

«¿Puede la Comisión gestionar Europa?»

En este artículo se pone en cuestión la posibilidad de ir más allá en el proceso de integración europea si no se presta atención al problema del déficit «management público europeo» Hasta ahora la atención se ha centrado en la definición de nuevas competencias legales, bajo el supuesto implícito de que éstas conllevan la capacidad de gestión necesaria para llevarlas a cabo con eficacia. El déficit de gestión es tan importante para el futuro de la Comunidad como el ampliamente reconocido déficit democrático. El avance de la Comunidad depende de que se desarrollen nuevas capacidades de lo que Metcalfe llama macro-management o reorganización macroestructural y estratégica que afecta a la gobernabilidad como un todo de la Comunidad y de sus políticas. La Comisión está infradotada de recursos para realizar esta función pero la solución no es simplemente aumentar su dimensión. La clave para el buen funcionamiento de la Comisión como organización no está en aumentar su eficiencia de gestión interna sino en mejorar su capacidad de promover la cooperación más allá de sus límites formales en las relaciones externas con la red intergubernamental que desarrolla las políticas europeas.

Artikulu honetan, Europaren batasun-prozesuan aurrera egiteko posibilitatea zalantzan jartzen da, baldin eta ez bada arreta gehiago ipintzen «Europako gestio-gintza publikoaren» defizitaren arazoan. Orain artekoan legezko konpetentzia berrien definizioan zentratu da atentzioa, konpetentzia hauek efikaziarekin burutu anal izateko beharko litzatekeen gestio-ahalmena beren baitan daramatela suposatzen delako. Gestio-defizitak, Komunitatearen etorkizunerako, zabalkiro onartua dagoen demokrazi defizitaren adinako garrantzia du. Komunitateak aurrera egingo du, baldin eta Metcalfe-k gobernagarritasunari Komunitatearen eta bere politiken osotasun bat bezala erasaten dion makro-gestio-gintza edo berrantolamendu makro-estrutural eta estrategikoa deitzen duenerako gaitasun berriak garatzen badira. Komisia ez dago funtzio horrekin betetzeko behar adinako baliabideez hornitua, baina horren soluzioa ere ez datza besterik gabe bere dimentsioa handitzean. Komisiaok antolamendu bezala ondo funtzionatzeko gakoa ez datza bere barne-gestio-efizientzia gehitzean, baizik eta Europako politikak garatzen dituen gobernuarteko sarearekiko kanpo-harremanetan beren muga formaletatik haragoko lankidetzak sustatzeko duen ahalmena hobetzean.

This article questions our ability to go further in the European integration process, unless more attention is paid to the «European public management» deficit. Attention has so far concentrated on delining new legal competences, following the implicit belief that these competences should by themselves entail those management abilities which are needed to successfully implement them. This management deficit is as vital for the Community's future as the widely recognised democratic deficit. The Community's progress depends on whether new abilities are actually developed related to, in Metcalfe 's own words, a macro-management or macrostructural and strategic restructuring process, which has in turn an effect on the ability to govern both the Community as a whole and its policies. Although there is a lack of resources in the Commission when it comes to carrying out this function, this shortage cannot simply be solved by increasing its dimension. The key issue, in order to have the Commission working as a proper organisation, does not lay in achieving a more efficient internal management, but rather in improving its ability to promote co-operation outside its formal boundaries, in external connections with the intergovernmental network in charge of developing the European policies.

1. **Introducción: Gestionando la integración.**
 2. **Competencias y capacidades.**
 3. **El déficit de gestión de la CE.**
 4. **La Comisión Europea: estructura y funciones.**
 5. **«1992»: integración positiva e integración negativa.**
 6. **La integración de los servicios aduaneros.**
 7. **La Comisión como Organización.**
 8. **Los resultados de la reforma: *Plus ga change*.**
 9. **La gestión pública europea: dos modelos.**
 10. **Los límites de la reglamentación.**
 11. **Redes de innovación e integración de redes.**
 12. **La Comisión como una organización red.**
 13. **Conclusiones.**
- Referencias bibliográficas.**

Palabras clave: Gestión pública europea.
Nº de clasificación JEL: F13, F42, H11

1. INTRODUCCIÓN: GESTIONANDO LA INTEGRACIÓN

Actualmente existe un gran optimismo sobre el futuro de la Comunidad Europea (CE). La cumbre de Maastricht de Diciembre de 1991 marcó un punto importante en el proceso de integración europea. Con unas pocas reservas marginales, el acuerdo alcanzado por los estados miembros en Maastricht confirmó y renovó el compromiso para una mayor integración institucional y política. Los avances anteriores habían proporcionado las bases para el progreso. El Acta Única Europea de 1987 junto con las adhesiones de España y Portugal dieron a la CE el impulso que necesitaba y,

bajo el liderazgo del Presidente Delors, la Comisión inició movimientos hacia la integración en varios aspectos de política específicos. El más importante de estos nuevos desarrollos es, por supuesto, el programa «1992» para completar el Mercado Interior entre los doce estados miembros, eliminando las barreras no arancelarias a los intercambios. El impulso de la integración se ve ahora reforzado por otras iniciativas en los campos de la unión monetaria, la integración política y la política industrial, entre otros.

Al mismo tiempo que se llevaban a cabo estas acciones para profundizar en la

integración de los doce estados miembros, la relajación de la tensión este-oeste ha estimulado los movimientos para ampliar la integración. Las revoluciones en Europa del Este han abierto la perspectiva, totalmente inesperada, de una mayor integración económica y la eventual incorporación política. De forma más inmediata, está la negociación de un acuerdo en 1991 con los países de la EFTA—Austria, Suiza, Suecia, Finlandia y Noruega— para crear un Espacio Económico Europeo, basado substancialmente en la puesta en práctica de las políticas de la CE. Este acuerdo, que todavía no ha sido sancionado por el Tribunal de Justicia Europeo, aumenta las expectativas de la ampliación de los miembros de la CE más allá de los doce existentes.

En medio de estos desarrollos tan prometedores hay una omisión curiosa y potencialmente catastrófica. Prácticamente no se discute de manera seria sobre si la CE tiene capacidad para afrontar sus nuevas tareas y responsabilidades en el escenario posterior a 1992. El intenso debate político sobre las relaciones entre las principales instituciones comunitarias: el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y la Comisión Europea, se ha centrado en las implicaciones de los distintos diseños constitucionales para remediar el «déficit democrático» de la CE, por un lado, y restringir la soberanía de los gobiernos nacionales, por otro. Las cuestiones políticas sobre el alcance y la velocidad de la integración han dominado la discusión, sin considerar la carga de trabajo administrativo. El «déficit de gestión» ha sido seriamente olvidado, si no completamente ignorado. Sin embargo, la integración no es un proceso automático, debe ser deliberadamente gestionada; y la gestión efectiva se ha vuelto más importante, no menos.

Este problema sería menos serio si existieran soluciones a la medida a los problemas de gestión de la integración, o, por lo menos, una tradición dentro de la CE de creación de nuevas capacidades administrativas en línea con los objetivos políticos más ambiciosos. Desafortunadamente, estas condiciones no se satisfacen. Las tareas que se ha fijado la CE son bastante nuevas y no tienen precedentes. Ni su propia historia, ni otros experimentos de integración, proporcionan un modelo a imitar. La Comisión Europea, de la que depende el futuro de forma tan crucial, no dispone de un buen historial de modernización administrativa. La Comisión tendrá que adaptar su organización y gestión a las nuevas responsabilidades y expectativas después de 1992.

