

La Comisión Europea como una organización-red

Les Metcalfe *

Maastricht II: ¿Énfasis en la eficacia?

El Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea de 1992 contiene el compromiso de celebrar en 1996 una Conferencia Intergubernamental (CI). El objetivo fijado para la CI de 1996 (Maastricht II), es examinar “el alcance de la revisión que pudieran necesitar las políticas y formas de cooperación introducidas por este Tratado con el objetivo de asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones de la Comunidad”. El énfasis en la eficacia pone de manifiesto una debilidad largamente desatendida por la Unión Europea, dado que la UE no ha desarrollado las capacidades necesarias para asegurar un funcionamiento eficaz. El debate en torno a las ambiciones federalistas y sus detractores han desviado la atención sobre las serias carencias de la integración europea. Mientras el déficit democrático de la Unión Europea ha sido objeto de extensas discusiones, el creciente déficit de gestión ha recibido mucha menor atención (METCALFE, 1992). Hasta ahora, el debate político sobre la reforma institucional se ha concentrado en la conveniencia o inconveniencia de las diferentes estrategias de integración, sin definir adecuadamente los requisitos de su funcionamiento eficaz.

La “euroburocracia” y la ineficaz administración comunitaria siempre han proporcionado un blanco fácil para la crítica. Las deficiencias organizativas de la Comisión, el fraude y el mal uso de los fondos comunitarios atraen regularmente comentarios adversos y críticas de la opinión pública. Pero, los déficit en la ejecución de las políticas europeas son sólo una faceta de la ineficacia en la UE. Por encima de ello, la integración europea en su conjunto es un proceso extraordinariamente complejo de poner en práctica: iniciativas como la realización del mercado interior, la unión monetaria, las políticas de cooperación en materia de drogadicción o terrorismo o la incorporación de los países del centro y este de Europa, requieren soluciones innovadoras y mayores capacidades para gestionar cambios a gran escala. Sin embargo, hay escasez de tales capacidades. Ninguno de los tres pilares del Tratado de Maastricht tiene suficiente fuerza institucional para aguantar las cargas que se supone que debe soportar. Incluso en el área esencial de la integración

europea, las tareas sobrepasan las capacidades disponibles. Lester THUROW (1992) puede haber logrado el objetivo de sobresaltar a su audiencia americana con la amenaza económica europea cuando proclamaba que: “en Europa Occidental, a medianoche del 31 de diciembre de 1992 se completará la integración de la Comunidad Europea y se convertirá al instante en el mayor mercado mundial” (THUROW, 1992, pág. 67). Pero al hacer esta afirmación, estaba pasando por alto las enormes –y, todavía incompletas– tareas de construcción institucional requeridas para hacer realidad el Mercado Único.

Aunque la UE es tachada a menudo de *sui generis*, los retos de su realización no le pertenecen en exclusiva. El déficit de gestión es un ejemplo de la necesidad general de innovación en el diseño y construcción de nuevos sistemas de gobierno. Como afirma DROR en su informe al Club de Roma, “los Gobiernos han evolucionado muy poco recientemente y en su forma actual no están preparados para hacer frente a cambios e incertidumbres, para explotar las oportunidades o evitar los peligros que les aguardan. Es urgente rediseñar significativamente aspectos clave en la forma de gobierno. La tendencia generalizada de acusar a los gobiernos de fracasar en la solución de los problemas contemporáneos, sobre la base de que la sociedad es ‘ingobernable’, es errónea. El defecto radica, principalmente, en unas inadecuadas capacidades para gobernar” (DROR, 1994, pág. 9). Resolver esta carencia no es tarea fácil. Para empezar, la eficacia es un concepto extremadamente difícil de concretar en un sistema internacional tan complejo como la Unión Europea (véase HAAS, 1990; YOUNG, 1992). Como poco, es importante distinguirlo de la eficiencia. Las reformas orientadas hacia la eficiencia buscan mejorar el funcionamiento en el marco de objetivos y políticas dadas. La eficacia, sin embargo, suscita cuestiones más estratégicas y abiertamente políticas sobre la fijación de los objetivos y la selección de las estrategias e instituciones necesarias para alcanzarlas. Para mantener el énfasis en la eficacia es necesario evitar los conflictos rituales entre los Estados Miembros acerca del ritmo y la dirección del proceso de integración. Casi tan pronto como comenzaron a preparar sus posiciones ante la CI, los Estados Miembros retornaron a sus viejas batallas ideológicas acerca de la conveniencia o inconveniencia de las aspiraciones federalistas. Los desacuerdos latentes sobre la futura arquitectura de Europa se pusieron de manifiesto con

la confrontación entre las propuestas franco-germanas para acelerar la integración a través de un núcleo central de Estados Miembros y las propuestas británicas dirigidas a la ralentización de la totalidad del proceso. Si esta situación persiste, existe el riesgo de que Maastricht II se diluya en una interminable contienda entre las supuestamente contradictorias visiones de una Europa federal o intergubernamental.

Evitar la parálisis dependerá, esencialmente, de la habilidad de la Comisión para dar un impulso y mantener el énfasis en la eficacia. Pero la Comisión se encuentra en una posición difícil. La cuestión de la eficacia dirige la atención hacia su propio funcionamiento. A pesar de ello, la Comisión se resiste a ser considerada como parte del problema, aunque su trayectoria le haga vulnerable a la crítica, teniendo en cuenta que, hasta ahora, ha logrado escapar a la corriente de reformas que han afectado a las Administraciones de los Estados Miembros. Adaptando su estrategia al entorno político, la Comisión ha adoptado una postura defensiva. Como dice DINAN (1995), "la estrategia implica el establecimiento de metas y objetivos y la adopción de los pasos para lograrlos. En las circunstancias políticas imperantes, no sorprende que las metas de la Comisión estén constreñidas, que sus medios sean relativamente modestos y que la globalidad de su estrategia carezca de pretensiones". El lema de hoy es la consolidación: Jacques Santer, sucesor de Delors en la Presidencia de la Comisión, ha puesto el acento en trabajar mejor en lugar de trabajar más a nivel europeo. La consolidación tiene la connotación tranquilizadora y no amenazadora de poner la casa en orden. Sin embargo, representa al mismo tiempo retirarse de la búsqueda de la eficacia, para limitarse a perseguir la eficiencia.

Reinventando la Comisión

Cualquier tentativa de resolver las carencias de gestión de la UE implica la necesidad de reconsiderar el papel de la Comisión, entendida como la institución responsable de la gestión y dirección de las políticas europeas. Sorprendentemente, la Comisión no ha sido objeto de una revisión importante desde su creación (LUDLOW, 1992). La Comisión se creó en 1950 para atender las necesidades de un grupo relativamente homogéneo de seis países, embarcados en un proyecto limitado de integración económica, durante un período de estabilidad y rápido crecimiento económico. Hoy se espera que una organización, básicamente idéntica, sirva para atender las necesidades de quince países mucho menos homogéneos, comprometidos en un avanzado proceso de integración y en el marco de unas condiciones económicas mucho menos favorables que las anteriores. Pequeños ajustes en cuestiones tales como el número de comisarios o en su estructura interna sólo permitirían lograr algunas mejoras en la eficiencia. Desde el punto de vista de la

eficacia, la cuestión estratégica central estriba en determinar la organización que la Comisión debiera ser en el futuro.

