

Gestión de políticas públicas

Jordi Borja
Imma Quintana
Joan Subirats
Joan Prats

PID_00155967



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu

Índice

1. Gestión pública avanzada.....	5
1.1. El paradigma burocrático	5
1.2. Derecho administrativo tradicional y <i>management</i> científico	9
1.3. De la burocracia a la gerencia: contribuciones y límites de la nueva gestión pública	13
1.4. Nuevas tendencias en el derecho administrativo y el <i>management</i> de nuestro tiempo	20
1.5. La gobernanza como modo de gobernación de nuestro tiempo	26
1.5.1. Razones de la emergencia de la gobernanza	26
1.5.2. Clarificando el marco conceptual: gobernación, gobernanza y gobernabilidad	29
1.5.3. Principios de buena gobernanza	35
1.6. Republicanismo cívico y gobernanza democrática	38
1.6.1. ¿Buen gobierno sin ciudadanos virtuosos?	38
1.6.2. Conceptualización, defensa y elogio de la política	43
2. El gobierno local.....	51
2.1. La globalización y su impacto en las ciudades y en la gestión local	51
2.2. Gobiernos locales y sociedad urbana	55
2.2.1. Nuevos temas emergentes en las ciudades. Los problemas del tiempo, la edad, el género, la exclusión y la diversidad. ¿Nuevos Gobiernos para nuevas ciudades?	58
2.3. Sobre la gobernabilidad del municipio	67
2.3.1. Dinámicas multinivel y las nuevas formas de Gobierno local. Algunos problemas que afrontar	70
2.3.2. La gobernabilidad: redes y niveles locales	74
2.4. El Gobierno local: competencias y capacidad de acción en la ciudad actual	75
2.4.1. Nuevos roles y nuevas competencias	78
2.4.2. Las competencias locales deben adaptarse a la nueva sociedad urbana	80
2.5. Innovación política y participación ciudadana	81
2.5.1. Autonomía política local y capacidad innovadora	83
2.5.2. El Gobierno local, entre el Estado y la sociedad civil	87
Bibliografía.....	91

1. Gestión pública avanzada

1.1. El paradigma burocrático

A lo largo del último cuarto del siglo XX hemos visto discurrir en el ámbito de las ciencias de la administración un movimiento que nos ha llevado de la administración a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza. Este movimiento contiene el cambio de los paradigmas intelectuales que subyacen a las principales reformas administrativas impulsadas hasta mediados de los años setenta (administración o burocracia), desde mediados de los años setenta hasta mediados de los noventa (gerencia o *management*) y desde entonces hasta la actualidad (gobernanza).

Hasta mediados de los años setenta, las reformas administrativas se inspiraron en el modelo burocrático weberiano, sobre el que se construyó la arquitectura institucional del Estado democrático y social de derecho. Este modelo fue considerado a la vez como expresión de la racionalidad gerencial y de la racionalidad legal; es decir, como el más apropiado para:

- Garantizar la eficacia y la eficiencia de la acción administrativa.
- Alcanzar la sumisión plena de las administraciones públicas al derecho.

El modelo inspiró la construcción del llamado estado administrativo y fue el paradigma desde el que se desarrolló tanto la primera fase de las ciencias de la administración como el derecho administrativo del proyecto antidiscrecional.

El modelo de administración burocrática fue el paradigma inspirador de todo el movimiento internacional de reforma administrativa de los años cincuenta y sesenta. La racionalidad legal y gerencial burocrática, que ya había presidido la construcción histórica de los Estados liberales de derecho, fue también el modelo que inspiró tras la Segunda Guerra Mundial la construcción institucional tanto de los Estados en desarrollo como la de los grandes servicios nacionales del bienestar característicos del Estado social. Durante los años cincuenta y sesenta, el modelo burocrático no era una alternativa organizada entre otras, sino "el" modelo expresivo de la racionalidad legal y gerencial, de validez y aplicación supuestamente universales (de hecho, eliminado el elemento democrático, inspiró también el desarrollo administrativo de los países del antiguo bloque comunista).

Referencia bibliográfica

El contenido de este texto es una versión abreviada del capítulo 3 de J. Prats (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid/Barcelona: INAP/IIG (pág. 99-164).

El modelo o tipo ideal burocrático es muy conocido: supone que las organizaciones administrativas ofrecen intereses públicos perfectamente separados de los intereses privados de sus funcionarios; que este servicio se realiza con pleno sometimiento a las normas y planes vigentes, por lo que el comportamiento burocrático resulta perfectamente previsible y calculable; que los funcionarios se encuentran perfectamente separados del oficio que ocupan y que los oficios se encuentran jerárquicamente ordenados; que los funcionarios son seleccionados y promocionados en base al mérito; que la realidad en la que la Administración opera puede ser plenamente conocida por la cúspide jerárquica de las organizaciones; que éstas pueden traducir el conocimiento en planes o normas que serán ejecutados con plena fidelidad por la jerarquía de funcionarios según las tareas asignadas a cada puesto y oficio; que los funcionarios sirven exclusivamente a los intereses generales mediante la aplicación de los planes y las normas, y que para ello se encuentran estatutariamente protegidos frente a las presiones políticas y sociales; que los intereses generales son trascendentes y no inmanentes al juego conflictivo de los intereses privados; y que corresponde al Estado y a sus funcionarios el monopolio de su definición.