2. COMPETENCIAS Y CAPACIDADES

Incluso si su gestión mejorara considerablemente, la Comisión por sí sola no podría ser la única responsable de gestionar las políticas de la CE. En un sistema de gobierno multinivel y multinacional, se comparten las responsabilidades (Franz, 1991). Sin embargo, la diferenciación institucional crea problemas de coordinación e integración. La Comisión, como agencia supranacional clave de la gestión pública en la CE, tiene la responsabilidad única de asegurar la coordinación efectiva entre las demás organizaciones involucradas. Es difícil decir cómo debería ejercitar esta responsabilidad. ¿Qué modelo de gestión es apropiado? ¿La efectividad para profundizar en la integración requiere simplemente más de lo mismo?. ¿La ampliación de los miembros de la CE, para incorporar un grupo de países aún más diversos económicamente y

políticamente heterogéneos, generará problemas de gestión diferentes de los asignados a la Comisión cuando la CE estaba formada sólo por sus seis miembros fundadores?.

Es más fácil plantear estas cuestiones que resolverlas, debido al bajo nivel de debate sobre el déficit de gestión de la CE y el papel de la Comisión después de 1992. La atención política se ha centrado en la definición de las nuevas *competencias* legales, suponiendo implícitamente que esto incluye las *capacidades* de gestión necesarias para hacerlas efectivas. Las competencias, en el sentido de responsabilidades formales y autoridad, se pueden ampliar sin el correspondiente aumento en las capacidades de gestión. No existe ninguna conexión automática entre las dos.

Especialmente en las relaciones intergubernamentales, la formación de capacidades de gestión en línea con las mayores competencias legales es un precepto que se incumple más que se observa. Los compromisos y contribuciones simbólicos son mucho más frecuentes. Aunque la CE se distingue por ser más que una organización intergubernamental, también es cierto que las duras batallas sobre la velocidad de integración han dejado sin resolver cuestiones cuantitativas y cualitativas sobre la capacidad administrativa. La forma de integración —federal o no— ha sido el centro de una fuerte controversia. La substancia de la integración —si hay capacidades adecuadas y apropiadas para poner en práctica las políticas de manera efectiva— no ha recibido la misma atención. La diferencia entre ambas amenaza con crear una situación potencialmente peligrosa, al construir un esqueleto legal complicado sin los músculos de la gestión que le puedan poner en marcha.

Para apreciar debidamente el problema de gestión de la integración, es útil tener en cuenta la distinción entre invención e innovación. A menudo se tratan los dos términos como sinónimos o, lo que es peor, la innovación se considera como el seguimiento rutinario y la puesta en práctica, después de que el trabajo realmente creativo de invención se ha completado. La invención es la formulación de nuevas ideas y conceptos, la iniciación de mejoras y el diseño de nuevas políticas. La innovación es el proceso de gestión de la puesta en práctica de las nuevas ideas, hacerlas funcionar en la práctica y superar los obstáculos y las resistencias que están inevitablemente asociadas con el cambio. El optimismo y el entusiasmo que impulsó hacia adelante a la CE en la segunda mitad de los años ochenta, estaba en gran parte asociado con una fase inventiva del diseño de políticas. El programa «1992» en sí mismo; las propuestas de un banco central europeo y una moneda común; las propuestas de una política exterior comunitaria; estas y otras iniciativas han proporcionado el estímulo y direcciones específicas de cambio. El reto para los años noventa es igualar esto con un proceso igualmente vigoroso de innovación, para asegurar que las principales iniciativas de nuevas políticas tengan fruto.

3. EL DÉFICIT DE GESTIÓN DE LA CE

No hay buenos presagios para una transición suave de la invención a la innovación. La CE tiene un déficit de gestión al menos tan significativo para su efectividad futura como su, más ampliamente reconocido, déficit democrático. Puesto que la Comisión es la institución clave en los procesos ejecutivos de la Comunidad, esta preocupación sobre el déficit de gestión se puede enfocar

considerando la pregunta «¿Puede la Comisión gestionar Europa?». Articular una respuesta conlleva la resolución de una serie de asuntos diferentes. Profundizar la CE para que cubra más ámbitos de política y ampliarla para incluir más estados miembros crea cargas de trabajo y demandas adicionales. Más recursos son parte de la respuesta pero no toda. Una gestión más sofisticada es crucial. Gran parte de la gestión operativa se delegará en los niveles nacionales y subnacionales. Para evitar sobrecargarse, la Comisión necesitará adquirir capacidades de gestión estratégica y aprender a desarrollar y adaptar redes administrativas complejas a través de los estados miembros.

En parte, la formulación de una estrategia de modernización de la gestión puede basarse en la experiencia de las reformas de la gestión pública a nivel nacional durante los años ochenta. Aunque existen diferencias de énfasis de país a país, hay también temas comunes (Kapil y Kekkonen, 1990). Además, existe una nueva apreciación sobre cómo evitar los errores que han plagado las reformas administrativas en el pasado (Caiden, 1991). Contra esta base de experiencias gubernamentales nacionales, algunas de las medidas necesarias para cubrir el gap de gestión de la CE son familiares; definir las responsabilidades, introducir sistemas de información, simplificar las estructuras y establecer indicadores de resultados. Sin embargo, la analogía con el nivel nacional es imperfecta y, en aspectos significativos, puede conducir a error. Hay una falta de acoplamiento entre las prácticas existentes y las necesidades emergentes de la CE, que las teorías convencionales sobre gestión no logran captar. «Gestionar Europa» abre nuevas dimensiones de la gestión pública, que demandarán un nuevo modelo de gestión

y una reinterpretación radical del papel de la Comisión Europea, no simplemente superponer las prácticas de trabajo actuales con los supuestos existentes.

4. LA COMISIÓN EUROPEA: ESTRUCTURA Y FUNCIONES

Antes de avanzar es necesario disponer de una visión general de la estructura formal y las funciones de la Comisión Europea. Será suficiente con una descripción breve. Se pueden encontrar estudios más detallados en Lasok y Bridge (1987) y Nugent (1989). La Comisión Europea está formada por un liderazgo político y una organización de apoyo administrativo. El término, Comisión Europea, puede referirse bien al liderazgo político, es decir, el Colegio de Comisarios, o a la organización en su conjunto. La Comisión, en sentido más estricto, es un grupo de diecisiete Comisarios, nombrados por los gobiernos de los estados miembros. La Comisión en sentido amplio es, en relación a niveles gubernamentales y en comparación con sus responsabilidades de largo alcance, una pequeña organización de alrededor de 15.000 personas. Como veremos, incluso esta cifra sobreestima el tamaño operativo de la organización.

La Comisión se describe habitualmente como titular de una serie de funciones: iniciar la política de la CE elevando propuestas al Consejo de Ministros; dirigir los procesos de investigación y consultas que conducen a las propuestas de política; asumir la responsabilidad ejecutiva global de las políticas de la CE, con bastante delegación del control operativo en los estados miembros; gestionar las finanzas de la CE y su presupuesto; la función de vigilancia, como guardián de los tratados. Estas diversas funciones están relacionadas con los dos papeles de la Comisión

en su gestión de Europa; como el «motor de la integración» y la «administración de la CE». La descripción de la Comisión como motor de la integración procede del derecho de iniciativa política, prácticamente exclusivo de la Comisión. Es la Comisión quien debe hacer propuestas de política al Consejo de Ministros. Es la Comisión quien persigue salvaguardar los intereses comunes con el apoyo del Tribunal Europeo de Justicia. Y, son los Comisarios los que responden colectivamente, aunque de una manera poco clara y efectiva, ante el Parlamento Europeo. El derecho de iniciativa de la Comisión le otorga una competencia supranacional única frente al Consejo de Ministros intergubernamental, en el que están representados los estados miembros.

