

# ¿Gobernanza local? La gestión pública local en el debate contemporáneo

Fernando M. Jaime

Universidad Nacional Arturo Jauretche

## Resumen

A partir de los años 80 y 90, a raíz de las reformas financieras y administrativas obligadas de los estados sociales para prevenir o superar sus crisis fiscales y administrativas, los gobiernos han dejado de ser los únicos actores que con sus burocracias llevan a cabo las políticas públicas y provee los servicios públicos y, en cambio, realiza ahora sus tareas públicas mediante varias formas de colaboración y asociación con actores privados y sociales.

Tanto en Europa como en AL, los gobiernos han paulatinamente abandonado su tradicional autonomía en la conducción de los asuntos sociales y, en consecuencia, comparten ahora información, análisis, recursos y poder con otros actores extragubernamentales (y hasta extraterritoriales) al momento de decidir y efectuar las decisiones de política y de servicios.

Esta ponencia analiza los nuevos conceptos de que aparecen en el debate contemporáneo (Gobernanza multinivel *-Multi-level governance-*, Gobernanza adaptativa *-Adaptive governance-*, Gobernanza como nueva modalidad de articulación entre actores -públicos y privados, estatales y públicos-, Gobernanza corporativa, etcétera) a la luz de los procesos de gestión pública local.

---

## A manera de introducción

A partir de los años 80 y 90, a raíz de las reformas financieras y administrativas obligadas de los estados sociales para prevenir o superar sus crisis fiscales y administrativas, los gobiernos han dejado de ser los únicos actores que con sus burocracias llevan a cabo las

políticas públicas y provee los servicios públicos y, en cambio, realiza ahora sus tareas públicas mediante varias formas de colaboración y asociación con actores privados y sociales.

La aparición en el lenguaje politológico y administrativo del término *gobernanza*, un término arcaico recuperado (“acción y efecto de gobernar o gobernarse”, Diccionario RAE) más que un neologismo de origen inglés. El término comenzó a usarse para denotar las *nuevas prácticas del gobierno*, que incorporaba las acciones de actores privados y sociales a sus actividades de provisión de bienes y servicios.

En un primer momento, durante el un periodo de enorme discusión en torno al concepto de gobernanza, la polémica estuvo centrada en gran medida en su denotación inestable, multívoca, y a la reticencia del medio académico y político a otorgarle validez empírica y/o gubernativa.

Así, el uso del término "gobernanza" en lugar de "gobierno" irrumpe como una forma de distanciamiento de los abordajes tradiciones de la administración pública y de las críticas de la burocracia. Sin embargo, los principales conceptos analíticos de la teoría de la gobernanza aparecen vinculados en una amplia variedad de contextos, que van desde el análisis de las relaciones internacionales en el "nuevo orden mundial" (Rosenau y Czempiel, 1992; Hewson y Sinclair, 1999), a la interacción de sectores políticos y económicos en el fomento de la democracia (Feng, 2005), o la gobernanza de Internet (Maclean, 2005). Hoy en día, "la teoría de la gobernanza" es un amplio paraguas, cubriendo casi cualquier modo no jerárquico de formación de la política ejercida por organismos oficiales gubernamentales que interactúan entre sí y con las organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, Rodas, 1997; Mayntz, 1998).

Cuatro principales influencias contribuyeron a la teoría de la gobernanza a un primer plano:

- ✓ El concepto de "gobernanza" fue utilizado en la década de 1990 asociado a la idea de "nueva gestión pública", básicamente a través de la *National Performance*

*Review* y del movimiento de la reinención del gobierno en los Estados Unidos. Estos autores trataban de dar cuenta de los procesos de implementación las políticas públicas no sólo a través de las burocracias gubernamentales sino también a través de una gran variedad de asociaciones público-privadas.

