

## CAPÍTULO 64

### GOBIERNO Y GOBERNANZA: ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS SOCIALES DESDE LAS NUEVAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS SOCIEDADES LOCALES

**M<sup>a</sup> Teresa González Santos**  
Universidad de Málaga

#### Resumen

El trabajo que presentamos gira en torno a los retos de la Gobernanza en el nivel de gobierno local. El objetivo general del estudio reside en realizar un recorrido analítico de cómo puede implantarse la Gobernanza en las administraciones locales para el tratamiento y gestión de los problemas sociales desde las nuevas relaciones entre el Estado y las sociedades locales. Como objetivos específicos tenemos, en primer lugar, analizar la participación de los actores en este ámbito; en segundo lugar, desvelar las ventajas del ámbito local para el desarrollo democrático y de acceso a la participación; en tercer lugar, explicar el paso del Estado jerárquico tradicional al gobierno en red y, por último, en cuarto lugar, dilucidar las ventajas de la Gobernanza como paradigma para tratar los problemas sociales en el nivel de gobierno local. En cuanto a la metodología que guía el desarrollo de nuestro trabajo, está basada en la técnica descriptiva, realizando un recorrido razonado acerca del paradigma de la Gobernanza como nueva forma de gobernar. Finalmente, presentamos las conclusiones seguidas por una bibliografía de las fuentes consultadas.

**Palabras clave:** Gobernanza, administraciones locales, relaciones actoras, redes, democracia, participación.

#### 1. LA GOBERNANZA EN EL NIVEL DE GOBIERNO LOCAL

La Gobernanza es un nuevo arte de gobernar, que se suele confundir con la dimensión relacional, es decir, participativa o de cooperación público-privada o, también, con la colaboración institucional de la acción del Gobierno. Se asocia a la implicación de la ciudadanía para que el Gobierno actúe y produzca servicios a partir de las necesidades de ésta, y ofrecer una gestión de calidad. La participación ciudadana es fundamental para la calidad democrática de la Administración. Debido a la escasez de recursos públicos para satisfacer las necesidades de las sociedades modernas, se afirma que la interdependencia genera espacios de interacción para el desarrollo de proyectos para los cuales, es necesaria la colaboración público-privada.

La gestión de la interdependencia es un tema crucial para los gobiernos locales y territoriales. La Gobernanza, desde esta perspectiva, emerge como una dimensión que forma parte del modelo gerencial de recursos y servicios. Es una forma de gobierno

específica y su función es redefinir las funciones principales de gobierno, es decir, la función racional-legal; como proveedor y gestora de servicios; y la relacional de participación y cooperación. En esta dimensión de la Gobernanza, con respecto a las funciones principales de gobierno, se cruzan las relaciones, situándose la función racional como centro estructurador y director de esta nueva forma de gobernar (Pascual Esteve, 2007). Por tanto, en este nuevo modo de gobernar, la relación entre gobierno y ciudadanía varía. En el paradigma de la Gobernanza, el gobierno se relaciona con la ciudadanía como un organizador colectivo, promotor y articulador de la sociedad con los retos que ésta plantea.

Las funciones legales-burocráticas de provisión y gestión de servicios se articulan en la Gobernanza con el objetivo de la construcción colectiva del desarrollo humano. Entonces, las funciones del gobierno se estructuran a nivel de la gestión relacional. Este tipo de gestión específico está fundamentado en una serie de técnicas e instrumentos de cara a la construcción del desarrollo humano en un territorio. Los valores de la Gobernanza, como modo de gobernar son el respeto, la confianza, la racionalidad, la tolerancia y la colaboración. La gestión de la interdependencia no es lo mismo que la gestión relacional, ya que ésta es mucho más amplia. En ésta, el político tiene un papel de aglutinador y organizador de los distintos intereses de los actores hacia el interés general de la sociedad, de mejora de la organización y de garantizar la responsabilidad pública democrática.

