

ANNE METTE KJÆR

Guvernanța

*Traducere de
Natalia Cugleşan*

 PUBLISHING
2010

© CA Publishing, 2010, pentru versiunea în limba română

© Anne Mette Kjær, 2004

Prima ediție publicată în 2004 de Polity Press.

Republicată în 2005, 2006, 2007, 2008.

Published by arrangements with Polity Press, Great Britain

Publicat cu acordul Polity Press, Marea Britanie

Coperta: *Palkó Botond (WDS Center) www.wdscenter.ro*

Redactor: *Mihaela Herbel*

Index: *Ioana Herbel*

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

KJÆR, ANNE METTE

Guvernanța / Anne Mette Kjaer ; trad.: Natalia Cugleşan. - Cluj Napoca :

CA Publishing, 2010

Bibliogr.

Index

ISBN 978-606-92680-4-9

I. Cugleşan, Natalia (trad.)

32

Editura CA Publishing

www.ca-publishing.ro

Cluj-Napoca, B-dul Eroilor nr. 34, ap. 3

Cuprins

<i>Cuprins</i>	v
<i>Figuri și tabele</i>	ix
<i>Prefață (Adrian Ivan)</i>	x
<i>Mulțumiri</i>	xiii
CAPITOLUL 1 INTRODUCERE. SEMNIFICAȚIILE CONCEPTULUI DE GUVERNANȚĂ	1
Ce este guvernança?	3
Guvernança și instituționalism	7
Guvernança și conceptele cheie	12
Structura cărții	16
CAPITOLUL 2 GUVERNANȚA ÎN ADMINISTRAȚIA ȘI POLITICILE PUBLICE: COORDONAREA REȚELOR INTERORGANIZAȚIONALE	19
Modelul tradițional al sectorului public	20
Provocări-Critici ale ale modelul traditional	22
Reformele noului management public(NMP)	24
Privatizarea	27
Crearea de agenții sau Agentificarea	28
Competiția	29
Descentralizarea	30
Împuternicirea sau abilitarea cetățenilor	31
Schimbări produse de reformele din sectorul public	32
Impactul schimbărilor asupra autorității centrale	33
Rețelele de politici	35

Impactul schimbărilor asupra administrației locale: rețele de furnizare a serviciilor	38
Guvernanța în cadrul unui sistem modern complex	42
Guvernanța democratică: responsabilitatea rețelelor	51
Concluzii: guvernanța în administrația publică și politicile publice	58
CAPITOLUL 3 GUVERNANȚA ÎN RELAȚIILE INTERNAȚIONALE: GUVERNÂND ÎNTR-O ERĂ GLOBALĂ	60
Modelul neo-realist al relațiilor internaționale	61
Provocări ale modelului neo-realist	63
Proporțiile schimbării: necesitatea guvernanței în era globalizării	66
Globalizarea economică	67
Globalizarea militară	71
Globalizarea environmentală	74
Globalizarea socio-culturală	75
Bilanț: globalizarea și nevoia unei guvernanțe	79
Este rolul statului în declin în guvernanța globală?	80
Care sunt caracteristicile guvernanței globale?	83
Neorealism și pluralism	83
Liberalism/solidarism: măsura existenței guvernanței globale	87
Liberalism/solidarism: viziuni ale guvernanței globale	91
Guvernanța democratică globală	94
Concluzii: guvernanța în relațiile internaționale	98
CAPITOLUL 4 GUVERNANȚA EUROPEANĂ: ÎNTRE RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI POLITICI PUBLICE	101
Apariția Comunităților Europene (Uniunea Europeană) și dezbaterile din RI	102
Elaborarea politicilor și guvernanța în Uniunea Europeană	109
Guvernanța multi-nivel	111
Guvernanța europeană	113
Democratizarea în Uniunea Europeană	119

Concluzii: guvernanta europeană	125
CAPITOLUL 5 GUVERNANȚA ÎN CADRUL POLITICILOR COMPARATE I: STATUL ȘI DEZVOLTAREA ECONOMICĂ	127
Abordări societale la adresa statului	128
Reîntoarcerea statului	130
Modele de guvernanta economică	132
Statul dezvoltator	137
Specificul interacțiunii stat-societate: autonomie integrată și interdependență reglementată.	139
Buna guvernanta a comunității pentru dezvoltare	143
Guvernanta în statele eșuate: poate fi transferat modelul statului dezvoltator?	145
Condițiile pentru o guvernanta eficientă	148
Concluzii	152
CAPITOLUL 6 GUVERNANȚA ÎN CADRUL POLITICILOR COMPARATE II: TEORII ALE DEMOCRATIZĂRII	154
Teoria modernizării și democratizarea	156
Teoriile tranziției	160
Abordările instituționale ale guvernantei democratice	162
Rolul factorilor externi în procesul de democratizare	166
Guvernanta și tranzițiile regimurilor	168
Măsurarea guvernantei	174
Concluzii	176
CAPITOLUL 7 GUVERNANȚA ȘI BANCA MONDIALĂ	178
Buna guvernanta, o condiție politică	179
Guvernanta Băncii Mondiale	182
Banca Mondială și societatea civilă globală	191
Concluzii	194

CAPITOLUL 8 CONCLUZII	195
Sinteza capitolelor	196
Granițele disciplinare	203
Dezbateri cheie și probleme comune ale teoriei guvernanței	204
Rețele și reciprocitate	205
Responsabilitatea	206
Guvernanța democratică la diferite niveluri	208
O abordare limitată a conceptului de putere	212
<i>Note</i>	214
<i>Bibliografie</i>	222
<i>Index</i>	247

Figuri și tabele

FIGURI

Figura 2.1 Lanțul guvernancei parlamentare	21
Figura 7.1 Banca Mondială, între SUA și restul lumii	184

TABELE

Tabelul 2.1 De la administrație locală la guvernarea comunitară	39
Tabelul 2.2 Controlul criminalității în cazul administrației locale și a guvernancei locale	41
Tabelul 2.3 Compararea piețelor, ierarhiilor, rețelelor	43
Tabelul 3.1 Neo-realism versus Liberalism	64
Tabelul 3.2 Opinii privind rolul statului în era globalizării	80
Tabelul 3.3 Reflecții asupra guvernancei globale	85
Tabelul 7.1 Opinii neo-liberale și "globale" în discursul lui Wolfensohn	190
Tabelul 8.1 Sinteză: teoria guvernancei	197

Prefață

GUVERNANȚA este un concept relativ tânăr în domeniul Științelor Sociale și Politice. Termenul își are sorginea în cuvântul grecesc „*kubernân*”, care însemna „a conduce” sau „a cârmui o navă”, grecii având din acest punct de vedere experiență deloc de neglijat în lumea antică mediteraneană. Din grecește termenul a pătruns în latină și apoi în limba franceză prin „*gouvernance*” și mai apoi în engleză „*governance*”.

Guvernanța ar putea fi asimilată, într-o formulă simplă, cu cea ce politologii înțeleg prin filozofia guvernării, metoda prin care actul decizional să fie cât mai aproape de nevoile cetățenilor.

