

Comunidad y autonomía: formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea

Fritz W. Scharpf*

La consolidación del mercado interno de la Unión Europea ha planteado un dilema político para Europa Occidental, del cual no hay una salida fácil. Por una parte, se ha reducido la capacidad de los estados miembros para configurar el destino colectivo de sus ciudadanos por medio de sus propias políticas. Aparte de las restricciones y los límites reales de acción generados por la integración a la economía mundial y la globalización de los mercados de capital, la capacidad oficial de formular políticas de los estados de Europa Occidental ha sido considerablemente limitada por la garantía de las cuatro libertades básicas de movimiento dentro del mercado interno: los bienes, las personas, los servicios y el capital. Por consiguiente, los estados-nación del oeste de Europa tienen hoy menos autoridad que hace 20 años para resolver los problemas económicos o los generados por la economía.

Por otra parte, la capacidad normativa de la Unión no se ha fortalecido en la misma medida en que ha declinado esa capacidad en los estados miembros. A pesar del monopolio de la Comisión en cuanto a iniciativas políticas y del retorno al voto de la mayoría calificada en el Consejo de Ministros, las decisiones importantes de la Comunidad continúan resultando de negociaciones multilaterales entre los gobiernos nacionales. Son engorrosas, prolongadas y fácilmente bloqueadas por los conflictos de intereses entre los estados miembros.

* El autor es profesor del Instituto Europeo Universitario en Italia. Traducción del inglés de Nora A. de Allende.

Es difícil modificar estas condiciones. Los gobiernos nacionales, que también controlan el desarrollo constitucional de la Comunidad, se resisten a cualquier reducción de sus poderes (Scharpf, 1988). No obstante, mientras que la Comunidad carezca de su propia legitimación democrática, hay razones normativas que también son contrarias a la rápida disminución de los poderes de estos gobiernos. En ausencia de órganos europeos de difusión, partidos políticos europeos y procesos genuinamente europeos de formación de la opinión pública, las reformas constitucionales no podrán por sí solas superar el actual déficit democrático en el ámbito europeo (Grimm, 1992; Kielmansegg, 1992; Scharpf, 1992a). De todos modos, a corto plazo la expansión de los poderes legislativos y presupuestarios del Parlamento Europeo podría hacer que los procesos de decisión europeos, que ya son demasiado complicados y prolongados, se vuelvan todavía más engorrosos.

En reacción a Maastricht, algunos esperan ahora una renacionalización de las responsabilidades en cuanto a las políticas, y quieren detener, o incluso revertir, el proceso de integración europea. Ésta, definitivamente, no es mi opinión. Sin embargo, también me parece improbable que los gobiernos nacionales puedan continuar ampliando las jurisdicciones de la Unión Europea mientras se consuelan con la idea de que todavía podrán controlar las decisiones concretas en el Consejo de Ministros. La capacidad resolutoria de los estados miembros y la integridad de sus procesos democráticos resultan menoscabadas incluso por las decisiones europeas (y aún más por los puntos muertos europeos). Ya no hay duda de que las democracias europeas se desacreditan cuando, ante una cantidad cada vez mayor de problemas urgentes, los líderes políticos nacionales deben admitir su impotencia y pedir "soluciones europeas", mientras que, en Bruselas, las interminables negociaciones darán como resultado, en el mejor de los casos, compromisos considerados insatisfactorios por todos los involucrados y por los cuales nadie está dispuesto a asumir la responsabilidad política.

En consecuencia, aun después de Maastricht, el propósito debe ser mejorar la capacidad de formular políticas de la Unión Europea. No obstante, parece igualmente importante defender o recobrar la capacidad resolutoria de los estados miembros. A primera vista, las metas son contradictorias, y podrían combinarse sólo si las respectivas áreas de jurisdicción de la Unión y de los estados miembros estuvieran separadas con claridad, y si los procesos de formulación de políticas en

ambos niveles se desacoplaran. Sin embargo, esto no es exactamente lo que se puede dar por sentado.

¿Poderes separados o entrelazados?

La separación de poderes fue característica del modelo original de federalismo de los Estados Unidos de América. Allí se esperaba que el gobierno federal y los estados cumplieran sus respectivas responsabilidades legislativas, fiscales y administrativas de manera independiente. En contraste, en la tradición alemana del federalismo entrelazado, los poderes legislativo y fiscal de la nación como un todo son ejercidos casi en su totalidad por el gobierno federal. No obstante, para la formulación de sus políticas el gobierno nacional generalmente depende del acuerdo de los gobiernos estatales del *Bundesrat*, y para aplicar esas políticas debe basarse en los sistemas administrativos de los estados.

Durante la posguerra, en general se juzgaba que era positiva la obligación implícita de llegar a un consenso entre gobiernos independientes que diferían en cuanto a su estructura política partidaria. Se consideraba que era otro mecanismo para impedir el abuso en que incurría el poder estatal al dividir y restringir su ejercicio (Hesse, 1962). Sin embargo, en el reformista clima político de comienzos de los años setenta y en el periodo posterior, económicamente turbulento, el debate académico y político se ha centrado más en las correspondientes desventajas del federalismo entrelazado (Scharpf, Reissert y Schnabel, 1976): cuando la política nacional depende de la aprobación de los gobiernos estatales, se reduce la capacidad del gobierno federal para actuar de modo flexible y decisivo ante situaciones problemáticas nuevas y dinámicas. A la inversa, al estar atados a normas federales, los gobiernos estatales también tienen poca autonomía para elaborar sus propias soluciones a problemas regionales específicos. Además, el predominio de las negociaciones entre los niveles federal y estatal por lo general menoscaba la eficiencia de los controles parlamentarios en ambos niveles; los parlamentos estatales, en particular, por lo común encuentran que su misión es simplemente ratificar decisiones en las que no se espera que influyan. Ésta es una causa importante de la muy lamentada declinación del parlamentarismo estatal en Alemania (Große-Sender, 1990).

En cuanto a la organización oficial, la Unión Europea ha seguido el

modelo alemán, más que el estadounidense. La Unión no tiene su propia base administrativa, y sus resoluciones necesitan la aprobación de los gobiernos nacionales representados en los consejos de ministros y en el Consejo Europeo. Por consiguiente, en Europa, como en Alemania, la formulación efectiva de políticas sólo puede ser resultado de negociaciones entre gobiernos políticamente autónomos. Sin embargo, estas similitudes formales no deben oscurecer la trascendencia de las diferencias sustantivas. El gobierno federal alemán puede recurrir a su legitimación parlamentaria y electoral para ejercer presión política sobre los estados, y en las negociaciones puede hacer valer el peso de su mayor presupuesto. En contraste, la Comisión Europea depende por completo de los gobiernos de los estados miembros en términos tanto políticos como fiscales. Por lo tanto, en términos institucionales el centro es mucho más débil en Europa que incluso en Alemania, y hay importantes diferencias culturales y socioeconómicas que también apuntan en la misma dirección.

Aun cuando el sistema alemán de federalismo entrelazado sólo puede actuar por medio de negociaciones, el acuerdo entre los estados y entre los gobiernos federal y estatales era facilitado considerablemente, al menos antes de la unificación de Alemania, por tres factores: una cultura política un tanto homogénea y una opinión pública en toda la nación que se interesaba fundamentalmente por los problemas políticos; partidos políticos, que operaban en ambos niveles, cuya competencia sirvió para disciplinar la mera prosecución de intereses estatales; y un alto grado de homogeneidad cultural y económica. Todos estos factores favorables están ausentes en las negociaciones de carácter europeo.

La Unión Europea es, tanto en lo concerniente a cultura política como en términos socioeconómicos, menos homogénea que cualquier Estado-nación. Además, en contraste con la mayoría de éstos, la conveniencia de "condiciones uniformes de vida" en Europa ni siquiera es un hecho (Majone, 1990a). Por otra parte, la política europea también carece de los factores unificantes de una competencia entre los partidos que trascienda los límites de los estados miembros, y de una opinión pública cuyo interés fundamental sean los problemas políticos del Estado central. Por lo tanto, en sus negociaciones con los estados miembros, la Comisión no puede contar con intereses ni orientaciones hacia la acción que sean en gran medida similares, ni puede emplear la lealtad a los partidos o la presión de la opinión pública como apoyo. Sin la base común de un sistema integrador consolidado por normas

y con sanciones efectivas, los partidos involucrados en las negociaciones europeas se enfrentan entre sí como actores independientes, cada uno persiguiendo sus propios intereses, muy distintos y a veces opuestos, cada uno orientado en términos de su propia interpretación culturalmente estabilizada de la situación.