La gestión relacional es la modalidad característica de la Gobernanza, y es el tipo de gestión pública que llevan a cabo los entes territoriales para aumentar la calidad, la intensidad y la diversidad de los intereses entre los actores sociales, institucionales y económicos, y los diversos sectores de la ciudadanía para mejorar la creatividad, la colaboración, la confianza y la cultura emprendedora y de acción cívica del conjunto de la ciudadanía, para conseguir el desarrollo humano (Pascual Esteve, 2007). Este tipo de gestión, la relacional, es propia de las sociedades inteligentes, de aquellas sociedades que estimulan las capacidades creativas y la solidaridad de los ciudadanos, pero sólo de las relaciones que afectan a la construcción compartida del desarrollo humano. Las relaciones que tienen más potencia en la transformación del territorio son:

*Las relaciones Intergubernamentales Multinivel.* De tipo territorial y las multilaterales entre gobiernos del mismo nivel territorial, tales como las intermunicipales y las interregionales.

*Las relaciones con instituciones.* Con centros de I+D, Cámaras de Comercio, Universidades, Fundaciones culturales y educativas, Iglesias, etc.

*Las relaciones con el sector económico privado.* Los sectores económicos productivos y financieros, empresas, confederaciones y patronales.

*Las relaciones con agentes sociales y profesionales.* Los sindicatos, colegios profesionales, asociaciones vecinales, movimientos sociales, etc.

Las relaciones destinadas articular el entramado social y fortalecer el capital social del territorio son:

*Las relaciones con las entidades sociales.* Las que median con las perspectivas de los movimientos sociales.

*Las relaciones orientadas a conseguir un espacio de interrelación entre entidades sociales.*

Las relaciones periódicas son:

*Las relaciones directas con los ciudadanos entre períodos de elecciones.* Con creación de dispositivos para la información, comunicación y deliberación y, así, poder conocer las opiniones, desafíos y necesidades por parte de los políticos, y dar respuesta a los intereses de la ciudadanía.

*La participación electoral.* Las elecciones democráticas son la garantía para asegurar las políticas y que éstas, traduzcan las necesidades de la sociedad. El principal elemento de éxito en la Gobernanza Democrática es la calidad de la representación política y un liderazgo basado en ésta.

Técnicas para la gestión relacional. Según Pascual Esteve (2007), existen una serie de técnicas que aseguran la eficacia en la gestión relacional, como son:

Los Planes Estratégicos. Son un instrumento para iniciar la Gobernanza territorial. Es la fase inicial de la gestión de la interdependencia, a partir de la cooperación público-privada y la participación ciudadana para dotar al territorio de una estrategia compartida entre los principales actores y el apoyo de la ciudadanía.

La negociación relacional de los conflictos públicos. La negociación relacional se caracteriza por el resultado que se persigue por parte de uno de los negociadores y éste es consolidar y mejorar la relación entre los protagonistas de la negociación y, así, ganar en confianza mutua y desarrollar proyectos a partir de la cooperación.

Técnicas de mediación. La Gobernanza territorial en la que los gobiernos locales y regionales, asumen la construcción colectiva del territorio, la mediación se muestra como una técnica “estrella”, aplicada por los profesionales de la política y de la Administración. El papel de la Administración es mediar para que un conflicto entre actores sociales sea encaminado hacia una solución y que en ella, la imagen y la confianza de las partes mejore entre ellas. El papel del gobierno es el de catalizador de una negociación, sin al mismo tiempo, ser parte de la misma.

Técnicas de participación ciudadana y soporte social de las políticas públicas. En la gestión relacional, son útiles los instrumentos y estrategias que se basan en procedimientos claros y sencillos, facilitando la expresión de ideas y dificultades sobre un tema y que impidan que se eternicen los debates. Ya que, la participación puede reducirse a pocos participantes y poco reflexivos, que están menos interesados en la argumentación que en la imposición por agotamiento. Los procedimientos que ayudan a generar colaboración, confianza y la responsabilidad de los ciudadanos para asumir los acuerdos que surjan, son los que legitiman objetivos y proyectos, favoreciendo un amplio apoyo de la ciudadanía.