Paradójicamente, tratándose de una organización dedicada a la integración, la Comisión no está bien integrada. Una serie de factores constitucionales militan contra la cohesión del Colegio de Comisarios y debilita su capacidad para proporcionar el liderazgo y la gestión que requiere la organización. En primer lugar, los diecisiete Comisarios se nombran para períodos renovables de cuatro años «mediante acuerdo común de los gobiernos de los estados miembros». Esta fórmula intenta evitar que sean tratados como representantes nacionales, y salvaguardar su independencia y su compromiso con la tarea de perseguir intereses europeos compartidos, en lugar de intereses puramente nacionales. La realidad es menos clara. Los Comisarios se nombran, en lugar de ser elegidos, y como en cualquier proceso de creación de grupos de liderazgo de diversas organizaciones externas, la cohesión del grupo central es problemática. El hecho de que los países mayores—Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido— tengan actualmente dos

Comisarios cada uno refleja el impacto de las consideraciones nacionales.

Otro obstáculo a la cohesión interna de la Comisión es la manera en que se realizan los nombramientos y se asignan responsabilidades a los Comisarios. Como cuerpo colegiado, en el que el Presidente es *primus inter pares* y tiene un poder limitado para influir sobre los nombramientos o la asignación de responsabilidades, y menos la autoridad para disciplinar o cesar, es difícil construir los mecanismos del trabajo en equipo o establecer un liderazgo colectivo fuerte. El Presidente de la Comisión, actualmente Jacques Delors, ocupa el lugar principal como representante exterior y en el liderazgo interno. Pero la autoridad del Presidente se encuentra restringida. Técnicamente, se nombra al Presidente para dos años, y una vez que se asignan las responsabilidades de política a los Comisarios, el Presidente tiene un margen limitado para la dirección y la coordinación. La asignación inicial de responsabilidades de política, «carteras», está sujeta a la negociación intergubernamental, así como a las negociaciones entre los Comisarios.

Un obstáculo adicional para la cohesión es la crudeza del sistema de responsabilidades de la Comisión. El déficit democrático de la CE contribuye al déficit de gestión. Existe una contradicción entre la responsabilidad interna individual y la responsabilidad externa colectiva. Las carteras se asignan a individuos, pero los Comisarios individuales no pueden ser responsables de las acciones de la Comisión. Formalmente, la Comisión funciona como una colectividad. El poder del Parlamento Europeo para censurar y forzar la dimisión de la Comisión como un todo es un instrumento demasiado engorroso y pesado como para utilizarlo, y por

supuesto no es un medio efectivo de exigir responsabilidades.

Estas dificultades no han impedido a la Comisión iniciar un número significativo de importantes nuevas políticas en estos últimos años. Sin embargo, estas iniciativas todavía tienen que pasar la prueba de su puesta en práctica. Sobrevivir a la carrera de obstáculos de los procedimientos de toma de decisiones es sólo el prelude antes de descubrir si la Comisión puede cumplir, en innovación, lo que promete en invención.

Esto nos lleva a la segunda concepción de la Comisión, como el funcionariado de Europa. La Comisión está organizada de manera convencional. Históricamente, se ha concentrado en aspectos de política económica, en lugar de cubrir todo el espectro de funciones gubernamentales, aunque después de la firma del Tratado de Maastricht sus responsabilidades se verán ampliadas. Es un cuerpo de carrera, con su propia plantilla multinacional, procedente de los doce estados miembros y organizado en 23 Direcciones Generales, más un pequeño número de servicios especializados y una Secretaría General que tiene la responsabilidad global de la coordinación administrativa. Asimismo, lo que no es frecuente en una organización internacional, tiene su propio presupuesto y recursos financieros.

La Comisión tiene muchas de las características —y debilidades características— de una administración pública nacional. Las similitudes, en términos de una organización jerárquica convencional con una cultura fuertemente legalista, son obvias. Las líneas verticales de autoridad dentro de las Direcciones Generales están más fuertemente desarrolladas que los nexos horizontales. Esto genera una centralización excesiva y

problemas de coordinación dentro de, así como entre, las Direcciones Generales. Estos problemas se ven multiplicados por una responsabilidad de gestión poco clara en lo alto de la jerarquía. Las carteras de los Comisarios no tienen una correspondencia uno a uno con las responsabilidades de las Direcciones Generales. La incertidumbre resultante no se ve compensada por los esfuerzos de coordinación de las Direcciones Generales, los demás servicios de la Comisión, los Comisarios o los gabinetes de apoyo.

Las Direcciones Generales, cada una dirigida por un Director General, varían en tamaño. Algunas Direcciones Generales importantes, como Agricultura (DG VI) y Mercado Interior y Asuntos Industriales (DG III) tienen plantillas de alrededor de 800 y 450 personas respectivamente. Incluso la de mayor tamaño, Personal y Administración (DG IX), tiene sólo una plantilla de 2.500 personas —una cifra que incluye personal relacionado con la tecnología de información. En total, la Comisión tiene una plantilla de alrededor de 15.000 personas. Y, puesto que este total incluye casi 3.000 personas en trabajos de traducción e interpretación entre los nueve idiomas oficiales, y algunos más dedicados a tiempo completo a la investigación científica, el componente administrativo es sólo del orden de 10.000 personas. En comparación con los gobiernos nacionales, la Comisión es una pequeña organización. Incluso en pequeños países un ministerio puede ser mucho mayor que toda la Comisión con sus funciones de largo alcance, por no hablar de las Direcciones Generales individuales con sus plantillas de tan sólo unos cientos de personas.

Con estos datos es difícil conjurar la imagen aterradora de una «burocracia de

Bruselas» depredadora y expansiva, que ocupa un lugar tan importante en la retórica política anti-CE. Una imagen más realista es la de una organización que no tiene suficientes recursos ni personal en muchas áreas, demasiado presionada y gestionada inadecuadamente. Pero los problemas de la Comisión son sólo una parte del déficit de gestión de la CE y no la totalidad. Una vez que se empieza a considerar a la Comisión bajo una perspectiva más amplia y a examinar su papel dentro del contexto más amplio de la política europea, aparecen toda una serie de asuntos más generales sobre la gestión pública europea.

5. «1992»: INTEGRACIÓN POSITIVA E INTEGRACIÓN NEGATIVA

Si se ha de creer la propaganda de «1992», el desfase entre las competencias y las capacidades no sería un tema significativo, ni por supuesto urgente. El marketing político del «mercado interior» ha enfatizado la desregulación. En línea con la tendencia principal de pensamiento en los años ochenta, el supuesto es que la consecución del mercado único requiere simplemente una menor intervención gubernamental. La eliminación de las barreras aduaneras, y otros obstáculos a los intercambios y al comercio, para finales de 1992, se ha descrito como el medio de asegurar las cuatro libertades económicas de circulación (de bienes, servicios, trabajo y capital) entre los doce estados miembros. Incluso si se pierde parte del impulso y la realización plena del mercado único se retrasa, se ha avanzado mucho y se avanzará aún más mediante estas notables reformas.