Guvernanța ca metodă a guvernării (concept ce semnifică exercițiul operațional executiv al unei administrații) a apărut în anii '90 în cadrul Băncii Mondiale ca o formulă de administrare a banilor împrumutați țărilor din Lumea a Treia. În 2001, Comisia europeană a lansat, de asemenea o „Cartă albă a guvernanței Uniunii Europene”, document ce conține atât definiția *guvernanței*, ca un set de reguli și principii de administrare publică, dar și principii ale acesteia precum: transparența, responsabilitatea, coerența, lizibilitatea și eficiența deciziilor comunitare. Totodată, au fost lansate mai multe concepte precum cel de „*good governance*” dar și de „*guvernanță multilevel*”, ce pune în valoare dimensiunea cvadruplă a actorilor : europeni, naționali, regionali și locali.

Studiile de guvernanță în România sunt relativ la început. Politologii români preferă concepte mai simple precum cel de „*guvernare*”, fapt reflectat de titlurile cursurilor din Științele sociale și politice.

Primul curs de Guvernanță din România a fost introdus la Universitatea „Babeș-Bolyai”, în 2002, sub coordonarea subsemnatului, în cadrul masteratului de „**Managementul relațiilor internaționale și al afacerilor europene**”. El s-a intitulat „**Guvernanța Uniunii Europene și provocările extinderii**”, având o tematică axată mai ales pe procesul de extindere a Uniunii Europene spre Europa de Est. Acest curs era o

extindere firească a cursului pe care îl susțineam încă din 2001 la *Institutul Internațional Universitar de Studii Europene al Universității din Trieste*, în cadrul masteratului de „*Metode pentru politici de integrare europeană*”.

Preocupările în domeniu au fost extinse în cadrul unui alt curs al subsemnatului, intitulat „*Guvernanța Uniunii Europene*”, curs susținut în cadrul mai multor programe de masterat din cadrul universității clujene. Tot în cadrul aceleiași universități s-a înființat, în **2007**, **prima catedră Jean Monnet intitulată „Guvernanță și politici ale Uniunii Europene”**, pentru ca în **2010** să fie obținut și un modul Jean Monnet de „*Multilevel governance*”, coordonat de colaboratoarea mea, Natalia Cugleşan.

Natalia Cugleşan este și traducătorul cărții lui Anne Mette Kjær, intitulată „*Guvernanța*”, publicație apărută la Editura CA Publishing din Cluj-Napoca. Cartea este în primul rând un manual practic de studiu al „*guvernanței*”.

În „introducere” este prezentat conceptul de guvernanță cu toate semnificațiile sale. Capitolul al doilea este focalizat pe guvernanța administrației și politicilor publice, cu un accent pe „*guvernanța rețelelor de coordonare interorganizațională*”. Guvernanța este analizată, de asemenea, în directă legătură cu semnificațiile conceptului de „*management*”. Capitolul al treilea tratează chestiunea „*guvernanței internaționale*”, din perspectiva critică a modelului neo-realist. Următorul capitol este destinat „*guvernanței Uniunii Europene*”, autoarea insistând pe raportul dintre Relații internaționale și Politici Publice. Aici sunt tratate teme precum politici și guvernanță în Uniunea Europeană, democratizarea organizației etc. Capitolul următor se referă la politicile comparate pornindu-se de la raportul dintre stat și dezvoltare economică. Conceptele cheie sunt în acest capitol: abordările societale la adresa statului, statul dezvoltator, statul „eșuat”, comunitatea pentru dezvoltare, guvernanța eficientă etc. Capitolul al șaselea se referă la teoriile democratizării, tranziție și dezvoltare, iar în final capitolul al șaptelea tratează guvernanța și Banca Mondială.

Se poate observa din această prezentare succintă că este vorba de un „opus” bine structurat conceptual, ce fixează ipoteze de lucru în domeniul științelor politice, dar oferă și răspunsuri din perspectiva guvernanței ca

metodă de democratizare nu numai a organizațiilor internaționale, ci și a statelor moderne și postmoderne.

Este o lucrare scrisă într-o manieră elegantă, un stil atractiv prin claritatea expresiilor și prin naturalețea cu care sunt analizate conceptele și ideile guvernantei fie la nivel european și global, fie la nivel local, regional și național. O recomandăm tuturor studenților din relații internaționale, științe politice, sociologie, studii de securitate etc.

Adrian Ivan
Profesor „Jean Monnet” de Guvernanță europeană la Universitatea
Babeș-Bolyai

Mulțumiri

ACEASTĂ carte nu are pretenția de a fi exhaustivă în ce privește aspectele legate de guvernanță. Totuși, scopul ei este de a oferi o imagine de ansamblu asupra dezbaterilor conceptului de guvernanță din științele politice. În acest scop, pentru mine a fost un ajutor neprețuit faptul că eram angajată la o instituție importantă, precum Departamentul de Științe Politice al Universității Aarhus, unde ușile birourilor sunt întotdeauna deschise. Le sunt recunoscătoare colegilor care au fost mereu dispuși să-mi împrumute cărți sau să ofere informații asupra dezbaterilor din domeniul guvernanței.

Consiliul Danez pentru Cercetare în Științele Sociale (*The Danish Social Science Research Council*) mi-a acordat finanțare pentru un proiect, iar elaborarea cărții era unul din obiectivele acestuia. Doresc să mulțumesc editurii Palgrave Macmillan pentru permisiunea de a reproduce trei tabele dintr-o carte a lui Gerry Stoker. În primul rând, le sunt recunoscătoare lui Georg Sørensen, pentru propunerea de a mă implica în acest proiect și, în mod special, lui Louise Knight, de la editura Polity, pentru încredințarea sarcinii de a scrie această carte și, în general, echipei de la Polity, pentru profesionalism. De asemenea, doresc să le mulțumesc, pentru lectura unor capitole din carte, lui Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit, Karin Hilmer Pedersen, Goran Hyden, Lars Johannsen, Knud-Erik Jørgensen, Ole Nørgaard, Liselotte Odgaard și Linda Weiss. Țin să le mulțumesc și studenților mei, pentru angajamentul de care au dat dovadă în cadrul seminarului de *Guvernare*, precum și participanților de la conferința *Democratic Governance Network 2003*, în mod special lui Jacob Torfing și Peter Bogason, pentru sugestiile oferite asupra unei lucrări, pe care se bazează cartea. Doi cititori anonimi au oferit de asemenea sugestii extrem de utile și de pertinente. Desigur, întreaga responsabilitate pentru conținutul acestei cărți aparține autoarei. Le sunt

recunoscătoare, dincole de cuvinte, lui Jesper Svennum, Idei și lui Frederik, pentru sursa permanentă de bucurie pe care o reprezintă.

Și, nu în ultimul rând, dedic această carte lui Birte și Mogens Kjær.