Técnicas de gestión de proyectos en red. Son dos. La primera es la gestión dinámica de la red y comprende la inclusión de los actores clave para el fomento de proyectos que reafirmen los intereses comunes. Es la de gestión de estructuras para adaptarlas a los objetivos para las cuales se crearon, permitiendo crear una perspectiva común. La otra es el uso de matrices de actores en la dirección sistemática por objetivos, ésta es muy útil para la gestión de redes.

La gestión de la cultura emprendedora y cívica de la ciudadanía. La gestión de la cultura emprendedora desde el punto de vista de la Gobernanza Democrática exige una gran transparencia y el acuerdo democrático de los principales sectores de la sociedad para que puedan ser desarrolladas. Pero, hay instrumentos a corto plazo para llevarla a cabo. Uno de ellos es el “marketing interno”. Éste es una conducción de los ciudadanos hacia su identificación con el territorio. Esta operación es acertada desde la Gobernanza y ofrece una metodología desarrollada para crear una “marca del territorio”, construida por la ciudadanía, capaz de convencer y conmover. La gestión de una memoria colectiva destinada a generar la conciencia de una tradición con una mirada del pasado desde el futuro. Conciliar tradición y modernidad, a partir de un pasado que fundamente valores democráticos y solidarios (Puig, 2003).

“Coaching” para el liderazgo habilitador. En Gobernanza, el valor del político gana en protagonismo y peso específico por su papel de representante. Pero, para ello, se requieren habilidades como dialogar, comprender, escuchar, conmover y motivar para la responsabilización y la acción colectiva de la ciudadanía.

En Gobernanza, la gestión ya no es tanto de servicios como de desarrollo general, económico, social y cultural que entrecruzados producen un desarrollo ligado al territorio. A la hora de la presentación del balance de su gestión, el político necesita habilidades especiales, nuevas actitudes y formas como:

Técnicas de construcción de consenso. Son esenciales en Gobernanza. Existen varias metodologías, a parte de las ya mencionadas de negociación relacional y participación ciudadana. Entre las técnicas de construcción de consenso, tenemos: la capacitación del conjunto, el diálogo político, la evaluación de estrategias y las negociaciones basadas en los intereses.

El enfoque comprensivo en Ciencias Sociales. La comprensión de los actores y el análisis de los conflictos desde la percepción de las partes es imprescindible para el transcurso de la Gobernanza. Se trata de hacer comprensible la subjetividad de las acciones humanas y explorar el sentido que tienen para cada actor. Así, podremos objetivar los fenómenos sociales.

La dirección sistémica por objetivos. Los objetivos deben traducirse en proyectos y éstos deben concretarse de una manera innovadora. Las técnicas de dirección por objetivos son un instrumento adecuado para la gestión relacional, evitando los procedimientos protocolarios, más rígidos, para llegar a objetivos comunes al conjunto de actores del sistema social.

## 2. EL CAMBIO DE MODELO DE GOBIERNO: HACIA LA GOBERNANZA

El cambio del Estado a las redes supone la transición desde el gobierno jerárquico tradicional hacia el gobierno de las redes. La acción de gobernar pretende la solución de los conflictos sociales, pero éstos generan una tensión territorial. La articulación del gobierno con el territorio, el espacio que contiene una comunidad con unas capacidades de gobierno, se encuentra en un proceso de transición a causa de dos fenómenos: la globalización y el localismo (proximidad territorial). Estos dos procesos están erosionando el Estado-Nación, por arriba y por abajo. Las presiones de la globalización y el localismo están modelando un territorio que se organiza de modo reticular: la red. Ésta define tanto, la realidad del mundo actual como una nueva manera de gobernar ese mundo a través de nuevas formas de regulación; la nueva configuración en red de la sociedad y la economía y cómo ésta se adapta al territorio en la actual situación, la desaparición del anterior *continuum* territorial y la emergencia del paradigma de la Gobernanza, como nueva forma de gobierno en red.

