El desarrollo local como desafío político. Nuevas formas de gobierno y gestión participativa en el territorio

Por Rodrigo R. Carmona¹

I. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo central analizar desde una perspectiva teórica la importancia que asumen en los últimos tiempos las temáticas vinculadas a nuevas formas de gobierno, gestión participativa y toma de decisiones orientadas a estimular, desde una perspectiva más horizontal y concertada, procesos de desarrollo a nivel local. En primer término, se examinan las fuertes transformaciones que han experimentado las instancias tradicionales de gobierno y gestión a partir de la emergencia de perspectivas más amplias basadas en la interacción y participación de múltiples actores. Seguidamente, se analizan estos aspectos considerando la relevancia del contexto territorial y local y sus particularidades en términos de desarrollo. En última instancia y de manera tentativa, se discuten las distintas posibilidades de promover política e institucionalmente nuevas formas de gobierno y gestión pública orientadas a estimular procesos de desarrollo local, teniendo en cuenta los principales desafíos que presenta el escenario latinoamericano actual y argentino en particular.

II. Hacia nuevas formas de gobierno y gestión pública

En los últimos años las formas tradicionales de gobernar y gestionar las cuestiones de la sociedad han experimentado fuertes transformaciones. De una idea de gobierno donde el Estado se presentaba visiblemente como el centro articulador del poder político y detentaba el monopolio de la coordinación y la búsqueda del interés colectivo, se ha pasado a una situación en la cual se necesita de la interacción y participación de múltiples actores sociales y políticos para un mejor desarrollo de las

¹ Investigador-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

decisiones públicas. Para destacar este fenómeno la literatura especializada utiliza el término gobernanza (*governance*, en inglés), como proceso diferente al del gobierno tradicional que se sustenta fundamentalmente en relaciones centralizadas y jerárquicas entre gobernantes y gobernados (*government* en inglés). Este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales y privados (Maintz, 2000; Pierre, 2000 a y b).

El fenómeno de la globalización como la tendencia hacia un marco de mayor complejidad en el desarrollo de las sociedades establecen fuertes cambios en las bases tradicionales de poder y en el rol del Estado. La internacionalización de la economía, la redefinición del espacio de lo “público” y las mayores demandas sociales por participar en las decisiones, la importancia que asumen nuevas formas de política asociadas con prácticas más eficientes y transparentes, tienden a plantear nuevos esquemas de articulación de las decisiones de carácter colectivo. Desde esta perspectiva, la gobernanza aparece como un proceso donde los actores estatales y no estatales, las instituciones públicas y privadas, participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas.

La gobernanza supone, entonces, un fenómeno más amplio que los referidos estrictamente a la estructura clásica de gobierno en tanto plantea una modalidad de intervención que incluye un conjunto complejo y diverso de actores. El gobierno, desde una mirada tradicional, estaría contemplando “actividades sostenidas por autoridades formales”, en tanto que la gobernanza apuntaría a “actividades que son sostenidas por finalidades compartidas”(Rosenau, 1992). En este contexto, la coordinación haría referencia a acciones de diferentes actores y mecanismos de interacción, diversamente institucionalizados y formalizados, dirigidos a conseguir objetivos específicos tanto de índole económico, social como político (Jessop, 1995).

Es importante puntualizar, no obstante, que las definiciones y perspectivas vinculadas con la noción de gobernanza son diversas, dado la polivalencia de significados asociados con el término. Hirst (2000), en este sentido, destaca distintos usos del concepto: a) en el área de las instituciones y las relaciones internacionales, b)

en el desarrollo de la nueva gestión pública, c) en el marco del desarrollo económico, d) como *governance* en el plano corporativo, e) referido a las nuevas formas de coordinación de actividades a través de redes, *partenariados*, y *foros*.

Los variados enfoques que alcanza el concepto en los últimos años en el ámbito de las políticas y la gestión pública plantean perspectivas que toman en cuenta a la gobernanza como cualquier proceso decisorio en el cual se incorporan actores distintos del estatal en la formulación e implementación de las acciones, posturas que sostienen que dentro de la gobernanza sólo podrían considerarse determinadas redes organizadas y estables de carácter más genérico o restringido a nivel de coordinación no jerárquica y argumentos que consideran fundamentalmente el ámbito de política pública sobre el cual se desarrolla el proceso de gobernanza (Navarro Gomez, 2002).