El tipo ideal weberiano de dominación legal se corresponde, a nivel político y jurídico, con la afirmación del principio de legalidad, que sigue y seguirá siendo un valor de civilización irrenunciable, una verdadera exigencia de la modernidad de los sistemas económicos y sociales, en la medida en que hace previsible las decisiones políticas y garantiza a la vez los derechos económicos de los ciudadanos por medio de la instauración del control judicial de la acción administrativa. Ahora bien, la racionalidad legal¹ es un valor político y jurídico no necesariamente democrático, ya que el principio de legalidad no presupone ni coincide con el Estado de derecho. El principio de legalidad es una exigencia funcional de la Administración de una sociedad moderna y, como tal, compatible con el autoritarismo político. La confusión establecida en España por los administrativistas durante el autoritarismo franquista entre el Estado de derecho y el principio de legalidad no debería borrar la diferencia de sustancia político-constitucional que existe entre los dos conceptos. Una cosa es servir a la legalidad y otra, muy distinta, al Estado de derecho. La Administración y los funcionarios españoles, hasta tiempos históricamente recientes, casi siempre han hecho lo primero; no obstante, por razones histórico-políticas, pocas veces han podido hacer lo segundo. Restablecer esta distinción en la conciencia y en las actitudes de los funcionarios es una de las exigencias del nuevo orden constitucional democrático.

Esta distinción entre mera legalidad y Estado de derecho es importante, ya que nos permite expresar las diferencias entre las burocracias autoritarias y las burocracias democráticas y, más adelante, la existencia en el seno de las burocracias de diferentes tradiciones culturales políticas (autoritarias o democráticas),

⁽¹⁾Para la confirmación de esta tesis, es suficiente consultar las páginas introductorias del *Derecho administrativo* de Ernest Forsthoff.

Referencia bibliográfica

Sobre la distinción entre el Estado de derecho y principio de legalidad podéis consultar:

Abendroth, W. (1976). *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona: Anagrama.

que explican muchas de las singularidades observables en las culturas organizativas concretas. Desde este punto de vista, debemos decir que muchas de las disfunciones observables en la burocracia española no son imputables a las disfunciones del modelo o tipo ideal de burocracia, sino al peso de la cultura política autoritaria en la historia contemporánea española.

Las denuncias de las disfunciones del tipo de organización burocrática empiezan con Robert K. Merton, que es el primero en manifestar que las organizaciones burocráticas conducen al desplazamiento de los objetivos, a la rigidez, a la incapacidad de adaptación a las situaciones nuevas y al ritualismo. Los **escalones de la disfunción burocrática** serían los siguientes:

- La burocracia exige la seguridad de las reacciones y la observancia estricta de las normas y las reglas.
- Este rigor tiende a subvertir el fin de la organización, que deja de ser la consecución de objetivos para transformarse en el cumplimiento de las normas.
- El desarrollo exacerbado de las normas impide la adaptación a las nuevas situaciones no previstas por los que las redactaron.
- Al final del proceso, las reglas establecidas para producir la eficacia en general terminan produciendo la ineficacia en los casos concretos, y las reglas pierden su utilidad y han de ser vulneradas.

Más evidentes aún son las disfunciones burocráticas cuando se las relaciona directamente con los valores de eficacia y eficiencia. De hecho, la superioridad del modelo de organización burocrática no sólo se ha querido fundamentar con las consecuencias antes descritas (previsibilidad, garantía de derechos económicos), sino también en la presunción de que el modelo aseguraba el cumplimiento eficaz de los fines de la Administración. Esta pretensión se encuentra hoy completamente cuestionada. García-Pelayo, por ejemplo, ya distinguía entre la racionalidad jurídica formal propia de la burocracia y la racionalidad material inherente a los valores de la eficacia y de la eficiencia.

En este sentido, Albrow expresaba que la racionalidad burocrática weberiana es una racionalidad formal que no indica nada sobre la eficacia de este modelo de acción. Como máximo, la racionalidad legal será un presupuesto para la eficacia, pero no la garantiza en ningún caso, por lo que cabe concebir perfectamente su coexistencia con la ineficacia. Y Blau continuaba y remataba la conclusión indicando que como la organización burocrática no garantiza sino la racionalidad legal o formal, y como la eficacia y la eficiencia son hoy valores irrenunciables de las organizaciones que los modelos burocráticos no garantizan, se necesitará, en definitiva, solicitar que se renueve desde sus propios fundamentos el concepto de racionalidad administrativa. En otras palabras, es necesario construir o evolucionar hacia modelos organizativos que,

Referencia bibliográfica

García Pelayo, M. (1974). *Burocracia y Tecnocracia*. Madrid: Alianza.

Referencia bibliográfica

Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. Londres: Pall Mall Press.

Referencia bibliográfica

Blau, P. (1955). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.

sin renunciar a los valores representados por la legalidad, asuman y traten de poner remedio a sus disfunciones mediante la introducción de valores, comportamientos y sistemas gerenciales en las administraciones públicas.

Estas críticas (y otras a las que después nos referiremos), cuando toman como objeto las verdaderas burocracias construidas en países de capitalismo industrial, se encuentran por lo general bien fundadas. Lo que carece de fundamento es trasladar estas mismas críticas a las burocracias altamente imperfectas de muchos de los países iberoamericanos, a las que Max Weber llamaría burocracias patrimoniales o con escasos elementos de racionalidad. Esta categoría de la burocracia patrimonial ha sido por lo general ampliamente desconocida. Se ha tendido a ver en ella una degradación del modelo burocrático que, por lo demás, ya no hacía falta recuperar, pues se trataba de reformarlo gerencialmente. Se ha ignorado así que constituye una categoría diferente que en sí misma es uno de los más serios obstáculos para el desarrollo. La ya amplia literatura que correlaciona los índices de desarrollo weberiano de la Administración Pública con el crecimiento, y hasta con la reducción de la pobreza, resulta muy significativa en este punto.