El propósito de este artículo es reflexionar sobre la necesidad de que la Comisión Europea sea reinventada como una organización-red. Dado que este término tiene un significado distinto en el mundo empresarial del que tiene en la Administración pública, su aplicación a la Comisión necesita ser explicada.

En el mundo empresarial, la moda de la organización-red forma parte de la búsqueda de capacidad de adaptación para hacer a las organizaciones sensibles al cambio, bien mediante una mayor flexibilidad interna (BAKER, 1992; CHARAN, 1991) o bien externa a través de redes de proveedores, contratistas o distribuidores (JARILLO, 1993). Cuando consideramos a la Comisión como una organización-red, nos estamos basando en una tradición diferente (METCALFE, 1976, 1992; TRIST, 1983; RUBIN, 1984), preocupada con el desarrollo de capacidades de cooperación entre organizaciones implicadas en la gestión conjunta de políticas públicas. El papel de una organización-red en este contexto es diagnosticar los obstáculos para una colaboración eficaz y promover la acción conjunta para superarlos. El déficit de gestión de la UE es un problema sistémico de este tipo, cuya superación requiere una organización capaz de desarrollar nuevas formas de gobernar en base a redes de organizaciones. El mismo concepto puede aplicarse a otras modalidades de integración regional como el Tratado de Libre Comercio entre Méjico y Estados Unidos, la ASEAN, las diversas iniciativas en marcha en América Latina, y también a las Organizaciones Internacionales como la Organización Mundial del Comercio. El papel de la organización-red en estos contextos no es dirigir el cambio o centralizar el poder sino desarrollar las capacidades necesarias para orientar el cambio y gestionar las políticas de forma efectiva.

La necesidad de organizaciones-red surge en entornos pluralistas, formados por organizaciones formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes. Las dinámicas naturales de estas redes de organizaciones son más centrífugas que centrípetas; son deficitarias en gestión y tienden a fomentar la desintegración, porque las organizaciones subestiman su interdependencia y persiguen sus objetivos separadamente, incluso hasta el punto de crear un ambiente turbulento y desestabilizador (EMERY y TRIST, 1965; METCALFE, 1974; HAAS, 1976). Cuando el nacionalismo es una fuerza a tener en cuenta, estas dinámicas desintegradoras son especialmente potentes. La función clave de una organización-red consiste en ayudar a reforzar las capacidades integradoras para contrarrestar las fuerzas centrífugas.

Estos son problemas sin precedentes; no existen modelos que imitar. La UE tendrá que sentar las bases de nuevas formas de gobierno, creando nuevos modelos de *management* públi-

co. La integración no sólo depende de reprogramar las administraciones nacionales en base a las políticas europeas. Son necesarios esfuerzos deliberados para diseñar y desarrollar nuevos sistemas administrativos que sean compatibles con la diversidad nacional (ZILLER, 1993). La falta de una adecuada atención a este aspecto del proceso de integración es el principal origen del actual déficit de gestión. Los nuevos proyectos, tales como la Unión Monetaria, implican la gestión de cambios a gran escala y no está claro que existan las capacidades necesarias para realizarlos (WILDAVSKY y ZAPICO-GOÑI, 1993).

Las trayectorias de la integración y el miedo al federalismo

Reinventar la Comisión como una organización-red implica asumir un desarrollo de la integración europea que entra en conflicto con el pensamiento convencional en esta materia. La UE es un híbrido político singular, aunque se asume comúnmente que las instituciones europeas pueden valorarse de acuerdo con una escala convencional, que se base en el grado de integración alcanzado (SCHNEIDER et al., 1994). Al final de la escala se situarían las formas débiles de cooperación intergubernamental, mientras que las formas fuertes de federalismo estarían al principio y los diversos acuerdos confederales, en el medio. La fuerza y la debilidad en esta escala se definirían en términos de poder o "capacidades de acción" de las instituciones europeas frente a los Estados Miembros. Una mayor y más eficaz integración se corresponderá con una mayor autoridad central a nivel europeo.

Este marco para entender el desarrollo de la integración da lugar a posiciones fuertemente enfrentadas y, como argumentaremos más adelante, equivocadas sobre lo que es una integración eficaz. Los partidarios de soluciones federales sostienen que una mayor integración refuerza las instituciones europeas y asegura una gestión más eficaz. Para los detractores de la integración, semejantes afirmaciones avivan el "miedo al federalismo" que ha adquirido más importancia e influencia desde la negociación del Tratado de Maastricht y el rechazo de Suiza y Noruega a su incorporación a la UE. El miedo al federalismo asocia una mayor integración a la reducción de eficacia como resultado de un exceso de centralización, sumado a una mayor burocracia y a un gobierno más lejano y menos responsable.

En la raíz de los conflictos existe una tensión, que Maastricht II debería resolver, entre las doctrinas acerca del federalismo y su práctica real (BURGESS y GAGNON, 1993). La doctrina políticamente correcta sobre el eurofederalismo está basada en el compromiso con una unión cada vez más fuerte con el objetivo final

de crear un Estado Federal europeo. Las formas intermedias de integración se consideran como pasos en el camino hacia esta última meta. Los euroescépticos aceptan los mismos presupuestos, pero llegan a conclusiones totalmente opuestas. El miedo al federalismo es, en mayor medida, un miedo a ser absorbidos por un Estado Federal europeo. Estas contradicciones sólo pueden resolverse saliendo del marco convencional y reconociendo que la doctrina heredada del federalismo no refleja la práctica de la Federación Europea –en el sentido amplio de combinación de acuerdos para la autonormación y la normación compartida (ELAZAR, 1987)– que no encaja en sus moldes.

La doctrina convencional ignora una distinción crucial entre dos trayectorias de integración diferenciadas: una trayectoria unitaria y una trayectoria pluralista (DEUTSCH et al., 1957), que tienen implicaciones institucionales radicalmente diferentes. La visión ortodoxa de la meta última del Estado Federal europeo asume la trayectoria unitaria; la unión requeriría la fusión de las administraciones de los Estados Miembros, un incremento sustancial en las responsabilidades ejecutivas centrales de la Comisión y el reforzamiento de relaciones jerárquicas entre ésta y las administraciones nacionales, la trayectoria pluralista no supone ni la fusión, ni la creación de un único Estado Federal europeo; los Estados retienen su autonomía, pero aceptan una responsabilidad compartida para dirigir las interdependencias entre ellos. Esto exige la creación de nuevas formas de federación entre Estados, en las que el límite entre la política interior y la exterior sea cada vez más difuso, pero sin llegar a desaparecer. Los gobiernos nacionales tienen un papel continuo –e incluso creciente– en la gestión de la interdependencia. En un sistema pluralista, la gestión de las políticas europeas depende de organizaciones-red más que de jerarquías.