La centralidad que se le otorga al Estado en los procesos de toma de decisiones a nivel de gobernanza es un tema fuertemente analizado. Las posturas van desde posiciones que destacan la centralidad y capacidad del actor estatal para dirigir a la sociedad desde una posición más amplia que la del gobierno tradicional, perspectivas que destacan principalmente la existencia de recursos sociales que pueden ser aprovechados como ventaja para el gobierno y posiciones que sostienen que en la gobernanza es posible encontrar las ideas de conducción, de dirección, pero sin la primacía que se le asignaba al Estado soberano, lo cual supone que deben examinarse nuevamente las interrelaciones que se desarrollan entre sociedad civil, Estado y mercado, y las recomposiciones entre estas esferas cuyas fronteras se borran (Peters 2000; Le Galès, 1995).

Como sugiere Maintz (2001:16), “de lo que se trata en realidad en la gobernanza moderna no es tanto de la pérdida de control del Estado, sino más bien de que éste cambia de forma. Los actores estatales que participan en las redes de política juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención. Cuando se delega la toma de decisiones a instituciones de autorregulación social, el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser ineficaz. En la gobernanza moderna, el control jerárquico y la

autodeterminación cívica no están opuestos, sino que se combinan entre sí, y esta combinación puede resultar más eficaz...”.

La gobernanza como proceso implica además ciertas condiciones para su desarrollo. Los prerequisites para una cooperación público-privada efectiva contemplan la presencia de actores públicos y privados con cierto poder para solucionar problemas, y la idea que éstos no pueden ser resueltos de manera individual por cada uno de ellos. Estos aspectos son en principio válidos para todos los niveles en los cuales se presentan dificultades, desde el nivel local o subnacional, el nacional o regional ampliado y el internacional (Maintz, 2001).

Dentro de este análisis es indudable que las diversas realidades presentan un escenario fuertemente heterogéneo. En consecuencia, la transición hacia nuevos esquemas de gobierno y gestión pública plantea la discusión respecto a los distintos elementos necesarios, desde lo gubernamental y en articulación con lo social, para el estímulo de procesos concertados de desarrollo con fuerte incidencia a nivel local.

III. Nuevas perspectivas y orientaciones hacia el desarrollo en los gobiernos locales

Las fuertes transformaciones vinculadas a la globalización de la economía, el rol del Estado-Nación, el desarrollo de nuevas demandas ciudadanas y los cambios en las formas y contenidos de las políticas, hacen resurgir la importancia de los territorios y establecen nuevos desafíos para el nivel local de gobierno en los distintos contextos.

El marco de globalización económica establece la intensificación de los flujos de intercambio (productivos, financieros y migratorios) entre las diversas sociedades y la instalación de nuevos paradigmas tecno-organizacionales intensivos en información y conocimiento. Las mayores posibilidades de comunicación global y los cambios en las pautas de localización de las empresas plantean un cuadro de intensificación de la competencia entre ciudades, regiones y actores locales, y a la vez diferencias y desequilibrios a escala territorial. En este contexto, los Estados-nación pierden

capacidad de regulación, dado que las organizaciones económicas más dinámicas se disocian de las fronteras nacionales y del control político al que estaban sometidas.

El rol del Estado se replantea también por procesos de reforma estructural a su interior, vinculados a la desregulación de actividades, privatizaciones, crisis fiscales y tendencias hacia la descentralización. Estos elementos se suman a las mayores demandas ciudadanas por nuevos modos de hacer política y participación, que se alejan de las prácticas tradicionales de los partidos políticos y se dirigen hacia formas alternativas y no convencionales. En tales circunstancias, los gobiernos locales están obligados a ser más flexibles e innovadores en un marco de mayor complejidad para la toma de decisiones y el estímulo al desarrollo.

Desde esta perspectiva, se hace interesante examinar la importancia que adquiere el territorio como lugar de construcción social y política e instancia organizadora del desarrollo. En efecto, Governa (2002:59) plantea que “el territorio constituye un espacio transformado por la acción de una determinada sociedad, pero al mismo tiempo, representa la condición reproductiva de la sociedad misma”. De este modo, el territorio aparece como el lugar donde se desarrolla un tipo de acción colectiva por parte de un conjunto heterogéneo de actores (públicos, privados, institucionales y sociales).

En la actualidad los procesos de globalización y división internacional del trabajo alargan la dimensión del territorio (y de sus actores) y obligan a repensar el fenómeno local contemplando la escala global y los distintos flujos que la misma conlleva. Esta fragmentación y rearticulación de los territorios (con sus diferencias acentuadas en términos sociales y económicos), lejos de eliminar la territorialidad la presupone, realzando la escala local/regional.