Por supuesto, es verdad que hasta las negociaciones entre partidos heterogéneos pueden producir políticas que promuevan el interés común, pero esas negociaciones son difíciles y están siempre amenazadas por el fracaso. En general, su éxito presupone tratos complicados para compensar los intereses que han sido perjudicados, o se alega que lo han sido (Scharpf, 1992b). En síntesis, aun en comparación con los procesos complicados y prolongados del federalismo entrelazado de Alemania, la capacidad normativa de la UE es muy limitada y será casi imposible aumentarla considerablemente en el futuro inmediato.

Lo anterior permite llegar a dos conclusiones respecto a las normas. Por una parte, la limitada capacidad para formular políticas de la Unión Europea debería usarse con parquedad y sólo para problemas que deban resolverse en el ámbito europeo. Por otra, es preciso esforzarse por reducir en lo posible el menoscabo que la integración europea pueda provocar en la capacidad resolutoria de las políticas nacionales. En este sentido, el federalismo entrelazado de Alemania, donde los estados han perdido casi todas sus facultades legislativas, sería en verdad un modelo muy poco adecuado. La cuestión es si, a pesar de las similitudes estructurales, la práctica europea de formulación de políticas puede evitar el curso seguido en el federalismo alemán.

Subsidiariedad, federalismo dual y cortesía federal

En la actualidad, las esperanzas están puestas en la incorporación explícita del principio de la "subsidiariedad" en el tratado de Maastricht, el cual, según se espera, restringirá la supuesta tendencia hacia una expansión y una interpretación extensiva de las jurisdicciones europeas. No hay duda de que esto puede tener cierta influencia en el clima político general de Europa. No obstante, si se espera que la subsidiariedad proporcione restricciones justificables a las facultades europeas, el Artículo 3b del Tratado de Maastricht da pocos motivos para ser optimistas. Dice:

La Comunidad actuará dentro de los límites de las facultades que le confiere este Tratado y de los objetivos que en él se le asignan.

En las áreas que no son de su exclusiva competencia, la Comunidad tomará medidas, conforme al principio de la subsidiariedad, sólo cuando y en la medida en que los objetivos de la acción propuesta no puedan ser suficientemente logrados por los estados miembros y, por consiguiente, en razón de la escala o los efectos de la acción propuesta, puedan ser logrados mejor por la Comunidad.

Toda acción de la Comunidad no irá más allá de lo que es necesario para lograr los objetivos de este Tratado.

Para comenzar, el principio no se debe aplicar a cuestiones que sean exclusivamente de jurisdicción europea, lo cual, sin embargo, no está definido de manera explícita en ninguna parte. En segundo lugar, en vista de las diferencias extremas en cuanto a desarrollo económico y capacidad financiera y administrativa de los estados miembros, siempre será posible argumentar —si la cuestión se incluye de algún modo dentro de los límites de competencia de las facultades europeas— que “los objetivos de la acción propuesta no puedan ser suficientemente logrados por los estados miembros...” Por último, casi no habrá un campo de la política pública para el cual no sea posible demostrar una conexión razonable con la garantía de libre movimiento de los bienes, las personas, los servicios y el capital y, por consiguiente, con los objetivos esenciales de la Unión Europea.

En esas condiciones, el tribunal europeo hará bien en respetar el arbitrio político de las instituciones legislativas responsables. De todos modos, precisamente por esas razones, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América desde 1937 ha desistido de establecer límites constitucionales a la facultad federal de regular el “comercio interestatal”, que concuerda mucho con las competencias esenciales de la Unión Europea. En la misma manera, el Tribunal Constitucional Federal alemán sistemáticamente ha rehusado, al revisar el ejercicio de “facultades federales concurrentes” bajo el Artículo 72 (2) de la Ley Básica, impugnar el supuesto (en su mayor parte implícito) de la legislación de que había “una necesidad de regulación federal” a fin de “asegurar la unidad jurídica y económica”. Sin importar la presencia o la ausencia de una cláusula de subsidiariedad, se puede esperar el mismo resultado si se elabora una constitución de múltiples niveles conforme a una lógica unipolar. Irónicamente, siempre sucede esto cuando una constitución busca limitar la esfera de acción del gobierno central enumerando sus responsabilidades y competencias (bási-

camente vinculadas con la economía), mientras que reserva para los estados constituyentes el remanente no especificado de la autoridad gubernamental. En esas condiciones y con sólo un mínimo respeto por las máximas de autolimitación crítica en las áreas dudosas de la constitución, para los tribunales es mucho más fácil ser indulgentes al interpretar las facultades del gobierno central explícitamente enumeradas que proporcionar un fundamento conceptual y una protección sustantiva a la idea no especificada de facultades estatales residuales.

El resultado sólo podría ser diferente si el sistema constitucional estuviera estructurado conforme a una lógica bipolar, no unipolar, que especificara con el mismo énfasis las responsabilidades y competencias esenciales de ambos niveles de gobierno. Si el ejercicio de una facultad del gobierno central fuera impugnado en esas condiciones, los tribunales no tendrían simplemente que examinar las condiciones reales que pudieran justificar la acción en cuestión sino que también tendrían que considerar sus posibles efectos sobre la autoridad estatal. Como consecuencia, la revisión crítica (y, de antemano, el debate político) tendría que sopesar las reclamaciones de igual legitimidad constitucional a la luz de casos específicos (Scharpf, 1991). Un ejemplo importante es la doctrina del “federalismo dual” que la Suprema Corte de los Estados Unidos de América había aplicado antes de la “revolución del Nuevo Trato” en 1937. Había reconocido una “facultad policial” reservada para los estados cuya esfera no se permitía invadir al gobierno federal, aun en el ejercicio de su propia “facultad de comercio”. A la inversa, a los estados también se les impedía usurpar la prerrogativa federal de regular el comercio interestatal. El federalismo dual, en definitiva, fracasó cuando la expansión y la creciente interdependencia de la actividad gubernamental en ambos niveles frustró la búsqueda de claras líneas de demarcación entre las áreas de responsabilidad federal y estatales. Como los programas federales parecían indispensables en la crisis económica de los años treinta, el federalismo dual fue descartado y, en lo concerniente a la Suprema Corte, el gobierno federal tiene ahora un cheque en blanco siempre que decide emplear la facultad de comercio ante los estados (Hunter y Oakerson, 1986).

Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán muestra que ésta no era de ningún modo una conclusión lógicamente inevitable. En su interpretación de la constitución federal, el tribunal reconoce la existencia de responsabilidades

estatales positivamente definidas en el área de la educación y de los asuntos culturales, incluyendo la regulación de los medios de difusión (BVerfGE 6, 309; 12, 205). Por consiguiente, al menos en esta área de "Kulturhoheit", el derecho constitucional alemán también debe afrontar las implicaciones del "federalismo dual" en un mundo muy interdependiente. No obstante, a diferencia de la Suprema Corte estadounidense antes de 1937, el Tribunal alemán nunca supuso que se podían separar con claridad las esferas de las responsabilidades estatales y federal. En consecuencia, no tuvo ninguna dificultad para reconocer que el gobierno federal, cuando ejerce sus propias facultades, también podría perseguir objetivos pertenecientes a la política cultural. Por la misma razón, también se supone que los estados, al ejercer sus responsabilidades culturales, pueden emplear medidas que podrían interferir con el ejercicio de las facultades federales (por ejemplo, con la de llevar a cabo las relaciones exteriores). Sin embargo, al mismo tiempo ambos niveles de gobierno están obligados, aun cuando actúen dentro de los límites de sus jurisdicciones indiscutidas, a proceder con la debida consideración de las responsabilidades de sus contrapartes del otro nivel, y a evitar la interferencia tanto como sea posible. Se supone que este principio de "cortesía federal" (*Bundestreue*)* "[...] establece límites al egoísmo de los gobiernos federal y estatal ya que, de otro modo, su autoridad constitucional les habría dado la libertad y la oportunidad de realizar 'implacablemente' sus propias concepciones y perseguir exclusivamente sus propios intereses." [BVerfGE 31, 314, 354f.]