Se puede defender que la trayectoria pluralista es más acorde con la evolución reciente de la integración europea que la unión o fusión en un único Estado (WALLACE, 1991; KEOHANE y HOFFMANN, 1991; MAJONE, 1994, y STREECK, 1995). La Sentencia del Tribunal Europeo de 1979 en el asunto "Casis de Dijon", que estableció el principio del reconocimiento recíproco entre las autoridades nacionales y legitimó el desarrollo de las relaciones descentralizadas entre las administraciones nacionales, inclinó la balanza en favor de la integración pluralista. MILWARD (1992, especialmente págs. 318-344) sostiene que, contrariamente a una mitología cuidadosamente cultivada, los padres fundadores concibieron la integración en un sentido de apoyo, más que de suplantación, del Estado-nación. El mismo planteamiento es aplicable a la forma en que los miembros de la UE apoyaron los nuevos regímenes democráticos de Grecia, Portugal y España y continúa siendo relevante para el desarrollo de las nacientes democracias en la Europa Central y del Este. Aparte del hecho de ofrecer una garantía, más que una amenaza a la identidad nacional, la federación entre Estados no es una forma de integración inferior o incompleta, de la misma forma que

una red de ordenadores personales no es inferior a un ordenador central. Sin embargo, asegurar una integración efectiva depende de inversiones sustanciales en tiempo y recursos para el desarrollo de redes administrativas descentralizadas que comprometan a los Estados Miembros en el proceso de elaboración de las políticas europeas. Paradójicamente, desde la óptica de la doctrina federalista ortodoxa, la trayectoria pluralista de integración demanda más y no menos a las administraciones nacionales. Un proceso pluralista de integración europea requiere innovaciones institucionales y el desarrollo de una nueva generación de métodos y modelos de gestión. Los viejos y rígidos modelos burocráticos, fuertemente arraigados en las culturas administrativas nacionales, habrán de ser desplazados por nuevos modelos acordes con un sistema de gobierno multinivel y multinacional.

La Comisión Europea: estructura y funciones

La propuesta de reinventar la Comisión Europea como una organización-red, debe considerarse en base a su actual estructura y funciones y a las fortalezas y debilidades que presenta: ¿actuar como una organización-red implica un salto cuantitativo o un mero cambio incremental en relación a la actual Comisión Europea?, ¿requeriría una nueva forma de organización o, como el Sr. Jourdain de Molière, puede decirse que la Comisión ha sido siempre una organización-red sin saberlo? Dada la existencia de un buen análisis reciente sobre la Comisión y su lugar en el proceso de elaboración de políticas europeas, sólo haremos a continuación un breve resumen (EDWARDS y SPENCE, 1994). Formalmente, la Comisión es un ente supranacional autónomo, libre de constricciones nacionales. La realidad es menos ordenada y definida. Como en cualquier otro proceso de creación de liderazgo organizativo mediante la cooptación de intereses externos, la autonomía y cohesión de la Comisión son precarias (SELZNICK, 1949). La cooptación tiene la ventaja de legitimar a la Comisión y vincularla en una red de relaciones con los gobiernos nacionales. Sin embargo, la cooptación tiene también el coste de que la Comisión tenga que enfrentarse a poderosos intereses nacionales. Con estas limitaciones, la característica más notable de la Comisión como organización supranacional radica en la combinación de los importantes papeles que juega. Un análisis convencional, propuesto por COOMBES (1970) y aceptado como válido por EDWARDS y SPENCE (1994), distingue cinco funciones básicas: iniciación de políticas, mediación, representación exterior, gestión de políticas europeas y salvaguardia de los tratados. Estas funciones se pueden enlazar con dos sentidos y dos concepciones superpuestas de la "Comisión Europea" como organización: una, basada en el liderazgo polí-

tico, el colegio de Comisarios, que presenta a la Comisión como "motor de la integración", la otra, basada en el soporte administrativo, la presenta como "La Administración y la función pública europea".

La función más característica de la Comisión, que la convierte en motor de la integración, es su casi exclusivo derecho de iniciativa política. La función de iniciativa, apoyada por las funciones de mediación y representación, refuerzan el poder de la Comisión a la hora de tratar con los Estados miembros en el proceso de establecimiento de la agenda y el diseño de las políticas europeas. La mayoría de los logros de la era Delors dependieron del aprovechamiento de las posibilidades y oportunidades brindadas a la Comisión por el derecho a la iniciativa política. El programa para la realización del mercado interior, el Acta Única Europea, la incorporación de España y Portugal y las posteriores de Austria, Finlandia y Suecia, junto con los compromisos del Tratado de Maastricht con la Unión Monetaria y la posterior Unión Política, representan avances sustanciales. El cumplimiento de estos compromisos, así como las expectativas de ampliación de la UE, destacan, sin embargo, la importancia del déficit de gestión.

La segunda concepción de la Comisión se basa en sus funciones de gestión de las políticas europeas y de la salvaguardia de los Tratados. Si las fortalezas de la Comisión destacan cuando actúa como motor de la integración, sus debilidades son más evidentes cuando se la considera como la Administración de la UE. A pesar de las frecuentes críticas a la enorme y creciente burocracia de Bruselas, la Comisión es una organización pequeña comparada con las administraciones de los Estados Miembros. Tiene una plantilla total de 15.000 personas, de las que aproximadamente 4.000 están ocupadas en tareas de traducción de las 11 lenguas oficiales y algunas están dedicadas a la investigación científica. La plantilla operativa está distribuida en 24 Direcciones Generales (DGs) a las que hay que añadir diversos servicios comunes y especializados. La mayoría de DGs y las demás unidades operativas sólo cuentan con unos pocos cientos de funcionarios en plantilla. La Comisión como sistema de función pública europea tiene muchas de las características y, con ellas, de las debilidades propias de los tradicionales sistemas nacionales de función pública, con la complicación añadida de un personal multinacional reclutado de los diferentes Estados miembros.

La Comisión está organizada de acuerdo con criterios jerárquicos convencionales. Se critica el exceso de centralización, la falta de delegación dentro de las DGs y una pobre coordinación entre las mismas. Estos problemas tan familiares se mezclan con una distribución poco clara de responsabilidades en la parte superior de la organización. En la medida en que el Presidente de la Comisión es sólo un *primus inter pares* y puede ser obligado a dimitir por el colegio de Comisarios, la cohesión de

la Comisión y la coordinación de sus actividades son siempre problemáticas. La negociación política entre gobiernos nacionales lleva a distribuir las carteras de los comisarios de una forma que no se corresponde con las responsabilidades de las DGs. Las DGs pueden depender de más de un Comisario y las carteras de los Comisarios se solapan en parte en diferentes DGs. Esto significa que los Comisarios no responden del trabajo de las DGs, de la misma forma que, al menos nominalmente, los Ministros de los diferentes gobiernos nacionales responden del trabajo de sus centros directivos. A pesar de los recientes esfuerzos de la Secretaría General, la coordinación entre las DGs resulta, a menudo, inadecuada y la distribución de responsabilidades entre las mismas poco clara. Irónicamente, para una organización cuya misión es la integración, la Comisión está pobremente integrada. Lejos de ser una estructura monolítica firmemente unificada, la Comisión está fragmentada e, incluso, dispersa geográficamente en más de 60 edificios de oficinas en Bruselas. Incluso si fuera reubicada en una única sede, sería necesario un gran esfuerzo para inculcar un sentido de dirección y propósito común.