Las redes de múltiples actores interdependientes con relaciones de consenso o conflicto y con una distribución del poder más o menos asimétricas son los nuevos espacios de regulación social. Después, las ideologías políticas determinarán las posiciones y los roles de cada actor (Brugué, Gomá y Subirats, 2002). Las redes de actores son variables independientes o explicativas de los contenidos y los rendimientos de las políticas, junto con otros de orden estructural. A partir de esto, hay que analizar dos cuestiones; una, en la que debemos definir el concepto de red desde sus elementos principales; y otra, en la que se abordarán qué mecanismos de gestión y liderazgo tienen las redes desde la perspectiva pública. La definición de red viene caracterizada por tres rasgos: la no existencia de un centro jerárquico y la interdependencia (heterarquías); dependencias mutuas a la hora de resolver problemas y la existencia de unas interacciones estables. Pero, si la organización jerárquica depende de la dirección de la cúpula, y el mercado tiene sus propios mecanismos de regulación ¿cómo puede dirigirse una red de actores y la regulación del conflicto social en el espacio de la Gobernanza?

En un primer momento, hay que gestionar las interacciones internas sobre una red de actores preexistente para activar, generar o intensificar interacciones y propiciar canales que serán utilizados hacia objetivos definidos desde la visión pública. Tras ésta, se activará la red y se pondrá en movimiento, remarcando las interdependencias para destacar los puntos nodales e impulsar las políticas. En un segundo paso, se fortalecerá la densidad relacional, minimizando los riesgos de la interacción: se explorarán los escenarios de suma positiva y se dispondrá de instrumentos de regulación de conflictos para reducir las incertidumbres. Y, por último, se promoverá la intermediación a través del liderazgo, buscando denominadores comunes para generar confianza, diálogo y consenso. Por lo tanto, la configuración de la red estará ocupada por las fuerzas capaces de generar objetivos estratégicos y la activación de relaciones, para construir espacios de intermediación y desbloquear debates enquistados. Esto no garantiza el control estricto del proceso, pero ayuda al aumento de la pluralidad pública (Kickert *et al.*, 1997). En ocasiones, la estructura de la red es poco propicia para ciertas políticas y debe alterarse e incidir en la configuración básica de la red, haciéndola más permeable para dar entrada y salida a los distintos actores, aumentando su densidad y su heterogeneidad. Incidiendo sobre las distribuciones del poder, y alterando las asimetrías de modo que la red no pueda ser monopolizada por ningún actor, se opera mediante la distribución de recursos normativos, económicos, simbólicos, etc. O en los valores y las percepciones desde la estrategia pública, introduce marcos de referencia, generando una hegemonía cultural a través del discurso y los paradigmas políticos, en concordancia con la estrategia de políticas que se quiere impulsar. El nivel local, como actor protagonista en el desarrollo, fruto de la posición de los fenómenos de globalización y localismo, es un elemento central, ya que los niveles locales de las regiones, ciudades, barrios y entes locales son considerados como sociedades, que además, presentan particularidades económicas y sociales y que se estructuran por medio de las acciones políticas locales (Brugué, Gomá y Subirats, 2002).

### 3. GOBERNANZA Y SOCIEDAD LOCAL

La idea de colectividad o sociedad local también puede estar propiciada por actores locales, es decir, no surgen espontáneamente. Pero, para asegurar que estas identidades se desarrollen, harán falta espacios y escenarios donde los actores locales se desarrollen y se conozcan, sobre la base del reconocimiento común y de proximidad y así, puedan colaborar para conseguir objetivos comunes de bien común. Aquí surge el concepto de capital social, que pone el acento en los componentes culturales y cívicos para el buen funcionamiento de los conceptos locales de cooperación y relación de las redes (Putnam, 1999). El trabajo del Gobierno local es procurar que su colectividad alcance sus objetivos, y en este aspecto, es fundamental la creación de los contextos donde los ciudadanos quieran y puedan participar, como dijimos anteriormente. El gobierno local tiene un rol de guía en los debates y discusiones, a través del cual, crear visiones comunes y asegurar los recursos más apropiados para que puedan materializarse, contando con los recursos público-privados. Es por ello que las estructuras políticas del gobierno local deben reunir la capacidad de dirección de una manera sutil y la creación de oportunidades para favorecer la participación de la ciudadanía.