El mensaje del libre mercado se ha extendido con una habilidad y entusiasmo considerables, tanto en los debates

públicos como profesionales. No se ha reparado en gastos para informar y persuadir a las audiencias europea y mundial de los méritos del caso. Se ha dedicado un considerable esfuerzo de investigación, financiado por la Comisión Europea, a identificar, especificar y proclamar los beneficios del mercado interior unificado. La versión popular del informe Cecchini denunciaba «el coste de la no Europa» y las virtudes de la integración de mercados en términos que no dejaban lugar a dudas:

«A pesar de todas las complejidades, el mecanismo esencial es simple. El punto de partida de todo el proceso de ganancia económica es la eliminación de las barreras no arancelarias. La liberación de estas restricciones desencadenará un shock del lado de la oferta a la economía comunitaria en su conjunto. El nombre del shock es la integración del mercado europeo. Los costes disminuirán. Los precios les seguirán, puesto que las empresas, presionadas por nuevos rivales en mercados previamente protegidos, se verán forzadas a desarrollar respuestas novedosas a una situación permanentemente cambiante. La competencia existente asegurará la consecución de un círculo virtuoso autosostenible. La presión a la baja sobre los precios estimulará a su vez a la demanda, dando a las empresas la oportunidad de aumentar su producción, de explotar mejor los recursos y de dedicarlos a la competencia europea y global.» (Cecchini et al., 1988, xviii-xix).

En este proceso de desregulación y eliminación de barreras parece no existir la necesidad de una mayor capacidad de gestión pública a nivel de la CE. Por el contrario, el mensaje claro es que «1992» trata en realidad sobre menos gobierno y

una mayor confianza en los mercados. El proceso de la unificación económica depende de la desaparición de las reglas nacionales y las regulaciones que segmentan y fragmentan los mercados, e imponen cargas y costes innecesarios sobre las empresas. No obstante, hay una buena base para calificar a la sabiduría convencional sobre «1992» de parcial y seriamente inadecuada. No debe sorprendernos que toda la experiencia que se dedicó a la preparación de los análisis de «1992» y las predicciones fuese económica y refleja, por tanto, la fe profesional de los economistas en las fuerzas de mercado. Los temas se enmarcaron en los términos que utilizan los economistas. Los resultados muestran la fuerza del pensamiento económico. Pero también revelan sus puntos negros. Dos nos resultan familiares. Uno es la no consideración del impacto distributivo de los «beneficios de Europa» entre los estados miembros. Incluso si por razones metodológicas y políticas era prudente apartar la atención de las consecuencias distributivas de 1992, en una comunidad política en la que la convergencia económica es un valor en alza, el tema no se puede suprimir durante mucho tiempo. El segundo punto negro es la puesta en práctica. Los economistas son conocidos por construir grandes diseños de política, sin pensar en cómo se organizarán y gestionarán. Esta incapacidad aprendida para tomar en serio las cuestiones prácticas —para tratarlas como si fuesen mera mecánica y rutina— procede con frecuencia de la excesiva simplificación de los problemas de política, en primer lugar, y prepara el camino para estallidos de justa indignación cuando el resultado de la política no alcanza sus aspiraciones.

Una tercera debilidad afecta directamente a la gestión de la integración europea. El supuesto subyacente en la

mayoría de los análisis es que el proceso de «1992» es esencialmente un proceso de integración negativa. Lo que falta evidentemente es un examen igualmente exhaustivo de las implicaciones para la integración positiva.

»La integración negativa se puede definir como la eliminación de barreras u otras distorsiones en las transacciones entre agentes económicos en los estados miembros. Esto otorga una dimensión comunitaria a muchos problemas económicos y sociales mientras que, al mismo tiempo, priva a los estados miembros de algunos de sus instrumentos de política con los que habían intentado hacerles frente. De ahí la necesidad de una integración positiva, haciendo que las instituciones e instrumentos comunes para construir leyes y políticas cumplan unos objetivos más allá del de un mercado único sin distorsiones.» (Pinder 1989).

Naturalmente, muchos de los beneficios del mercado único europeo provendrán de la eliminación de los obstáculos nacionales al comercio. Pero los mercados no operan en un vacío político. Requieren un marco institucional firme y procesos efectivos de gobierno para asegurar su eficiencia. A los economistas les gusta mucho repetir el dicho que popularizó Milton Friedman «No existe la comida gratis». Ignoran el corolario de que «No existe el libre mercado». Erradicar los «costes de la no Europa» no es una ganancia pura. Hay «costes de Europa» en forma de costes de transacción para crear y gestionar el escenario de mercado y mantener la infraestructura institucional a nivel europeo. Una gestión pública europea efectiva tiene un papel vital que jugar para asegurar la integración positiva.

De hecho, no son sólo los objetivos de mayor alcance que la integración de mercado los que implican una integración positiva. Incluso la realización de un «mercado único no distorsionado» requiere «instituciones e instrumentos comunes» a nivel de la CE. Se han de acordar y poner en práctica cerca de 300 piezas legislativas para completar el mercado interior. Sin embargo, el logro de un acuerdo en el Consejo de Ministros, y la adopción en forma apropiada por los parlamentos nacionales, es tan sólo el comienzo del proceso de integración positiva de construcción y gestión de un nuevo escenario comunitario. Una vez definidas las competencias legales, es necesario desarrollar las capacidades de gestión y las responsabilidades institucionales para asegurar el funcionamiento efectivo del sistema. La integración positiva es esencial para establecer y mantener el marco de la integración negativa. La última no puede proceder sin la primera.

Esto no es todo. Lo que está en cuestión no es sólo un problema de equilibrio o énfasis entre la integración positiva y la negativa. Existe un tema teórico subyacente, de fundamental importancia, sobre la gestión de la integración. El supuesto detrás de los paradigmas económicos dominantes es que los nuevos patrones de interdependencia económica, creados por la eliminación de los obstáculos legales e institucionales al comercio, mostrarán ser más o menos autoreguladores a través del funcionamiento de los procesos competitivos a nivel micro. Pero el cambio social y económico parece estar dirigiéndose hacia mayores niveles de complejidad que los que pueden tratar las fuerzas de mercado convencionales. En el campo de la política industrial, el estudio de Porter (1989) sobre la ventaja competitiva de las naciones, sugería que

los resultados en el lado de la oferta dependen de combinaciones de factores, incluyendo muchos componentes de infraestructura que se encuentran en el ámbito del gobierno. Mientras que la competencia a nivel micro mantiene la presión sobre las organizaciones individuales, los resultados de las industrias dependen de los procesos integradores a nivel macro para tratar con ajustes estructurales a gran escala (Metcalf, 1991a). Se necesitan nuevas formas de integración positiva a nivel macro para complementar la integración negativa a nivel micro. La creciente complejidad de los entornos organizativos, asociada a la internacionalización de las empresas y el gobierno, está aumentando de forma significativa la necesidad de mantener y adaptar el marco macroinstitucional de la actividad micro. La misma necesidad de capacidades de macro-gestión está surgiendo en otros campos de política donde la CE es activa o puede serlo en el futuro (Haas, 1978; Metcalfe y McQuillan, 1977; Metcalfe, 1991b).

Hasta el momento, esta necesidad emergente de capacidades de macro-gestión apenas ha sido reconocida. Tampoco hay una estrategia para desarrollar las capacidades organizativas y de gestión necesarias. No ha habido un análisis de las cargas de trabajo administrativas y de gestión que generará la integración positiva, para la Comisión, para otras instituciones comunitarias y para las organizaciones gubernamentales a nivel nacional y subnacional. Dicho esto, la Comisión puede, al menos, empezar a aprender de su propia experiencia.