A diferencia de su derecho de iniciativa política, la Comisión no tiene responsabilidad exclusiva en la gestión de las políticas europeas. Comparte estas responsabilidades con los Estados Miembros. En primer lugar, a través de la desordenada estructura de los comités (la llamada "comitología"), que relacionan a la Comisión y al Consejo de Ministros en la gestión de las políticas; y, en segundo lugar, a través de la dependencia de las administraciones nacionales para su ejecución. La estructura bizantina de comités para gestionar y supervisar las funciones ejecutivas de la Comisión ha crecido sin cesar pero caso por caso y muy fragmentariamente. Aun cuando la Comisión tuviera más mano libre, dependería de las administraciones nacionales para la ejecución de políticas europeas. Un factor importante que contribuye al déficit de gestión de la UE es que estas redes multiniveles y multinacionales son generalmente dispersas y están desarrolladas de forma inadecuada. Pero la Comisión está muy limitada para aumentar la confianza mutua y reforzar las relaciones de trabajo con las administraciones nacionales: primero, en su función de salvaguardar los Tratados, mantiene las distancias con los gobiernos nacionales y una actitud de vigilancia –si no de desconfianza– en relación al comportamiento de aquéllos; y segundo, la Comisión tiene una actitud dubitativa acerca de la construcción de redes y del desarrollo de capacidades intergubernativas porque carece de autoridad legal o competencia para ello.

En consecuencia, la Comisión tiene algunas fortalezas destacables junto con importantes debilidades. Su derecho de iniciativa política, unido a las funciones de mediación y representación, le convierten en una pieza clave en el proceso de elaboración de políticas europeas. La debilidad de la Comisión radica en su carencia de recursos, cohesión y coordinación

interna para cumplir de forma eficaz sus responsabilidades de gestión. Delors capitalizó las fortalezas de la Comisión, pero hizo poco para remediar sus debilidades (Ross, 1995). De hecho, el establecimiento de nuevos objetivos de integración sin proporcionar las capacidades necesarias para su consecución, ha incrementado el déficit de gestión. El Director de Gabinete de Delors, Pascal Lamy, presenta una actitud simplista y llena de desdén hacia la cuestión de la reforma institucional y los problemas cotidianos de gestión: "Probablemente deberíamos haber cambiado la estructura de la Comisión, pero pensamos que no era una prioridad. El problema radica en que los funcionarios dedican demasiado tiempo a tareas de gestión y no demasiado a realizar sus tareas propiamente dichas. Los circuitos son demasiado complejos, hay demasiado papel. El ruido burocrático de la casa es demasiado fuerte comparado con lo que produce" (Lamy citado en GRANT, 1994) (pág. 114).

Incluso aun cuando la Comisión hubiese sido reformada de manera convencional, esto no habría tenido mucho impacto para la supresión del déficit de gestión. La Comisión está envuelta en redes de organizaciones, pero no es una organización-red en el sentido definido anteriormente. El hecho es que la Comisión carece de un papel reconocido para el desarrollo de las capacidades de gestión necesarias para resolver las cargas de trabajo generadas por la integración y tampoco está equipada para ello. Aunque ha estado a la cabeza de las iniciativas políticas que suponen transformaciones estructurales importantísimas de sistemas sociales y económicos inmensamente complejos, nunca ha adquirido o creado las capacidades necesarias para ayudar a gestionar los cambios. La reducción del déficit de gestión implica la superación de algunos profundos y difícilmente removibles obstáculos estructurales en el ciclo de elaboración y gestión de las políticas europeas, así como la propia reforma de la Comisión.

Orígenes del déficit de gestión

Contrariamente a la teoría neo-funcionalista que afirma que la integración es un proceso que se autosostiene, en cuyo seno se desarrollan las capacidades adicionales de gobierno necesarias para apoyar los avances en la integración, en un proceso pluralista no hay garantías de que esto suceda. En las políticas europeas, tres factores estructurales crean una propensión hacia la expansión del déficit de gestión: el primero es la orientación jurídica del proceso de elaboración de políticas europeas, la UE es una comunidad de Derecho y una de sus fortalezas es que la legislación europea domina sobre las legislaciones nacionales. La doctrina jurídica tiende a equiparar los avances en la integración con la transferencia de competencias legislativas al nivel

européico, asumiendo inmediatamente la existencia de las capacidades de gestión para que produzcan efectos. Sin embargo, la ejecución de políticas basadas en la regulación de sectores productivos es un importante ejemplo de cómo la existencia de desajustes entre competencias legales y capacidades de gestión afecta negativamente a la eficacia. La UE hace un uso extensivo de disposiciones legales, basadas en directivas y reglamentos, que parecen exigir fuertes capacidades a nivel europeo para garantizar su aplicación, pero, como observa MAJONE, las capacidades precisas para gestionar políticas reglamentarias están mucho más descentralizadas; “los costes reales de la mayoría de programas reguladores son soportados por las empresas y los particulares que han de cumplirlos. Comparados con esos costes, los recursos necesarios para elaborar reglamentos son triviales... no sólo los costes económicos, sino incluso los costes políticos y administrativos que implican la aplicación de los Reglamentos, son soportados por los Estados Miembros.” (MAJONE, 1991, 96).

Un segundo factor estructural originador del déficit de gestión radica en las diferentes prioridades otorgadas a los procesos de invención y de innovación en las políticas europeas. La invención, entendida como iniciación de políticas nuevas, es más valorada en la cultura de la Comisión que la innovación, entendida como el desarrollo de las capacidades necesarias para su ejecución. La Comisión, con su casi exclusiva competencia de iniciativa de las políticas europeas, se ha convertido en un vehículo poderoso para la invención política. Pero existe el peligro de que la ejecución sea menospreciada como una mera rutina de seguimiento de las decisiones políticas. Sin embargo, hacer ejecutiva la aplicación de las políticas europeas implica frecuentemente un proceso deliberado de gestión de innovaciones institucionales para la creación de sistemas administrativos de ámbito europeo, mediante la adaptación de organizaciones ya existentes a las nuevas tareas, así como mediante la formación y el desarrollo de nuevas organizaciones y sistemas interorganizativos.

Una tercera fuente del déficit de gestión radica en que, por motivos políticos, se sobrevaloran los beneficios de la integración negativa de las nuevas políticas mientras que se minimizan los costes de la integración positiva. El ejemplo más claro fue la publicidad política otorgada al programa para la realización del Mercado Interior. El programa “1992” se presentó como un proceso desregulador de integración negativa llamado a erradicar “los costes de la no-Europa”. Se destacó la supresión de barreras nacionales no arancelarias, así como la eliminación de los retrasos y obstáculos al comercio causados por los controles aduaneros y el ahorro que representaba para la industria el no tener que cumplir en adelante con diferentes e inconsistentes reglamentos nacionales. Pero la supresión de “los costes de la no-Europa” no es puro beneficio. La integración negativa sólo consigue sus ampliamente proclamados beneficios si la supre-

sión de los obstáculos nacionales a la libre circulación de bienes, capital o personas, se acompaña de medidas de integración positiva para construir un marco institucional firme a nivel europeo. Los “costes de Europa”, como la elaboración de nuevos regímenes de reglamentación europeos, también han de ser tenidos en cuenta.