Por lo tanto, el reconocimiento de un orden constitucional bipolar evita la orientación unilateral de la revisión crítica hacia las facultades enumeradas del gobierno central, que es de otro modo una característica de los estados federales. Requiere que el tribunal equilibre la pugna por las jurisdicciones con miras no sólo a su justificación sustantiva sino también a la manera en que se ejercen las facultades. El criterio es el de la *compatibilidad*, y el resultado característico no es el desplazamiento de una jurisdicción por otra sino, más bien, la obligación de ambas de escoger medios mutuamente aceptables al llevar a cabo las funciones apropiadas de gobierno en cada nivel.

Aplicando esta lógica a la Unión Europea, habría que exigir el reconocimiento judicial o, mejor aún, la especificación explícita de las

* Principio del derecho por el cual los tribunales federales o de un estado respetan las leyes de otro estado. [N. de la T.]

facultades reservadas a los gobiernos nacionales (y subnacionales) en los tratados constitutivos. El Tratado de Maastricht ya da un paso en esta dirección al postular en el Artículo F (1):

La Unión respetará las identidades nacionales de sus estados miembros, cuyos sistemas de gobierno están basados en los principios de la democracia.

Habría que ampliar esto. Por supuesto, en última instancia el contenido de las facultades reservadas a los estados miembros, vinculadas con la identidad, debe ser definido por procesos políticos y no por las autoridades de la materia. Sin embargo, hay motivos para pensar que en las relaciones entre la Unión y sus miembros, así como en las relaciones federales y estatales dentro de los estados-nación, el núcleo de los derechos reservados residirá en la protección de la identidad cultural e institucional de los miembros. Esto ciertamente comprende la política cultural y educativa, y la configuración de las instituciones y procedimientos administrativos y políticos internos del país. Además, también habría que incluir quizá las instituciones económicas y sociales de evolución histórica. Ni el servicio de salud nacionalizado de Gran Bretaña ni la autoadministración corporativista de los sistemas de seguridad social en Alemania, ni la "constitución fabril" legalista en Alemania, ni las prácticas no oficiales de relaciones industriales basadas en el lugar de trabajo en Gran Bretaña, deben como tales ser objeto legítimo de la armonización en toda Europa (véase Wieland, 1992).

¿Cuánto se ganaría en términos prácticos mediante el reconocimiento de las facultades reservadas a los gobiernos nacionales (y subnacionales)? La Unión Europea está primordial y legítimamente encargada de salvaguardar las cuatro libertades básicas y regular los problemas transnacionales, lo cual también define las evidentes fuentes de posibles conflictos. Los principios opuestos de identidad nacional y apertura transnacional no designan áreas concretas entre las cuales se pueda establecer una línea divisoria más o menos precisa. En cambio, definen perspectivas desde las cuales se pueden evaluar y regular ciertos asuntos. Por ejemplo, las directivas acerca de la televisión, cuya constitucionalidad fue impugnada por los estados alemanes, regula aspectos de un ramo del sector de servicios que tiene una indiscutible trascendencia económica. Por otra parte, los estados están igualmente justificados al destacar la importancia de la políti-

ca sobre los medios de difusión para su autonomía cultural. Asimismo, las normas para el reconocimiento de los semestres estudiados en el exterior o los títulos académicos extranjeros, sin duda interfieren en la autonomía cultural nacional o subnacional, pero es igualmente indiscutible la relación directa que tienen con las libertades de movimiento en un mercado europeo unificado. Lo mismo se aplica al conflicto entre el otorgamiento del derecho al voto a los ciudadanos de la UE en las elecciones locales y a la autonomía institucional de los gobiernos subnacionales, o entre una ley empresarial europea y los sistemas nacionales de relaciones industriales.

En síntesis, así como las decisiones de la Suprema Corte estadounidense después de 1937 han negado la posibilidad de que existan áreas sustantivamente definidas de jurisdicción estatal que estén más allá de la facultad federal de comercio, no puede haber ningún campo de competencia nacional o subnacional que no pueda ser tocado por medidas europeas para salvaguardar las cuatro libertades básicas o regular los problemas transnacionales. En un mundo cada vez más interdependiente, la meta ya no puede ser una clara separación de las esferas de responsabilidad conforme al modelo del federalismo dual.

La cuestión crucial es entonces determinar si las máximas de cortesía federal, relativamente vagas, que en realidad no han sido un foco importante del discurso constitucional alemán, pueden adquirir el rigor analítico y el sentido práctico para resolver el dilema central de la organización política europea. La respuesta tendría que ser negativa si las dificultades jurisdiccionales de la normalización en niveles múltiples fuera un juego donde los puntos a favor y los puntos en contra fueran iguales, en el cual toda consideración hacia las responsabilidades de otro nivel de gobierno necesariamente entrañara sacrificios correspondientes en el logro de las metas propias. Si fuera así, Europa también estaría involucrada en el conflicto básico de facultades entre las autoridades nacionales y subnacionales que, en la historia de los estados-nación, casi inevitablemente ha terminado en una centralización completa o en la desintegración (Riker, 1964; Hoffman, 1966). En esas condiciones, las máximas de la cortesía federal podrían dar como resultado, en el mejor de los casos, compromisos dilatorios, igualmente improductivos e insatisfactorios para todos.

En este artículo pretendo demostrar que no es necesario que sea así. Hay maneras de formular políticas en niveles múltiples en las cuales la autoridad central, en lugar de debilitar o desplazar a la de los estados miembros, la acepta y la fortalece, y en las cuales dichos

estados, por su parte, respetarán y aprovecharán la existencia de competencias centrales al elaborar sus propias políticas. Presentaré los argumentos comprobatorios en tres pasos. En primer lugar, me referiré al ejemplo de la normalización técnica a fin de demostrar que se pueden usar modos diferentes de coordinación para lograr propósitos similares, mientras que difieren considerablemente en el grado en que se restringe la libertad de los subsistemas coordinados. En segundo lugar, argumentaré que la Comisión Europea ha comenzado a experimentar con técnicas de regulación que son menos restrictivas de las opciones políticas nacionales que la estrategia de la armonización, practicada anteriormente, y que, por esta razón, es menos probable que resulten bloqueadas por el desacuerdo en los consejos de ministros. Por último, trataré de demostrar que esta nueva estrategia de la Comisión sólo puede tener éxito si los estados miembros también adoptan políticas más compatibles con los objetivos de la Unión Europea.

Digresión sobre la coordinación de sistemas técnicos¹

La Unión Europea no es ni puede volverse un Estado-nación unitario; en el mejor de los casos, puede convertirse en un sistema político de niveles múltiples en el cual las unidades nacionales y subnacionales deben conservar su legitimidad y su viabilidad política. En consecuencia, mientras que para muchos estados-nación la centralización y la unificación política, cultural y legal eran consideradas (y todavía pueden ser) propósitos legítimos por derecho propio, esto no se aplica a Europa. La legitimidad de la normalización europea debe basarse en justificaciones funcionales y está limitada por ellas.

En el grado más alto de abstracción analítica, las normas del gobierno central en un sistema de niveles múltiples pueden cumplir tres funciones: la redistribución de los recursos entre las unidades constituyentes, la coordinación para la prevención de efectos externos negativos, y la consecución de bienes colectivos, así como la coordinación para una mejor consecución de bienes particulares. Aparte de la redistribución (que hasta ahora tampoco se ha convertido en un objetivo central de la Unión Europea), estos mismos propósitos son también pertinentes para los intentos cada vez más importantes de una normalización técnica (internacional), por ejemplo, en el campo

¹ Agradezco a Philipp Genschel sus útiles observaciones y críticas a esta sección.

de las telecomunicaciones y de la tecnología de la información. Como los problemas de la normalización técnica son ahora relativamente conocidos, parece útil establecer una analogía para conocer las opciones europeas.

En los sistemas técnicos, la normalización cumple dos funciones que son igualmente importantes para la integración de mercados antes separados. Por una parte, la meta es la compatibilidad entre componentes *funcionalmente heterogéneos* a fin de facilitar la interacción o el intercambio entre los elementos de un sistema más amplio. Los teléfonos tienen que ser conectados al sistema telefónico por medio de centrales telefónicas; los programas de computación tienen que instalarse en computadoras. Por otra parte, la normalización de componentes *funcionalmente homogéneos* es útil para aprovechar las economías de escala y las "externalidades de la red" positivas. Para los usuarios del fax, el sistema se vuelve más atractivo cuantos más sean los usuarios con quienes se pueden conectar mediante la red; al mismo tiempo, el mercado más grande permite a los productores reducir los precios unitarios o amortizar los costos más altos de desarrollo de productos más atractivos que, a su vez, aumentarán el tamaño del mercado. No obstante, estos dos propósitos se pueden lograr mediante técnicas de coordinación algo diferentes (la unificación técnica, la normalización de interfaces y las tecnologías de conversión) y con una serie de procesos distintos de coordinación (la imposición jerárquica, las negociaciones y los ajustes recíprocos). Son estas diferencias las que resultan de interés desde la perspectiva de los sistemas políticos de niveles múltiples.