Weber ya señaló que si el capitalismo moderno no es compatible con el patrimonialismo, el capitalismo orientado políticamente y el gran comercio capitalista sí lo son. El patrimonialismo obstaculiza las innovaciones económicas ante el peligro de que éstas alteren los equilibrios sociales. Es incompatible con la calculabilidad indispensable para el capitalismo moderno. En su lugar, aparecen la imprevisibilidad y el voluble arbitrio de los funcionarios cortesanos o locales, el favor o el desfavor del soberano y sus servidores. En estos sistemas, mediante un hábil aprovechamiento de las circunstancias y de las relaciones personales, un simple hombre privado puede perfectamente obtener una posición privilegiada que le ofrezca posibilidades de lucro casi ilimitadas. El Estado patrimonial se resuelve en un haz de privilegios, en un lugar de explotación para la formación de fortunas, y da vía libre –allí donde la subordinación a la tradición o el estereotipo no impone límites definidos– al enriquecimiento del propio soberano, de sus funcionarios cortesanos, favoritos, gobernadores, mandarines, recaudadores, procuradores y vendedores de gracias de todas clases, de los grandes comerciantes y capitalistas en su calidad de arrendadores de contribuciones, proveedores de la casa real y prestamistas, mientras que, a la vez, el favor o el desfavor del soberano, los privilegios y las confiscaciones crean y aniquilan continuamente nuevas fortunas. Si la burocracia patrimonial funciona bien, el Estado tenderá a generar toda clase de monopolios y empresas fiscales.

La burocracia patrimonial puede racionalizarse gerencialmente, como hicieron las reformas del despotismo ilustrado en Europa y algunas reformas de los autoritarismos latinoamericanos, pero nunca será una burocracia weberiana, un modo de dominación racional y legal, ni permitirá el desarrollo capitalista orientado a la producción y consumo de masas. El capitalismo estatal patrimo-

nial ha sucumbido históricamente y, aunque ha tratado a veces de enmascarar su naturaleza bajo un manto social o populista, sus rendimientos económicos y sociales han oscilado entre la mediocridad y el desastre.

Frente a la ignorancia del dato básico de las burocracias patrimoniales, nuestra tesis fue siempre que las reformas administrativas en América Latina debían orientarse, prioritariamente, a la creación de verdaderas burocracias weberianas, como elemento imprescindible en la construcción del Estado democrático de derecho. Esto representaba una tarea hercúlea, pues exigía a las nuevas clases políticas democráticas ir prescindiendo del manejo patrimonial del Estado para producir gobernabilidad interna en sus partidos políticos respectivos; ir renunciando a la voluntad arbitraria en la toma de decisiones ejecutivas para garantizar a los operadores económicos la previsibilidad y valoración de las decisiones, etc. Exigía, en definitiva, ir creando lo que el juez Posner ha denominado "eficiencia externa de la Administración" o grado de eficiencia que el comportamiento administrativo es capaz de inducir en los actores económicos privados.

Pero se decidió ir por otros caminos: una vez se creyó haber provisto de seguridad jurídica mediante los sistemas regulatorios a los grandes inversionistas privados extranjeros que apostaron por las privatizaciones, se mantuvo el régimen de no seguridad jurídica inherente a las burocracias patrimoniales –lo que produjo fenómenos que se mueven entre el capitalismo de camarilla y la informalidad económica– y se prometió (como en tiempos del despotismo ilustrado) que se "racionalizaría" la Administración patrimonial. Ahí estaba la nueva gestión pública para legitimar la operación.

1.2. Derecho administrativo tradicional y *management* científico

El paradigma tradicional del derecho administrativo, resumido por algunos como el "proyecto antidiscrecional", no sólo es coherente, sino que se implica necesariamente con el paradigma del *management* representado por la teoría clásica de la burocracia y la ordenación científica del trabajo. En otras palabras, conforme a los respectivos paradigmas iniciales, derecho y *management*, racionalidad legal y racionalidad gerencial de las administraciones públicas, no sólo no son antinómicos, sino que se implican y superponen mutuamente, como consecuencia de la asunción por ambos de unos mismos supuestos, valores, problemas y métodos.

Esta hipótesis se corresponde con posiciones doctrinales muy generalizadas. Como señala Arthurs, los supuestos conceptuales y las percepciones ideológicas del paradigma del derecho administrativo se corresponden plenamente con el sistema de dominación legal-racional de Weber. Como hoy subraya con aparente unanimidad la doctrina angloamericana, la afirmación del dualismo entre la sociedad civil y el Estado, la creencia en la posibilidad de programar normativamente toda la acción estatal y la necesidad por parte de los agentes económicos de asegurar la máxima predictibilidad de las decisiones públicas

situaron el proyecto intelectual del derecho administrativo en la producción y ejecución correcta de las normas y en la consiguiente reducción del espacio de la discrecionalidad, prácticamente identificada entonces con la arbitrariedad, al considerarla un espacio exento de derecho, un indiferente jurídico.