Esto nos sugiere, por lo tanto, que la variable territorial a nivel local se configura en una instancia de fundamental importancia para el desarrollo. En efecto, la transformación de la situación social y económica de un espacio local o regional, se basa en las potencialidades de dicho territorio (pensado desde una perspectiva abierta e interconectada con otros ámbitos) y está dirigido por un objetivo estratégico

determinado de manera colectiva por los distintos actores que conforman el proceso. Se considera, además, que el sustento de cualquier iniciativa orientada al desarrollo en el plano local debe pensarse como una concepción integradora, en términos amplios. Este proceso, que plantea la importancia de los actores y su entorno, se presenta como el resultado de una multiplicidad de acciones (económicas, sociales, políticas y culturales) (Arocena, 1995; Coraggio, 2004).

De esta forma, el territorio local, entendido como un entramado de actores y de recursos en una ciudad, región, pequeña localidad o consorcio de municipios, puede convertirse en un espacio de desarrollo, en tanto experiencia particular y no replicable, en la medida que se potencien las capacidades y los recursos allí existentes y se logre una mejor articulación entre los sectores e instituciones que dinamizan la vida de la comunidad y los procesos de escala supra-local vigentes. En un marco de globalización y revolución de las tecnologías vinculadas con la información, la comunicación y el transporte, el desarrollo desde lo local debe constituir el escalón inicial para avanzar hacia una estrategia sostenida del conjunto de la sociedad nacional.

Pensar un modelo de desarrollo desde el plano local supone claramente un proceso político de debate de los actores del territorio y la generación cada vez más patente de formas innovadoras de gobierno y toma de decisiones en términos de gobernanza. En este marco, la gobernanza urbana y territorial constituye un modo y un estilo específico de acción colectiva que se sustenta en la conformación de asociaciones y coaliciones de actores públicos, privados y sociales que se dirigen a resolver objetivos de manera conjunta. Esto plantea un tipo de gestión participativa de las cuestiones conformada de la interfase de las representaciones políticas estatales, sociales y económicas.

Desde esta perspectiva, la gobernanza surge como un proceso donde el rol del actor estatal se desplaza de un papel fuertemente decisional y jerárquico, característico de las formas más tradicionales de gobierno, hacia uno de acompañamiento y facilitación de las interacciones entre los sujetos participantes de los distintos lugares. Esto supone sistemas complejos de actores y diferentes formas de acción local, de carácter flexible e innovador, basados en la participación “desde abajo” de una multiplicidad de sujetos y el despliegue de procedimientos negociados a través de los

cuales se toman las decisiones y se generan las transformaciones (Bagnasco y Le Galès, 1997).

La cuestión de la gobernanza en un territorio aparece claramente vinculada a las relaciones que se definen y se conforman en base al consenso, la participación y el aprendizaje colectivo de los actores con sus distintas lógicas y posibles desacuerdos. La capacidad de integrar y dar forma a los múltiples intereses locales, representarlos hacia el exterior y generar estrategias más o menos unificadas a lo largo del tiempo aparecen como una de sus principales ventajas.

La gobernanza local conforma así un tipo particular de acción colectiva territorial cuyo eje está centrado en la construcción de nuevas modalidades de intervención y articulación más participativas y cooperativas entre los distintos actores e instancias institucionales, tanto formales como informales. Estas formas innovadoras de gobierno, gestión participativa y toma de decisiones en el territorio establecen un sistema complejo de relaciones e interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, cuyo resultado en términos de desarrollo dependerá de cómo se distribuya el poder entre esos actores de modo de favorecer una transformación efectiva del contexto socioeconómico e institucional.

IV. Algunas reflexiones a modo de conclusión

Las grandes transformaciones desarrolladas en los últimos tiempos en las formas de gobierno y gestión pública plantean la emergencia de enfoques más abarcativos que contemplen la articulación y participación de múltiples actores. El tránsito de un estilo de gobierno centralizado y jerárquico hacia prácticas más pluralistas y cooperativas en términos de gobernanza, supone claramente un profundo replanteo de los vínculos tradicionales desarrollados entre el Estado y la sociedad como de las formas de construcción de poder político.

El debate acerca de la gobernanza, en su origen limitado al marco europeo y anglosajón, adquiere recientemente en el escenario latinoamericano y argentino en

particular una fuerte importancia. Durante la última década y como consecuencia de las profundas transformaciones estructurales desarrolladas han venido apareciendo de manera incipiente modalidades más abiertas y cooperativas de gobierno, fundamentalmente en el plano local. El despliegue paulatino de mecanismos de articulación multiactoral junto a las distintas iniciativas dirigidas al mejoramiento del contexto socioeconómico territorial dan cuenta de estas tendencias de cambio en la escena local argentina.