Capitolul 1

Introducere. Semnificațiile conceptului de guvernanză

LA mijlocul secolului al XIV-lea, un artist pe nume Lorenzetti a pictat niște fresce devenite faimoase, care evidențiau contrastele puternice dintre *good* (buna) și *bad governance* (*guvernanză defectuoasă*).¹ O parte a frescelor sale ilustrează un oraș frumos, în care domnește justiția, tinerele femei dansează, copiii se joacă, iar bărbații lucrează. Unii ară, iar alții cultivă via. În schimb, frescele care prezintă guvernanză defectuoasă, arată un tiran satanic pe tron, lângă justiția aflată la pământ, legată de mâini și de picioare. Pământurile nu sunt cultivate, nimeni nu lucrează, iar singura activitate constă în uciderea oamenilor și violarea femeilor.¹

Precum Lorenzetti, politologii au considerat guvernanză ca fiind esențială pentru bunăstarea cetățenilor unei țări. Însă guvernanză era asociată cu *guvernarea*, adică cu exercitarea puterii de către liderii politici. Conceptul nu a fost utilizat pe scară largă după cel de-al Doilea Război Mondial dar, în anii '80, a reapărut sub o nouă semnificație, făcând referire la ceva cu mult mai extins decât guvernarea. Erau acum incluse referiri la procese și actori din afara cadrului îngust al guvernului dar, în ciuda acestui fapt, nu a apărut o definiție unitară a termenului. Conceptul de guvernanză este întrebunțat în domenii variate, precum economia,

¹Termenul de „bad” are în românește altă conotație decât cea dată de politologi și de către autoarea cărții și, în spiritul sintagmei *bad governance*, am considerat mai adecvată utilizarea termenilor de „guvernanză defectuoasă” sau „guvernanză ineficientă”. (n.tr.)

geografia culturală sau științele politice. La o simplă căutare a conceptului de guvernanță, pot fi detectate în *Social Science Index* peste 1774 de articole publicate în perioada 1986-1998 iar, din 1999 până în 2002, *Social Science Index* a numărat nu mai puțin de 1885 de articole. Cu alte cuvinte, în perioada 1999-2002, au fost publicate mai multe articole decât între 1986 și 1998. Mai mult, articolele apar într-o gamă variată de reviste, din care menționăm câteva: *Far Eastern Economic Review*, *Urban Studies*, *Environment and Planning*, *Public Administration Review*, *American Political Science Review* și *Foreign Affairs*. Astfel, conceptul de guvernanță este utilizat în contexte multiple și variate și cu înțelesuri diferite. Nu există nici măcar un ansamblu coerent al teoriei guvernanței, ceea ce face dificilă redarea unei imagini clare asupra acestei teorii.

Scopul acestei cărți este de a da un înțeles conceptului de guvernanță, de a ne familiariza cu sensurile în care este utilizat și de a prefigura dezbaterile teoretice care se află în spatele acestor sensuri. Însă aceasta nu este o misiune ușoară, ținând cont de volumul lucrărilor publicate până în prezent. Dar, această carte nu are pretenția de a acoperi toate semnificațiile conceptului de guvernanță. Cartea exclude în mod deliberat, spre exemplu, lucrările din aria guvernanței corporative (fiindcă aparțin domeniului economic) și se concentrează asupra conceptului de guvernanță, așa cum este el utilizat în științele politice. Chiar și astfel, ne confruntăm cu un concept cu semnificații multiple.

Acest capitol introductiv are trei secțiuni. Prima secțiune examinează conceptul de guvernanță și conturează diferite definiții ale termenului, grupându-le în trei subdomenii ale științelor politice: 1) administrație publică și politici publice; 2) relații internaționale; 3) politici comparate. A doua secțiune relevă că identificarea unui teren comun pentru cele trei sub-domenii este într-adevăr posibilă, dacă conceptul este fundamentat mai explicit decât o face neoinstituționalismul până în prezent. Neoinstituționalismul a devenit un element central al științelor politice și poate fi utilizat pentru a identifica un nucleu comun cu teoria guvernanței.

Secțiunea a treia analizează câteva concepte cheie din literatura de specialitate privind guvernanța, concepte importante pentru toate aplicațiile teoriei iar, în final, este prezentat cuprinsul cărții.

Ce este guvernanta?

ETIMOLOGIC, termenul de guvernanta provine din termenul grecesc *kubernân* (a pilota sau a cârmui) și a fost utilizat de Platon cu privire la proiectarea unui sistem de guvernământ. În Evul Mediu, termenul grecesc a dat naștere cuvântului latin *gubernare*, care are aceeași conotație (a pilota, a guverna sau a conduce). Acest termen era sinonim cu cuvântul *gubernare*, așa cum precizează *the Concise Oxford Dictionary*: „maniera de a guverna”, „funcția sau calitatea de a guverna”. „A guverna” înseamnă a conduce sau a controla cu autoritate, „a fi la guvernare”. Însă, în anii '80 ai secolului XX, politologii l-au separat de înțelesul său îngust, care făcea referire doar la guvern, incluzând acum și actorii societății civile. Definițiile de mai jos, sunt relevante în acest sens:

Guvernanta se referă la rețele auto-organizatoare și interorganizaționale, caracterizate de interdependență, schimb de resurse, reguli ale jocului și autonomie semnificativă față de stat. (Rhodes, 1997a: 15)

Guvernanta globală include sisteme de conducere la toate nivelurile activității umane: de la nivelul familiei până la nivelul organizațiilor internaționale iar exercitarea controlului, în vederea atingerii obiectivelor, implică repercusiuni transnaționale. (Rosenau, 1995: 13)

Guvernanta implică gestionarea unor reguli politice ale jocului, formale și informale. Guvernanta se referă la acele măsuri care implică stabilirea unor reguli pentru exercitarea puterii și soluționarea conflictelor cu ajutorul acestor reguli. (Hyden, 1999: 185)G

Aceste definiții ale conceptului de guvernanta reprezintă doar câteva exemple de care ne ciocnim atunci când evaluăm literatura de specialitate. Putem identifica câteva elemente comune ale acestor definiții sau ele se referă la fenomene complet diferite? Din definițiile de mai sus, reiese că toate se referă la ceva mult mai larg decât guvernul. Acest concept nou subliniază că nu doar *statele* sau instituțiile sunt singurii actori importanți în procesul autoritativ de alocare a valorilor (Easton, 1965). Într-o oarecare măsură, toate aceste definiții, se concentrează asupra rolului rețelelor în realizarea obiectivelor comune; aceste rețele pot fi interguvernamentale sau interorganizaționale

(Rhodes), transnaționale (Rosenau) sau pot fi rețele de încredere și reciprocitate, depășind clivajul stat-societate (Hyden).

În ciuda acestor similitudini, definițiile sunt utilizate în sub-domenii diferite ale științelor politice și, prin urmare, se referă la debateri diferite. De exemplu, Rod Rhodes (Rhodes, 1996), într-o lucrare fundamentală, face referire la guvernanță ca fiind un termen la modă în contextul *reformării sectorului public*. Dar guvernanța este folosită și în alte contexte. Când Rosenau analizează conceptul de guvernanță, nu face trimitere la reforma sectorului public ci, mai degrabă, la emergența unor probleme globale ce necesită soluții globale. Goran Hyden însă, face legătura între conceptul de guvernanță și teoriile dezvoltării și democratizării din Lumea Treia. Astfel, cele trei definiții pot fi incluse în cadrul celor trei domenii: administrație publică și politici publice, relații internaționale și politici comparate.