Este proyecto se corresponde e implica con el derivado de la racionalidad burocrática weberiana y con la ordenación científica del trabajo o primer *management*. Procede dar aquí por conocidos el concepto y los rasgos² del tipo ideal de burocracia de Weber.

La línea de pensamiento organizativo conocida como "ordenación u organización científica del trabajo", aunque concernida directamente con el problema de la eficiencia en la organización y no del poder en la sociedad, coincide plenamente con los supuestos del tipo ideal de dominación legal de la concepción weberiana. Taylor compartía plenamente la visión maquina de la organización. Creía que ésta –como cualquier otra parte de la realidad– se encuentra gobernada por regularidades definidas, por leyes que pueden ser descubiertas mediante la observación y la experimentación, las cuales, una vez conocidas, permitirían determinar la forma de ejecución objetivamente mejor para cada tarea. Estos supuestos llevaban necesariamente a separar al trabajador del puesto de trabajo y a la planificación o la formación de la ejecución; centraban la función de las ciencias del *management* en el descubrimiento de principios organizativos y en la generación de técnicas de gestión de pretendido valor universal, y basaban la función de los directivos o *managers* en cuidar de la correcta formulación y ejecución de las normas y principios organizativos.

Como se sabe, **la sintetización por Woodrow Wilson de la teoría burocrática** y la ordenación científica dará nacimiento a la ciencia de la administración norteamericana, que se moverá inicialmente sobre estos mismos supuestos. En efecto, en su "El estudio de la Administración Pública", Wilson estableció **cuatro premisas mayores**:

- La gobernación consiste en dos procesos separados: la política y la administración.
- La administración puede y debe constituir el objeto de una ciencia diferente de la política.
- El estudio científico de la Administración Pública conduce al descubrimiento de principios nemotécnicos análogos al de las leyes en las ciencias físicas.
- La aplicación de tales principios asegurará una mayor economía y eficiencia.

⁽²⁾Baste con señalar que, conforme al propio Weber, la burocracia es un tipo organizativo racionalmente superior a todo lo otro conocido ("un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa en relación con las demás organizaciones de la misma forma en que una máquina en relación con los métodos no mecánicos de fabricación"), con el correlato lógico de que el progreso administrativo pasa por la tarea de la implantación universal del tipo burocrático, es decir, de estructurar normativamente el universo de los comportamientos organizacionales. Las normas organizativas, según Weber, pueden ser jurídicas o técnicas, pero el conocimiento y la aplicación de unas y otras exigen un conocimiento especializado, que es el propio del burócrata o administrador público, que debe ser dotado de un estatuto jurídico especial que marque la nítida separación entre sociedad y Estado, política y administración.

Esta concepción de la Administración como racionalidad meramente instrumental o técnica parece que fue tomada por Wilson de la misma tradición germánica del Estado orgánico que inspiró el gran trabajo de Weber. Sus raíces pueden llevarse hasta el espléndido panfleto de Kant, de 1784, titulado "¿Qué es la Ilustración?", en el que se celebra la emancipación de la humanidad del yugo del mito y de la autoridad externa mediante el ejercicio de la razón. Para Kant, la habilidad para hacer público el uso de la razón constituye la medida de la libertad humana. Sólo el uso de la razón crítica permite que los seres humanos podamos trascendernos en nuestras actuales circunstancias mediante la realización de juicios que aspiran a la validez universal. Pero en la construcción del derecho administrativo y de la ciencia de la administración norteamericanos las elaboraciones hegeliana y weberiana de la racionalidad pesaron más que la idea de la razón y el racionalismo de Kant.

Hegel también enfatizó la habilidad de los seres humanos para alcanzar la libertad mediante la aceptación de deberes autoimpuestos y fundados en la razón. Pero Hegel creía que el Estado moderno representaba la autorrealización de la razón no como ideal kantiano, sino como la consecuencia racional de toda la historia previa. El poder del pensamiento crítico hace al ser humano racional; pero, para Hegel, lo que hace al mundo racional es el aparato del Estado. De ahí su concepción de la burocracia como una clase universal de servidores civiles capaces a la vez de sobreponerse y mediar entre los particularismos producidos inevitablemente por las relaciones económicas de poder y por la competencia por recursos siempre escasos. Como es bien sabido, la apreciación acítica que Hegel hizo de la dominación burocrática en su propia sociedad se convirtió en el punto de partida de la crítica de Marx al propio Hegel y al aparato estatal en general.

A diferencia de Hegel, Marx veía la organización política de su tiempo como profundamente irracional. Para él, la combinación de la racionalidad técnica con la irracionalidad social derivada de la dominación clásica se producía en las relaciones alienadas de producción. Para Marx, el ideal kantiano y hegeliano de la autorrealización sólo podía proceder del ejercicio colectivo de la razón instrumental en una comunidad en la que las exigencias de la planificación resultarían transparentes y, en tanto que científicas, serían percibidas sin contradicción por unos productores técnicamente sofisticados. Esto lo llevaba a tratar a la burocracia de manera periférica y superficial, a negar la necesidad de una mediación política y a abogar por el autogobierno como superación del aparato del Estado. Viendo al Estado burocrático como el instrumento de una clase particular, Marx negó el propósito universal que Hegel había atribuido a la Administración Pública. En la concepción marciana, contrariamente, la burocracia no era sino la expresión mistificada y mistificadora de la alienación social; lejos de mediar la sociedad en su totalidad, la burocracia no es sino la expresión y el instrumento a la vez de la división social.