La insuficiencia de las propuestas de reforma convencionales

Maastricht II comenzará, casi sin duda alguna, a considerar las reformas institucionales desde el tranquilizador punto de vista de propuestas duraderas que nunca han sido puestas en práctica. La agenda usual para la reforma de la Comisión puede remontarse al informe SPIERENBURG (1979) que ponía el énfasis en mejorar su eficiencia operacional. Las recetas para la reforma siguen una letanía familiar de reducción del número de Comisarios y de DGs, reforzamiento de la gestión interna y del control financiero, definición de líneas de responsabilidad, reforzamiento de la coordinación y confinamiento de los gabinetes de Comisarios al asesoramiento político y la coordinación de las políticas. Ahora bien, si estas medidas fueran introducidas aisladamente, podrían tener efectos perversos; en la medida en que dan por sentadas las actuales funciones de la Comisión y las prioridades establecidas entre ellas, tendrían el efecto de reforzar sus fortalezas sin corregir sus debilidades. El déficit de gestión se ampliaría porque el sistema existente está más orientado a la invención que a la innovación organizativa y a ampliar las competencias legales más que a construir capacidades de gestión. Paradójicamente una Comisión más eficiente haría el sistema menos eficaz.

Unas propuestas de reforma de la Comisión algo diferentes han sido avanzadas por VIBERT (1994). Éstas se inclinan ostensiblemente hacia las ideas de gestión del mundo empresarial adoptadas por las administraciones nacionales en los años recientes. Particularmente en los países donde los partidarios de un papel reducido para el Estado han tenido una fuerte influencia, éstos han tenido éxito al concentrar la atención política en “hacer retroceder las fronteras estatales” y en la reducción de la administración a la realización de funciones nucleares. Aplicando esta filosofía de las funciones nucleares, el principal avance de las propuestas de VIBERT radica en la “separación” de las diversas responsabilidades de la Comisión asignándolas a agencias separadas. Aunque estas propuestas pueden tener un valor limitado, no proporcionan una estrategia general para la reforma de la Comisión. Son propuestas adecuadas para adelgazar una organización ejecutiva donde el centro

ha crecido demasiado. Como sugiere el propio término "separar", se dirigen más a dividir responsabilidades que a mejorar la coordinación interorganizacional. En el campo de las políticas europeas, el principal desafío consiste en construir capacidades de integración para la gestión de una creciente interdependencia organizacional más que en reforzar tendencias hacia la desintegración.

Las competencias básicas de la Comisión como organización-red

Actuar como una organización-red a nivel europeo implica una estrategia de reforma radicalmente diferente tanto del enfoque tradicional de los procesos internos de gestión, como de la aproximación a las funciones nucleares. La diferencia puede destacarse considerando los cambios en el pensamiento de gestión empresarial que han pasado de la reducción a funciones nucleares hacia el desarrollo de competencias básicas (PRAHALAD y HAMEL, 1990; HAMEL y PRAHALAD, 1994). La gestión empresarial en entornos rápidamente cambiantes ha sido obligada a reconocer que las capacidades organizativas y los sistemas de gestión requeridos para sostener una eficacia a largo plazo, son diferentes a los precisos para lograr una reducción de costes y la eficacia operacional a corto plazo. La eficacia a largo plazo requiere el desarrollo de competencias básicas; ésta se basa en la construcción de las áreas claves de conocimiento y técnicas genéricas que permitan a las organizaciones desarrollar nuevas soluciones frente a desafíos emergentes. Las competencias básicas proporcionan a la organización las capacidades de aprendizaje precisas para gestionar el cambio con flexibilidad y eficacia, anticipándose en lugar de reaccionando.

Mientras que el concepto de competencia básica es muy útil, la analogía con el mundo empresarial no puede llevarse demasiado lejos. En el entorno empresarial, las competencias básicas se necesitan para crear ventajas competitivas y desarrollar nuevos productos que aseguren una eficacia a largo plazo. En la Administración europea, las competencias básicas requeridas son diferentes y el concepto necesita ser redefinido. En lugar de ventaja competitiva, lo que resulta crucial para la eficacia a largo plazo del sistema es la ventaja cooperativa, por ejemplo, la habilidad de las redes de organizaciones para trabajar juntas en la formulación y ejecución de una sucesión de políticas nuevas (HUXHAM, 1989). Los siguientes apartados revisan tres estrategias a través de las cuales la Comisión como organización-red puede desarrollar competencias básicas para crear una ventaja cooperativa: 1) la construcción de regímenes políticos; 2) el diseño de asociaciones administrativas, y 3) el desarrollo de

capacidades de coordinación que aseguren que las asociaciones funcionen eficazmente.

Los regímenes como redes de organizaciones

Si la integración europea se sitúa en una trayectoria pluralista, la UE debe desarrollar formas de administración apropiadas para la federación entre países. La misión de la Comisión como organización-red podría definirse como la transformación de las redes intergubernamentales existentes en los regímenes de administración europeos. A los retazos de las organizaciones gubernamentales y de las relaciones intergubernamentales existentes debe dárseles la forma de regímenes eficaces. La eficacia de la Comisión como una organización-red no debería juzgarse por lo que hace en sí misma considerada, sino por lo bien que trabajan juntas las organizaciones que constituyen los regímenes europeos específicos. Una de las ventajas del concepto de régimen es que todavía es moneda corriente en muchos campos de la política europea para describir, por ejemplo, el régimen de los contratos públicos, el régimen de las telecomunicaciones, el de política social o, incluso, la política agrícola común o el régimen de la carne de cordero. Como se define en el campo de las relaciones internacionales, un régimen es un grupo de valores, normas, principios y prácticas que guían y gobiernan el comportamiento de una red de actores (KRASNER, 1983). Es importante destacar que los regímenes no dependen primariamente de controles jerárquicos. Son económicos pero dotados de autoridad. El cumplimiento depende de consideraciones normativas y de cálculo, más que de amenazas coercitivas (ETZIONI, 1961). Los regímenes proporcionan un abanico de formas de "gobierno sin administración" (ROSENAU y CZEMPIEL, 1992).

La interpretación del concepto de régimen en este punto va más allá de la definición convencional. Comprende tanto capacidades como normas. Si se quiere que los regímenes funcionen de forma eficaz en quince países o más, deben ser algo más que simples sistemas incorpóreos de reglas y normas. Asegurar la eficacia de un régimen en un sistema político tan amplio y complejo como la UE, depende del establecimiento de una base de credibilidad y mutua confianza entre quienes toman las decisiones en los diferentes países. ¿Serán aceptados de buena gana en Portugal, los estándares de los productos establecidos en Alemania y viceversa? Las decisiones adoptadas en Grecia y Finlandia, ¿lograrán alcanzar reconocimiento mutuo y tener igual probabilidad de ver asegurado su cumplimiento en otros países? A fin de alcanzar este grado de credibilidad, un régimen debe encarnarse en una red de organizaciones bien definida, en la que se pueda determinar quien es responsable de cada cosa. Gobernar sin administración no significa gober-

nar sin organizaciones. "Régimen" es simplemente un sinónimo de red de organizaciones. Los regímenes eficaces son redes de organizaciones pero no toda red organizacional es un régimen. Muchas redes de organizaciones sólo proporcionan ámbitos para la interacción, pero sin metas compartidas ni tareas comunes. El elemento adicional de un régimen es su capacidad para la acción concertada.