- ✓ Una influencia paralela en la década de 1990 fue la creciente importancia de las redes en el desarrollo y coordinación de políticas (*policy networks*): gobernanza se asoció con la creación de redes, mientras que el “gobierno” se asoció como un término con las tradicionales jerarquías burocráticas en la administración pública (Hajer y Wagenaar, 2003).
- ✓ En una tercera influencia, la teoría de la gobernanza en la administración pública hizo hincapié en el gobierno de sectores corporativos y sin fines de lucro, donde autores como Fishel (2003) analizaban el diseño de las juntas de gobierno que podrían dar a las organizaciones una ventaja competitiva a través de vínculos de la red.
- ✓ En cuarto lugar, la teoría de la gobernanza fue desarrollada por autores europeos que estos la vieron como una forma de conceptualizar los procesos democráticos de elaboración de políticas en el pasaje de los estados-nación a la Unión Europea. El concepto de gobernanza a varios niveles, con su énfasis en la interconexión de las comunidades políticas, parecía mejor calculado para reforzar los valores democráticos que hicieron las nociones tradicionales de control jerárquico ejercido por los burócratas de la UE aún más alejado de la gente que se había gobiernos nacionales

Por último, algunos abordajes insistieron en la idea de “gobierno corporativo” (*corporate governance*) que ya estaba en uso desde principios de los años 80 en el mundo de los negocios y se refería a la necesidad de mejorar la composición de la alta dirección de las empresas y de sus procesos de decisión, con el fin de prevenir errores directivos graves que perjudicaran a accionistas, trabajadores, proveedores y clientes de la empresa, el término de

gobernanza (governance), con la expresión “buena gobernanza”, hace su aparición en el mundo público en el reporte del Banco Mundial de noviembre de 1989: “El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”, cuyas ideas centrales fueron retomadas después en 1992 en el ensayo, “*Governance and Development*”. En el medio académico, su aparición emblemática se debe al libro, coordinado por Jan Kooiman, “*Modern Governance: New Government – Society Interactions*”, publicado en 1993, del que se han desprendido numerosas publicaciones.

Durante los últimos años algunos autores han observado la normalización del contenido conceptual del concepto de *gobernanza* y de su uso en el discurso sobre temas de gobierno. Así la idea de gobernanza está enfocada al proceso de gobernar del gobierno, el cual ha dejado de ser un proceso directivo indiscutido en su validez política y eficacia social, y se ha vuelto un problema cognoscitivo, en tanto se indaga sobre sus reglas, actividades, actores, instrumental y resultados. Dicho de otra manera, el concepto de gobernanza enuncia que el papel directivo del gobierno ha cambiado, en tanto es observable que el gobierno ya no decide de forma autónoma las políticas ni impone sus objetivos y actividades a las organizaciones económicas, sociales y ciudadanas, las cuales por su parte muestran que han abandonado su subordinación o ausentismo y tienen ahora un papel más influyente en la definición de las políticas públicas y servicios públicos y participan sistemáticamente en su implementación, evaluación y mejora. Las definiciones destacan además las formas de diálogo y negociación que practican los actores públicos y privados para ajustar sus intereses, conciliar sus diferencias y llegar a los acuerdos básicos que servirán de marco de referencia para elaborar las políticas y los procesos de servicio. En este enfoque descriptivo, gobernanza es un término acuñado o recuperado de modo deliberado para dar entender y resaltar que la dirección de la sociedad o el gobierno de la sociedad incluyen ahora más actores que el gobierno e implica más actividades que las gubernamentales.

## ¿Gobernanza local?

Un problema importante del proceso de normalización conceptual fue advertir que los teóricos de la Gobernanza, por el lenguaje de actores que empleaban, solían presentar al gobierno y al sector privado y al tercer sector como si fueran actores unitarios, integrados, estables, sin destacar su diferenciación interna de intereses, poderes y prácticas, sus tensiones internas, lo cual daba pie a considerar que la Gobernanza interactiva y asociada (multiactor y multinivel) iba a enfrentar muchos problemas en la elaboración de su contenido y en su operación o a dudar de que pudiera poseer superior responsabilidad y eficacia directiva respecto de la forma jerárquica y unitaria de gobernar. Las otras preguntas se concentraron lógicamente tanto en la dimensión institucional-política como en la técnico-administrativa de la Gobernanza.