Muchos sistemas técnicos han comenzado su evolución en la forma de soluciones unificadas en lo técnico que fueron jerárquicamente impuestas dentro de una sola organización. Los componentes funcionalmente heterogéneos fueron integrados mediante un diseño unificado, y los componentes funcionalmente homogéneos eran idénticos en el aspecto técnico. En las telecomunicaciones, por ejemplo, los monopolios nacionales (públicos o privados) establecieron las especificaciones técnicas para los teléfonos, las líneas de conexión, las centrales de las redes y las tecnologías de transmisión. Si se aseguraba eso, era menos importante que ellos mismos también fabricaran los teléfonos, instalaran las líneas y construyeran el equipo necesario, o que —como en Alemania— para ese trabajo se contratara a empresas privadas (Werle, 1990). Las vías de acceso entre sistemas telefónicos nacionales técnicamente diferentes tenían que establecerse mediante

negociaciones bilaterales o multilaterales; la comunicación por esas vías era cuantitativa y cualitativamente inferior a la comunicación dentro de un mismo sistema.

Por otra parte, en el caso de los sistemas de computación, los proveedores inicialmente desarrollaron sus propios modelos, empleando soluciones técnicas unificadas en los procesadores y en los sistemas operativos, en los formatos de datos y en las aplicaciones de programas, incluso en los dispositivos periféricos de entrada y salida, todas ellas completamente incompatibles con las soluciones técnicas adoptadas en otros modelos. La coordinación mediante la unificación técnica estaba determinada entonces por la participación en el mercado del modelo de computadora de un determinado proveedor. A fines de los años sesenta, cuando parecía que IBM podría lograr una posición monopólica en todo el mundo con su modelo de procesador central /360, hubo respuestas políticas que obligaron a la empresa a revelar las especificaciones de interfaces de sus computadoras. Esto creó un mercado nuevo para impresoras, monitores, discos con gran capacidad de almacenamiento, dispositivos de entrada y paquetes de programas para las computadoras IBM, elaborados por terceras partes y de "interfaces compatibles", y produjo en definitiva la aparición de un mercado para las tecnologías de conversión (adaptadores, conversores, emuladores, vías de acceso) que facilitaron el intercambio de datos entre sistemas incompatibles.

Con los rápidos avances de la tecnología de la computación y la aún más explosiva expansión de los mercados para mini y microcomputadoras, la coordinación monopólica de toda la industria ya no es una posibilidad. Al mismo tiempo, la necesidad de interacción entre los sistemas de computadoras y los componentes de distintos proveedores ha aumentado con rapidez. En otras palabras, la necesidad de coordinación ha sobrepasado por mucho la capacidad de las organizaciones jerárquicamente integradas para imponer soluciones técnicas unificadas. Como resultado, aun el mercado de procesadores centrales está ahora invadido por "sistemas abiertos" en los que las soluciones del equipo deben ser compatibles con varios sistemas operativos, mientras que los sistemas operativos pueden instalarse en el equipo de diversos proveedores. La condición previa ya no es simplemente la revelación de las especificaciones de interfaces sino, cada vez más, las interfaces que sean explícitamente definidas mediante la negociación en una gran cantidad de comités en los que están representados los proveedores de equipos y programas y los usuarios importantes.

Ha ocurrido exactamente lo mismo en las telecomunicaciones. También aquí el aumento cuantitativo y cualitativo de la importancia de las comunicaciones transnacionales sobrepasó la capacidad de coordinación de los monopolios nacionales. Al mismo tiempo, los operadores de los sistemas nacionales de telecomunicaciones han perdido su monopolio en el suministro de equipo para el usuario final, en los servicios con valor agregado y ahora, cada vez más, en la operación de las mismas redes. También aquí la creciente necesidad de coordinación transnacional y transfuncional es satisfecha por una red cada vez más diversa de comités de normalización funcionalmente especializada, con jurisdicción regional o mundial. Además de los operadores públicos y privados de las redes de telecomunicaciones, estos comités comprenden a fabricantes, proveedores de servicios y usuarios de distintas áreas de la tecnología y sectores de la industria (Farrell y Saloner, 1992; Genschel y Werle, 1992; Genschel, 1993).

Como dependen de la colaboración voluntaria, estos comités no están, por supuesto, en la posición de imponer jerárquicamente soluciones técnicas unificadas. Su capacidad de lograr algún resultado depende de un amplio consenso y, aun así, las normas definidas de ese modo sólo tienen el carácter de recomendaciones que serán efectivas sólo en la medida en que las empresas encuentren ventajoso seguirlas. Por esa razón, los comités no pueden pretender la unificación técnica máxima que era característica de las soluciones jerárquicamente impuestas; en cambio, buscan lograr la compatibilidad normalizando las interfaces entre distintos componentes de equipos y programas. Además, en las áreas en que los conflictos de intereses han impedido aun la normalización de interfaces, existe ahora un mercado para tecnologías de conversión que proporcionan vías de acceso y opciones de establecimiento de redes entre sistemas incompatibles.

Juzgadas sólo conforme al criterio de la eficiencia técnica, las soluciones técnicas unificadas obtendrán tal vez la calificación más alta en una evaluación comparativa (Farrell y Saloner, 1985, 1992). Los requisitos de información, los costos de capacitación, las dificultades de comunicación y los costos del inventario se minimizan, y se pueden aprovechar las economías de escala en la investigación, el desarrollo, la producción y la venta. Por otra parte, en la normalización de interfaces es probable que la gama de comunicaciones viables sea más restringida y casi siempre deban tolerarse ciertas incompatibilidades. Cuando la coordinación debe lograrse mediante la conversión, la efi-

ciencia técnica será incluso menor y el desarrollo de tecnologías de conversión impondrá costos adicionales.

Sin embargo, el modo más desarrollado de coordinación mediante soluciones técnicas unificadas también tiene serias desventajas para la capacidad innovadora de los sistemas sociotecnológicos. Cuantos más aspectos de los componentes sean normalizados y éstos se acoplan más estrechamente, más serán los requisitos, las repercusiones y, por lo tanto, los costos de todo cambio y, en consecuencia, mayor será la resistencia a la innovación. En contraste, cuando se normalizan las interfaces, los elementos están especificados menos cabalmente y acoplados con más libertad. Por consiguiente, los componentes individuales pueden ser modificados y mejorados de modo independiente siempre que se transmitan a través de la interface las mismas salidas e entradas. No obstante, la coordinación de interfaces también puede asegurar el acceso a redes más amplias de unidades compatibles y, de ese modo, crear mercados más grandes que proporcionen los incentivos económicos para desarrollar equipos y programas innovadores. Por último, la coordinación basada en la conversión pone aún menos obstáculos en el camino de los avances innovadores, pero su menor grado de eficiencia técnica y, por consiguiente, su incierta aceptación por el mercado, también pueden reducir los incentivos económicos para la innovación.

Sin embargo, estos criterios de eficiencia técnica y económica probablemente no sean los factores más decisivos que determinan la elección entre los distintos modos de coordinación. Más importantes son las implicaciones sustantivas de las restricciones institucionales. Es verdad que, en condiciones que favorecen a los "monopolios naturales", las soluciones técnicas unificadas también pueden predominar gracias a procesos de ajustes mutuos en mercados competitivos (Arthur, 1988). No obstante, de manera más general, la imposición de soluciones unificadas, que deben eliminar por completo las opciones técnicas de competidores y proveedores de componentes, depende de una gran capacidad para el control jerárquico. Esa capacidad puede ser reportada por el Estado y existe en las empresas del sector privado jerárquicamente integradas. Sin embargo, como las necesidades de coordinación han trascendido las fronteras de las jerarquías nacionales y de las organizaciones, la coordinación mediante soluciones técnicas unificadas se ha vuelto mucho más difícil y ha perdido su posición predominante.