Una importante ventaja derivada de la definición de los regímenes como redes de organizaciones radica en que proporciona un factor común alrededor del cual la Comisión puede desarrollar una competencia básica. Con independencia de que la integración avance sobre la base de una única velocidad, doble velocidad, geometría variable o a la carta, deben tomarse decisiones acerca de la diferenciación y la integración de los roles organizativos dentro de regímenes diseñados a propósito. Cualesquiera que sean las diferencias en políticas sustantivas, todos los regímenes implican un tipo de organizaciones y una red de vínculos entre ellas. La variedad de tareas en las que está comprometida la UE, significa que son precisas diferentes formas de gobierno. Más que descansar en el modelo obsoleto de gestión del *one best way*, el concepto de régimen ofrece una vía flexible para generar opciones de diseño y adquirir aptitudes para gestionar la construcción de variadas redes administrativas hechas a medida. Tanto el diseño como el desarrollo de tales regímenes son necesarios para la gestión de políticas europeas eficaces y la generación de oportunidades de aprendizaje. La Comisión aprovechará dichas oportunidades si considera la construcción de los regímenes como una tarea de gestión, si está organizada para asimilar experiencias diversas y si es capaz de aplicar lo aprendido en etapas posteriores en un nuevo contexto. El desarrollo de estas competencias básicas aumentaría marcadamente la eficacia del proceso político europeo sin implicar ni concentración de poderes en la propia Comisión, ni la adopción por la CI de decisiones definitivas sobre la futura senda de la integración europea. De hecho, permitiría a los políticos no sólo mantener sus opciones abiertas sino, también, ampliaría y sistematizaría las opciones disponibles.

El diseño de asociaciones administrativas

Desde una perspectiva macro, los regímenes son los marcos institucionales para la gestión de políticas europeas a través de la cooperación interorganizacional. La integridad y eficacia de un régimen depende de unas buenas relaciones de trabajo entre sus organizaciones constituyentes en el nivel micro. En total ausencia de jerarquía, los regímenes deben desarrollar y gestionar entre ellos relaciones que sirvan a sus propios objetivos y hagan del régimen un sistema eficaz. Sin embargo, es mucho

más fácil decir esto que hacerlo. Las buenas relaciones de trabajo entre organizaciones no surgen espontáneamente en cualquier contexto. En la gestión de políticas europeas surgen dificultades específicas para la gestión de la interdependencia, desde la diversidad y el número de organizaciones que tienen un papel que jugar en el seno del régimen. Al pertenecer a diferentes marcos institucionales y nacionales, con capacidades y tradiciones administrativas dispares, es normal que sea difícil para las organizaciones de un régimen saber qué esperar unas de otras. Como en el caso de las empresas multinacionales, que son más comprendidas y presentan menor complejidad, se necesitan esfuerzos deliberados para superar la desconfianza entre las organizaciones respectivas de los diferentes países y construir relaciones que aseguren que un simple malentendido no se convierta en un incidente diplomático. Habitualmente, sin embargo, se dedica muy poco esfuerzo al desarrollo de sólidas relaciones de trabajo a este nivel, con el resultado de que se olvidan las carencias y las debilidades, la superposición y la duplicación causan confusión y conflicto y el funcionamiento general sufre.

La idea de asociación se ha invocado como un medio para superar los desafíos de gestionar la interdependencia sin recurrir a estructuras jerárquicas. Las fórmulas de asociación constituyen algo conocido por las administraciones públicas nacionales y no son algo nuevo en la gestión pública europea. En la UE, la administración de los fondos estructurales está basada en la asociación entre la Comisión y las administraciones nacionales. El concepto de asociación era un tema del informe SUTHERLAND (1992) sobre la ejecución del Mercado Interior. La gestión del Mercado Interior como una empresa en marcha depende de la existencia de redes de asociaciones que unan a las organizaciones correspondientes en cada administración nacional. Las asociaciones administrativas han tenido que formarse entre las autoridades tributarias y de inmigración, entre los servicios de policía y las organizaciones de estadísticas gubernamentales, así como en las oficinas aduaneras a nivel nacional. Cualquier intento de la Comisión de centralizar todas estas funciones, además de provocar una fuerte opinión pública, habría sobrecargado sus muy limitadas capacidades.

De forma más general, se puede considerar a las asociaciones administrativas como los pilares sobre los que se asientan los regímenes. Esto no significa que hayamos resuelto los problemas de construir regímenes dignos de confianza. La idea de la asociación se utiliza, a menudo, más como un eslogan político que como herramienta de gestión. El diseño de estas asociaciones administrativas puede convertirse en competencia básica de la Comisión, sólo si se corrigen algunas concepciones equivocadas y se dispone de un claro marco de análisis. La retórica política da la engañosa impresión de que todas las asociaciones son voluntarias, fáciles de poner en práctica. Sin embargo, para ser pilares sólidos de la construcción de los regímenes

políticos europeos, las asociaciones necesitan estar firmemente constituidas. Su fiabilidad en el contexto de las políticas europeas significa que la división del trabajo y el reparto de responsabilidades entre los socios se resuelvan cuidadosamente en función de las capacidades de las organizaciones afectadas y las necesidades del régimen considerado como un todo. La existencia de redes cuidadosamente diseñadas de asociaciones administrativas cerradas puede asegurar que los regímenes sean lo suficientemente robustos como para que funcionen en el marco de un amplio abanico de diferencias entre países y también sean lo suficientemente flexibles para ser capaces de adaptarse a los cambios en el tiempo. Frente al saber convencional, esto requiere asociaciones que sean relativamente estables. Las asociaciones son sistemas de gobierno que definen los términos de la cooperación entre organizaciones en áreas de interdependencia e interés común, sin prescribir en detalle cómo deberían actuar bajo cualquier circunstancia.

Los regímenes no implican una mera sustitución de controles jerárquicos por asociaciones. Una de las razones por las que pueden contribuir a la eficacia es que no son todas del mismo tipo. Diferentes tipos de asociaciones proporcionan opciones de diseño que pueden combinarse de maneras diferentes en distintos regímenes (METCALFE, 1981). Los regímenes para la contratación pública, la inmigración, la política social o la pesquera, gestionan problemas diferentes y deberían organizarse de manera diferente. Algunas formas conocidas de asociación aplicables a la construcción de los regímenes de políticas europeas, incluyen las relaciones entre comprador-suministrador, cliente-contratista, principal y agente. Las asociaciones entre profesionales implicados en el mismo sector de políticas públicas pero que trabajan en contextos nacionales diferentes, tienen un papel particularmente importante en el proceso de las políticas europeas. Estas asociaciones, basadas en intereses comunes y responsabilidades similares más que en una división organizativa del trabajo, son importantes tanto en la fase de la elaboración política, a través de expertos, como en su puesta en práctica que requiere respuestas consistentes a problemas comunes. Dado que las asociaciones han de ser no sólo bilaterales sino multilaterales, pues todos los gobiernos nacionales deben estar representados para que un régimen funcione eficazmente, sería igualmente útil considerar diseños alternativos para asociaciones multilaterales (WADDOCK, 1991).

Las asociaciones administrativas correctamente diseñadas son una importante fuente de ventaja cooperativa. Es por lo tanto crucial que la Comisión desarrolle una competencia básica para su diseño. Este aspecto de su papel como organización-red supone la elección de un sistema asociativo de entre un abanico de opciones y el apoyo en su puesta en marcha a nivel micro, asegurando que la combinación de asociaciones bilaterales y multilaterales que formen un régimen particular, constituyan un todo coherente y eficaz.