Esta nueva identificación de las diferentes necesidades sociales en el ámbito urbano ha dado lugar a una nueva definición en las relaciones entre el Estado y los poderes locales, que ha fomentado el desarrollo en el ámbito municipal del concepto de *gobernanza local*. Este término, se refiere a la superación del paradigma de gobierno en el que la administración pública competente ostentaba el monopolio de poder político en aquellas áreas de gobierno dentro de su ámbito de actuación, por un nuevo modelo de gobierno en el que las políticas públicas se gestan como producto de la interacción y dependencia entre las instituciones y la sociedad en su conjunto. Este proceso genera la aparición de una red de actores de carácter privado que pueden actuar tanto a nivel nacional como local (ciudadanos a título individual, asociaciones de vecinos, grupos de empresarios, organizaciones no gubernamentales, etc.) y que interactúan con los diferentes poderes públicos, para poner en funcionamiento un nuevo sistema de gobierno.

En la actualidad son muchos los problemas que enfrentan los gobiernos locales de la región. El aumento de la desigualdad, el aumento de la pobreza, el crecimiento del desempleo, entre otros problemas, instala un creciente ambiente de desilusión y un potencial cuestionamiento a la capacidad de gobernar. Ello nos pone frente a tres aspectos interrelacionados pero analíticamente diferentes.

En primer lugar, la insatisfacción de las expectativas de los ciudadanos que juzgan cada vez en mayor proporción en forma negativa el desempeño de los gobiernos y, en general, de la

política como un todo y de todo lo vinculable con la política. Esta insatisfacción tiene muchas manifestaciones y sus indicadores van desde las encuestas de opinión pública hasta las manifestaciones públicas, que desembocan en crisis de gobiernos y en muchos casos hasta con el reemplazo de las autoridades electas.

En segundo lugar, las instituciones destinadas a procesar y canalizar las demandas, intereses y preferencias de la ciudadanía y de los grupos organizados, así como las reglas para la toma de decisiones. En muchos casos el armazón institucional con el cual se pretende enfrentar las tareas de gobierno es obsoleto y no permite la resolución de los conflictos en forma efectiva y legítima. Estos problemas institucionales tienen su manifestación en las reglas e instituciones que regulan la relación entre los poderes, así como al interior de los mismos; lo cual genera una creciente preocupación por las capacidades y los recursos institucionales con que cuentan los gobiernos para la deliberación y la toma de decisiones.

En tercer lugar, las políticas con las que responde el gobierno a las demandas ciudadanas, así como la capacidad para hacerlas efectiva a lo largo del todo el territorio. La creciente distancia en la calidad de vida de los diferentes grupos de la sociedad responde grosso modo a la calidad de las políticas públicas y de la vigencia del estado de derecho a lo largo de todo el territorio. En otras palabras, a la forma en que el estado se relaciona con su sociedad y su sociedad con el estado.

Estos tres grandes aspectos vinculan los problemas asociados a las expectativas ciudadanas; la capacidad de gobernar; y a la acción del gobierno y su calidad. En otras palabras, a la viabilidad y efectividad de un orden político legítimo, eficaz y justo.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha definido la “gobernanza local” como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos locales de un país a todos los niveles. Dicho ejercicio implica un compromiso formal de todos los mecanismos, procesos, relaciones e instituciones complejas, a través de los cuales los ciudadanos y grupos de una sociedad dada articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones e intentan mediar sus diferencias.

