



La configuración de la gobernanza en los países desarrollados.

Ana Victoria Vásquez Cárdenas

Abogada, Magíster en Ciencia Política, candidata a Doctora en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesora titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante de los Grupos de Investigación Gobierno y Asuntos Públicos y Centro Interacción. Correo electrónico: anavictoriavasquez@gmail.com

La configuración de la gobernanza en los países desarrollados.¹

La gobernanza constituye todavía uno de los conceptos más recientes en la Ciencia Política. Este nuevo concepto alude a la transformación del gobierno a partir de nuevas formas de relacionamiento entre lo público y lo privado. La gobernanza ha sido identificada como una situación alternativa al control jerárquico y al mercado. Se trata de un nuevo estilo de gobierno en el que opera la negociación y un mayor grado de cooperación entre actores públicos y privados que se organizan a través de diversas estructuras, entre ellas las que más se destacan son las redes de carácter mixto (Mainz, 1998).

En el fondo, la gobernanza constituye una nueva forma de ejercicio de la política. Usualmente se destacan en las prácticas de gobernanza la interdependencia, la confianza mutua, las relaciones horizontales, los objetivos comunes (Rhodes, 2011). Nuevas formas de regulación como la coordinación, la cooperación, la negociación, la persuasión y la búsqueda de consensos, reemplazan el control y el mando jerárquico.

Este artículo se ocupa de mostrar los modos de emergencia de la gobernanza en los países desarrollados. Con este fin refiere a los principales aspectos que en ellos han sido entendidos como expresiones de la gobernanza. El artículo aborda en primer lugar el caso británico, cuyo análisis ha dado lugar a la escuela anglosajona de la gobernanza; luego presenta los principales estudios comparativos sobre la emergencia de la gobernanza que dan cuenta del estudio de la configuración de la gobernanza en los países desarrollados. Con posterioridad examina distintos elementos que se resaltan por los estudios de gobernanza como expresiones de dicho fenómeno. Finalmente se presentan las conclusiones del artículo.

1. La emergencia de la gobernanza en el caso británico.

Al indagar por la configuración de un determinado fenómeno existe el riesgo de incluir dentro de una narrativa generalista y totalizante desarrollos políticos y económicos que corresponden a diversas experiencias de distintos países. Sin embargo, en el caso de la gobernanza es necesario reconocer que el caso del Reino Unido fue paradigmático en proceso de configuración, a tal punto que su estudio dio lugar a la escuela anglosajona de la gobernanza, en la cual han tenido el papel más relevante Rod Rhodes (1992, 1997, 2007, 2011) y Gerry Stoker (1998, 2000, 2004, 2011).

El gobierno conservador de M. Thatcher, iniciado en 1979, lideró un proceso de transformación de largo tiempo, que tuvo resonancia en todo el mundo. La transformación empezó en su gobierno ante la constatación de la crisis del Estado de Bienestar y debido a las razones que se atribuyeron a tal crisis, razones centradas en la percepción de ineficiencia del Estado. Las medidas tomadas transformaron básicamente a la administración pública como pasa a verse.

¹Artículo de investigación, producto del proyecto Gobernanza en instancias de interacción y articulación entre el municipio de Medellín y el departamento de Antioquia, 2004-2011, inscrito ante el Comité para el Desarrollo de la Investigación –CODI- de la Universidad de Antioquia.

Las burocracias sufrieron un proceso de fragmentación y sustitución, pues los actores privados fueron involucrados en la provisión de servicios. Los mecanismos adoptados fueron de diversa índole: privatización, contratación externa, creación de mercados internos y creación, directamente por el gobierno central, de agencias públicas no electas (Stoker, 2004). Para algunos, el proceso de transformación impulsado por los conservadores fue propiciado a través de la centralización del poder en el gobierno central en lugar que por la descentralización local (Jouve, 2005).

Al llegar el Laborismo al poder, en 1997, fue continuado el esquema mixto de prestación de servicios públicos. Particular relevancia tuvieron, en ese sentido, los partenariados, asociaciones entre los sectores público, privado y comunitario, consistentes en arreglos colaborativos que ponen en común recursos, riesgos y competencias. Esta figura fue considerada como esencial para la política de “tercera vía” del nuevo Laborismo, buscando vencer la ineficiencia de la burocracia y la inequidad del mercado y solucionar así los problemas resultantes de las medidas adoptadas por los Conservadores.

Los partenariados fueron promovidos como un modelo adecuado para la elaboración de políticas públicas y la prestación de servicios. También fueron considerados como mecanismos importantes para la modernización del gobierno y la renovación democrática. Este tipo de estructuras suele tener distintos alcances y cubrir un amplio rango de asuntos: la regeneración urbana, servicios para jóvenes y niños, seguridad comunitaria, empleo, educación, sostenibilidad ambiental y cuidado de la salud. Constituyen una clara expresión de la oficialización de las redes de políticas públicas (Lowndes y Sullivan, 2004).