La gestión de los problemas sociales que afectan a los ciudadanos, tales como la calidad de la enseñanza, el desempleo o la seguridad, necesita un liderazgo, no únicamente desde el gobierno, sino también desde la sociedad civil. El papel de éste es que actúe de forma colectiva y con eficacia para afrontar éstos y otros problemas cruciales para las sociedades locales en particular. El gobierno no debe actuar aumentando la provisión de servicios, sino comprometerse en obtener los resultados que espera la comunidad con los actores inversores locales. Para conseguir esto, en el marco del gobierno local y su territorio, en la Gobernanza Local, éste debe disponer de capacidad de apertura, de orientación de los

ciudadanos-clientes, de reflexión y de acción integrada. Aunque existen muchos más valores en el sistema de Gobernanza Local (Stoker, 1996).

La apertura como característica del sistema democrático, en el que tienen que estar todos los que lo integran, pero no por ello, tienen que participar todos en los asuntos públicos, ya que puede haber ciudadanos que decidan no invertir su tiempo en el activismo político o en asuntos de la comunidad. Lo que sí es importante en una buena administración, es que el sistema sea abierto, que no limite la disidencia y que reduzca la desventaja de los que tengan menos oportunidades de participar. Para Held (1987), la cuestión es que exista la correcta participación en el proceso de gobierno. El derecho de los ciudadanos y la oportunidad de participar en la vida pública tiene que estar reconocido, aunque no por ello, todos tengan la obligación de participar. Lo importante de la apertura es que no exige una continua participación directa a gran escala, sino que debe funcionar en base a la práctica democrática y garantizar el derecho y las posibilidades de participar. Así que, la apertura es un valor central en la Gobernanza Local. La orientación al ciudadano cliente, conlleva una participación de los ciudadanos que se refiere al consumo de un servicio. Estas intervenciones son de corta duración, de bajo coste para el ciudadano y debe ser respondida por la organización competente, aunque estas intervenciones no siempre conllevan la satisfacción del cliente. Pero, en ellas, se emplea poco tiempo y bajo esfuerzo. La reflexión es esencial porque los ciudadanos necesitan soluciones comunes a sus problemas comunes. Las visiones comunitarias derivarán en objetivos y políticas para el bien común. Las instituciones políticas locales deben habilitar escenarios para la reflexión colectiva, dada su accesibilidad y cercanía a las comunidades de ciudadanos.

La acción integrada en las sociedades locales modernas, no deben ser dependientes de la burocracia, aunque la burocracia efectiva y la habilidad profesional son componentes necesarios para la Gobernanza Local. La tarea de dirección del trabajo diario de gobierno, puede recaer en profesionales, administradores y otros empleados públicos, pero hay cuestiones muy importantes como la pobreza, el medio ambiente o la seguridad, que necesitan una capacidad de acción que va mucho más allá del papel tradicional de la burocracia. Para Stoker (2002), se deben combinar los recursos del gobierno con los de la sociedad civil. Este autor habla de la “capacitación” de la sociedad civil y otros hablan del papel “catalizador” del gobierno. La interdependencia del gobierno y de la sociedad civil para hacer frente a los retos socioeconómicos se centra, tanto en la cooperación y en la coordinación dentro del gobierno como entre el gobierno y la sociedad. Por lo tanto, el gobierno local debe habilitar espacios para la acción integrada.

La capacidad de cooperación de la comunidad es un recurso que emana del capital social. Éste es una combinación de diversos elementos tales como las redes de trabajo, la confianza, las expectativas, los medios de comunicación, las normas y sanciones, etc. Es un recurso muy complejo que fluye a través de la interacción y las relaciones entre los individuos, asociaciones y organizaciones. Se crea y se destruye, porque se basa en la confianza y una vez que se quiebra ésta, es muy difícil restablecerla. El capital social se crea y se facilita, dependiendo de los contextos. Las reservas de capital social preparan el terreno para que las acciones colectivas y de colaboración puedan llegar a su fin. Como formas de capital social, tenemos: las asociaciones de vecinos, asociaciones culturales, clubes deportivos, cooperativas, etc, y todas ellas forman las redes de organización social. Cuanto más complejas sean las redes sociales, más cooperación generan entre sus miembros para conseguir beneficios mutuos. La información fluye a través de las redes de trabajo, que están apoyadas en la honradez de los individuos, los grupos y las organizaciones. Las normas y las sanciones están para promover o inhibir comportamientos no deseados.