Para Weber, en cambio, la burocracia era el medio inevitable para vincular la razón y el conocimiento y hacer posible a la vez las relaciones capitalistas. Weber enfatizó la relación simbiótica entre razón y legitimidad y afirmó que era dicha relación la que hacía posible la dominación social en la era moderna (capitalista). Aunque reconoció muy distintos tipos de racionalidad, enfatizó la racionalidad instrumental inherente a la acción intencional. Esta racionalidad³ al servicio de la acción intencional presupone una concepción social cuyos valores últimos se refieren a la eficiencia más que a la ética. Y su plasmación será la organización legal-racional o burocracia que expresa la preeminencia de la racionalidad instrumental en la sociedad moderna.

⁽³⁾Esta racionalidad es el "constructivismo racionalista", que tanto criticarán Hayek o Popper, en su aplicación a la sociedad como conducente al régimen totalitario.

Los **criterios o exigencias** de esta organización eficiente en la que se plasmaba el ideal de racionalidad instrumental de valor pretendidamente universal son:

- Selección y promoción de los funcionarios exclusivamente a partir del mérito (superando las concepciones patrimonialistas inherentes al clientelismo político del sistema de cesantías o despojos).
- Definición y delimitación de las funciones oficiales exclusivamente en función de reglas impersonales.
- División sistemática del trabajo.
- Jerarquía imparcial de oficios.
- Capacitación de los funcionarios en función del conocimiento y manejo de reglas técnicas y normas jurídicas.
- Consistencia y regularidad de los actos administrativos, que deberían producirse por escrito.
- Prohibición de propiedad de los medios de administración y de adquirir o transferir los oficios o cargos públicos.
- Sometimiento a un jefe de Estado elegido o monárquico.

Resulta innecesario subrayar que tanto los servicios prestados a la humanidad por esta concepción como sus grandes inadecuaciones (bien por la idealización de la realidad que supone, bien por la ambivalencia moral a la que puede conducir) han ayudado a construir el Estado liberal y social de derecho, pero también los Estados fascistas que llevaron a la Segunda Guerra Mundial y, en menor medida, los Estados comunistas, ya que en éstos los elementos burocráticos se mezclan con los patrimoniales.

1.3. De la burocracia a la gerencia: contribuciones y límites de la nueva gestión pública

Como hemos podido comprobar, la crítica a la burocracia weberiana viene de lejos. En absoluto procede sólo de la nueva gestión pública. Los valores de eficacia y eficiencia se encuentran en la base de la crítica, aunque dichos valores no fueron sino valores subordinados en la construcción del Estado de derecho. También hemos podido comprobar cómo el *management* se instaló inicialmente en un paradigma coincidente con el burocrático, y se encuentra parcialmente vigente. Fue la conjunción de Weber con Taylor lo que originó el "*management científico*". Y, de hecho, aún hoy, cada vez que nos planteamos la realización de un volumen importante de tareas simples y repetitivas que se han de ejecutar con precisión y coherencia por los trabajadores, la conformación organizativa que resulta más racional en términos de eficacia y eficiencia será lo que Mintzberg denominó "burocracia maquinal".

Una crítica muy compartida desde los años cincuenta fue el llamado "círculo vicioso burocrático", que se expresaba en la priorización de los medios sobre los fines, la desconsideración de clientes y usuarios, las diferentes manifestaciones de alienación de los trabajadores (desmotivación, absentismo y rotación excesiva, chapuzas, conflictividad costosa y estéril, etc.), a lo que se suele responder con más control, es decir, con nuevas reglas y más centralización, lo que produce el efecto de incrementar los mismos problemas, exigir nuevos controles y así sucesivamente. La exposición que hiciera Crozier hace más de cuarenta años sigue resultando lúcida y vigente.

Con todo, la mayor crítica realizada a las organizaciones burocráticas era la de su resistencia al cambio. Y a medida que el entorno se hacía más dinámico y la eficiencia adaptativa pasaba a ser criterio fundamental de evaluación organizacional, esta crítica fue ganando relieve. Se vio, en efecto, que las burocracias son organizaciones incapaces de corregirse según sus propios errores, ya que éstos y las disfunciones que los expresan constituyen elementos esenciales del equilibrio del sistema. En las organizaciones no burocráticas o poco burocráticas el cambio puede ser casi constante, porque sus agentes operativos, que conocen bien los problemas de la organización y tienen las soluciones de cambio, tienen también poder para introducir directamente la innovación o capacidad para conectar rápidamente con quien tiene la autoridad para introducirla. Nada de esto sucede en la organización burocrática, pues en ella los agentes operativos no tienen poder de iniciativa, los centros de decisión están lejos de los problemas operativos, las diferentes categorías de personal están concentradas y aisladas y el sistema de información nunca acaba de funcionar por medio de la línea jerárquica. El resultado es que la organización burocrática no puede aprender lo necesario para cambiar y adaptarse permanentemente y sin una crisis general global.

Por otra parte, ya en los años cincuenta y sesenta, muchos autores habían puesto en evidencia la pretendida universalidad del modelo burocrático, señalando muchas de sus insuficiencias y límites. Herbert Simon desarrolló una teoría de la organización partiendo del concepto de que sólo era posible una "racionalidad limitada", lo que cuestionaba un supuesto fundamental de la racionalidad burocrática. Michel Crozier puso sucesivamente de relieve la incapacidad de las organizaciones burocráticas para adaptarse progresivamente a los cambios del entorno, así como la imposibilidad objetiva de erradicar la discrecionalidad en la actuación administrativa y la existencia de poderes fácticos y de reglas informales dentro de la organización. Niskanen y otros pusieron de relieve cómo los burócratas no eran sólo servidores de los intereses generales, sino también personas atentas en primer lugar a sus propios intereses funcionariales. Numerosos estudios empíricos cuestionaron la imparcialidad política, económica y social real de los funcionarios públicos.