El desarrollo de capacidades de coordinación

Si las asociaciones son los pilares de los regímenes de gestión, la coordinación es lo que les une. La colaboración proporciona una contribución indispensable a la ventaja cooperativa. En los regímenes compuestos de un gran número de organizaciones estrechamente interdependientes es difícil asegurar una colaboración eficaz. El desarrollo insuficiente de capacidades para la colaboración interorganizativa es el principal factor del déficit de gestión en la UE. Hay vacíos, tanto porque nadie acepta responsabilidades, como porque quedan conflictos sin resolver como consecuencia de solapamientos jurisdiccionales o por malos entendidos sobre las políticas públicas. En muchos sectores de políticas europeas, para que las organizaciones puedan trabajar juntas de forma eficaz han de superarse importantes obstáculos de orden institucional, cultural y lingüístico. Pero, ¿qué forma debería adoptar la coordinación? El enfoque tradicional de la coordinación se inclina claramente hacia soluciones jerárquicas; sobreimponiendo alguna forma de control central. Sin embargo, como apuntan ALTER y HAGE (1993), se necesitan mecanismos más diversos y flexibles que permitan a las organizaciones trabajar juntas.

El tradicional enfoque del control central, asignaría a la Comisión el papel de coordinador. Pero incluso, aunque fuera políticamente aceptable que la Comisión desarrollara un papel coordinador jerárquico y obtuviera un importante aumento de los recursos precisos para atender esta responsabilidad, no sería la forma de gestionar de forma eficaz o eficiente unos regímenes caracterizados por su diversidad y sus variados niveles de interdependencia. La competencia básica de la Comisión debe ser definida en el sentido de desarrollar capacidades de coordinación, más que en intentar proporcionarlas directamente. Una aproximación surgida de un estudio comparativo de la coordinación política europea en el seno de las administraciones nacionales ofrece una guía muy útil (METCALFE, 1994). El enfoque empírico del informe era la coordinación entre ministerios de los Estados Miembros, pero los conceptos son aplicables con carácter más general, dado que se centran en las capacidades de coordinación precisas por las organizaciones-red para gestionar su interdependencia. Más que desde el punto de vista acostumbrado acerca de la coordinación como proceso de arriba abajo, este enfoque asume que las organizaciones individuales actúan independientemente y desarrollan mecanismos de coordinación de la gestión en respuesta a una creciente interdependencia. Una coordinación eficaz se gestiona mejor a través de las fronteras organizativas, que mediante la imposición de las autoridades superiores. La división organizativa del trabajo determina lo que debe ser coordinado dentro de las organiza-

ciones y las tareas que quedan para la coordinación interorganizacional. Las capacidades de coordinación requeridas para gestionar interdependencias de una complejidad progresiva

pueden visualizarse como una serie de escalones cualitativamente distintos en una escala de coordinación de políticas, tal y como la que resulta del siguiente diagrama:

ESCALA DE CAPACIDADES DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ESTRATEGIA UNIFICADA	9.
FIJACIÓN DE PRIORIDADES COMUNES	8.
ESTABLECIMIENTO DE PARÁMETROS COMUNES	7.
ARBITRAJE DE CONFLICTOS ORGANIZACIONALES	6.
BÚSQUEDA DE CONSENSO POLÍTICO (GESTIÓN DE CONFLICTOS)	5.
EVITACIÓN DE DIVERGENCIAS POLÍTICAS (HABLANDO CON UNA SOLA VOZ)	4.
CONSULTAS ENTRE ORGANIZACIONES (INTERACCIÓN)	3.
INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES (COMUNICACIÓN)	2.
LAS ORGANIZACIONES FUNCIONAN DE FORMA INDEPENDIENTE DENTRO DE SU JURISDICCIÓN	1.

Es importante destacar que la eficacia de los niveles más elevados de coordinación, tales como el establecimiento de prioridades y parámetros, depende de la eficacia de los niveles más bajos del proceso, tales como la comunicación y las consultas, así como la buena voluntad de las organizaciones para asegurar que sean evitadas las divergencias políticas abiertas, y que los conflictos se resuelvan bien directamente bien por medio del arbitraje. Si las organizaciones no pueden, al menos, evitar los conflictos abiertos y hablar con una sola voz en público (nivel 4), es muy difícil que puedan confrontar y resolver los conflictos que surjan al formular políticas comunes. La escala puede utilizarse también como un instrumento de diagnóstico para valorar dónde existen deficiencias de gestión en un régimen o en una red y para determinar los mecanismos apropiados de reforzamiento de la ventaja cooperativa. Por ejemplo, los conflictos organizativos pueden ser sintomáticos de debilidad en los niveles más bajos de las capacidades de coordinación y no de falta de autoridad en un sistema arbitral. El reforzamiento del control central puede no ser el remedio apropiado si un diagnóstico cuidadoso muestra que el problema puede estar en cualquier otro mal; si hay desacuerdos sobre la asignación de responsabilidades entre las organizaciones, si la desconfianza bloquea una correcta comunicación, si las decisiones se toman sin consultar o si las organizaciones persiguen políticas contradictorias de forma consciente o inconsciente, los problemas del nivel inferior deberían resolverse directamente. El reforzamiento de las capacidades en los niveles inferiores puede resolver no sólo problemas de coordinación más simples, sino también crear hábitos y prácticas de trabajo en equipo que hagan más fácil la resolución de problemas de mayor complejidad cuando surjan.

El desarrollo de las capacidades de coordinación referidas a lo largo de estas líneas se enmarca dentro de una trayectoria pluralista de integración. Más que buscar un aumento de control central, la competencia básica de la Comisión debería consistir en el reforzamiento de las ventajas cooperativas posibilitando que las organizaciones participen en los regímenes de las políticas europeas para lograr la coordinación entre las mismas.

Conclusiones

El futuro desarrollo de la Unión Europea depende del modo en que la CI de 1996 aborde la cuestión de la eficacia, es decir, si la orienta o no a la reducción de lo que hemos llamado el déficit de gestión de la UE. Es bastante incierto que lo haga. Las disputas y desacuerdos entre los Estados Miembros acerca de los pasos para la integración y el futuro diseño de Europa, pueden desviar a Maastricht II de su pretendido énfasis en la eficacia. Incluso, si los obstáculos políticos se resuelven, todavía persiste el peligro de que la necesidad de desarrollar nuevos métodos de gobierno y modelos de gestión sea subestimada y mal entendida. Es más importante eliminar el déficit de funcionamiento que incrementar los poderes ejecutivos para poner en práctica las políticas comunes. En la era Delors la creación de nuevos horizontes políticos y la fijación de objetivos ambiciosos fueron avances muy significativos, pero sin hacer paralelamente contribuciones para crear las capacidades de administración necesarias para lograr su cumplimiento. La UE carece de la capacidad de gestionar los crecientes y complejos conflictos a gran escala que supone avanzar en la profundización y ampliación de la integración europea.