En contraste, la normalización de interfaces y las tecnologías de

conversores, que ponen menos restricciones a la flexibilidad de diseño de los componentes, han adquirido más importancia. Como los participantes en general tienen un interés común en lograr la coordinación (aun cuando difieran en cuanto a sus preferencias por una solución específica), la normalización se puede lograr mediante el acuerdo voluntario en comités coordinadores, o mediante la adaptación mutua en el mercado (o mediante una combinación de ambos mecanismos; Farrell y Saloner, 1988). En otras palabras, la creciente necesidad de coordinación técnica transfuncional y transnacional sólo puede ser satisfecha con métodos y procedimientos que ya no traten de incrementar al máximo la uniformidad, sino que, no obstante, puedan asegurar grados de compatibilidad técnica suficientes.

La coordinación en la formulación de políticas europeas

Es evidente la pertinencia de esta digresión sobre la coordinación técnica acerca de los problemas de la formulación de políticas europeas. Los estados miembros de la Unión también pueden ser descritos (en una sobreestimación ideal típica) como sistemas jerárquicamente integrados, en los cuales las soluciones unificadas se pueden poner en práctica sin el acuerdo de todos los involucrados. Sin embargo, al menos desde que se consolidó el mercado interno, la necesidad real de coordinación en Europa ha sobrepasado con mucho la capacidad de coordinación jerárquica dentro del marco del Estado-nación. Por las razones antes señaladas, la propia Unión Europea no está en posición de ejercer efectivamente las facultades de control jerárquico. En consecuencia, por analogía se podría esperar que la coordinación en el ámbito europeo tenga éxito sólo cuando se reduzcan la escala y la intensidad de la coordinación pretendida y en la medida en que ello se logre.

No obstante, no se deben pasar por alto las diferencias entre los distintos tipos de necesidades de coordinación. De hecho, la coordinación de "sistemas técnicos en gran escala" transnacionales en el campo del transporte, las telecomunicaciones y la energía (Mayntz y Hughes, 1988) desempeña una función importante en Europa. Un ejemplo es el control del tránsito aéreo, donde ya en los años cincuenta el intento de poner en práctica una solución jerárquica técnicamente unificada (Eurocontrol) fracasó ante la resistencia de los países. Por consiguiente, los sistemas nacionales de control del tránsito aéreo continuaron coexistiendo, cada uno con su propio tipo de equipo de radar

y con sistemas de computadoras incompatibles; aun con la mejoras técnicas, este arreglo ya no pudo hacer frente al creciente volumen de tránsito aéreo en los años ochenta. Sin embargo, no se revivieron los planes para una solución unificada, jerárquicamente integrada. En cambio, en 1990 se llegó a un acuerdo sobre el programa Eatchip que, aunque mantiene la autonomía de organización de los sistemas nacionales, normalizará primero las interfaces para la transmisión de datos entre los centros nacionales de control y luego desarrollará una política de adquisiciones conjuntas, programas conjuntos de capacitación y un sistema conjunto de procesamiento de datos de los vuelos (Resch, 1993).

De ese modo, tenemos aquí otro caso en el cual la normalización de interfaces ha resultado ser un tipo de "solución punto silla": desde el punto de vista técnico, es mínimamente adecuada, mientras que, desde una perspectiva institucional, representa el máximo sacrificio de autonomía al que, en ausencia de la capacidad de imposición jerárquica, se puede llegar mediante un acuerdo entre las naciones. Presumiblemente, la situación será similar en otros casos donde se pretenda una coordinación en toda Europa para los sistemas técnicos en gran escala, como las redes de energía eléctrica, el transporte ferroviario de alta velocidad o, incluso, los videotextos. Parece que las soluciones técnicas unificadas sólo tienen una oportunidad en las negociaciones entre estados y entre empresas cuando se van a introducir sistemas nuevos, como sucedió en el caso de la red de teléfonos digitales celulares.

No obstante, si bien en el caso de los sistemas técnicos en gran escala se necesita la coordinación transnacional a causa de la interdependencia técnica, la necesidad es menos obvia en otros aspectos de las normas europeas. Un automóvil que satisface las normas francesas sobre emisiones también circulará en Dinamarca; el acero español no es peor por no haber sido producido conforme a la reglamentación alemana sobre hornos en gran escala; y los maestros extranjeros probablemente podrán proporcionar instrucción en idiomas aun sin contar con un título alemán. Con todo, si se consideran necesarios los reglamentos europeos, esta necesidad artificial, por decirlo así, de coordinación surge, por una parte, de la discrepancia entre la decisión económicamente motivada de completar el mercado interno y, por otra, de las diferencias persistentes entre regulaciones nacionales que rigen la producción, la capacitación y el acceso a los mercados. Conforme a los tratados, algunos de estos reglamentos nacionales podrían

ser eliminados como barreras no arancelarias para el libre comercio. Sin embargo, en los casos en que los reglamentos nacionales son legitimados por preocupaciones válidas por el medio ambiente, la seguridad laboral y la protección al consumidor, Europa afrontaba, y de hecho afronta, una elección entre diferentes estrategias de coordinación para lograr un mayor grado de compatibilidad entre los sistemas jurídicos nacionales.

Cierto es que al inicio no se percibió la posibilidad de elección. Hasta mediados de los años ochenta, las estrategias de armonización europea eran claramente motivadas por la meta de lograr la máxima uniformidad, y los directivos de la CE eran famosos por intentar regular todas las cuestiones de la manera más amplia posible y hasta el más mínimo detalle. No obstante, se hicieron cada vez más evidentes las dificultades institucionales asociadas con ese criterio. El compromiso de Luxemburgo de 1966 había hecho a las acciones de la CE dependientes del acuerdo unánime en los consejos de ministros. Como resultado, la armonización se estancó en procesos en extremo engorrosos y prolongados que nunca podían ponerse a la par de la inventiva de las prácticas de regulación nacionales. Así, los intentos de armonización tal vez hayan obstaculizado, más que facilitado, la eliminación de barreras nacionales para el libre comercio europeo. Además, aun cuando finalmente se adoptaron normas europeas, su aplicación todavía dependerá de patrones muy diversos de puesta en práctica en los sistemas administrativos nacionales. En síntesis, el intento de integrar el mercado europeo tratando de "unificar" la diversidad de los reglamentos nacionales mediante la armonización fue, en las condiciones institucionales de la CE, un juego que no se podía ganar.

En 1985, la Comisión respondió, en su informe oficial sobre la consolidación del mercado interno, anunciando que, en el futuro, la armonización debería ser reemplazada por la obligación de todos los estados miembros de reconocer mutuamente las decisiones nacionales sobre la concesión de licencias a los productos (Comisión, 1985).² Con esto, en realidad se habrían abandonado por completo los intentos de una coordinación jerárquica o negociada en favor de un modo de coordinación mediante ajustes mutuos en los cuales la "competencia entre los sistemas reguladores nacionales" habría sido decidida por el con-

² Un paso más fue la transición parcial desde la norma de la unanimidad del compromiso de Luxemburgo al voto por la mayoría calificada, que mejoró ligeramente la capacidad institucional de la CE para adoptar soluciones uniformes.

sumidor (o, en el caso de los sistemas educativos y de capacitación, por el empleador). Sin embargo, como sólo se puede esperar que los consumidores respondan a las cualidades de un determinado producto que visiblemente afecten su uso —y no a las condiciones locales de producción—, el reconocimiento mutuo obligatorio en última instancia equivaldría a la desregulación competitiva para ciertos tipos de políticas ambientales o de seguridad laboral (Scharpf, 1989).

No obstante, evidentemente ésta no era la intención. La Comisión ha ideado en cambio nuevos métodos reguladores que sostienen la meta de la coordinación europea, pero buscan reducir las dificultades de llegar a un consenso y minimizar la importancia práctica de las diferencias en las condiciones de aplicación existentes en los diversos sistemas administrativos nacionales. Estas soluciones difieren según esté involucrado un reglamento relacionado con un producto (o con la movilidad) o uno relacionado con el sitio de producción.