A partir de los años setenta, los cambios crecientes del entorno en el que operan las administraciones públicas llevan al abandono de la idea de un modelo organizativo de racionalidad universal. Desde entonces, la teoría organizativa se instalará en la contingencia estructural. Ya no se reconoce ningún tipo ideal organizativo como el encarnador de una racionalidad supuestamente universal. La racionalidad de la estructura organizativa dependerá de su adaptación a toda una serie de contingencias internas o externas a la organización, como el tamaño, complejidad, tipo de tecnología utilizable, grado de dinamismo y turbulencia del entorno, etc.

Por otro lado, el carácter centralizador y uniformador de las grandes burocracias del bienestar hace que no sean capaces de adaptarse a la diferentes situaciones de los usuarios y beneficiarios del sistema: entra en crisis la planificación nacional y la provisión de prestaciones uniformes en el terreno sanitario, educativo y de los servicios sociales; contrariamente, el principio de igualdad ante las prestaciones exige ahora tomar en cuenta la diversidad de los usuarios, lo que resulta incompatible con la uniformidad del modelo burocrático y plantea la necesidad de la devolución o descentralización de los servicios, así como la participación creciente de profesionales, empresas y usuarios en su diseño y prestación. Desde la teoría democrática se cuestiona también la irresponsabilidad de las burocracias, su deferencia o connivencia hacia los grupos de interés privilegiados y la incapacidad de los políticos para asegurar su dirección y control efectivo.

Pero aunque la contestación al pretendido valor universal del modelo burocrático viene de antes, tal como hemos comprobado, las críticas no se tradujeron en reformas administrativas hasta que la crisis fiscal del Estado, unida a la crisis democrática de la delegación, la percepción cívica de la irresponsabilidad y alejamiento de las burocracias, la irrupción de las nuevas tecnologías, el primer impulso de la globalización y, con todo ello, el incremento de la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades, hicieron necesario acudir a nuevas ideas capaces de inspirar las reformas necesarias. Así, desde

mediados de los años setenta no comienza una era de cambios, sino un cambio de era –el inicio del paso de la sociedad industrial a la llamada sociedad de la información y del conocimiento–. Y esto afectó también a la hegemonía del modelo burocrático.

La nueva gestión pública ha sido el paradigma de reforma administrativa prevaleciente hasta mediados de los años noventa, acompañando a la hegemonía de la agenda neoliberal antes descrita. Naturalmente, no se aplicó en todos los países por igual: tuvo gran influencia en los países angloamericanos –aunque con grandes diferencias entre ellos–, menos en los países nórdicos y escasa en los países de matriz latina y germánica. En España, su influencia práctica fue escasa y desigual. La nueva gerencia pública ha impregnado, desde luego, el discurso sobre la Administración Pública, y ha legitimado la fuerza que los gerentes han tomado en muchas administraciones, especialmente locales y autonómicas.

Como ha señalado Guy Peters, las reformas desarrolladas a la sombra de la nueva gestión pública responden a un cuerpo de ideas desigualmente compartidas. Entre las que sí gozan de consenso, figuran las que explican que el desempeño de la función pública mejora cuando:

- Los gerentes saben lo que se espera de ellos y los resultados son medidos con relación a tales expectativas. La gestión debe, pues, estar orientada a resultados fijados políticamente y ser técnicamente medibles.
- Los gerentes disponen de cierta discrecionalidad y de la flexibilidad necesarias en el uso de recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. La discrecionalidad y flexibilidad necesarias son controladas, principalmente, mediante la evaluación de resultados.
- La autoridad operativa es delegada desde las agencias centrales y las unidades centrales de los ministerios a favor de los niveles y unidades operativas.
- Las decisiones y controles gubernamentales se focalizan en los productos y los resultados más que en los insumos y los procedimientos.
- Los gerentes responden tanto del uso de los recursos como de los resultados que producen con éstos.

Estas ideas fueron, y en gran parte son, casi unánimemente compartidas. Probablemente, llegaron para irse acrisolando en diferentes momentos de una cultura administrativa renovada.

Referencia bibliográfica

Peters, G. "Governance without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration, Research and Theory* (vol. 8, núm. 2, pág. 223-243).

Sin embargo, como ya hemos expuesto, la nueva gestión pública vino acompañada de otras ideas mucho más polémicas, mucho menos compartidas y de durabilidad más problemática. Entre ellas, están las que dicen que el desempeño mejora cuando:

- El ciudadano-cliente tiene la posibilidad de elegir entre oferentes de servicios públicos.
- Los servicios del Gobierno son terciarios.
- Las organizaciones públicas se gestionan por imitación de la gestión privada.
- La provisión de servicios se separa de la formulación de políticas.

Otra clave no suficientemente considerada para entender la crisis del paradigma burocrático y uno de los fundamentos de la nueva gestión pública es la correspondencia entre burocracia y delegación. Un supuesto básico de las reformas y la legitimidad burocrática es que el poder soberano del pueblo es ejercido representativamente por el Parlamento. Pero éste, al no poder conocer todos los detalles de una sociedad compleja, delega buena parte de su ejercicio en el poder ejecutivo, que se estructura burocrática y departamentalmente. La Administración burocrática es una organización por departamentos o ministerios.