Otra característica del caso inglés, fue el acento en el papel del liderazgo de las autoridades locales respecto de los distintos intereses existentes en las municipalidades. Además el énfasis en la separación del planteamiento de objetivos y la deliberación, a cargo de los políticos, por una parte, y la gestión por otra, a cargo de agencias especiales.

En cuanto a la participación, puede notarse la evolución en su concepción: las administraciones Conservadoras impulsaron la intervención del público en relación con la evaluación de los servicios públicos locales y el empoderamiento de los ciudadanos como clientes. Por su parte, el Nuevo Laborismo reinterpretó la participación ciudadana con propósitos más dirigidos al desarrollo comunitario y a la creación de capital social. El involucramiento del público fue visto como mecanismo para asegurar la correspondencia entre servicios y necesidades locales y más profundamente, como una condición clave para obtener mayor legitimidad democrática.

La experiencia británica evidencia, entre finales de los años noventa y los primeros años de este siglo, un incremento sustancial en el número y tipo de iniciativas de participación no electorales en el nivel local. La participación ha sido considerada como un valor en sí misma, pues se estima como una condición necesaria para la renovación democrática y para la construcción de capital social (Lowndes y Sullivan, 2004; Skidmore, Bound, Lownsbrough, 2006).

Para resumir esta mirada al caso británico podemos retomar a Rhodes (2007), quien afirma que el concepto gobernanza describe dos aspectos en el proceso de transformación estudiado: por una parte el cambio proveniente de la fragmentación causada por las reformas de la década del ochenta o de la integración que en la década del noventa intentó

mejorar la coordinación entre los departamentos de gobierno y las múltiples organizaciones creadas, y por otra, interpreta específicamente el cambio del modelo jerárquico de gobierno Westminster², que dejó de ser aceptable. En tal contexto, agrega, la literatura sobre gobernanza examina de qué manera la autoridad informal de las redes complementa y suplanta la autoridad formal del gobierno. Por consiguiente, explora los límites del Estado y busca desarrollar una visión más diversa de la autoridad y de su ejercicio (Cf. Rhodes, 2007: 1246-1247).

2. Estudios comparativos sobre la gobernanza en el mundo desarrollado

Entre las investigaciones que han indagado si en otros países se ha experimentado también un proceso de transformación que haya dado lugar a la gobernanza como en caso británico, sobresalen dos trabajos comparativos, uno realizado por John Pierre (2001)³ y otro que reúne contribuciones de distintos autores, cuya publicación tiene como editores a Bas Denters y Lawrence E. Rose (2005)⁴.

En las dos investigaciones se prueba la hipótesis de que el proceso de transformación del gobierno local se produjo no solo en el caso británico, sino en diversos países de Europa Occidental y del mundo desarrollado, pese a la preexistencia de sistemas de gobierno local diferentes. En una línea parcialmente similar, Le Galès (2002) sostiene que las transformaciones constitutivas del paso del gobierno tradicional a la gobernanza se expresan en dos tendencias: diferenciación dentro de los países, especialmente de las ciudades, y procesos de convergencia entre los Estados y entre ciudades de diferentes Estados.

En el trabajo de John son comparadas seis componentes o dimensiones de la gobernanza: surgimiento de regímenes urbanos⁵, efectos de la europeización, aplicación de medidas de nueva gestión pública, formación regional, reformas al ejecutivo y renovación democrática.

² Los rasgos que tradicionalmente han distinguido el modelo Westminster se centran en las ideas de: estado unitario, soberanía parlamentaria, gabinete de gobierno fuerte, rendición de cuentas ministerial, control del ejecutivo por parte del partido mayoritario y oposición institucionalizada (Rhodes, 2007: 1249). A estas características Rhodes opone los desafíos de una política diferenciada (differentiated polity) impuestos por la gobernanza, que representan cambios en la especialización funcional y territorial del gobierno británico. Estos desafíos derivados de la multiplicación de las redes como consecuencia de la mercantilización, y del aumento de la interdependencia internacional, implican la reducción o vaciamiento de la capacidad del ejecutivo central. La política diferenciada, en su criterio (Rhodes, 2007: 1258), abre fuentes de exploración para examinar el carácter sectorial de la hechura de políticas públicas, las estructuras de gobierno mixtas, la coordinación central, la descentralización respecto de los territorios constitutivos del Reino Unido y el aumento de la diplomacia intergubernamental. Además permite desarrollar una renovada mirada de las relaciones entre sociedad civil y autoridad estatal.

³ Los países comparados por John en el grupo del norte son Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Holanda, Noruega, Suecia y Reino Unido. En el grupo del sur Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Portugal y España. Y como grupo de los híbridos tienen en cuenta a Alemania y Suiza.

⁴ Los países objeto de análisis en la investigación de Denters y Rose fueron Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Países Nórdicos, Polonia, Alemania, Suiza, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos.

⁵ La noción de régimen urbano proviene de Clarence Stone, el concepto refiere a coaliciones o arreglos colaborativos que buscan que los propósitos públicos en las ciudades sean construidos y sostenidos (Stone, 1989, 1993).