Definiția lui Rod Rhodes despre guvernanță poate fi inclusă în domeniul *administrației publice și al politicilor publice*. Cercetătorii acestui domeniu studiază atribuțiile, organizarea, managementul și responsabilitatea sectorului public. În mod tradițional, această abordare susținea că sectorul public funcționa cel mai bine atunci când era apolitic, era structurat ierarhic și se baza pe un sistem al meritocrației și al promovării. Cu toate acestea, această abordare tradițională a fost din ce în ce mai contestată de unii cercetători, ce au reliefat tocmai caracterul politic al birocrăției publice (Peters and Wright, 1996: 628-9). Ei au atras atenția asupra „patologiilor” din sectorul public și au constatat că, în foarte multe cazuri, acesta nu a funcționat într-o manieră eficientă.

În anii '80, multe țări occidentale au fost marcate de un val de reforme ale sectorului public, care au implicat procese de privatizare, descentralizare și transferul unor principii ale managementului din sectorul privat spre cel public. Unele responsabilități ale guvernului central au fost descentralizate către nivelurile inferioare și, în anumite domenii, autoritatea politică a fost treptat transferată către organizațiile supranaționale. În plus, în multe țări, organizațiile societății civile au devenit din ce în ce mai implicate în furnizarea de servicii publice. Printre consecințele acestor transformări, putem aminti fragmentarea avansată a sistemelor politice. Cercetătorii au remarcat pluralitatea de actori și de organizații implicate în realizarea obiectivelor comune și au respins distincția clară dintre sectorul public și cel privat, cu care opera teoria

tradițională a administrației publice. Astfel, a devenit crucială problema dirijării acestor rețele interorganizaționale și auto-organizatoare.

Abordarea lui Rosenau asupra guvernării globale se înscrie în sfera *Relațiilor Internaționale*. Studiul Relațiilor Internaționale a fost dominat pentru o lungă perioadă de timp de paradigma realistă, care afirma că statele sunt cei mai importanți actori în cadrul sistemului internațional, iar studiul relațiilor internaționale are ca obiect principal de analiză, relațiile dintre state. În absența unui guvern global, sistemul internațional e anarhic, iar statele sunt într-o pregătire continuă de război. Totuși, paradigma realistă a fost contrazisă de multe evenimente semnificative. Unul dintre acestea a fost internaționalizarea sau globalizarea economiei mondiale, care a pus în discuție măsura în care statele își controlează propriile teritorii. Dacă statele nu dispun de suveranitate deplină, înseamnă că nu mai sunt singurii actori importanți ai relațiilor internaționale. Dezvoltarea mișcărilor și a organizațiilor nonguvernamentale și înființarea unor organizații internaționale, precum Organizația Mondială a Comerțului (OMC), pentru a răspunde problemelor de natură globală sau transnațională, au reprezentat, în acest sens, alte evenimente semnificative. Cu alte cuvinte, dezvoltarea procesului de globalizare a necesitat dezvoltarea unei guvernări globale în foarte mult domenii, precum: reglementarea comerțului internațional, protecția mediului și soluționarea conflictelor.

Maniera în care Hyden a conceptualizat guvernarea se înscrie în domeniul politicilor comparate. Politicile comparate se referă la cunoașterea implicată de procesul de comparare metodică a sistemelor politice (Almond et al., 2000; Mair, 1996: 309). Înainte de cel de-al Doilea Război Mondial, politicile comparate implicau, de cele mai multe ori, compararea constituțiilor unor state diferite. În anii '50 și '60, studiile comparative se bazau tot mai mult pe indicatorii de intrare (*input*) ai sistemului politic: cultura politică, partidele și grupurile de interese și comportamentul electoral. În anii '80, a revenit la modă studiul instituțiilor statului. Erau comparate efectele unor instituții diferite asupra indicatorilor de ieșire (*outputs*)-de exemplu, a devenit o obișnuință examinarea consecințelor organizării federale sau unitare asupra politicilor fiscale. Focalizarea cercetării asupra statului a fost completată de studii comparative asupra interacțiunii stat-societate. Lucrările lui Hyden în domeniul guvernării pot fi apreciate ca o

focalizare asupra interacțiunii stat-societate, în domeniul politicilor comparate. Abordarea sa critică se referă la literatura de specialitate dedicată proceselor de democratizare.

Cele trei domenii ale științelor politice nu ar trebui privite ca fiind complet separate. Dimpotrivă, suprapunerea frecventă a frontierelor cercetării reflectă dispariția unei diviziuni clare între cele trei domenii. De exemplu, teoria Relațiilor Internaționale avea ca obiect de studiu procesul integrării europene, dar guvernanța multi-nivel și procesul de europenizare au făcut din Uniunea Europeană o temă de reflecție și în cadrul politicilor publice comparate. În general, globalizarea economică a demonstrat caracterul vetust al unei distincții clare între politicile interne și internaționale. Noțiunea de suveranitatea națională, înțeleasă drept capacitatea statului de a dispune de putere decizională completă asupra teritoriului său, a fost contestată de evoluțiile sociale și economice, prin care statul și-a pierdut o parte a autorității sale. De exemplu, din cauza fluxurilor financiare internaționale, legiutorii de la nivel național au reușit cu mare dificultate să controleze rata dobânzii. Și statele membre ale UE trebuie să respecte reglementările date de Curtea Europeană de Justiție, în timp ce guvernele țărilor creditoare trebuie să se conformeze reglementărilor stabilite de Fondul Monetar Internațional, în vederea obținerii de finanțare.

Fiindcă procesul de elaborare a politicilor este afectat de evenimente interne și internaționale, granițele disciplinare din științele politice au fost puse sub semnul întrebării. Utilizarea tot mai intensă a conceptului de guvernanță, poate fi interpretată ca o reacție la adresa transformărilor care au avut loc la nivelul practicilor politice, asociate cu realitățile în schimbare, ce implică, printre altele, creșterea numărului de rețele ce depășesc diviziunea stat-societate și fragmentarea accentuată. Astfel de evoluții necesită dezbateri asupra felului în care se guvernează într-o lume din ce în ce mai complexă (Hirst, 2000). Există, așadar, suficiente motive pentru a argumenta că ar trebui abandonate diviziunile clare între cele trei subdomenii. Există însă o dublă motivație pentru care nu s-a renunțat la această abordare: în primul rând și în mod surprinzător, guvernanța s-a dezvoltat complet diferit în aceste domenii variate, iar dezbaterile asupra conceptului de guvernanță din fiecare domeniu se identifică cu dezbateri teoretice distincte. De exemplu, James Rosenau (2000) critică teoria tradițională a RI pentru că se concentrează mai

degrabă asupra relațiilor internaționale, decât asupra celor transnaționale. Și Goran Hyden critică teoria tradițională a tranziției, pentru asumția că tranzițiile vor sfârși prin a se transforma în democrații. Prin urmare, deși teoriile guvernării reprezintă, adeseori, reacții la inadvertențele sesizate la nivelul paradigmelor teoretice anterioare, cu toate acestea, ele au origini teoretice deosebite (Jessop, 1995). În al doilea rând, menținerea acestei distincții s-a datorat unor rațiuni analitice și practice. Prezentarea, într-un mod clar, a unei perspective asupra aplicațiilor conceptului de guvernare este posibilă doar dacă se face legătura cu diferitele sub-domenii. Menținerea distincției este o manieră de a structura abordarea.