1. Hay claros argumentos económicos en favor de la armonización europea de los reglamentos relacionados con productos, concernientes a la seguridad laboral y la protección ambiental y del consumidor: las industrias europeas están en desventaja frente a sus competidores estadounidenses y japoneses si su ampliado "mercado interno" todavía requiere ajustes a 12 sistemas reguladores. Por consiguiente, hubo poca resistencia de la industria cuando la Comisión procedió a reformar el lento y engorroso proceso de armonización. Conforme al nuevo procedimiento, el Consejo de Ministros sólo decidirá sobre los "principios" jurídicamente obligatorios de la seguridad del producto, cuya especificación detallada se deja entonces a los comités no gubernamentales sobre normas, como el CEN, el CENELEC o el ETSI (Comisión, 1990, 1991). Los organismos nacionales sobre normas y las asociaciones europeas de las industrias afectadas están representados en estos comités, pero también hay representantes de los sindicatos y de los grupos de consumidores y de defensa del medio ambiente (cuya organización en Europa fue a menudo iniciada, o al menos apoyada, por la Comisión). Las normas acordadas en estos Comités no son jurídicamente obligatorias. Sin embargo, se supone que los productos que se ajustan a ellas cumplen con los principios de seguridad jurídicamente obligatorios y deben ser admitidos en todos los países miembros. Las empresas tienen libertad para desviarse de las normas acordadas, pero, en ese caso, tienen la tarea de demostrar la concordancia con los principios de seguridad (Voelzkow, 1993; Eichener, 1993).

La formulación más abstracta de los principios de seguridad ha hecho más fácil llegar a un acuerdo en el Consejo de Ministros. Los gobiernos ya no tienen que luchar por los intereses de sus industrias nacionales hasta el último detalle; pueden dejar esto a los representantes de los intereses afectados que integran los comités de normas. Además, aun allí el acuerdo es facilitado por el hecho de que, en última instancia, se deja a las propias empresas decidir si quieren acatar las normas acordadas o buscar sus propias soluciones a su propio riesgo. Aquellas que deciden acatar las normas están protegidas de las extravagancias de los procedimientos administrativos nacionales gracias al supuesto de que su producto satisface los requisitos europeos jurídicamente obligatorios. En consecuencia, el nuevo proceso de normalización no sólo facilita llegar a un consenso en el Consejo de Ministros, sino que también elimina el problema de la aplicación no uniforme dentro de los países.

2. La necesidad económica de coordinación europea es mucho menos evidente en los reglamentos relacionados con la producción que en los vinculados con los productos. Por definición, no se trata aquí de barreras al comercio que impedirían que se comercializaran gasolinas procedentes de refinerías cuyas emisiones tóxicas fueran elevadas, o sustancias químicas producidas por fábricas con normas poco satisfactorias de seguridad laboral; se trata de las repercusiones de la libre competencia en los sitios de producción con altos costos de protección ambiental o seguridad laboral. Por lo tanto, a diferencia del caso de las normas de seguridad relacionadas con productos, las intervenciones europeas no se pueden justificar directamente en términos de la garantía de las cuatro libertades económicas básicas. De acuerdo con los principios del libre comercio, los países que no asignan prioridad a la protección ambiental deberían beneficiarse con esta ventaja comparativa en la competencia en toda Europa entre los sitios de producción. A la inversa, los países que conceden gran importancia a la protección ambiental tendrían que pagar por ella mediante una mayor productividad o salarios más bajos (Streit y Voigt, 1991). No obstante, este argumento no tiene en cuenta la posibilidad de que, en un mercado interno unificado, la irrestricta "competencia entre los sistemas reguladores" pudiera tener la estructura del "dilema del prisionero", en el cual aun los países con una gran preferencia por la protección ambiental se empujarían unos a otros a la desregulación competitiva. Las regulaciones contra la "competencia ruinosa" entre los sitios de

producción europeos pueden ser entonces económicamente legítimas, aun cuando aquí, en particular, los conflictos de intereses entre los países harán difícil el logro de un acuerdo.

Es comprensible, entonces, que la CE hasta el momento se haya ocupado de las regulaciones relacionadas con los sitios de producción sólo en algunas áreas, como la de la política del aire limpio, donde la coordinación en toda Europa podría justificarse no sólo por razones de equidad en la competencia sino también por la necesidad de evitar los efectos externos de la contaminación atmosférica a través de las fronteras. Sin embargo, es importante observar que la Comisión varias veces ha cambiado su estrategia reguladora en esta área (Héritier, 1993a). Inicialmente, las directrices estaban "relacionadas con la intromisión" y definían las normas de calidad del aire en el ámbito local o regional, pero encontraron serios problemas para la aplicación y tuvieron pocos efectos prácticos (Knoepfel y Weidner, 1980). Por consiguiente, en los años ochenta la Comisión tomó como modelo el reglamento alemán para hornos en gran escala que limitaba las emisiones máximas permisibles de ciertos tipos de plantas industriales y de energía, sin tener en cuenta las diferencias existentes en la calidad local del aire. No obstante, a causa de la resistencia de Gran Bretaña y otros países con niveles relativamente bajos de contaminación atmosférica, los límites que el Consejo de Ministros pudo aprobar no constituyen, como se ha reconocido, normas muy restrictivas. Mientras tanto, la Comisión ha vuelto a las normas de calidad del aire, sobre las cuales es más fácil llegar a un acuerdo, pero las ha complementado con directrices sobre los procedimientos, que establecen los métodos de medir la contaminación atmosférica, los criterios para las evaluaciones de los efectos ambientales, los derechos de participación en la evaluación y en los procedimientos para otorgar licencias, y el acceso del público a todos los datos obtenidos en estas formas (Héritier, 1993a, 1993b).

Dados los problemas básicos de legitimación y los conflictos de intereses asociados con los reglamentos aplicables a los sitios de producción, la nueva técnica de la Comisión parece una estrategia razonable. Al establecer normas uniformes (aunque no particularmente restrictivas) sobre las emisiones, se definió un límite más bajo que al menos reduce la tentación de los gobiernos nacionales de conseguir importantes ventajas competitivas renunciando a la protección ambiental. Si la Comisión hubiera tratado de ir más lejos dictando normas uniformes más restrictivas, habría tenido que excederse en su

mandato. Lo que sí puede hacer y evidentemente hará es crear oportunidades en cuanto a información y a procedimientos para los procesos normativos en los ámbitos nacional y subnacional, que examinarán de manera crítica y ajustarán sus propias pretensiones. Éste es un logro nada despreciable, y tal vez es más de lo que estarán dispuestos a poner en práctica los gobiernos y las administraciones de los países.

3. La política acerca de la movilidad en la educación y la capacitación constituye otro ejemplo de la estrategia actual de la Comisión. Aquí también se ha logrado sólo un progreso muy lento en la armonización de los reglamentos nacionales para la capacitación y los exámenes. En contraste, los programas de becas y subvenciones para el intercambio de estudiantes y maestros (Comett, Erasmus, Lingua) relativamente han tenido éxito; han creado ahora una densa red de instituciones educativas que cooperan y, especialmente en los politécnicos, una serie de cursos conjuntos (multinacionales). Esto ha despertado el interés entre las instituciones participantes y sus asociaciones por establecer criterios compartidos para el reconocimiento mutuo de los certificados de capacitación y los periodos de estudio, y por la elaboración de planes de estudio comunes. Como consecuencia, algunos observadores incluso han identificado una convergencia "autodinámica" de los sistemas de educación superior europeos en lo concerniente a la duración y la organización de los cursos, las normas de admisión, los planes de estudio y los contenidos temáticos, la cual a su vez prepara el camino para la formulación futura de directrices sobre el reconocimiento mutuo de los certificados de estudio (Teichler, 1989; Schinck, 1992).

Estos tres ejemplos reflejan los esfuerzos de la Comisión por reducir la necesidad de un consenso en el Consejo de Ministros. Tal vez como respuesta anticipada a las discusiones del principio de subsidiariedad, la técnica de una armonización totalmente "unificada", que antes predominaba, está siendo complementada o sustituida por otras técnicas de coordinación menos conflictivas. Evidentemente, ahora la intención es evitar, en la medida de lo posible, el establecimiento detallado de normas sustantivas en el Consejo de Ministros, las cuales tendrían que ser luego convertidas en leyes nacionales y aplicadas en los niveles administrativos en los estados miembros. En cambio, el propósito es sacar la mayor ventaja posible de los procesos subnacionales, corporativistas o cuasigubernamentales, de elaboración, consolidación y puesta en práctica de normas. No obstante, los

tres ejemplos también demuestran que los procedimientos alternativos tienen costos muy distintos para los estados miembros.