John encontró que toda la gama de transformaciones estudiadas por él han tenido en el Reino Unido un nivel alto. En tanto, Holanda, Alemania y España tienen ese nivel de transformación en algunas dimensiones pero en otras no. El patrón norte-sur, de los tipos de gobierno local en Europa, se rompe hasta cierto punto; en tanto los cambios no se replican de manera coherente en todas las dimensiones⁶. Así, por ejemplo, los efectos de la europeización no responden al patrón norte-sur (John, 2001). Mientras en los países del norte predomina la tendencia de ser medianamente europeizados, siendo el Reino Unido el país altamente europeizado, en el grupo del sur algunos países tienen baja europeización, otros países media y España alta. La formación de regiones, según John, se sitúa con mayor intensidad en el sur, pues la mayor parte tiene un nivel alto, mientras sólo el Reino Unido en el grupo del norte lo posee.

Tanto la adopción de la nueva gestión pública, como las reformas al ejecutivo y la renovación democrática, muestran la tendencia a ser más intensas en el norte que en el sur. Pero de nuevo el patrón se rompe, debido a que tanto España como Italia, en estos aspectos, muestran niveles más altos.

Ahora, en cuanto a los países del grupo híbrido, Alemania y Suiza, el primero muestra tendencias altas en la mayoría de aspectos analizados mientras en el segundo predomina el nivel bajo de transformación.

Aunque la mayoría de los países que analiza John muestran tendencias de movimiento hacia la gobernanza, en su criterio no es posible delinear un solo camino de desarrollo. En otras palabras, la gobernanza toma varias formas de acuerdo a cada país y municipalidad, sin que pueda afirmarse la existencia de un patrón uniforme.

Por su parte, Denters y Rose, tienen en cuenta dos conjuntos de tendencias de cambio. En el primer conjunto, relativo a tendencias en materia de las responsabilidades del gobierno local y de sus estructuras, son empleadas cuatro dimensiones para comparar los países: rango de responsabilidades, nueva gestión pública, partenariados y fortalecimiento del ejecutivo o alcalde. En el segundo conjunto se tienen en cuenta las tendencias de cambio en cuanto a la democracia local, esta vez relativas a las dimensiones: democracia representativa y participación electoral, nuevos modos de involucramiento ciudadano y democracia plebiscitaria.

En la investigación grupal de Denters y Rose es ratificada la conclusión de John, pero se hacen algunas matizaciones. Advierten que las tendencias relativas a la introducción de las medidas de la nueva gestión pública y la configuración de partenariados público-privados han sido bastante uniformes, pese a que con tales etiquetas puedan ser nombradas prácticas diferentes, o que en ocasiones, tales transformaciones tengan sólo expresión retórica.

En lo que sí advierten mayor variedad, es en las estrategias de participación de asociaciones locales organizadas, actores privados y ciudadanos en los partenariados de políticas públicas, en las formas de involucramiento ciudadano y en los procesos de transformación de la democracia representativa tradicional. Consideran que no existen patrones uniformes

⁶ John toma como marco de referencia el patrón de distinción de Page y Goldsmith (1987) de acuerdo con el cual, en los países del norte de Europa, las unidades subnacionales tienen un alto grado de funciones o responsabilidades a cargo, un alto grado de autonomía y un grado bajo de acceso, por parte de sus políticos al gobierno central; mientras que en los países del sur opera lo contrario en las tres dimensiones.

de cambio que permitan hacer una distinción entre países del norte y del sur, o entre países con sistema unitario o federal.

No obstante tratarse de investigaciones efectuadas en distintos países, y con parámetros parcialmente diferentes, es posible, a partir de las contribuciones de las dos obras mencionadas y de las de otros autores, delinear los contornos del proceso de transformación del gobierno local tradicional a la gobernanza, como se apreciará en el siguiente apartado.

3. El proceso de transformación: del gobierno a la gobernanza.

En esta aproximación incluiré sólo las dimensiones que considero como más relevantes, algunas de las cuales podrían también evaluarse en contextos diferentes a los del mundo desarrollado.

3.1 Cambios en las responsabilidades a cargo.

Como resultado de la declinación y detracción del Estado nación, del aumento de complejidad, de los requerimientos de la globalización, del aumento de demandas sustantivas por parte de la ciudadanía, y del incremento del sentido de responsabilidad por parte de los gobiernos locales frente al bienestar de sus comunidades (Denters y Rose, 2005), entre otros posibles factores, los Estados y los gobiernos, en sus distintos niveles, se han visto forzados a adaptar sus políticas y adoptar otras nuevas para hacer frente a los desafíos impuestos. Estos procesos inciden en una dinámica de redefinición y redistribución de responsabilidades. Es así como las municipalidades, en los países desarrollados, han visto aumentar las funciones a su cargo, y por consiguiente, el margen de acción a través de la producción de políticas públicas.