La institución de la responsabilidad ministerial por los actos departamentales expresa la unidad de concepción y dirección, tanto de las políticas sectoriales como de la correspondiente normativa reglamentaria.

De este modo, para la actuación administrativa se postula una doble legitimidad:

- Democrática, que deriva del ejercicio de poderes delegados por el Parlamento, representante de la soberanía popular.
- Legal y técnica, derivada del cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos, tanto en garantía de los derechos de los administrados como de la eficacia y eficiencia de la actuación administrativa.

Sin embargo, la delegación del legislativo en el ejecutivo y la estructuración departamental de éste abrió en la burocracia un inmenso poder político, de hecho, no sujeto a verdadero control democrático. Si la alta burocracia, a la que se supone un cuerpo técnico que actúa imparcialmente al servicio de los intereses generales, sólo puede responder legalmente, la responsabilidad política por los actos ministeriales sólo corresponde al ministro. Pero si el poder decisorio real se encuentra, en gran parte, en manos de los altos funcionarios, que, además, ejercen una buena dosis de discrecionalidad, entonces resulta

Reflexión

En el Estado neocorporativo característico de la Europa continental de posguerra, la delegación se efectúa de hecho a favor de un espacio de concierto y decisión tripartita entre Administración, empresario y sindicatos.

que o bien el ministro –único con legitimidad democrática y responsabilidad política– está a merced de sus funcionarios (los franceses dicen que el ministro se casa con su Ministerio), o bien la Administración está fuera de control. O ambas cosas a la vez.

El hecho universalmente reconocido es que la alta burocracia se encuentra con un espacio inmenso para desarrollar sus propias políticas y hasta coaliciones, y que las burocracias pequeña y media tienen un amplio margen para desarrollar sus intereses corporativos. Todo ello, claro, en nombre de la mejor defensa del interés general. La literatura del *public choice*, pero no sólo ella, puso ampliamente de relieve cómo el fallo de la delegación burocrática abría espacios de oportunidad para el desarrollo de los intereses particulares de los burócratas.

Una de las propuestas más interesantes del movimiento de la nueva gestión pública consistía en restablecer el control político democrático sobre los agentes burocráticos mediante la reducción, en lo posible, de las ambigüedades de la delegación. La idea principal era que los ciudadanos, mediante sus representantes políticos, retomaran el control del Estado, desplazado de forma impropia a las manos de los burócratas y de los grupos de interés (recuérdese el carácter neocorporativista que acompañó, en muchos casos, a la agenda socialdemócrata). Y para ello era necesaria una profunda transformación de la organización y del ámbito del Gobierno. Conviene remarcar este aspecto, pues la representación normal gerencial de la nueva gerencia pública tendió a subrayar el cambio del control y responsabilidad por cumplimiento de normas y procedimientos, al control y a la responsabilidad por logro de resultados, enfatizándose los valores de la economía, eficacia y eficiencia (las famosas tres "Es"), frente al valor de la legalidad administrativa, lo que es una oposición falsa. Lo que los "gerencialistas" suelen olvidar es la finalidad política y democrática a la que también respondía este movimiento: recuperar la definición y la realización de los intereses generales por los políticos representantes democráticos del pueblo soberano.

Para ello habría que volver a conceptualizar las relaciones entre política y administración, separando institucionalmente la concepción de la ejecución de las políticas. Para evitar lo que se ha llamado desviación burocrática y neocorporativa (la desviación de los intereses generales a favor de los intereses de los funcionarios o las asociaciones empresariales o sindicales), se resolvió separar la concepción y formulación de las políticas y las estrategias de su ejecución. Así, la concepción y formulación de políticas y estrategias se asignaría a los ministros políticamente nombrados y a un *staff* de expertos completado por consultores contratados (modificándose de este modo la idea de los anteriores gabinetes ministeriales); mientras que la ejecución se asignaría a los funcionarios públicos, ahora conceptualizados como gerentes públicos. De esta manera se acotaría y reduciría la responsabilidad de los primeros, que ya no abarca la ejecución, sino sólo la formulación de las políticas; y la relación entre políticos y gerentes públicos se configuraría como una relación entre principal y agente.

Para que el agente actuara en función de los intereses generales definidos por el principal resultaba conveniente que se concentrara en un sector o área de acción específicos. Cuanto más claras y menos conflictivas resultasen las metas y los objetivos propuestos al agente, menor discrecionalidad tendría éste para asignar recursos a los diferentes programas y, de este modo, podría concentrar su discrecionalidad técnica en la mejor manera de alcanzar los resultados específicos predeterminados en el contrato de gestión o agencia. Esto, obviamente, determinaba una tendencia al estrechamiento y sectorialización de la acción administrativa, que también tiene sus inconvenientes, como después veremos. Al mismo tiempo, el control y la responsabilidad de los gerentes, dado el amplio margen de discrecionalidad técnica que se les reconoció, exigían poner en práctica medidas de evaluación del desempeño, expresadas normalmente en indicadores (que se completaron, en algunos países, con medidas de transparencia y control social). Cuanto más se simplificaran las tareas, más fácil resultaría medir el desempeño gerencial. La gestión pública superaría de este modo las viejas negociaciones entre intereses y funcionarios públicos. Por fin, la gestión de los asuntos públicos podría basarse en resultados.