În concluzie, la acest moment, putem afirma că guvernarea se referă la ceva mult mai larg decât guvernarea, că implică dirijare și reguli ale jocului. Referirea la elaborarea regulilor și la regulile jocului, ne oferă un indiciu asupra existenței unei caracteristici suplimentare comune privind guvernarea, pentru toate cele trei sub-domenii ale științelor politice. Toate, într-o oarecare măsură, s-au dezvoltat dintr-o focalizare asupra instituțiilor și schimbărilor instituționale. Așadar, a căuta o definiție generală și comună conceptului de guvernare justifică o scurtă descriere a teoriei instituționalismului.

Guvernare și instituționalism

DIFERITELE versiuni ale noului instituționalism au fost denumite instituționalism istoric, instituționalism al alegerii raționale, instituționalism sociologic, instituționalism normativ sau instituționalism internațional, pentru a menționa doar câteva (Hall și Taylor, 1996; Peters, 1999). Deosebirile dintre variantele teoriei noului instituționalism se rezumă la două asumții despre comportamentul uman: unul este rațional iar celălalt este sociologic. În cadrul modelului comportamental rațional, preferințele sunt exogene: individul identifică alternativele de acțiune, decide care dintre acestea are utilitatea cea mai avansată și apoi acționează în consecință. March și Olsen au folosit termenul de logica consecvențială (March și Olsen, 1989: 22-3; 160-2).

În modelul comportamental sociologic, preferințele sunt endogene: individul a fost socializat în a-și însuși anumite valori și norme, care îi determină comportamentul. De exemplu, dacă un individ se naște într-o familie ce provine din clasa muncitoare, acea persoană se va indentifica cel mai probabil cu un partid politic care reprezintă interesele acestei clase sociale și, în consecință, va vota cu acesta. Individul evaluează situația și acționează în concordanță cu ceea ce este adecvat pentru acea situație, fără a lua în considerare consecințele. Astfel, March și Olsen denumesc acest proces „logica adecvării” (oportunității). Ei susțin că acest tip de logică influențează comportamentul uman: „Adeseori, acțiunea se bazează mai mult pe identificarea comportamentului normativ adecvat, decât pe calcularea consecințelor ce rezultă din opțiunile alternative” (ibid: 22). March și Olsen afirmă că noi acționăm adeseori în concordanță cu ceea ce este potrivit; și abia ulterior ne justificăm acțiunile pe baza unei logici consecvențiale. De exemplu, un individ votează pentru un partid social-democrat, pentru că a crescut într-un cartier muncitoresc, dar își justifică comportamentul susținând că beneficiază din punct de vedere economic mult mai mult de pe urma politicilor social-democrate, decât de pe urma politicilor liberale.

Elinor Ostrom a afirmat că cele două modele pot fi conceptualizate în așa fel încât să se pună bazele unei abordări generale pentru examinarea instituțiilor (Ostrom, 1991). Punctul ei de vedere este că toți suntem constrânși de norme și valori culturale. În acest scop, toți luăm în considerare ceea ce reprezintă o acțiune adecvată. Însă, rareori normele și valorile ne oferă liniile directoare necesare pentru a decide care acțiune este mai oportună. În cadrul sistemului de reguli în care operăm, putem alege între linii de acțiune diferite: „unele reguli sunt permise iar altele sunt interzise” (ibidem: 239). Alegerile unui individ sunt limitate de ceea ce este adecvat, dar noi alegem între acțiunile permise, folosind logica consecvențialității. În acest sens, cele două asumții comportamentale nu includ utilizarea unor abordări diferite pentru analiza instituțiilor. Ambele împărtășesc următoarea asumție: comportamentul se bazează pe reguli, iar analiza instituțională are drept misiune principală identificarea regulilor relevante pentru fenomenul politic pe care dorim să-l studiem.

Problema nu este dacă argumentele lui Ostrom sunt valide. În cadrul teoriei guvernanței, pot fi întâlnite atât abordarea sociologică (culturală)

cât și abordarea rațională (bazată pe calcul). Dar ceea ce dorim să subliniem este că teoria guvernării are un fundament instituțional pronunțat. O definiție unitară cu privire la instituții poate fi următoarea: *reguli formale și informale, coduri de conduită și norme care reprezintă recomandări care necesită relații interdependente* (a se vedea, de exemplu, North, 1990 sau Hall și Taylor, 1990). Astfel, instituțiile pot fi reprezentate de cerințe și norme informale despre ceea ce este oportun, dar ele există și sub forma unor documente scrise, precum constituțiile.

În cadrul analizei instituționale există două aspecte fundamentale:

- Cum influențează instituțiile comportamentul politic?
- Cum iau naștere instituțiile și cum se transformă ele?

Majoritatea analizelor instituționale s-au concentrat asupra primei probleme și au studiat în mod frecvent efectele produse de instituțiile formale. De exemplu, au fost investigate consecințele sistemelor de partide (bipartidist sau pluripartidist), ale sistemelor electorale (proporțional versus majoritar) sau ale structurii guvernamentale (statul unitar versus statul federal) asupra comportamentului politic (Rothstein, 1996:135-6). Un exemplu în acest sens este reprezentat de studiul lui Sven Steinmo despre politica fiscală. El demonstrează că sistemul fiscal al unei țări este influențat în mod considerabil de structura sa constituțională. Statele Unite ale Americii au o structură federală. Este un sistem politic fragmentat de tip *checks and balances*, iar acestea, în opinia lui Steinmo, au condus la un sistem fiscal complex, ineficient și cu o productivitate relativ scăzută de colectare a veniturilor (Steinmo, 1993: 8).

Deși au virtutea de a ilustra importanța și autonomia de care dispun instituțiile, aceste abordări au o problemă comună. Niciuna nu reușește să explice transformările instituționale. Multe din aceste abordări au tendința de a materializa instituțiile și de a le oferi o existență obiectivă. De exemplu, dacă constituția (nescrisă) a Marii Britanii imprimă guvernului un grad înalt de autonomie, atunci de ce sunt unele guverne britanice mai autonome decât altele? Pe bună dreptate, Joel Wolfe a susținut că: „predecesorii imediați ai lui Margaret Thatcher nu au reușit să descopere că ordinea constituțională le-a conferit automat autonomie,

fiind prea preocupați și determinați să inverseze declinul economic și stagnarea politică a Marii Britanii” (Wolfe, 1991: 244). Wolfe își continuă argumentația, afirmând că instituțiile nu pot constitui o explicație pentru întrebarea de ce unele guverne implementează într-o manieră mai eficientă reformele, în timp ce altele nu reușesc acest lucru: ideologia și maniera prin care personalități puternice întrebuițează ideologia ca instrument pentru derularea unor transformări joacă un rol cel puțin la fel de important ca și structurile instituționale.