Entre estos procesos podemos referenciar:

- ✓ La introducción de nuevas formas de participación política locales implica nuevos mecanismos que impactan en los índices de desafección política y de descontento entre los ciudadanos con respecto a los productos del gobierno. Los niveles de participación electoral son (con excepciones muy contingentes) cada vez más bajos y los ciudadanos están también cada vez más dispuestos a participar en formas no convencionales de comportamiento político, resultando más activos en asociaciones y grupos de interés y menos interesados en la acción de los partidos políticos tradicionales. En estas circunstancias los políticos locales empiezan a desarrollar modos alternativos de gobierno (construir vínculos con los grupos de interés e implicar a los ciudadanos en la actividad política más allá de los cauces de la democracia representativa) ante la eventualidad de un decaimiento en la efectividad y legitimidad de sus políticas.
  
- ✓ Una mayor implicación del sector privado en las decisiones y políticas locales. Los líderes locales construyen alianzas con las empresas, comportándose ellos mismos como empresarios. Se interesan cada vez más por relacionarse y articular sus estrategias con el mundo empresarial al constatar también que las políticas de desarrollo económico lanzadas unilateralmente no han funcionado en la mayoría de los casos y la incorporación activa de los líderes del sector privado en dichas políticas contribuye a desbrozar el camino para el desarrollo de sus comunidades. Este aspecto relativo a la gestión hace énfasis en un “cliente-ciudadano” orientado a la acción; por otra parte, dos de los tres mecanismos específicos de responsabilidad que utiliza -administración por objetivos y competencia administrada orientada a la excelencia- han sido tomados de la administración de negocios. Ello no debe ser mal interpretado. Los principios que orientan la gestión pública continúan originándose en la teoría y en la ciencia política más que en la gestión de negocios. El objetivo es el interés público, no el lucro; el sistema de coordinación es administrativo y legal, más que dirigido por el mercado.

- ✓ La idea de gobernanza trae aparejada la idea de *buen gobierno*: es necesario analizar a nivel local las fórmulas institucionales puede ser útiles para evaluar el rendimiento y los resultados de los regímenes democráticos con división de poderes. Pero es importante diferenciar “*buen gobierno*” de “*mejores prácticas de gobierno*” en el sentido de prácticas que que debían ser emuladas por los gobiernos de los países. En este último sentido, la gobernanza fue considerada más bien un concepto ideológico, sustanciado por posiciones neoliberales de estado mínimo y por los supuestos privatistas de que los mercados representan un mecanismo descentralizado de autogobierno social de superior eficacia, sin la necesidad de una instancia autoritativa de gobierno. Muchos promotores del concepto de Gobernanza dieron además pie a estas consideraciones polémicas al hablar no necesariamente en modo neutral del “vaciamiento del estado” (*the hollowing of the state*) o de la posible opción de “gobernanza sin gobierno” (*governance without government*). Colomer y Negrete (2003) identifican la idea de gobernanza con aquellos elementos que, en un sistema de división de poderes, pueden producir una toma de decisiones efectiva en correspondencia con las preferencias de los votantes, sospechando además que estos elementos también aumentan el apoyo social y político al régimen y, por tanto, la durabilidad de la democracia.
  
- ✓ Por último, la existencia de una administración pública local imparcial y eficaz es un atributo básico de gobernanza. Este tipo deseable de administración pública obliga a las modernas sociedades democráticas a disponer de un empleo público profesional. El desarrollo de estas capacidades de coordinación estratégica de las políticas públicas es necesario para maximizar el impacto de las decisiones de inversión de recursos en prioridades sociales. Nuevamente, estas capacidades resultan particularmente deseables en escenarios institucionales de gobernanza multinivel y en especial cuando –como resulta frecuente- la implementación de las políticas requiere el concurso de redes de actores, públicos y privados, con intereses diversos. Estos mecanismos de gestión pública deben conjugarse con la existencia de sistemas efectivos de evaluación y responsabilización (*accountability*). El primer paso es la extensión de la transparencia en el acceso a la información sobre las

estructuras y el funcionamiento de los gobiernos y sus organizaciones, que debe estar, toda ella, sometida al escrutinio público sin más restricciones que las derivadas de la seguridad pública o los derechos de privacidad de las personas.