De este modo, el nuevo procedimiento para regular la seguridad del equipo reduce en definitiva la necesidad de un consenso en el Consejo de Ministros, donde ahora se requiere únicamente un acuerdo sobre los principios de seguridad, más que sobre los detalles de la regulación. Por consiguiente, aumenta la capacidad normativa de la CE y, al mismo tiempo, se les ahorra a los parlamentos nacionales la indignidad de transformar obedientemente en leyes nacionales todas las directrices en exceso detalladas que emanan de la burocracia de Bruselas. Además, se deja a la industria europea espacio suficiente para la innovación. Sin embargo, evidentemente esta manera de reducida intervención política será por completo atractiva sólo para estados miembros como Alemania, que ya están acostumbrados a delegar una parte considerable de la autoridad para dictar normas a las asociaciones corporativistas o profesionales (Voelzkow, 1993). Para ellos, la transición a un procedimiento de normalización europea puede incluso representar un aumento de la influencia nacional. No obstante, en los países donde la autorregulación corporativista hasta ahora ha desempeñado una función importante porque el Estado ha conservado el control de la definición de las normas técnicas de seguridad laboral y de protección del medio ambiente y el consumidor, el cambio a comités europeos sobre normas implica una abdicación de la responsabilidad política, una pérdida de influencia nacional y, tal vez, también una pérdida de legitimidad política.

Como sucede con la delegación de la autoridad a las asociaciones corporativistas de normalización en el campo de la regulación vinculada con los productos, el cambio hacia requisitos de información y procedimientos en el campo de la política sobre la calidad del aire tampoco es atractivo para todos los países. En la cultura jurídica y administrativa alemana, por ejemplo, el foco dominante es la ley sustantiva, cuya aplicación es controlada en su totalidad por un sistema elaborado de revisión crítica, mientras que los aspectos de las decisiones administrativas relacionados con los procedimientos son tratados como una cuestión poco importante (Scharpf, 1970). Sucede precisamente lo contrario con la práctica de los organismos reguladores estadounidenses, que sirvió como punto de referencia para las reformas de la política ambiental británica en los años ochenta y que ahora define la estrategia de la Comisión Europea (Majone, 1990b, 1992). Como consecuencia, desde el punto de vista de los administradores y

de las empresas reguladas en Alemania, las nuevas directrices sobre procedimientos de la Comisión implican cambios en las prácticas anteriores, que son incómodos y tienen un alcance mayor del que hubiera tenido una formulación más estricta de las normas sobre emisiones, mientras que en Gran Bretaña ocurre lo contrario (Héritier, 1993).

Por último, en el campo de la educación y la capacitación, el desarrollo aún está en marcha. Existe por lo menos una probabilidad de que la Unión Europea evite el alto grado de normalización legislativa que ha sido característico del modelo alemán de federalismo entrelazado. En cambio, hay posibilidades de que los modos no gubernamentales de auto coordinación proporcionen la compatibilidad transnacional entre las instituciones educativas, la cual es un requisito para la movilidad del personal en un mercado europeo unificado. Esto coincidiría con el modelo estadounidense, donde las instituciones acreditadoras autoorganizadas desempeñan una función fundamental en la definición y en la vigilancia de las normas de los establecimientos educativos y de los cursos específicos de estudio, mientras que los reglamentos federales directos tienen sólo una importancia secundaria (Wiley y Zald, 1968). Si predominara este patrón en Europa, también sería más aceptable para aquellos países que ya cuentan hasta cierto punto con un gobierno autónomo en sus universidades y profesiones, mientras que los costos de la adaptación serían más altos en los países donde las escuelas, las universidades y las profesiones están estrictamente reguladas y administradas por el Estado.

Perfil de un sistema de políticas de niveles múltiples

Estos ejemplos bastan para demostrar que es también difícil encontrar una interpretación común acerca de qué tipo de política europea sería más respetuosa de la autonomía política e institucional de las organizaciones políticas nacionales y subnacionales. En mi opinión, esto tiene dos implicaciones. Por una parte, los criterios para establecer soluciones europeas que sean respetuosas de la autonomía de cada Estado miembro no se pueden definir exclusivamente en términos de su *statu quo* institucional ni de los costos a corto plazo de la adaptación. En cambio, deben relacionarse con la constitución futura de una organización política europea de múltiples niveles, que requerirá ajustes complementarios de los modos de gobierno europeos y de los estados miembros. En segundo lugar, dada la dificultad general para

definir modos de regulación europea que sean compatibles con altos grados de autonomía de los estados miembros y respetuosas de la autonomía, no se puede prescindir de una definición más precisa y restrictiva de los tipos de problemas para los cuales es en verdad indispensable la coordinación entre los estados. La "coordinación excesiva" objetivamente innecesaria es aún más perjudicial en la Unión Europea que en el federalismo alemán (Scharpf, 1988).

Además, ambas condiciones están estrechamente relacionadas. La conexión es obvia cuando se observa el sistema estadounidense de educación secundaria y superior, que continúa existiendo bajo la autoridad de cada Estado, con sólo un grado mínimo de regulación federal e, incluso, sin una conferencia permanente de los ministros de los estados al estilo alemán. Sin embargo, en una economía totalmente integrada y en una sociedad muy móvil, la ausencia de "armonización" mediante reglamentos del gobierno central o la explícita auto coordinación entre los estados parece tolerable sólo porque los estados mismos no han intentado establecer controles estrictos sobre sus establecimientos educativos, ni insistir en los estrechos vínculos entre la educación y los sistemas ocupacionales que son típicos en Europa. Dadas la enorme diversidad y las diferencias cualitativas entre las escuelas secundarias, los *colleges* y las universidades, sería, por ejemplo, imposible hacer que el acceso a las universidades dependiera en general de los certificados de graduación de las escuelas secundarias, como es la práctica común en Europa. En cambio, los *colleges* y las universidades tienen libertad para seleccionar a sus estudiantes conforme a sus propios criterios. No obstante, entre esos criterios desempeñan una función especial las puntuaciones que obtienen los aspirantes en la Prueba de Aptitud Académica (SAT, por sus siglas en inglés). La prueba es aplicada en toda la nación (e incluso en otros países) por un organismo examinador privado; casi todos los aspirantes al *college* la presentan y las escuelas secundarias que preparan a sus estudiantes para el *college* deben por lo menos tener en cuenta los requisitos de esta prueba al diseñar sus planes de estudio.

Por consiguiente, en la terminología de la coordinación técnica, la SAT cumple la función de una interface normalizada entre las escuelas secundarias y los *colleges*. Además, hace posible la transición entre los sistemas sin privar a las escuelas de su libertad de diseñar sus propios planes de estudio y sin privar a los *colleges* de la libertad de definir sus propios criterios de admisión. Un grado algo mayor de normalización se logra en el campo de los estudios con orientación profe-

sional, mediante la acreditación de los programas de las escuelas de medicina y de derecho por las principales asociaciones profesionales (Colegio Estadunidense de Abogados, Asociación Médica Estadunidense). Además, al menos en la capacitación médica, esto es también una condición para la admisión en el examen de certificación aplicado en la nación entera (Döhler, 1993a, 1993b). En el caso de los estudiantes de derecho, por el contrario, la admisión continúa dependiendo de los exámenes administrados por las asociaciones estatales de abogados. En consecuencia, no hay un reglamento nacional sobre los estudios de derecho ni reglas uniformes que rijan el examen de los estudiantes de derecho al finalizar sus estudios. De hecho, los estados ni siquiera están obligados por una ley federal a reconocer los exámenes de derecho de otros estados. En cambio, cada escuela de derecho define su propio plan de estudios y sus propios requisitos para la graduación conforme a sus propios criterios, y hay cursos intensivos particulares que preparan a los aspirantes para los exámenes de derecho de los estados. En términos de la coordinación técnica antes comentada, lo que tenemos aquí es, en realidad, una solución basada en la conversión.

El ejemplo estadounidense revela dos cosas: la necesidad de armonización por el gobierno central se reduce drásticamente si los estados miembros formulan sus propios reglamentos de tal modo que faciliten la movilidad interestatal. Por lo menos, deben proporcionar oportunidades para que los aspirantes foráneos se ajusten a las normas nacionales sin tener costos excesivos. Aún más importante es que, al reducir el ámbito y la amplitud de sus propios reglamentos, los estados miembros pueden crear espacios para modos no gubernamentales de autoorganización que, a su vez, reducirán la necesidad de una coordinación central.