Teoria guvernanței se ocupă cu transformările instituționale și implică activitate umană. Astfel, aceasta aduce un element de noutate, care lipsește în paradigma instituționalistă. În mod ideal, guvernanța îmbină structurile de conducere cu factorii umani. Guvernanța reflectă dintr-o perspectivă instituțională „acele cadre în care acționează cetățenii și demnitarii, în care sunt implementate politicile și care modelează identitățile și instituțiile societății” (March și Olsen, 1995: 6). O definiție instituțională cuprinzătoare se va referi, așadar, la guvernanță drept *stabilirea, aplicarea și implementarea regulilor* (vezi de asemenea Feeny, 1993: 172). În ciuda faptului că este o definiție destul de generală și abstractă, ea asigură, totuși, un teren comun tuturor semnificațiilor conceptului de guvernanță.

Este însă de la sine înțeles că o asemenea definiție se aplică doar la un nivel general. Sub-disciplinele științelor politice abundă în definiții și înțelesuri ale conceptului de guvernanță ce fac trimitere la politici sau la componente mai substanțiale ale sistemelor sociale. De exemplu, Gerry Stoker (1998 : 17) a criticat utilizarea conceptului de guvernanță drept „fațadă sau masca acceptabilă pentru reducerea cheltuielilor”. Leguitorii au folosit guvernanța drept argument pentru reducerea cheltuielilor, subliniind impactul pozitiv al actorilor privați în asigurarea eficienței. Dar, ca reprezentanți ai mediului academic, nu ar trebui să permitem deturnarea conceptului de guvernanță de către adepții politicilor neoliberale.² Mai degrabă, analiștii guvernanței cercetează procesele pe baza cărora sunt elaborate și implementate regulile cu privire la păstrarea bunurilor publice. Prin urmare, în loc să recurgă la o anumită structură organizațională, precum statul minimal sau la vreo politică specifică, precum privatizarea, guvernanța examinează mult mai deschis transformările la nivelul practicilor politice și implicațiile lor pentru regulile politice ale jocului.

În al doilea rând, unii cercetători ai guvernantei identifică mai îndeaproape guvernanta cu guvernarea: „guvernanta este capacitatea guvernului de a elabora și implementa politici, cu alte cuvinte, de a conduce societatea” (Pierre & Peters, 2000: 1). Această definiție face referire la capacitățile tradiționale de guvernare ale statului și face distincția între „noua” și „vechea” guvernanta (Peters, 2000). Noțiunea tradițională de conducere, de sus în jos, este caracteristică vechii guvernante și are de-a face cu gradul de control pe care guvernul îl poate exercita asupra activităților economice și sociale. Noua guvernanta are de-a face mai mult cu felul în care centrul interacționează cu societatea și investighează dacă există mai multă autoghidare în cadrul rețelelor. Rețelele auto-organizatoare pot bloca procesul de implementare, având astfel un impact negativ asupra capacității de guvernare sau pot să contribuie la creșterea gradului de eficiență, susținând implementarea politicilor. Astfel, noua teorie a guvernantei demonstrează că rețelele pot să aibă atât un impact pozitiv, cât și unul negativ asupra capacității de guvernare (Peters, 2000: 40-1). În acest fel, analiștii guvernantei studiază trăsăturile caracteristice ale guvernantei: este nouă sau veche? S-a diminuat rolul statului? Iar dacă nu s-a diminuat, s-a schimbat?

În cele din urmă, unii utilizează guvernanta atât în noua, cât și în vechea accepțiune: „guvernanta este capacitatea instituțională a organizațiilor publice de a furniza cetățenilor unei țări sau reprezentanților lor, bunuri publice sau de alt tip, într-o manieră eficientă, transparentă, obiectivă și responsabilă” (Banca Mondială, 2000a: 48). Această definiție a guvernantei este specifică unei organizații internaționale, precum Banca Mondială, care, prin programe de „bună guvernanta” vizează promovarea unor reforme care să consolideze capacitatea guvernelor de a governa dar, în același timp, aspiră și la consolidarea participării societății civile la procesul decizional. Obiectivul este de a avea guverne competente și eficiente, și nu doar restrânse numeric.

Acest fapt creează o îngrijorare generală, comună tuturor teoriilor guvernantei: cum să guvernezi, dar și cum să îmbunătățești gradul de responsabilitate. În acest scop, guvernanta reînvie o veche dezbateră legată de raporturile dintre legitimitate și eficiență (Peters, 2000). Astfel, identificând guvernanta ca referindu-se în mod general la elaborarea și administrarea regulilor politice ale jocului, și în mod substanțial, la

urmărirea controlului, a guvernării și a responsabilității, ar trebui clarificate câteva concepte cheie ale teoriei guvernanței precum legitimitatea, eficiența, democrația și responsabilitatea.

Guvernanța și conceptele cheie

ÎNTR-UN sens larg, guvernanța a fost definită drept stabilirea, aplicarea și respectarea regulilor jocului. Pentru a fi stabile, aceste reguli trebuie să fie legitime. Dacă regulile sunt impuse prin folosirea forței sau a puterii arbitrare, indivizii se vor opune, fie renunțând, fie recurgând la acțiuni violente (Hirschman, 1970). Dar cum este generată legitimitatea? Există o distincție utilă între legitimitatea de *input* și cea de *output* (Scharpf, 1979b: 152-5). Legitimitatea orientată pe *input* rezultă din acordul celor ce trebuie să se conformeze regulilor. Legitimitatea de tip *output* derivă din eficacitatea regulilor de a produce rezultate tangibile. Astfel, argumentele focalizate pe *input* se preocupă de stabilirea unor proceduri democratice, acceptate de către majoritate, pentru adoptarea colectivă a deciziilor cu caracter obligatoriu, în timp ce argumentele orientate pe *output* iau în considerare „criteriile de fond ale unui *buon governo*, în sensul că politicile eficiente pot pretinde legitimitate, dacă ele servesc binele comun” (ibid.: 153). Astfel, legitimitatea poate rezulta din democrație, precum și din eficiență. Problema este dacă este posibil să existe ambele sau dacă există un compromis între cele două. Uneori se argumentează că democrația poate implica „prea multă vorbărie și prea puțină acțiune” și, astfel, procedurile democratice pot diminua eficiența procesului decizional. Un alt argument poate fi invocat, de asemenea, cu privire la conducător: dacă includerea democratică a cetățeanului nu este asigurată, nu va fi, probabil, obținută, nici cooperarea sa în urmărirea unor rezultate economice și sociale. Totuși, potrivit acestui argument, legitimitatea democratică contează, nu numai într-un sens normativ - și, anume, că este de dorit în sine - aceasta contează, de asemenea, deoarece procedurile democratice sunt necesare pentru a asigura aprobarea activă a cetățenilor și, prin urmare, rezultate eficiente ale politicilor. Iată ce spune Gerry Stoker (2003: 9): „lansarea unui proiect de reciclare a deșeurilor sau de schimbare a obișnuințelor de conducere în trafic necesită un dialog extins și un grad ridicat de încredere între cetățeni și

autorității”. Astfel democrația și eficiența au fără îndoială o relație reciproc constitutivă.