La ampliación de responsabilidades y funciones a cargo de los municipios y por ende, la asunción de mayor protagonismo de los poderes locales, rompe el modelo de Estado dual descrito por Saunders (1979). Según tal modelo, en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial, en el marco del Estado Bienestar Keynesiano, existió en Europa una división de roles entre los Estados centrales y las municipalidades; esta implicaba, que los primeros se encargaran a través de mecanismos neocorporativistas de la regulación de la producción y de la gestión de intereses de clases, mientras las segundas, con funciones altamente operativas, tuvieran a cargo las políticas sociales y la prestación de servicios públicos, en un esquema universalista y de baja complejidad.

Los distintos procesos de cambio con incidencia en lo económico, social, cultural y espacial, empujaron durante las últimas décadas a una redefinición de las agendas de políticas públicas en cabeza de las localidades en varios frentes.

La crisis económica y del empleo, derivada de la des-industrialización hizo necesario que los gobiernos locales cambiaran su actitud pasiva y sujeta a los dictámenes del Estado central y tuvieran que asumir la promoción económica, las funciones relativas a la garantía de la competitividad e incluso estrategias para tratar el paro, como asuntos a su cargo (John 2001, Goldsmith, 2005). Característica que en el caso del gobierno de las ciudades se acentúa mucho más (Le Galès, 2002; Borja y Castells, 2004, Brugué y Gomá, 1998).

Borja y Castells destacan cómo la asunción, por parte de las ciudades, de funciones económicas, que las convierte en protagonistas económicos, es un fenómeno que también ha ocurrido en las ciudades asiáticas, donde la fórmula ha consistido “en la velocidad de innovar del tejido de pequeñas y medianas empresas articuladas con grandes empresas en red respecto al exterior y con el poder político en relación al interior”, a este le corresponde cumplir “funciones de información y promoción y garantizar el ordenamiento y la prestación de servicios del sistema ciudad, puesto que lógicamente el tejido económico y el tejido urbano se confunden” (Borja y Castells, 2004: 141). Sin embargo, consideran que el modelo seguido ha sido diferente al europeo, en razón de que, el primero ha sido desarrollado a partir de bajos costes generales, pero con altos costes sociales.

En general, ni en la dimensión sociocultural, ni en la espacial, aparecen propiamente nuevos sectores de políticas públicas a cargo de las localidades, pero sí surgen nuevas presiones que determinan la necesidad de que las políticas sean adaptadas. Así, por ejemplo, la exclusión social determinó el énfasis en políticas más focalizadas (Brugué y Gomá, 1998), las características de las ciudades posindustriales en términos de fragmentación socio-espacial, degradación, obsolescencia de usos del suelo, así como la revalorización del territorio como factor de competitividad, determinaron el énfasis en políticas de regeneración urbana.

El aumento de responsabilidades a cargo de los municipios obviamente plantea la cuestión de hasta qué punto estos cuentan con suficientes recursos, financieros y de otra índole, para asumirlas con solvencia. Se trata de una preocupación incluso presente en Europa occidental, pese a tratarse de países desarrollados (Denters y Rose, 2005). Visiones optimistas y pro-activas como las de Borja y Castells (2004), que son las propias de la gobernanza, muestran las posibilidades que abre el trabajo conjunto por un proyecto de ciudad definido colectivamente, en tanto permite involucrar recursos de una gran cantidad de actores comprometidos.

3.2 Aumento de la autonomía.

Bajo los esquemas políticos tradicionales, los gobiernos locales habían sido considerados sólo como proveedores de servicios públicos y se les otorgaba un papel residual. Pero en las últimas décadas aumentaron las posibilidades de autodeterminación, bien sea por vía de reformas institucionales formales, tales como procesos de descentralización, o incluso de facto, sin que existiera un soporte formal que así lo indicara. De manera concreta, la revalorización de las ciudades incidió en esta ampliación de los márgenes de la autodeterminación.

En la investigación de Denters y Rose encontraron que, en la mayoría de los países analizados, se concede a las municipalidades un poder de competencia general, que las habilita para asumir iniciativas de políticas públicas en todas las áreas que no son excluidas explícitamente, o de exclusiva responsabilidad de otro nivel de gobierno (Denters y Rose, 2005). Uno de los casos que constituyen una excepción es Estados Unidos, donde no se otorga tal competencia general a los gobiernos locales. No obstante, allí opera, en muchos estados, un alto grado de independencia de las municipalidades respecto de los otros niveles de gobierno, debido a las reglas locales y a una considerable autonomía fiscal.

En el mundo contemporáneo la cuestión de la autonomía de las autoridades locales no es sólo un asunto respecto del Estado nación. Esto lo deja claro Le Galès, cuando enfatiza que lo primordial ahora, es la capacidad de los territorios para convertirse en actores colectivos dentro de la gobernanza europea. Asuntos como si los gobiernos de las ciudades pueden mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, tener capacidad para determinar su desarrollo o garantizar la integración social, conciernen ciertamente con la autonomía, pero no solamente respecto del Estado, sino también respecto de otros niveles de gobierno, otros territorios y otros actores de la sociedad civil (Le Galès, 2002). En tal contexto, como sostiene el mismo autor, la cuestión de la autonomía no tiene mucho sentido, salvo que esté vinculada a la cuestión de la cooperación entre actores y entre niveles, incluido claro está, el Estado.