El capital social se basa en las relaciones entre sus participantes y éste tiende a acumularse con su uso: la colaboración produce más colaboración; la acción produce más acción. Pero, el capital social, no tiene dueño al ser intangible. Es creado, mantenido, inhibido o destruido por las interacciones, pero no pertenece a nadie. El trabajo en red, las normas y sanciones, la confianza y la honradez son favorecedores de la acción colectiva, ahorrando los costes de transacción necesarios para la seguridad, por ejemplo. Las reservas de capital social están relacionadas con la salud y la calidad de vida de los ciudadanos, con la activación de las instituciones políticas, aumenta la seguridad y hace que la economía crezca, ya que al disminuir los costes de transacción, se reduce el fraude, elevando el rendimiento económico. El capital social proporciona cohesión a través de las asociaciones y organizaciones civiles, relacionándose de una manera positiva con la Gobernanza. Es más, en los círculos de las autoridades académicas y de los políticos, se piensa que el capital social es la propia esencia de la Gobernanza por el papel que juega en los ámbitos políticos, sociales y económicos.

#### 4. CONCLUSIONES

En el arte de gobernar, asistimos a una crisis de los paradigmas tradicionales de modelos de gobierno representativo; modelo burocrático; de regulación; y una crisis de legitimidad que hace muy difícil la gobernabilidad de la sociedad. Así, estamos ante la emergencia del nuevo paradigma de la Gobernanza como respuesta a todos estos desafíos, como nuevo estilo de gobierno para la regulación de la complejidad social, a través del liderazgo, la coordinación, la cooperación, la movilización de recursos e integración de intereses fragmentados, la participación pluralista, la gestión de los procesos de organización complejos, con implicación para las Administraciones. Para afrontar todos estos retos en el gobierno local, éste ha de abordar los problemas desde dos perspectivas: gestionar y gobernar. Gestionar las instituciones locales, con el objetivo de la mejora de la calidad de la gestión y la prestación de los servicios municipales básicos para los ciudadanos, ya que su dimensión administrativa y política debe encuadrarse en la nueva reconfiguración de los escenarios, marcada por la globalización. Y, gobernar aumentando la capacidad de impulso y liderazgo desde los representantes políticos y con todos los actores para desarrollar una acción integrada que persiga el desarrollo en el interés del bien común. La Gobernanza, en definitiva, como una nueva forma de gobernar, basada en la participación ciudadana, el consenso social y la visión estratégica.

#### Bibliografía

- BRUGUÉ, J., GOMÀ, R., SUBIRATS I HUMET, J. (2002): "De la pobreza a la exclusión social: Nuevos retos para las políticas públicas", en *Revista Internacional de Sociología*, Nº 33, pp: 7-45.
- HELD, D. (1987): *Models of democracy*. Cambridge: Polity.
- KICKERT, W.J.M.; KLIJN, E.H., Y KOPPENJAN, J.F.M. (1997c): "Managing networks in the public sector: findings and reflections", en W.J.M. Kickert, E.H. Klijn y J.F.M.
- PASCUAL ESTEVE, J.M. (2007): "La Gobernanza democrática: un arte de gobernar para el progreso económico y social en ciudades y regiones", en *Regiones y ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: la Gobernanza democrática*. Junta de Andalucía: Consejería de Gobernación.
- PUIG (2003): *La comunicación cómplice con los ciudadanos*, Madrid: Siglo XXI.
- PUTNAM, R. (1993): "Making Democracy Work". Princeton: Princeton University Press.
- STOKER, G. (1996): "Redefining local democracy", en Pratchett, L: D. Wilson (ed.). *Local Democracy and Local Government*. Londres: MacMillan.