6. LA INTEGRACIÓN DE LOS SERVICIOS ADUANEROS

Como un adelanto de las tareas que le esperan a la gestión pública europea, es

instructivo considerar el impacto de 1992 sobre los Servicios de Aduanas de la CE. En la mente del público, nada simboliza más claramente el espíritu de 1992 como la eliminación de los puestos y controles de aduanas en carreteras, trenes, puertos y aeropuertos. Los costes para las empresas y los retrasos y frustraciones para los viajeros han sido cuidadosamente documentados y ampliamente publicados. «Cuando caigan las barreras» se ha convertido en una expresión familiar que resume los múltiples cambios que implica la consecución del mercado interno. En línea con la retórica política, pone el énfasis en la integración negativa. Sin embargo, eliminar las barreras aduaneras intracomunitarias es tan sólo el comienzo del proceso. Desde el punto de vista de la integración positiva, las cosas son muy diferentes. Se ha de instalar una nueva organización de aduanas comunitarias integradas para sustituir a los doce servicios nacionales de aduanas existentes. Lejos de desaparecer, la integración de los servicios de aduanas presenta los mayores problemas de planificación y gestión de una reorganización a gran escala.

Las dimensiones de integración positiva de esta tarea no han sido plenamente apreciadas fuera de los propios servicios nacionales de aduanas y la DG XXI, la Dirección General de la Comisión responsable de los Servicios de Aduanas. En lugar de simplemente abolir una serie de organizaciones obsoletas, es necesario crear un nuevo sistema con diferentes propósitos, estructura y sistemas de gestión (véase Keamey, 1991 para un análisis más detallado). En efecto, lo que está en juego es la gestión de una fusión intergubernamental. Desde una perspectiva de macro-gestión, el objetivo es crear un sistema intergubernamental coordinado con una misión supranacional.

Los doce servicios separados deben unirse en un macro-escenario común para administrar las políticas aduaneras sobre una base consistente, en lugar de funcionar como los servicios interdependientes pero separados que han sido en el pasado.

Existe la suficiente experiencia de gestión de fusiones de empresas para mostrar que el proceso de crear una nueva identidad corporativa, que desplace las lealtades largo tiempo establecidas, es difícil y lleva tiempo. Estos problemas predecibles se ven agravados, en la gestión pública europea, por marcadas diferencias de cultura y tradición y lealtades nacionales tenaces en las organizaciones que deben trabajar juntas. Además, la integración de los servicios de aduanas se ve complicada adicionalmente porque al menos tres cambios diferentes están teniendo lugar al mismo tiempo. El más destacado es el proceso de desmantelamiento de los controles de frontera internos y la organización que los administra. El segundo es la redefinición de funciones. Los controles fronterizos cumplen varias funciones diferentes relacionadas con la inmigración y las políticas fiscales, así como control del tráfico de drogas, terrorismo, control sanitario y bienestar, incluyendo la protección de especies en peligro y la prevención de enfermedades. El tercer cambio es el diseño y desarrollo de un nuevo sistema reforzado para controlar las fronteras exteriores de la CE.

La escala de estos cambios es considerable. Aparte de cualquier otra consideración, presenta un gran problema de relaciones laborales y de personal. Los sistemas de aduanas emplean conjuntamente alrededor de 130.000 personas y antes de que comenzaran los cambios había cerca de 2.000 puestos aduaneros. Los efectos

laterales de la integración de los servicios de aduanas incluirán traslados, excesos de personal, reorganización y aprendizaje a lo largo de varios años. Quizá sean 30.000 los puestos de trabajo aduaneros que desaparezcan. Existe un peligro obvio de desbaratamiento si este proceso de cambio se gestiona mal. Un proceso de macro-gestión a nivel de la CE, con la participación activa de las administraciones de los doce estados miembros es esencial para el éxito. Pero las aptitudes y la experiencia necesarias para planificar y gestionar esta transformación institucional son escasas debido en parte a que la Comisión nunca se ha sentido cómoda con el estilo de gestión no jerárquico que ello supone.

7. LA COMISIÓN COMO ORGANIZACIÓN

A pesar de la importancia incuestionable de la Comisión, faltan nuevas ideas sobre su futuro y su modus operandi. La Comisión como organización tiene una forma institucional única y una posición estratégica en el proceso político de la CE. Aún así, su carácter distintivo como organización no está bien definido. Ha habido pocos análisis de la Comisión desde la perspectiva de la teoría contemporánea de la gestión y la organización.

En vista de su novedad como organización supranacional, es sorprendente que la Comisión no haya atraído más que un interés mínimo de los estudiosos de las organizaciones. Con tan sólo unas pocas excepciones (por ejemplo, de Borchgrave, 1985; Michelmann, 1975; Wessels, 1985) los análisis de la Comisión se han quedado al nivel de la descripción institucional, con mayor preocupación por las competencias legales que por las capacidades de gestión.

Se ha escrito mucho sobre la Comisión, naturalmente. Pero la mayoría de lo que se escribe es repetitivo y formulado en términos anacrónicos. La etiqueta de «eurócrata» se ha quedado pegada —sin duda con alguna justificación— a pesar de que también es verdad que la Comisión es un chivo expiatorio político muy conveniente. Lo que es más importante, los supuestos que se hacen sobre la Comisión son cada vez más obsoletos. A menudo no van más allá de una referencia a la Comisión como burocracia, bien sea como un término de abuso o como un sinónimo para una organización a gran escala. La metáfora familiar de «motor de la integración» se apoya en una imagen de motor pasada de moda sobre la organización. Incluso si este modelo mecanicista de la organización fuese válido, está claro que la Comisión es una organización en la que las partes no se mezclan bien unas con otras. La coordinación no es el punto fuerte de la Comisión. Existen ineficiencias observadas frecuentemente y fallos de coordinación. Pero el problema real es que el modelo mecanicista no le hace justicia a algunos de los aspectos cruciales del funcionamiento de la Comisión y debería ser sustituido por imágenes alternativas de organización (Morgan, 1986).

La necesidad de una nueva perspectiva es evidente desde el punto de vista de la Comisión, expresado por el entonces Director General de la DG IX, Richard Hay (1989). Identificó seis características distintivas de la Comisión como organización.

1. Plantilla multinacional proveniente de los Doce Estados Miembros.
2. Una organización joven formada en 1967.
3. Responsabilidades que conllevan poca gestión ejecutiva directa.

4. Dependencia de expertos externos.
5. Apertura de la administración.
6. Hasta recientemente, poca atención a las técnicas de gestión.

La discusión del último punto se pospone hasta la siguiente sección. El Punto 1, los problemas de gestión de personal y de recursos humanos de una plantilla multinacional, por no hablar de las sensibilidades políticas sobre los nombramientos a alto nivel, son familiares. El Punto 2 se advierte con menor frecuencia. Para los niveles gubernamentales, la Comisión es una organización joven, cuya formación data de la fusión en 1967 de la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y las Comisiones separadas de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad de la Energía Atómica Europea.