Dar, când pot fi considerate democratice instituțiile sau procesele guvernării? Referirindu-ne la cele două modele de acțiune descrise mai sus, modelul rațional și cel sociologic, putem schița două modele diferite de democrație, modelul agregat și modelul integrativ. Modelul comportamental rațional presupune că preferințele sunt exogene și stabile. Prin urmare, modelul ar corespunde cu o noțiune constitutivă a democrației, în care actorii politici convertește preferințele și resursele individuale în acțiuni colective, pe baza negocierilor, *pay-offs* și prin formarea de coaliții (March și Olsen, 1995: 7-26). Un astfel de proces democratic presupune anumite garanții instituționale, mai ales un set de drepturi civile și politice, precum și alegeri regulate, libere și corecte. Modelul comportamental cultural (sociologic) presupune că preferințele sunt endogene, iar acestea sunt evaluate continuu atunci când indivizii se adaptează la așteptările și normele din jurul lor. Identitățile și rolurile sunt construite social. Preferințele nu sunt permanente și se presupune că cetățenii și demnitarii acționează, mai degrabă, în conformitate cu normele asociate cu rolurile lor, decât căutând să-și urmărească interesele și avantajele personale. Dacă oamenii obișnuiți acționează în calitate de cetățeni, aceștia sunt capabili să recunoască binele comun. În acest sens, democrația implică susținerea și crearea unor instituții civice și a unor proceselor participative, care facilitează construirea, păstrarea și dezvoltarea identităților democratice (March și Olsen, 1995: 27-45).

Cele două interpretări asupra democrației, agregat și integrativ, nu trebuie să se excludă reciproc. Democrația reprezentativă poate fi completată cu formule participative. În această lucrare, sugerăm că democrația deliberativă poate fi o modalitate posibilă de a aborda problema controlului democratic, ridicată de rețelele auto-organizatoare atât la nivel sub-național, cât și la nivel transnațional. Cu toate acestea, Paul Hirst propune o formă mai radicală de democratizare, pe care el o numește democrație asociativă (Hirst, 1994, 2000). Ideea este de a completa democrația reprezentativă cu asociații de auto-guvernare disciplinate sub aspect constituțional. Aceasta ar implica un flux continuu de informații între guvernanți și guvernați, prin care primii solicită acordul și cooperarea acestora din urmă. Într-o lume tot mai complexă, susține Hirst, democrația asociativă ar fi o modalitate de a spori

responsabilitatea angajaților din diferite organizații față de publicul larg. În acest context, nu este necesar să cădem de acord asupra unui sens anume al democrației ci, mai degrabă, să subliniem faptul că cele mai multe abordări ale guvernanței consideră tot mai mult democrația reprezentativă drept o metodă neadecvată instituțional de implementare a responsabilității democratice în lumea modernă. Astfel, deși cercetătorii din domeniul guvernanței nu resping regula majorității, aceștia susțin, totuși, că aceasta trebuie să fie completată cu alte formule.

Argumentul conform căruia modelul tradițional al responsabilității democratice nu se poate susține scoate în evidență importanța conceptului de responsabilitate pentru teoria guvernanței. Responsabilitatea implică răspundere: să fii responsabil înseamnă să poți fi făcut responsabil. „A vorbi despre responsabilitate, înseamnă a stabili cine are competența de a trage la răspundere și cine are obligația de a da explicații” (Day și Klein, 1987:5). Guvernanța se intersectează mult cu definirea mecanismelor de responsabilitate. În cazul democrației ateniene, delegații poporului erau direct responsabili pentru comportamentul lor. Ei raportau în fața adunării cetățenilor din Atena de zece ori pe an. Responsabilitatea era directă și continuă. În democrația reprezentativă, guvernanții sunt responsabili în fața poporului, iar funcționarii publici sunt responsabili în fața guvernanților. Odată cu dezvoltarea statului bunăstării, aceste lanțuri relativ simple ale responsabilizării, au devenit mai lungi și mai complicate. Organizațiile profesionale, care dețin monopolul expertizei în anumite domenii, oferă servicii și sunt responsabile în fața membrilor din propriul grup. Dezvoltarea guvernelor locale complică și mai mult problema responsabilității. Guvernanții locali sunt responsabili în fața circumscripțiilor locale, precum și față de centru. Furnizorii de servicii, sau „birocrății de la nivelul străzii”, sunt responsabili față de utilizatorii serviciilor, dar ei sunt răspunzători, de asemenea, în fața angajatorului public. În plus, structurile corporatiste, ce implică organizații sindicale și patronale, au tendința de a privatiza responsabilitatea (Day și Klein, 1987: 10-15; a se vedea, de asemenea, capitolul 2).

Cercetătorii din domeniul guvernanței consideră că apariția rețelelor de politici la nivel local și transnațional vor complica și mai mult problema responsabilității. Este dificil să identificăm cum sunt cheltuite fondurile publice de către guvernul central, în contextul unei pluralități

de actori - de exemplu, în cazul serviciilor din domeniul sănătății, unde sunt implicate autoritățile centrale, ce asigură finanțarea, autoritățile din sănătate, furnizorii din sectorul privat și organizațiile voluntare. Responsabilitatea ar putea, pur și simplu, să dispară în acest nod de instituții, întrucât stabilirea responsabilității nu mai este o misiune ușoară (Rhodes, 2000: 76-7; Day și Klein, 1987: 13). Această evoluție sugerează o lipsă a controlului din partea guvernului central (Peters, 2000), deoarece incapacitatea de a trage la răspundere presupune o lipsă de putere și de control (Day și Klein, 1987: 21). Pentru a compensa ineficiența mecanismelor tradiționale ale responsabilității, s-a cerut mai multă participare din partea cetățenilor, în scopul reintroducerii responsabilității directe și de a scurtcircuita astfel structurile tot mai complexe ale responsabilității. Spre exemplu, participarea în cadrul comitetelor de utilizatori asigură receptivitatea furnizorilor de servicii la cerințele utilizatorilor. Acest aspect generează paradoxul că participarea în rețele ar putea fi o parte din procesul de privatizare a responsabilității. Membrii rețelei pot dezvolta interese identice și pot iniția obiective care să îi promoveze, ceea ce poate să nu fie în acord cu interesele agregate ale electoratului. Democrația reprezentativă este promovată tocmai pentru a asigura că toate interesele sunt luate în considerare. Majoritatea cercetătorilor guvernantei par să prefere ambele mecanisme de responsabilitate, în așa fel încât responsabilitatea să fie asigurată atât pe canalele tradiționale parlamentare, cât și prin mijloace mai participative.