De esta manera cobra relevancia destacar el discurso pro-activo que se inscribe en la gobernanza: Borja y Castells (2004), consideran importantes varios principios en la construcción de autonomía local: proximidad, de acuerdo con el cual las ciudades y los entes territoriales deben poder ejercer todas aquellas competencias y funciones, que no sea necesario ejercer por su propia naturaleza, en ámbitos más amplios; capacidad, para que las ciudades puedan asumir o atribuirse competencias si generan recursos políticos, económicos, sociales o técnicos que les permitan asumirlas eficazmente; concertación, que da prelación a las relaciones contractuales sobre las jerárquicas para lograr la articulación entre administraciones públicas en sus distintos niveles y respecto de los agentes privados, y finalmente: diversidad, que partiendo de las diferencias entre ciudades plantea que también lo sean en su organización y competencias. Un interesante punto de reflexión es, hasta qué punto la adopción de estas recomendaciones como principios de actuación, requiere de reformas de índole normativa en la distribución de competencias respecto de las entidades territoriales, o lo que está mostrando la emergencia de la gobernanza, es precisamente, que ya se han venido adoptando de facto.

3.3 Redistribución de autoridad, interdependencia y gobierno multinivel.

Los procesos de globalización y de integración europea han tenido distintos efectos concernientes con la gobernanza. Implican transformaciones para los Estados y sociedades nacionales, pero también tienen consecuencias directas sobre las unidades territoriales, sobre las ciudades y respecto de los actores dentro de ellas.

Tales procesos tienen manifestaciones particulares en la redistribución de autoridad y en las relaciones intergubernamentales, vertical y horizontalmente. En particular, el proceso de integración europea ha generado varios centros de autoridad en competencia y formas de interdependencia que favorecen la autonomía de las ciudades (Le Galès, 2002), incremento de las redes de políticas públicas, así como gran movilización de las unidades subnacionales en general (John 2001).

La producción de políticas públicas, que constituye la forma de integración europea de carácter informal (a diferencia de la firma de los tratados), es de gran complejidad, debido a la inclusión de múltiples actores. El término gobernanza multinivel precisamente intenta describir tal sistema, en el que operan diferentes actores y niveles de autoridad (Morata, 1999).

Hay dos áreas de actividad de la Unión Europea que inciden en la transformación de las relaciones intergubernamentales en forma relevante (Goldsmith, 2005), y por consiguiente, en la consolidación de la gobernanza multinivel. Por una parte, las actividades relativas a la expedición de regulaciones y directrices, que ha implicado la sujeción de los gobiernos subnacionales a las determinaciones tomadas desde Bruselas. Y por otra parte, las políticas de cohesión y el empleo de fondos estructurales, que tienen varios efectos de índole vertical y horizontal: en búsqueda de financiación para sus proyectos, las localidades, ciudades o regiones, muchas veces interactúan directamente con Bruselas, o son obligadas o alentadas a trabajar conjuntamente con otras unidades subnacionales o con actores extrainstitucionales. De esta manera, el trabajo en partenariat, como principio de actuación en materia de fondos estructurales, sumado al principio de subsidiariedad, determinan cambios en las relaciones intergubernamentales (Goldsmith, 2005).

En síntesis, el supuesto subyacente de la gobernanza dentro de la órbita de la Unión Europea, pero incluso más allá de ella (en otros países desarrollados en los que se ha experimentado la transformación, obviamente sin el mismo alcance), es que en el nuevo escenario las relaciones entre los niveles de gobierno dejan de estar determinadas por la jerarquía y la distribución funcional de competencias (Blanco, 2004; Brugué, et al, 2002), para pasar a operar en un marco de intercambio e interdependencia, en el que las responsabilidades son compartidas y la autoridad tradicional es reemplazada por la gestión de redes, la influencia y la concertación.

3.4 Cambio institucional y efectos de la aplicación de la nueva gestión pública.

En todos los países objeto de análisis en la investigación de Denters y Rose, han sido adoptadas, en mayor o menor grado, las medidas de la nueva gestión pública. Los desarrollos cubren un amplio margen de posibilidades: la producción y prestación externa de servicios, la introducción de contratos de gestión, el establecimiento de agencias o compañías independientes del ejecutivo local, la privatización, la separación entre política y administración, el énfasis en la orientación al cliente, entre otras.

Es posible afirmar que el tipo de reformas y el alcance de las mismas, muestran variaciones de país a país, dependiendo de factores locales y nacionales; y en particular, según el rol jugado por los estados y los gobiernos nacionales. Por ejemplo, en Estados Unidos, Suiza y Alemania, las reformas han sido impulsadas por iniciativas locales; en cambio, en el Reino Unido, Nueva Zelanda y algunos de los estados australianos, las reformas han sido más bien dictadas por el Estado o el gobierno central.

