003. "Unraveling the central state but how? Types of Multi-level Governance", *The American Political Science Review*, Vol.97 (2), pp.233-243.
- KEATING, Michael. 2004. "La política territorial y el nuevo regionalismo". Pp. 189-217 en *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, editado por Francesc Morata. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LIJPHART, Arend. 2008. *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. 2ª edición. Barcelona: Ariel.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y Diego LIÑÁN NOGUERAS. 2010. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, sexta edición. Madrid: Tecnos.
- MEDINA GUERRERO, Manuel. 2006. *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*. Madrid: Cyan.

MONEDERO, Juan Carlos. 2003. "La trampa de la gobernanza. Nuevas formas de participación política", *Anuario 2003. Ya es hora de cumplir: Propuestas para erradicar la pobreza en el mundo antes de 2015*. Plataforma 2015 y más.

Obtenido en: (<http://www.2015ymas.org/?rubrique23&entidad=Textos&id=3427>).

PETERS, Guy B. y Jon PIERRE. 2005a. "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?". Pp.37-56, en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por A. Cerillo i Martínez. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

_____. 2005b. "¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la Administración Pública. Pp. 123-143, en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por A. Cerillo i Martínez. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

RAMÍREZ B., María Fernanda. 2011. "Gobernanza y legitimidad democrática", *Reflexión Política*, año 13, nº 25, junio. Pp.124-135.

WEBER, Max. [1947] 2002. *Economía y Sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.