Los Puntos 3, 4 y 5 se pueden comentar juntos porque muestran un tema subyacente básico —la importancia para la Comisión de las relaciones externas y los nexos con su entorno político y administrativo. El principal foco del trabajo de la Comisión es el desarrollo de nuevas políticas, más que la gestión operativa y la ejecución de las mismas. Para la puesta en práctica de las políticas europeas para las que tiene responsabilidad, la Comisión se apoya en redes de ministerios y otras agencias gubernamentales a nivel nacional, regional y local. Pero también para el desarrollo de las políticas, la Comisión se apoya en el ensamblaje y la utilización de fuentes externas de expertos y consejos de especialistas bien sean de, o independientes de, las administraciones de los estados miembros. La apertura de la administración es esencial para asegurar que las redes necesarias de relaciones externas se desarrollen y mantengan. Esto demuestra que el factor

crucial para determinar el carácter de la Comisión como organización y la clave de su efectividad es su capacidad para desarrollar redes de cooperación y colaboración a través de las fronteras nacionales y organizativas. «Gestionar Europa» es un esfuerzo conjunto; un proceso interorganizativo. La gestión interna eficiente es importante. Pero la Comisión no puede ser efectiva si opera de una forma introspectiva y autocontenida. La gestión interna eficiente debería contribuir a la gestión efectiva de las relaciones externas y las redes intergubernamentales que llevan a cabo las políticas europeas. Gestionar las redes supone retos diferentes y menos familiares que gestionar jerarquías. Gestionar la interdependencia organizativa requiere distintas capacidades que para gestionar organizaciones independientes —no tanto gestionar mediante la dirección sino gestionar mediante el diseño (Metcalf y Richards, 1987, 1990).

Antes de continuar con las cuestiones que acabamos de mencionar, la siguiente sección resume los resultados de la reforma administrativa y la modernización de la gestión en la Comisión.

8. LOS RESULTADOS DE LA REFORMA: PLUS ÇA CHANGE

A pesar de que la falta de adecuación de la coordinación y la gestión de la Comisión son bien conocidas, se ha hecho poco para corregirlas, y lo que se ha hecho ha tenido un enfoque intraorganizativo. La Comisión es una recién llegada al proceso de modernización de la gestión pública. Como ha observado Hay (1989), hasta muy recientemente la Comisión no había prestado atención a la mejora de la calidad de su gestión. En la mayoría de los países la modernización de la gestión

pública apenas fue más que retórica política hasta comienzos de los años ochenta. Pero desde entonces se ha producido un movimiento virtualmente global para mejorar la gestión pública. Los comienzos de la preocupación sobre la adecuación de la Comisión se pueden fechar en el informe de Spierenberg de 1979 que hacía «Propuestas para la Reforma de la Comisión de la Comunidad Europea y sus Servicios». Spierenberg (1979) hizo recomendaciones convencionales para una maquinaria burocrática más clara y ordenada y abogaba por una Comisión de doce miembros en lugar de los diecisiete que correctamente predijo como el resultado más probable. El informe no tuvo demasiado impacto y no condujo a la acción.

A mediados de los años ochenta, se inició otro esfuerzo, esta vez enfocado a la modernización de la gestión, mediante la iniciativa del Comisionado danés Henning Christophersen. Como en el informe de Spierenberg, el núcleo central era intraorganizativo y se dirigía a las mejoras en el funcionamiento interno de las Direcciones Generales. Probablemente hizo más para despertar las conciencias sobre las deficiencias de la gestión y revelar la necesidad de su modernización que para producir cambios significativos. Lo que no hizo fue dirigir la atención al exterior, hacia la gestión de los nexos externos de la Comisión con las administraciones de los estados miembros, donde se encuentran los aspectos más espinosos del déficit de gestión de la CE.

9. LA GESTIÓN PÚBLICA EUROPEA: DOS MODELOS

Las organizaciones internacionales tienen sus propios problemas de gestión

(véase Haas, 1990). Los programas convencionales de modernización de la gestión en las empresas no producirán las deseadas mejoras en los resultados, y todavía menos en un contexto en el que están surgiendo problemas a gran escala relacionados con la transformación estructural. Los esfuerzos de desarrollo deben estar guiados por un modelo de gestión pública europea que incluya la capacidad de macrogestión. Una característica esencial de un modelo de gestión pública europea es que debería prestar una atención especial a la gestión de las relaciones entre las organizaciones y no sólo a las variables intraorganizativas.

Estrictamente hablando, no hay nada nuevo en la idea de presentar la gestión de las políticas de la CE como un proceso interorganizativo. Desde sus comienzos, la Comisión ha trabajado con y a través de otras organizaciones, especialmente organizaciones de las administraciones de los estados miembros. En realidad, es difícil imaginarse el desarrollo de una comunidad política viable en la que tal participación en todas las fases del desarrollo de las políticas no se hubiera producido.

Sin embargo, el hecho de que las relaciones de colaboración tengan una larga historia no significa que hayan funcionado de manera efectiva. Pocas personas estarían dispuestas a defender la organización que rodea a la Política Agrícola Común. Tampoco los métodos actuales de la administración europea proporcionan una base estable para el desarrollo futuro. Por el contrario, reducir el déficit de gestión depende de la introducción de un nuevo modelo de gestión que guíe la cooperación intergubernamental y mejore la calidad de la coordinación interorganizativa. Todos los modelos son abstracciones. La cuestión crucial es cuál es la abstracción

más apropiada y útil. Consideraremos dos modelos generales; un modelo de regulación que representa la manera bien establecida en la que se llevan a cabo actualmente los asuntos de la CE y un modelo de red que, se argumentará, es más apropiado para gestionar la innovación.

10. LOS LIMITES DE LA REGLAMENTACIÓN

Aunque la Comisión es una organización con una misión de innovación, se apoya fuertemente en métodos tradicionales de administración. El enfoque de la Comisión a la gestión es predominantemente reglamentista. Persigue poner en práctica las políticas mediante la formulación de leyes, reglas, directivas, regulaciones, rutinas y procedimientos de funcionamiento. Debido al estatus supranacional de la legislación europea, la Comisión está en una posición en la que puede adoptar un enfoque regulatorio en una mayor medida que la mayoría de las organizaciones intergubernamentales. Dentro de unos límites, un enfoque regulatorio puede funcionar muy bien. Allí donde los problemas cambian muy poco, las políticas permanecen estables, la autoridad está claramente establecida, las capacidades de gestión son adecuadas y la puesta en práctica de las políticas puede en gran medida ser preprogramada, la regulación es totalmente apropiada. Si, como en el concepto de agencia actualmente tan de moda, se puede asignar la responsabilidad de una política a una sola organización, hay ganancias de eficiencia en una mayor especialización. Cuando se cumplen los requisitos, la forma de organización más apropiada es una estructura jerárquica clásica con un estilo de dirección de gestión por objetivos.

En la gestión pública europea los requisitos no se cumplen plenamente. En muchos campos —industria, ambiente, comercio, banca, relaciones exteriores, tecnología— ni las políticas ni los problemas tienen la estabilidad y continuidad que hace que un enfoque regulatorio sea la respuesta de gestión apropiada. Incluso dentro de los límites de un enfoque reglamentista, la Comisión no tiene los recursos adecuados para asegurar resultados efectivos. Como elemento principal en el proceso de regulación, tiene el derecho de supervisar y sancionar el incumplimiento a nivel nacional y subnacional, pero su información y su plantilla son inadecuadas para intervenir efectivamente. En cualquier caso, se inhibe de su participación en la puesta en práctica de las políticas por su deseo de no comprometer su derecho a invocar sanciones legales. Existe un conflicto interno entre su papel de gestión y su papel de guardián.

Incluso si funcionara bien, el modelo regulatorio sería cada vez más inapropiado. Es demasiado rígido y ofrece poco margen para la diversidad y el cambio. Dentro del marco de un proceso centro-periferia, se supone que es siempre el centro el que es activo y la periferia la que responde (Schon, 1971). Es el centro el que identifica los nuevos problemas, inventa soluciones políticas, e inicia y controla la difusión de innovaciones a las organizaciones periféricas, de las que se espera las adopten.