Como advierte John, las consecuencias de la adopción de las recetas de la nueva gestión pública son de gran calado (John, 2001): la disolución de organizaciones establece incentivos para la aparición de redes informales internas; la creación de micro-agencias multiplica el número de redes organizacionales; la contratación externa de servicios hace involucrar los intereses privados en la toma de decisiones; la complejidad de la toma de decisiones aumenta en un contexto institucional fragmentado; opera la pérdida del control directo por los tomadores de decisiones sobre la implementación de sus políticas, lo que significa que la vida interna de las organizaciones se hace más inestable y su ambiente

externo más incierto. Se trata, en síntesis, de un entorno propicio para la configuración de la gobernanza.

Finalmente, también es necesario tener en cuenta en la transformación institucional que supone la instalación de la gobernanza, el cambio de los instrumentos empleados por las administraciones locales. En general, estos se mueven hacia formas más indirectas de control e influencia, basadas en la regulación y contractualización, en lugar que en la intervención directa (Goldsmith, 2005: 245). La cooperación voluntaria ocupa un lugar más central que antes y la unilateralidad de las decisiones estatales se desdibuja.

3.5 El Impulso del liderazgo.

En el gobierno local tradicional la toma de decisiones que afectaban a toda la colectividad local estaba concentrada en los concejos municipales y la ejecución de las decisiones competía al gobierno local. Con la transformación hacia la gobernanza, los asuntos locales cada vez más involucran los esfuerzos de variadas agencias, asociaciones público privadas y redes de políticas públicas que atraviesan las fronteras institucionales formales. Ello determina la necesidad de nuevos roles a cargo de los gobiernos locales para evitar problemas resultantes, tales como la fragmentación, el incremento de la complejidad e incluso la anarquía.

La investigación de Denters y Rose (2005) encontró que para evitar problemas de la índole mencionada y ampliar la capacidad de acción de las municipalidades, en términos de efectividad y decisión, en muchos de los países estudiados se han empleado dos tipos de remedios:

En primer lugar, para lograr racionalizar las operaciones internas y lograr una articulación con las externas, se han empleado instrumentos de gestión que permiten la medición y evaluación de las ejecuciones, por ejemplo a partir de contratos de ejecución en las que se establece una relación entre agente y principal, en los que el agente se compromete a dar cumplimiento a las metas establecidas.

Otro tipo de remedios se concentran en el fortalecimiento del ejecutivo local. Entre las diversas estrategias empleadas está la profesionalización y el aumento de responsabilidades, pero la más destacada es la elección directa de los alcaldes. Denters y Rose, hallaron que hay varios argumentos centrales que han conducido a que los diferentes países analizados opten por el fortalecimiento del ejecutivo, especialmente de la posición del alcalde: se considera que puede ser una solución para la departamentalización burocrática; que puede favorecer el liderazgo comunitario y de manera particular la constitución de regímenes urbanos exitosos y finalmente, que la elección directa de alcalde, en particular, aporta beneficios democráticos, esto es, incrementa el interés público y la concurrencia en torno a la toma de decisiones locales, así como mejora la rendición de cuentas del ejecutivo local.

Por su parte, John (2001) enfatiza la centralidad de los líderes en el contexto de fragmentación, complejidad y rápido cambio de políticas en que está inmersa la gobernanza. Existe una tensión entre diversidad y coordinación que no puede ser

solventada a través de las soluciones normalmente adoptadas por los alcaldes o por los partidos gobernantes.

Los gobiernos locales han sido sometidos a diversas presiones en los últimos años: las reformas de la prestación de servicios que ha supuesto la aplicación de la nueva gestión pública, el aumento de responsabilidades y de organizaciones en los gobiernos subnacionales a raíz de la europeización, las políticas de austeridad fiscal y la detracción del Estado central, el aumento de la competencia con respecto a otras fuentes de autoridad con incidencia en lo local, la transformación económica de las ciudades ante el declive industrial, los cambios en la cultura política que implican mayor pluralismo, surgimiento de nuevos movimientos sociales y el ingreso de nuevos intereses al escenario local.

Estas presiones determinan que se requiera la construcción de un marco de referencia para el trabajo conjunto. Esta es, ante el nuevo panorama, la tarea que se espera sea cumplida a través del liderazgo. Se cree que el liderazgo puede contribuir a que sean recreadas las identidades locales y los sentidos de propósito común (John, 2001). Por lo anterior, específicamente en materia de gobernanza urbana, dos conceptos están conectados con el liderazgo: el rol promotor que estipula para los gobernantes urbanos, como impulsores del resto de actores políticos, sociales y económicos en un proyecto común de ciudad, y de manera consecuente, la promoción de esta como resultado de ese proyecto común y como medio para alcanzar su desarrollo.