A la inversa, el inicial maximalismo regulador de la Comunidad Europea se explica no sólo por una analogía irreflexiva con la práctica de los estados-nación que incrementan al máximo la uniformidad, sino también por el hecho de que los reglamentos existentes en los estados miembros eran no sólo muy heterogéneos sino también muy amplios y rígidos, y sus efectos eran no sólo proteccionistas sino también en extremo hostiles a la movilidad transnacional. Si es así, y si el maximalismo regulador europeo ya no se puede mantener, la búsqueda de modos europeos de regulación que sean más respetuosas de la autonomía nacional y subnacional sólo tendrá éxito si los estados miembros, con el mismo ahínco, evitan políticas incompatibles con

los propósitos de la Comunidad más amplia y con el aumento de la movilidad. En este sentido, Europa podría aprender mucho de las prácticas estadounidenses que, en una economía completamente integrada y en una sociedad muy móvil, hasta ahora han podido evitar gran parte de la armonización de las políticas estatales, que en general es considerada indispensable para la creación de un mercado integrado en Europa.

Referencias bibliográficas

- Arthur, W. Brian (1988), "Competing Technologies: An Overview", en Giovanni Dosi *et al.* (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Nueva York, Pinter, pp. 590-607.
- Dehousse, Renaud, Christian Joerges, Giandomenico Majone y Francis Snyder (1992), *Europe After 1992. New Regulatory Strategies*, Florencia, Europäisches Hochschulinstitut, Documento de Trabajo LAW 92/31.
- Döhler, Marian (1993a), "Comparing National Patterns of Medical Specialization: A Contribution to the Theory of Professions", *Social Science Information*, núm. 32, pp. 185-231.
- (1993b), *Struktur und Entwicklungsdynamik der Gesundheitsberufe im Vergleich. Deutschland, Großbritannien und die USA*, Colonia, manuscrito, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Ehmke, Horst (1961), *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*, Karlsruhe, C.F. Müller.
- (1963), "Prinzipien der Verfassungsinterpretation", *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer*, núm. 20, pp. 53-89.
- Eichener, Volker (1993), "Soziales Dumping oder innovative Regulation? Interessenkonfigurationen und Einflußchancen im Prozeß der Harmonisierung des technischen Arbeitsschutzes", en Werner Süß, Gerhard Becher (eds.), *Technologieentwicklung und europäische Integration*, Berlín, Duncker & Humblot (en prensa).
- Farrell, Joseph y Garth Saloner (1985), "Standardization, Compatibility, and Innovation", *Rand Journal of Economics*, núm. 16, pp. 70-83.

- Farrell, Joseph y Garth Saloner (1988), "Coordination Through Committees, and Markets", *Rand Journal of Economics*, núm. 19, pp. 235-252.
- (1992), "Converters, Compatibility, and the Control of Interfaces", *Journal of Industrial Economics*, núm. 40, pp. 9-35.
- Genschel, Philip (1993), *Institutioneller Wandel in der Standardisierung von Informationstechnik*, manuscrito, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Genschel, Philip y Raymund Werle (1992), *From National Hierarchies to International Standardization: Historical and Modal Changes in the Coordination of Telecommunications*, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Documento de Discusión 92/1.
- Grimm, Dieter (1992), "Der Mangel an europäischer Demokratie", *Der Spiegel*, 19 de octubre, pp. 57-59.
- Große-Sender, Heinrich A. (ed.) (1990), *Kommission Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa*, Düsseldorf, Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Héritier, Adrienne (1993a), "Regulative Politik in der Europäischen Gemeinschaft: Die Verflechtung nationalstaatlicher Rationalitäten in der Luftreinhaltepolitik. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland", en Wolfgang Seibel (ed.), *Festschrift für Thomas Ellwein*, Baden-Baden, Nomos (en prensa).
- (1993b), "Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer netzwerkanalytischen Interpretation von Policy-Prozessen in der Europäischen Gemeinschaft", en Adrienne Héritier (ed.), *Policy Analyse, Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft 1993* (en prensa).
- Hesse, Konrad (1962), *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, C.F. Müller.
- Hoffman, Stanley (1966), "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, verano, pp. 862-915.
- Hunter, Lawrence A. y Ronald J. Oakerson (1986), "An Intellectual Crisis in American Federalism: The Meaning of García," *Publius*, núm. 16, pp. 33-50.
- Kaiser, Joseph H. (1993), "Die politische Klasse verhält sich pflichtwidrig. Deutschland in Europa nach dem Vertragswerk von Maastricht", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 de agosto, p. 8.

- Kielmansegg, Peter Graf (1992), "Ein Maß für die Größe des Staates. Was wird aus Europa? Europa fehlt die Zustimmung der Bürger", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 de diciembre, p. 35.
- Knoepfel, Peter y Helmut Weidner (1980), *Handbuch der SO₂-Luftreinhaltepolitik. Teil II: Länderberichte*, Berlin, Erich Schmidt.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985), *Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat zur Vollendung des Binnenmarkets*, Luxemburgo, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- (1990), *Grünbuch der EG-Kommission zur Entwicklung der europäischen Normung: Maßnahmen für eine schnellere technologische Integration in Europa*, Luxemburgo, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- (1991), *Mitteilung der Kommission Normung in der europäischen Wirtschaft*, Luxemburgo, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Lepsius, M. Rainer (1991), *Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, en Rudolf Wildenman (ed.), *Staatswerdung Europas? Optionen für Europäische Union*, Baden-Baden, Nomos, pp. 19-40.
- Majone, Giandomenico (1990a), "Preservation of Cultural Diversity in a Federal System: The Role of the Regions", en Mark Tushnet (ed.), *Comparative Constitutional Federalism, Europe and America*, Nueva York, Greenwood Press, pp. 67-76.
- (1990b), *Cross-National Sources of Regulatory Policy-Making in Europe and the United States*, Florencia, Europäisches Hochschulinstitut, Documento de Trabajo SPS 90/6.
- (1991), *Market Integration and Regulation: Europe after 1992*, Florencia, Europäisches Hochschulinstitut, Documento de Trabajo SPS 91/10.
- Mayntz, Renate y Thomas P. Hughes (eds.), (1988), *The Development of Large Technical Systems*, Frankfurt del Main, Campus.
- Resch, Ralf (1993), *Organizational Problems of the European Air Traffic Control System: A Solution by Mimicry*, manuscrito, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Riker, William H. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Maintenance*, Boston, Little Brown.
- Scharpf, Fritz W. (1965), *Grenzen der richterlichen Verantwortung. Die Politicalquestion-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court*, Karlsruhe, C.F. Müller.

- Scharpf, Fritz W. (1970), *Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen*, Tubinga, Mohr.
- (1985), "Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift*, núm. 26, pp. 323-356.
- (1989), *Regionalisierung des europäischen Raums. Cappenberges Gespräche der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft*, Band 23, Colonia, Grote.
- (1991), "Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben?" (tesis), en Rudolf Wildenmann (ed.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine europäische Union*, Baden-Baden, Nomos, pp. 415-428.
- (1992a), "Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus", *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, núm. 3, pp. 293-306.
- (1992b), "Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen", en Arthur Bens, Fritz W. Scharpf y Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt del Main, Campus, pp. 51-96.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert y Fritz Schnabel (1976), *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg, Ts., Scriptor.
- Schinck, Gertrud (1992), *Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft: Eigendynamik und "Policy-Entrepreneurs". Eine Analyse am Beispiel von Bildung und Ausbildung*, disertación, Florencia, Europäisches Hochschulinstitut.
- Streit, Manfred E. y Stefan Voigt (1991), "Die Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft aus weltwirtschaftlicher Perspektive", en Rudolf Wildenmann (ed.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden, Nomos, pp. 167-198.
- Teichler, Ulrich (1989), "Hochschulen in Europa. Studiengänge, Studiendauer, Übergang in den Beruf", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 50, núm. 89, pp. 25-39.
- Voelzkow, Helmut (1993), *Staatseingriff und Verbandfunktion: Das System technischer Regelsetzung als Gegenstand staatlicher Politik*, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Documento de Discusión 93/2.

- Werle, Raymund (1990), *Telekommunikation in der Bundesrepublik: Expansion, Differenzierung, Transformation*, Frankfurt del Main, Campus.
- Wieland, Beate (1992), *Ein Markt – zwölf Regierungen? Zur Organisation der Macht in der europäischen Verfassung*, Baden-Baden, Nomos.
- Wiley, Mary Glenn y Mayer N. Zald (1968), "The Growth and Transformation of Educational Accrediting Agencies", *Sociology of Education*, núm. 41, pp. 36-56.