În concluzie, guvernanța înseamnă gestionarea regulilor jocului pentru a spori legitimitatea spațiului public. Legitimitatea derivă atât din democrație, cât și din eficiență. În ceea ce privește teoria guvernantei, în general, accentul a fost pus pe eficiență, dar nu ar trebui ignorată nici literatura tot mai vastă axată pe responsabilitatea democratică. Această lucrare conturează dezbaterea așa cum au evoluat ele și de aceea preocupările pentru eficiență ocupă mai mult spațiu decât preocupările pentru democrație. Cu toate acestea, fiecare capitol se încheie cu referire la literatura privind democrația într-un anumit sub-domeniu. Preocuparea față de democrație poate fi mai normativă decât preocuparea pentru eficiență. Cu toate acestea, aceasta este o preocupare cu importanță tot mai accentuată în dezbaterile cu privire la guvernanță și de aceea este necesar să i se dea atenția cuvenită.

Structura cărții

În domeniul *administrației publice și al politicilor publice* (capitolul 2), obiectul de studiu al guvernanței se limitează, în principal, la descrierea rețelelor de politici: de la înființare, funcționare și până la transformarea lor. Rețelele pot fi definite drept „reguli informale care guvernează interacțiunile dintre stat și grupurile de interese” (Blom-Hansen, 1997: 676). Actorii relevanți sunt politicienii, oficialii de rang înalt ai grupurilor de interese sau reprezentanții societății civile, precum și angajații sectorului public. În majoritatea acestor studii, accentul cade pe rezultate (*outputs*), fiindcă adesea rețelele sunt mai eficiente în furnizarea de servicii decât ierarhiile sau piețele. Totuși, există o preocupare crescândă în ceea ce privește democrația: în fața cui sunt responsabile aceste rețele și cine stabilește aceste reguli? Prin urmare, există o dezbateră continuă privind stabilirea unor proceduri de responsabilitate democratică în contextul rețelelor de politici.

În *relațiile internaționale* (capitolul 3), problema fundamentală este instituirea unor reguli și proceduri care pot să rezolve problemele rezultate din procesul intensificat al globalizării. De exemplu, astfel de probleme pot fi reprezentate de amenințări la adresa mediului internațional, dificultatea de a lupta împotriva sărăciei prin redistribuirea globală sau acorduri comerciale internaționale. Actorii relevanți sunt statele, precum și organizațiile transnaționale sau supranaționale. Obiectivul principal a fost și este eficiența procesului decizional global, centrat pe rezultate (*outputs*). De importanță majoră în acest context sunt provocările de a stabili reguli la nivel global care să reglementeze chestiuni precum mediul, abolirea minelor antipersonal sau combaterea traficului de droguri, toate acestea reprezentând preocupări esențiale pentru cercetătorii guvernanței. Dezbateră se axează în special asupra asigurării cooperării din partea statelor naționale. Totuși, deși stabilirea unei paralele a democrației reprezentative la nivel global este departe de a fi fezabilă, există o preocupare crescândă printre teoreticienii guvernanței în ceea ce privește capacitatea de a trage la răspundere organizațiile internaționale. În plus, unii cercetători ai guvernanței internaționale au o preocupare explicit normativă în ce privește democrația globală.

În *studiile asupra guvernantei europene* (capitolul 4), guvernanta multi-nivel implică o trecere de la un proces decizional esențialmente interguvernamental la unul care implică nivelul supranațional: Comisia Europeană și Parlamentul European, Curtea de Justiție, nivelul național prin Consiliul Uniunii Europene și nivelul sub-național, prin intermediul regiunilor. Preocupările principale constau în realizarea unor reglementări eficiente privind piața unică, politica de mediu și politica pieței forței de muncă. Totuși, unii teoreticieni ai guvernantei au criticat faptul că interesul pentru guvernanta multi-nivel a fost direcționat în mod unilateral spre legitimitatea rezultatelor, ignorând astfel deficitul democratic al UE. Deși contribuțiile ce combină teoria guvernantei și democrația în UE reprezintă încă o foarte mică parte a literaturii privind guvernanta europeană, ele există și merită atenție.³

În *politicile comparate* (cap.5 și 6) există două debateri principale de mare importanță pentru guvernanta. Prima (cap.5) este cea ce se numește politici economice comparate și tratează rolul de reglementare al statului în dezvoltarea economică și socială. Misiunea este de a identifica regulile care ghidează elaborarea politicilor publice și procesul de implementare; aceste reguli pot fi reprezentate de instituții sau rețele care reglementează cooperarea public-privat sau pot fi reguli de recrutare bazate mai degrabă pe realizări decât pe merite. Actorii implicați în stabilirea și transformarea regulilor sunt președinții, oficialii de rang înalt, reprezentanții sectorului industrial sau oficialii locali, implicați în activități de *networking* și de consolidare a capacității în comunitățile locale. Literatura privind guvernanta economică și procesul de reglementare este vastă și se concentrează asupra statului și asupra dezvoltării economice în țările în curs de dezvoltare și mai puțin asupra societăților dezvoltate. Vor exista și referiri la societățile dezvoltate.

Cea de-a doua dezbateră se referă la democratizare (cap.6). Chiar prin natura sa, democratizarea se concentrează asupra legitimității de *input* și are un caracter normativ. Însă dezbateră a avut și o dimensiune analitică, de importanță semnificativă fiind în acest context dezbateră asupra rolului structurilor față de cel al actorilor în procesul democratizării. Studiul de față se ocupă cu regulile regimurilor, sarcina fiind aceea de a identifica regulile care guvernează accesul la putere, maniera în care se schimbă și modul în care indivizii și grupurile implementează transformările. Acestea pot fi organizații ale societății

civile, elite politice sau reprezentanți ai organizațiilor internaționale sau alte guverne.

Temele principale în guvernanță și politicile comparate sunt procesul de democratizare, capacitatea statului și natura relației stat-societate (Peters, 2000). Studiarea guvernanței în domeniul politicilor comparate implică investigarea modalităților de instituire a unor reguli care să fie stabile, promovarea legitimității și consolidarea eficienței. Este vorba de a identifica modele ale guvernanței care să funcționeze și de a analiza dacă aceste modele pot fi aplicate și în alte țări cu structuri social-economice diferite. Este vorba de asemenea de a investiga capacitatea centrului de a governa și variațiile acestei capacități. Guvernanța este în politicile comparate un concept exploratoriu, care abordează chestiuni ale reglementării, dirijării și controlului democratic.

Capitolul 7 examinează guvernanța și Banca Mondială. Banca Mondială este o organizație internațională ce a ridicat multe probleme privind guvernanța. Banca Mondială este implicată în programe de dezvoltare în țări sub-dezvoltate și caută în permanență căi de a promova „buna guvernanță”. Banca face apel la dezbateri asupra modelului „optim” de guvernanță economică, apel care a fost lansat și în teoria economiei politice comparate. În plus, cerințele Băncii privind un guvern corespunzător și responsabil ating chestiuni referitoare la democratizare, precum și fezabilitatea liberalizării economice și sociale simultane. Dar o abordare a practicilor Băncii Mondiale provoacă dezbateri privind responsabilitatea și rolului Băncii în cadrul guvernanței globale. În cele din urmă, capitolul 8 sumarizează dezbaterile și oferă câteva considerații asupra preocupărilor și problemelor comune în teoria guvernanței.