La efectividad del proceso de centro-periferia depende críticamente de la capacidad del centro para identificar los problemas correctamente y desarrollar soluciones que pueden comunicarse y ser adoptadas por la periferia. Las limitaciones de este modelo afectarán con seguridad a la Comisión al avanzar la

integración en años venideros. Las amplias variaciones en las capacidades de gestión de organizaciones al nivel nacional imponen una restricción importante en la velocidad de integración si la «convergencia» se considera seriamente. Las ampliaciones de la Comunidad desde los seis miembros originales hasta los doce actuales han introducido países tan diferentes como Dinamarca y Portugal. La perspectiva de una nueva ronda de ampliaciones, acelerada por las razones políticas para incluir, por ejemplo, a Suecia y Polonia, aumentará las disparidades y supondrá nuevas demandas para las capacidades de integración.

Sin algún cambio fundamental, el déficit de gestión de la CE es más probable que aumente que disminuya. Para una Comunidad más amplia, más diversa y probablemente cambiando a mayor ritmo, el modelo reglamentista centro-periferia no será adecuado. Si esto es así, ¿qué modelo alternativo podría reemplazarlo?

11. REDES DE INNOVACIÓN E INTEGRACIÓN DE REDES

Estrictamente hablando, lo que aquí se sugiere no es un modelo alternativo, sino una estrategia para elegir modelos que encajen en diferentes circunstancias. Esto se está haciendo necesario porque la gestión pública europea debe tener en cuenta dos tipos de evoluciones interrelacionadas: cambios en el proceso de innovación política y cambios en los problemas de integración. En primer lugar, la innovación en un modelo de centro-periferia se estructura como la difusión desde una fuente central. Sin embargo, son posibles y cada vez más frecuentes otros patrones. Las innovaciones pueden surgir de cualquier parte del sistema; ninguna organización tiene el monopolio

de la sabiduría. A menudo, la innovación en sí misma no es función de una sola organización; es un proceso de toda la red. Mientras que esto se reconoce cada vez más en la innovación industrial y en la empresa, ha recibido poca atención en el gobierno. Las redes de innovación requieren métodos de gestión más sofisticados y con mayor capacidad de respuesta que los que puede proporcionar el modelo centro-periferia.

En segundo lugar, atendiendo al mismo proceso desde un punto de vista diferente, la integración no es únicamente un problema de establecer un marco regulador para asegurar la puesta en práctica de las innovaciones realizadas. La gestión de la integración requiere medios de coordinación, más flexibles y altamente desarrollados, entre las organizaciones a diferentes niveles de gobierno, para apoyar su participación en todas las fases del proceso de innovación. Hay decisiones estratégicas que tomar. Hay que diseñar, desarrollar y después gestionar una variedad de formas de sociedad y relaciones de colaboración. Si la innovación política es una función, no solamente de una organización, sino de la interacción entre muchas organizaciones pertenecientes a una red, hace falta prestar mucha más atención al desarrollo de las capacidades de vertebración e integración de redes organizativas (*networking*) apropiadas para gestionar tales sociedades. Mientras que la interacción ha sido durante mucho tiempo parte del funcionamiento de la administración pública a nivel individual, raramente se le ha dado la atención que merece a nivel organizativo.

La razón básica para adoptar una perspectiva de red en la gestión pública europea es el grado creciente de *interdependencia* entre distintos niveles de gobierno, así como entre unidades de

gobierno al mismo nivel. La controversia política sobre soberanía y subsidiariedad ha centrado la atención en la *división* de responsabilidades y competencias. El debate sobre la aplicación del «principio» (en términos de Herbert Simon (1947), «proverbio») de subsidiariedad —que las responsabilidades deberían asignarse al nivel más bajo de gobierno— refleja esta preocupación por la diferenciación de funciones y asignación de jurisdicciones. Pero desde un punto de vista de macrogestión, la cuestión crítica es cómo desarrollar las capacidades integradoras necesarias para enfrentarse a las nuevas redes de interdependencia.

La creciente interdependencia amenaza con aumentar el déficit de gestión de la CE por dos razones diferentes. El funcionamiento normal de una red organizativa depende crucialmente de las capacidades de las organizaciones individuales a nivel micro para jugar los papeles designados en el sistema. Pero generalmente las organizaciones son lentas en reconocer y responder a los cambios estructurales que afectan a todo el sistema de organización. Toman la estabilidad del entorno organizativo como dada. En las fases de cambio estructural, el supuesto de estabilidad del entorno no es válido. Las organizaciones no sólo tienen que adaptarse con independencia a otros jugadores del juego, tienen que cooperar en un proceso innovativo de redefinición de las reglas del juego que gobiernan la cooperación organizativa y que regulan la competencia y los conflictos. Las mayores innovaciones políticas a nivel de la CE requieren capacidades de macro-gestión para reestructurar las redes existentes y controlar el desarrollo de las nuevas. Tales cambios estructurales son sistémicos. No pueden realizarse efectivamente de manera ad hoc, por

partes. En efecto, se requieren nuevos procesos de gestión a nivel macro para establecer nuevos escenarios de gobierno.

La perspectiva de red supone que la efectividad de un sistema organizativo depende de capacidades de gestión que están: a) ampliamente distribuidas entre las organizaciones constituyentes e incluyen b) capacidades para coordinar e integrar a nivel micro, con el fin de controlar el cambio incremental, así como c) capacidades a nivel macro para enfrentarse al cambio estructural. Esto tiene importantes implicaciones de tipo práctico para la gestión pública europea y para el papel de la Comisión en particular. Gestionar Europa depende, no sólo de un reforzamiento de las capacidades de las instituciones centrales de la Comunidad, sino también de las capacidades ejecutivas y de red de las organizaciones de los estados miembros. En una situación de cambio y de innovación política, la necesidad de aptitudes y capacidades integradoras se muestra particularmente fuerte y es especialmente probable que se pongan de relieve las debilidades en la coordinación interorganizativa.

¿Cómo pueden identificarse las debilidades? ¿Qué líneas maestras se pueden proponer para reforzar la coordinación? Estas cuestiones se apoyan en la definición del papel de la Comisión en la gestión de Europa y requieren una extensión importante de sus responsabilidades de gestión.

12. LA COMISIÓN COMO UNA ORGANIZACIÓN-RED (*NETWORK*)

La transformación de los servicios de aduanas discutida anteriormente es un ejemplo de lo que implica la gestión del cambio estructural en una red de

organizaciones. De forma bastante clara, los servicios de aduanas nacionales individuales no podrían embarcarse independientemente en una reorganización. Pero tampoco podría la Comisión imponer desde arriba un nuevo patrón de organización. El proceso de reorganización, que todavía se está produciendo, requiere un esfuerzo deliberado y planificado para construir un entendimiento compartido de los problemas que hay que tratar. También requiere un proceso de colaboración para redefinir las reglas del juego y controlar los cambios en las funciones, responsabilidades y relaciones organizativas. El papel de la Comisión en este contexto no es de control o de supervisión fuera del proceso de cambio. Es como una organización-red cuya misión es asegurar que las capacidades de macro-gestión se desarrollen y empleen. Funcionar como una organización-red requiere diferentes aptitudes y una perspectiva distinta de las apropiadas para las funciones de control y supervisión. Las tareas de una organización-red son mejorar la calidad de la coordinación y la capacidad de gestionar el cambio estructural dentro de una red de organizaciones. Una organización de red proporciona el foco para la acción integradora en tiempos de cambio estructural, cuando las tendencias desintegradoras son más fuertes.