Diversos aspectos se vinculan con el desarrollo de este proceso: la importancia que asume la escala local/municipal ante la descarga continua de tareas y responsabilidades del Estado central por las reformas de los años noventa; el mayor interés de la ciudadanía por participar en cuestiones relacionadas con su entorno cercano, la búsqueda de instancias más participativas y colaborativas ante la necesidad de relegitimación política de las autoridades en un marco de fuerte crisis institucional y el surgimiento de nuevos actores y/o espacios de decisión en el territorio.

En consecuencia, distintos desafíos se presentan como relevantes a la hora de promover nuevas formas de gobierno y gestión tendientes a estimular procesos de desarrollo local en el escenario argentino. En primer lugar, es de fundamental importancia generar cambios en el marco general del sistema político de modo de dar mayor contenido democrático a las instancias gubernamentales, en lo que respecta a recrear capacidad estatal y local con lógicas y acciones más eficaces, cooperativas y articuladas con la sociedad. Se requiere entonces una fuerte y renovadora acción del Estado, en tanto actor clave en la movilización de recursos y capacidades, en pos de favorecer espacios de concertación más plurales y legítimos en su concepción. En segundo término y como consecuencia de lo anterior, los gobiernos locales deben tender a facilitar procesos de diálogo, acompañamiento y colaboración entre los distintos actores de modo de implementar políticas públicas más legítimas y conformar proyectos estratégicos compartidos en las diversas comunidades. En esta tarea, la participación lejos de ser un obstáculo es un elemento indispensable para el despliegue de nuevos procesos de gobernanza en un marco de profundas reformulaciones entre el Estado y la sociedad. Pensar esto en el ámbito local supone entonces, una transformación de las prácticas políticas tradicionales y la construcción de un tipo de gestión más democrática y participativa que estimule el desarrollo en todos sus niveles.

IV. Bibliografía

- Arocena, J. (1995): *El desarrollo local un desafío contemporáneo*, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay.
- Bagnasco A. y Le Galès, P. (comp.) (1997): *Villes en Europe*, París, La Découverte.
- Becattini, G. (2003): *Luoghi, traslocali, benessere: Idee per un mondo migliore*, Lezione.
- Bolcan Goldstein, M. (2000): “Un lessico per le politiche urbane e territoriale”, *Territorio*, 13, p.122-133.
- Börzel, T. A. (1998) “Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks”, en *Public Administration*, Vol. 76, Summer 1998. pp. 253-273
- Bourdin, A. (2001): *A questão local*, Espacos do desenvolvimento, DP&A editora, Brasil.
- Brugué, Q.; Goma, R. y Subirats, J. (2002): “Gobierno y territorio: del Estado a las redes”, en Subirats, J. (comp.); *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los restos de la globalización*; Diputació Barcelona, Xarxa de municipios.
- Coraggio, J. L. (2004): “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo local?, en González Bombal, I. (comp.): *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, CEDES, CENOC, UNGS.
- Cruz, C. N. (2001): Gobernabilidad y 'governance' democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. Disponible en: www.iigov.org
- Cunill Grau, N. (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD, Editorial Nueva sociedad, Venezuela.
- Dematteis, G. (2002): “De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional”, en Subirats, J. (comp.); *Redes, territorios y gobierno...Op.cit.*
- Governa, F. (2001): “Del government a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció colectiva en el camp urbà i territorial”, en *Documents d'Anàlisi geogràfica*, N° 41, Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat de Girona, Barcelona. Pp. 43-62.
- Healey, P. (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Londres: MacMillan Press.
- Hirst, P. (2000): “Democracy and Governance” en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 13-35.
- Jessop, (1995): “The regulation approach, governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change”, *Economy and Society*, 24/3. p.307-333.
- Jolly, J. F. (2002): *Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas*, en <http://iigov.org>.
- Le Galès, P. (1995): “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45 N°1. pp.57-95.

- Mayntz, R. (2000): "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance' ". *Instituciones y Desarrollo*, 7, pp. 35-52. En: <http://www.iigov/revista/revista7/docs/mayntz.htm>.
- Muller, P. y Surel, Y. (1998): *L'analyse des politiques publiques*, Editions Montchrestein, Paris.
- Maintz, R. (2001): "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista Reforma y Democracia* , N° 21, Octubre, Caracas.
- Navarro Gómez, C. (2002): "Gobernanza en el ámbito local", ponencia en el marco del IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre de 2002.
- Pierre, J. (ed.) (2000a) *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierre, J. (2000b) *Governance, Politics and the State*. New York, MacMillan
- Peters, B.G. (2000): "Governance and Comparatives Politics", en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance*, Op.cit.. pp. 36-53.
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rosenau, J. N. (1992): "Governance, order, and change change in world politics" , Rosenau, A., Czempiel, E.O. (comp.): *Goverannce withwithout Government: Order and Change in the World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, p.1-29.