La reforma institucional precisa para enfrentarse a estos desafíos debería dar prioridad a la creación de capacidades frente a la definición de estructuras. Maastricht II no debería repetir el error de Maastricht I, buscando forzar una decisión definitiva para todos sobre el futuro de la estructura institucional europea. Este artículo defiende que para resolver el déficit de funcionamiento y asegurar la eficacia de la integración europea en un entorno impredecible y cambiante, se requiere un enfoque más flexible, centrado en el desarrollo de capacidades. Esto implica una redefinición del papel de la Comisión. La Comisión debería reinventarse como organización-red, cuyo papel debería consistir en apuntar y dirigir el desarrollo de las capacidades de gestión de las redes de organizaciones de las que depende el funcionamiento de las políticas europeas. Reinventar la Comisión como una organización-red es importante porque la integración europea está situada en un

trayectoria pluralista que se dirige a una federación entre Estados más que hacia la fusión en un único Estado federal. La gestión de las políticas europeas es un proceso interorganizacional que depende más de redes multinacionales y multiniveles que de jerarquías convencionales. La función primaria de la Comisión como organización-red es reforzar la ventaja cooperativa. Más que adquirir capacidades para gestionar las políticas europeas por sí misma, la Comisión debería desarrollar competencias básicas en la construcción de regímenes de gestión, diseñando asociaciones administrativas y desarrollando capacidades de coordinación a nivel interorganizativo. Ejercer un papel de organización-red, implica desarrollar estas competencias básicas mediante el aprendizaje de la experiencia acumulada en la gestión de la integración y utilizando los resultados obtenidos para mejorar la eficacia de la gestión de las políticas europeas.

Notas

Artículo traducido por Isabel MASSALLERAS VIDAL

* Profesor de Gestión Pública. Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA), Maastricht.

Bibliografía

BURGESS, Michael y GAGNON, Alain-G. (1993), *Comparative Federalism and Federation - Competing traditions and future directions*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.

CHARAN, Ram (1991), "How Networks Reshape Organizations-For Results", *Harvard Business Review*, septiembre-octubre, 104-115.

COOMBS, David (1970), *Politics and Bureaucracy in the European Community*, George Allen and Unwin, Londres.

DEUTSCH, Karl W.; BURRELL, Sidney A.; KANN, Robert A.; LEE Jr., Maurice; LICHTERMAN, Martin; LINDGREN, Raymond E.; LOEWENHEIM, Francis L.; VAN WAGENEN, Richard W. (1968), *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey.

DINAN, Desmond (1995), *The Commission and the 1996 IGC*, George Mason University, Virginia, USA. Artículo presentado en la conferencia "La Unión Europea y la Agenda de 1996", Amsterdam University, Europa Institut, junio 1995.

DORE, Ronald (1986), *Flexible Rigidities*, The Atholone Press, Londres.

DROR, Yehezkel (1994), *The Capacity to Govern*, Informe al Club de Roma, Resumen ejecutivo, julio.

EDWARDS, Geoffrey y SPENCE, David (eds.) (1994), *The European Commission*, Longman Group Ltd., Harlow, Essex.

ELAZAR, Daniel J. (1987), *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, Tusca-loosa.

EMERY, Fred E. y TRIST, Eric L. (1965), "The Casual Texture of Organizational Environments", *Human Relations*, núm. 18, 21-32.

ETZIONI, Amitai (1961), *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York: Free Press.

GRANT, Charles (1994), *Delors - Inside the House that Jacques Built*, Nicholas Brealey Publishing Ltd., Londres.

HAAS, Ernst B. (1976), "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", *International Organization*, 30 (2).

- (1990), *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, Institute of International Studies, Berkeley, California.

HAMEL, Gary y PRAHALAD, C.K. (1994), *Competing for the Future*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.

HUXMAN, Chris (1991), "Pursuing Collaborative Advantage", *Journal of the Operational Research Society*, 44,6.

JARILLO, J. Carlos (1993), *Strategic Networks: Creating the Borderless Organization*, Butterworth. Heinemann Ltd., Oxford.

KEOHANE, Robert O. y HOFFMANN, Stanley (1991), *The New European Community - Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford.

KRASNER Stephen D. (ed.) (1983), *International Regimes*, Ithaca, NY and London: Cornell University Press.

LUDLOW, Peter (1991), "The European Commission", en: Robert O. Keohane y Stanley Hoffman (eds.), *The New European Community - Decisionmaking and Institutional Change*, 85-132.

MAJONE, Giandomenico (1991), "Cross-National Sources of Regulatory Policy-making in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, 11,1, 79-106.

- (1994), *Understanding Regulatory Growth in the European Community*, European University Institute Working paper SPS núm. 94/17, Badia Fiesolana, San Dominico (I).

METCALFE, Les (1976), "Organizational Strategies and Interorganizational Networks", *Human Relations*, vol. 29 (4), 327-343.

- (1981), "Designing Precarious Partnerships", en Paul C. Nystrom and William H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*, Oxford University Press, vol. 1, 503-530.

- (1992), "After 1992: Can the Commission manage Europe?", *Australian Journal of Public Administration*, 51 (1), marzo 117-130.

- (1994), "International Policy Co-ordination and Public Management Reform", *International Review of Administrative Sciences*, Sage, Londres, Thousand Oaks and Nueva Delhi, vol. 60, 271-290.

Bibliografía

- MILWARD, Alan S. (1992), *The European Rescue of the Nation State*, London Routledge.
- ROSENAU, James N. y CZEMPIEL, Ernst Otto (eds) (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- ROSS, George (1995), *Jacques Delors and European Integration*, Nueva York, Oxford University Press.
- RUBIN, Herbert J. (1984), "The Meshing Organization as a Catalyst for Municipal Coordination", *Administration & Society*, vol. 16, núm. 2, agosto, 215-238.
- SCHNEIDER, Volker, DANG-NGUYEN, Godefroy y WERLE, Raymund (1994), "Corporate Actor Networks in European Policy-Making: Harmonizing Telecommunications Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, núm. 4, diciembre, 473-498.
- SELZNICK (1949), *The TVA and the Grass Roots*, Berkeley University of California Press.
- SPIERENBURG, Dirk (1979), *Proposal for Reform of the Commission of the European Communities and its Services*, Informe elaborado por una Comisión de expertos a petición de la Comisión europea presidida por Dirk Spierenburg, Bruselas.
- STRECK, Wolfgang (1995), "Neo Voluntarism: A New European Social policy Regime?", *European Law Journal*, vol. 1, núm. 1, marzo, 31-59.
- SUTHERLAND, Peter (1992), *The Internal Market after 1992: Meeting the Challenge*, Informe elaborado para la Comisión europea por el Grupo de expertos independientes para el Mercado Interior.
- THURLOW Lester C. (1992), *Head to Head. The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, Warner Books ed., Time Warner, Nueva York.
- TRIST, Eric (1983), "Referent Organizations and the Development of Inter-Organizational Domains", *Human Relations*, vol. 36, núm. 3, 269-284.
- VIBERT, Frank (1994), *Commission Powers*, European Policy Forum.
- WADDOCK, Sandra A. (1991), "A Typology of Social Partnership Organizations", *Administration and Society*, vol. 22 (4), 480-515.
- WALLACE, William (ed.) (1990), *The Dynamics of European Integration*, Royal Institute of International Affairs, Londres.
- WILDAVSKY, Aaron y ZAPICO-GOÑI, Eduardo (eds.) (1993), *National Budgeting for Economics and Monetary Union*, European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht/Martinus Nijhoff Publishers.
- YOUNG, Oran R. (1992), "The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables", en: *Governance without Government: Order and Change in World Politics* [James N. Rosenau and Erns-Otto Czempiel (eds.)], Cambridge University Press, 160-194.
- ZILLER, Jacques (1993), *Administrations comparées - Les systèmes politique-administratifs de l'Europe des Douze*, París, Montchrestien.