La organización-red no pretende adquirir las funciones de otras organizaciones de la red, sino que actúa como agente del cambio; identificando y diagnosticando los problemas estructurales, ayudando en el proceso de diseño y en el desarrollo de un nuevo marco en el que puedan funcionar y cooperar las organizaciones individuales. La organización-red, como el nombre sugiere, no opera sola. Define sus tareas en relación a las necesidades y los problemas de la red en la que se

encuentra inmersa. Trabaja con las organizaciones en una red sujeta a cambios.

La Comisión no está bien equipada para cumplir esta función debido a la fuerza de la tradición reguladora. Pero, quizá más que ninguna otra de sus carencias, las inadecuadas capacidades para gestionar el cambio estructural se convertirán en el mayor impedimento a la construcción de la Comunidad Europea. Cuanto más se mueve la CE hacia áreas de política donde se necesita la integración positiva, más clara se hace la necesidad de aptitudes para la macro-gestión con el fin de dirigir el cambio estructural. Será necesario reestructurar los sistemas de política pública sobre una base comunitaria. Gestionar estos cambios a nivel macro no es una tarea que se pueda delegar en una sola organización. El cambio estructural depende de la cooperación sostenida entre las organizaciones afectadas por el cambio. Sobre todo, debe ser un proceso de aprendizaje mediante la práctica, en el que las organizaciones que normalmente se concentran en sus propios objetivos se unan para resolver problemas estructurales. Pero, a menos que alguna organización se vea involucrada de manera continuada, habrá poco movimiento a lo largo de la curva de aprendizaje. La Comisión por sí sola no puede gestionar Europa, pero actuando como una organización de red puede hacer una contribución considerable al aumento de la eficacia con la que se gestiona Europa.

13. CONCLUSIONES

El actual optimismo sobre el desarrollo futuro de la Comunidad Europea ha escondido el hecho de que la CE tiene un déficit de gestión significativo y probablemente creciente. El déficit de

gestión se ha enmascarado de dos formas. En primer lugar, suponiendo que el aumento de las competencias legales de las instituciones de la CE aumentaría simultáneamente las aptitudes para la gestión. En segundo lugar, poniendo un énfasis excesivo en la medida en la que el programa «1992» para completar el mercado interior y poner en práctica otras reformas, involucra una integración negativa e infravalorando las demandas de integración positiva que genera.

En este artículo se ha argumentado que el éxito de las iniciativas actuales para profundizar en la integración, por no hablar de los movimientos para ampliar la integración, implican un proceso extensivo y difícil de integración positiva, para el que se precisan nuevas aptitudes de macro-gestión. En muchas instancias, una mayor integración implicará importantes reorganizaciones estructurales de los sistemas de política pública. La actual reorganización de los servicios de aduanas es un ejemplo pertinente. Las capacidades para gestionar estos cambios estructurales a gran escala no han sido desarrolladas. Su desarrollo hace surgir cuestiones estratégicas sobre la futura estructura de gobierno de la CE en su conjunto. El remedio no es simplemente expandir la Comisión o incluso actualizar su efectividad mediante la introducción de los tipos de reformas de la gestión adoptados por los gobiernos nacionales. Lo que se necesita es una redefinición del papel de la Comisión en un modelo de gestión pública europea, diferente del modelo ortodoxo de centro-periferia.

En el futuro, la gestión pública europea dependerá del funcionamiento efectivo de las redes de organizaciones como sistemas de aprendizaje adaptativo. Los problemas de gestión de Europa son problemas de reforzamiento de la coordinación en las redes existentes, y de aumento de las capacidades para reestructurar las redes con el fin de que sirvan a los nuevos objetivos políticos. Un aspecto especialmente importante del déficit de gestión de la CE es la carencia de aptitudes de macro-gestión para la planificación y puesta en práctica de los cambios estructurales. Puesto que las principales iniciativas políticas generalmente requieren la creación de nuevas redes organizativas, es especialmente importante que se desarrollen las capacidades a nivel macro para el diseño y la dirección de las reorganizaciones estructurales. Es difícil evitar la conclusión de que la Comisión debería tener el papel clave en este proceso de desarrollo.

No obstante, la Comisión no puede gestionar Europa. Gestionar la integración europea supone fuertes demandas en muchas organizaciones de todos los estados miembros, a todos los niveles de gobierno, y requiere una coordinación más efectiva entre ellas. La Comisión no puede imponer los cambios necesarios o incluso definir unilateralmente qué formas de integración positiva son apropiadas. Pero si funciona como una organización de red, puede impulsar el desarrollo de las capacidades organizativas y de la coordinación interorganizativa que la continua innovación política requiere.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORCHGRAVE de, R. (1985): «Adaptation organisationnelle aux Taches futures de la Commission», in; Jamar J. and W. Wessels (eds.). *Coommunity Bureaucracy at the Crossroads*, Bruges, de Tempel.
- CAIDEN, Gerald, E. (1991): «Administrative Reform comes of the Age», Walter de Gruyter, Berlín, New York.
- CECCHINI, P., con M. CATINAT y A. JACQUE-MIN (1988): «The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market», Wildwood House, Aldershot, England.
- FRANZ HANS-JÜRGEN (1991): «Interorganizational Policy Coordination: Arrangements of Shared Government», in: Franz-Xaver Kaufmann (ed.), 1991. *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*, Walter de Gruyter, Berlin, New York.
- HAAS, Ernest, B. (1978): «Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration», in: *International Organization*.
- HAAS, Ernest, B. (1990): «When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations», Berkeley. Institute of International Studies.
- HAY, Richard (1989): «The European Commission and the Administration of the Community», European Community Publication, Luxembourg.
- KAPIL, Ravi y SIRPA Kekkonen (1990): «Public Management Developments: Survey 1990».
- KEARNEY, Declan (1991): «The Management of European Customs», in: *Administration*. Vol. 393, 265-280.
- LASOK, D. y J.W. BRIDGE (1987): «Law and Institutions of the European Communities», London, Butterworths.
- METCALFE, Les y W. McQUILLAN (1977): «Managing Turbulence», North Holland/TIMS Studies in the Management Sciences 5, 7-23, North-Holland Publishing Company.
- METCALFE, Les y S. RICHARDS (1990): «Improving Public Management», London, Sage.
- METCALFE, Les (1991a): «Public Management: From Imitation to Innovation», ECPR Conference, University of Essex.
- METCALFE, Les (1991b): «Industrial Governance and Economic Performance —Managing Government— Industry Relations, OECD International Seminar: 'Managing Public Services in a Market Economy', Helsinki.
- MORGAN, Gareth (1986): «Images of Organization», London, Sage.
- MICHELMANN, Hans J. (1978): «Multinational Staffing and Organizational Functioning in the Commission of the European Communities», in: *International Organization*, Vol. 32, 477-496.
- PINDER, John (1989): «The Single Market: A Step Towards European Unity», in: Juliet Lodge (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*, London, Pinter Publications, 107-108.
- PORTER, Michael E. (1990): «The Competitive Advantage of Nations», The Free Press.
- SCHON, Donald A. (1971): «Beyond the Stable State», London, Maurice Temple Smith.
- SIMON, Herbert A. (1947): «Administrative Behavior», New York, Free Press.
- SPIERENBERG, Dirk(1979): «Proposals for Reform of the Commission of the European Communities and its Services», Report made at the request of the Commission by an Independent Review Body under the chairmanship of Mr Dirk Spierenburg, Brussels, 24 September.
- WESSELS, Wolfgang (1985): «Community Bureaucracy in a Changing Environment: Criticism, Trends, Questions», in: Jamar J. and W. Wessels (eds.), *Community Bureaucracy at the Crossroads*, Bruges, de Tempel.