Es importante anotar que la constitución de liderazgos no es un asunto que dependa solo de la existencia de factores personales. Pese a que el carisma y la capacidad de persuasión sean herramientas importantes, las estructuras institucionales, las formas de organización de los partidos y de la competencia política, y la cultura política local, inciden tanto en el fomento de los tipos de liderazgo, como en la generación de capacidad de gobierno (John: 136 y 152). Y finalmente, es necesario enfatizar que el liderazgo es una noción ligada a la gestión de redes, el rol de líder constituye una de las expresiones más claras del gobierno en red, uno de cuyos planos es la gestión, como ejercicio del tipo peculiar de poder ejercido sobre las redes implícito en la idea de gobernanza.

3.6 Transformación de la democracia local.

El paso del gobierno local tradicional a la gobernanza también ha implicado la transformación del funcionamiento de la democracia local. En el modelo tradicional el concejo local ocupaba una posición esencial, pues los concejeros en tanto representantes del pueblo eran los responsables de trasladar las demandas y necesidades de la comunidad, para crear las normas y decisiones que luego serían implementadas por el ejecutivo. Denters y Rose (2005), retomando a Dearlove (1973), especifican tal esquema como la “cadena de mando electoral”.

Este modelo de democracia ha sido desafiado en varios frentes. Por una parte, la participación política electoral y orientada por partidos políticos ha declinado en las últimas décadas; la mayoría de los países analizados en el estudio de Denters y Rose (2005) mostraban tasas de participación electoral bajas o con tendencia a disminuir. Por otra parte, la ciudadanía tiende a buscar otros canales distintos a los electorales para manifestar sus opiniones y demandas. Adicionalmente el incremento de la fragmentación en los asuntos de

competencia local cuestiona la existencia de autoridades que actúen por propósitos generales.

Los nuevos canales de participación son de diversa índole. La llamada “gobernanza participativa” (Lowndes, 2007: 10), es un modelo que prioriza el involucramiento de ciudadanos ordinarios en la toma de decisiones o en la elaboración de políticas públicas, situación reconocida como co-decisión o co-gobernanza, y/o en la prestación de servicios públicos, incluyendo a los beneficiarios de un servicio en la prestación del mismo, esto es, “co-producción”. Tal concepción está inspirada por modelos normativos de democracia directa y tradiciones comunitarias que privilegian la toma de decisiones participativas por consenso sobre los modelos representativos. Otros mecanismos se concentran en la rendición de cuentas respecto de la prestación de servicios, lo cual implica que la ciudadanía ejerza funciones de control que antes no tenía a cargo (desde visiones críticas ello se enmarca en la exacerbación de la sociedad del control y la vigilancia).

Es necesario anotar que en lo que tiene que ver con participación en procesos de toma de decisiones, la influencia de la ciudadanía respecto de la decisión final, puede diferir de un mecanismo a otro. Mientras en unos casos la participación es de carácter meramente consultivo, en otros la participación es de carácter decisorio y por consiguiente, tales procesos de gobernanza encajan de manera más contundente dentro del concepto de democracia directa.

En algunos casos los mecanismos dan prioridad a las organizaciones, mientras en otros, la dan a la participación personal, en esta última situación, en ocasiones se busca la representatividad de los participantes respecto de ciertos colectivos, en otras no (Font, 2001).

Lo cierto en toda esta oleada de nuevos canales de participación, es que la democracia se ha hecho más evidente y más activa (Le Galès, 2002). Se expresa tanto en términos de consulta, decisión, rendición de cuentas, como movilización y acción colectiva. La innovación y la experimentación democrática se han convertido en una regla de la política local (Le Galès, 2002)

3.7. Preponderancia de la dimensión relacional, configuración de la díada pública-privada.

Finalmente he querido denominar de una manera genérica una gran gama de relaciones, que emergen con fuerza como el rasgo central y casi definitorio, del paso del gobierno local tradicional a la gobernanza. La actual díada pública-privada para el tratamiento de los asuntos públicos tiene expresión en redes, partenariados, coaliciones, regímenes, alianzas, organizaciones cuasi-privadas o semipúblicas, acuerdos de colaboración, relaciones colaborativas, mesas de trabajo... en un largo etcétera.

Tal repertorio constituye el fruto de diversos procesos de cambio: es resultado de las reformas introducidas en las administraciones públicas, uno de cuyos ejemplos son las medidas de la nueva gestión pública adoptadas y específicamente, la privatización. Pero también es un producto derivado de la transformación del modelo económico, de la declinación del Estado, del proceso de globalización, del aumento de la complejidad en las

responsabilidades a cargo de los gobiernos locales y de la necesidad de incluir actores diversos para tratarla, en fin.

Este tipo de relaciones están hoy vigentes en casi todas los sectores de políticas públicas. Tienen especial importancia en materia de desarrollo económico, debido a que son requeridos esfuerzos mancomunados para impulsar la economía local y garantizar la competitividad de las ciudades. Como señalan Denters y Rose, lo típico es que estos esfuerzos impliquen la estrecha cooperación entre la comunidad empresarial y el gobierno local. Es necesario recordar que no todos encuadran en la noción de régimen urbano delineado por Stone (1989, 1993), dada la existencia de contextos diferentes que los propician o no.

De manera particular John destaca como el énfasis en la competencia económica y las reformas institucionales revitalizaron las relaciones político-empresariales, de modo que los partenariados públicos privados se convirtieron en un elemento esencial de la gobernanza (John, 2001). Dando incluso lugar a la emergencia de coaliciones de largo término, que son centrales para la elaboración de políticas públicas en muchas localidades de Europa Occidental.

La configuración de estos arreglos de larga duración, son más comunes en el grupo del norte de Europa, pero sobresale el caso de España dentro del grupo del sur, con la tendencia a configurar coaliciones público privadas ligadas a la renovación de sus ciudades.

En general, estos tipos de relación que cubren una amplia gama como mencioné antes, al parecer surgieron para quedarse; según se puede avizorar en el panorama, teniendo en cuenta su presencia en la mayoría de los países desarrollados. Muestran diversas formas de interdependencia, que, teóricamente, podría ir desde lo sistémico hasta lo personal (cuando lo determinante es un actor específico), y se articulan con base en recursos diferentes a los del gobierno tradicional: influencia en lugar de coerción, regulación y control en lugar de intervención, coordinación en lugar de mando.

4. Conclusiones.

La gobernanza es uno de los conceptos más recientes en la ciencia política, identifica un fenómeno relativo a nuevas formas de interacción y articulación de actores pertenecientes a diversos sectores, es decir tanto públicos como privados. Mientras entre los actores públicos puede tener presencia autoridades de distintos sectores de la administración y niveles de gobierno, en el sector privado pueden estar incluidos actores con distintos orígenes e intereses: económicos, comunitarios, académicos, entre otros. Tal articulación e interacción entre los distintos sectores y actores tiene lugar a través de variadas estructuras y mecanismos: redes, partenariados, arreglos institucionales, acuerdos, instancias y espacios de participación.

En general, la transición del gobierno a la gobernanza responde a un conjunto de factores o condiciones interrelacionadas, que han transformado el contexto de gobierno y por ende, la acción política. Como se pudo constatar en este artículo la emergencia de la gobernanza en los países desarrollados se ha expresado como un proceso de cambio complejo, integrado por distintas dimensiones que incluyen aspectos políticos, pero también otros con un claro

acento económico. Una tarea todavía pendiente en América Latina es la realización de estudios comparativos que permitan examinar: cómo ha tenido lugar la configuración de la gobernanza en distintos países y si hay coincidencias o no con los procesos vividos en los países desarrollados.

BIBLIOGRAFÍA.

- Borja, J. y Castells, M. (2004). *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información* (7ª. ed.). Madrid: Santillana. Brugué, Q. y Gomà R. (Coords) (1998). *Gobierno Local y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Denters, B. y Rose, L. (Eds.) (2005). *Comparing Local Governance. Trends and developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- Font, J. (Coord.) (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Goldsmith, M. (2005). *A New Intergovernmentalism?*. En B. Denters y L. Rose, (Eds). *Comparing Local Governance. Trends and developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Londres: Sage.
- Jouve, B. (2005). *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Le Galès, P. (2002). *European Cities. Social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Le Galès, P. (2002). *European Cities. Social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lowndes, V. (2005). *Something old, something new, something borrowed . . . How institutions change (and stay the same) in local governance*. *Policy Studies*, 26 (3): 291-309.
- Lowndes, V. y Pratchett H. (2008). *Public policy and social capital*. En D. Castiglione, J. van Deth, y G. Wolle (Eds.) *The Handbook of Social Capital* (pp. 677-707). Oxford: Oxford University Press.
- Lowndes, V. y Sullivan H. (2004). *Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together?*. *Local Government Studies*, 30, (1), 51–73.
- Mayntz, R. (1998). *New Challenger to governance theory*. Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. Traducido al castellano en A. Cerrillo i Martínez (2005). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*. Londres: Open University Press.
- Rhodes, R. (2000). *Governance and public administration*. En J. Pierre (ed.) op. cit. (pp. 54-90).
- Rhodes, R. (2006). *Policy network analysis*. En M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin (Eds.) *The Oxford handbook of public policy* (pp. 423–445). Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. (2007). *Understanding Governance. Ten years on*. *Organization Studies*, 28, 1243.
- Rhodes, R. (2011). *Waves of Governance*. En D. Levi-Faut. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Stone, C. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.

Stone, C. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15 (1), 1-28.

Stone, C. (2005). Looking back to look forward. Reflections on urban regime analysis. *Urban Affairs Review*, 40 (3), 309-341.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Sciences Journal* 155, 17-28.

Stoker, G. (2000). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. En J. Pierre (ed.) op. cit. (pp. 91-109).

Stoker, G. (2004). *Transforming Local Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Stoker, G (2011). Was Local Governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration* 89 (1), 15-31.