La nueva gerencia pública asumió que todo el desempeño podía ser medido y que el principal poseía suficiente conocimiento para fijar unilateral o negociadamente los objetivos de desempeño del agente. De este modo, se abrió paso a la contractualización de los servicios, ya fuera con agentes estatales, corporaciones locales, el sector privado u organizaciones no gubernamentales. Se asumió que al ciudadano, ahora conceptualizado como cliente, no le interesaba la naturaleza del ente prestador del servicio, sino el estricto cumplimiento por éste de los términos contractuales con el principal. Los contratos de gestión y su supervisión por el principal eran la garantía de que no prevalecerían los intereses de los agentes, ya fueran funcionarios, empresas u organizaciones no gubernamentales.

Pero desde mediados de los años noventa, pasada ya más de una década desde el inicio de las reformas inspiradas en la nueva gestión pública, se constata que, evaluados por su propio estándar (la restauración de la responsabilidad y la eficacia del gobierno), los resultados del movimiento han sido, cuando menos, equívocos. Muchos autores observan que en los países de tradición británica, tras las reformas, el Gobierno es menos responsable y no más eficaz que antes. Ello se debe principalmente a dos razones, ambas relacionadas con la teoría de la agencia subyacente al movimiento:

- Nuevamente se ha revelado imposible separar la concepción de la ejecución, la política de su implementación. La distinción entre principal y agente no ha podido mantenerse porque la fijación correcta de las metas y objetivos en los que se concretan los intereses generales no puede hacerse sin el conocimiento que sólo se revela durante la ejecución o implementación. La formulación de políticas es un estadio inicial del ciclo de las políticas públicas. Y ésta se va reformulando a medida que avanza la implementación y, con ella, el conocimiento antes no disponible y que ob-

tienen los implementadores públicos y privados de su propia experiencia o de la relación con los usuarios o clientes. En Gran Bretaña, la experiencia muestra que, a pesar de los grandes esfuerzos desarrollados para fortalecer las capacidades de formulación y supervisión de los ministros, las agencias ejecutivas acaban desarrollando casi un monopolio de la experticia en el respectivo ámbito de política. Conscientes de ello, los ministerios tienden a inmiscuirse en los detalles operativos de la agencia para afirmar sus poderes de dirección. Pero, por su parte, el ministro puede inhibirse de los defectos de ejecución, con el pretexto de que su responsabilidad se agota en la formulación. No parece que la configuración organizativa fundada en la relación principal-agente haya mejorado la pretendida responsabilidad política democrática.

- Al estrechar y simplificar los programas para hacer posible la evaluación por resultados, se ha dificultado considerablemente la coordinación y la colaboración interadministrativas, y con los sectores empresariales y sociales. La nueva gerencia pública, con su visión de la Administración pública como una constelación de agencias ejecutivas, no ha tenido en cuenta que la mayoría de los bienes públicos o intereses generales de los que depende el bienestar de nuestro tiempo no obedecen a la acción de un único departamento y agencia, sino que requieren la capacidad de coordinación y colaboración entre una pluralidad de actores públicos, privados y civiles. Los grandes desafíos del bienestar de nuestro tiempo (seguridad, libertades, competitividad, servicios de cohesión social, inmigración, educación, empleo de calidad, gobernanza global, etc.) no se corresponden con las jurisdicciones departamentales y no pueden ser alcanzados sólo con la acción pública.

En el año 2003, la OCDE, quizá el organismo que con mayor convicción, impulsó la versión "eficientista" de la nueva gestión pública, que revisaba las reformas de los años ochenta y noventa desde el supuesto obvio, pero antes no proclamado, de que "aunque es ciertamente más deseable un gobierno más eficiente, la sola eficiencia no es garantía de un mejor gobierno". Y buscando las razones de por qué las reformas quedaron muy por debajo de las expectativas, avanzaba las siguientes:

- La tendencia a transponer al conjunto de los servicios públicos las ideas de gestión que enfatizaban los sistemas formales de especificación y medición no se hallaba bien fundada. Porque aunque es importante fijar mejores metas, objetivos y mediciones en el Gobierno, hay que reconocer que esta aproximación tan formalizada tiene severas limitaciones cuando se trata de actividades complejas, de las que muchas constituyen el núcleo o el corazón del sector público. Esta aproximación fracasó ya hace décadas no sólo en el sector privado, sino también en el sector público de las economías estatales planificadas, precisamente porque no es capaz de tratar

problemas complejos y porque existen límites a la información disponible o que es posible procesar.

- No se tuvo suficientemente en cuenta que el Gobierno, a pesar de su tamaño y complejidad, constituye una sola empresa. Los gobiernos operan en un marco constitucional unitario y dentro de un cuerpo unitario –aunque no necesariamente uniforme– de derecho administrativo. Su desempeño viene determinado por la interacción entre varios procesos: el de formulación y gestión de políticas, el proceso presupuestario, el de gestión del servicio civil y el de responsabilidad, todos dentro de una determinada cultura político-administrativa. Obviamente, la reforma de cualquiera de estos elementos implica a todos los demás.
- No se comprendió que la gestión pública no se justifica sólo por la provisión eficaz y eficiente de servicios públicos, pues implica también valores más profundos directamente deducibles del orden constitucional en los que la gestión pública debe enmarcarse. En tal sentido, la idea de la independencia profesional del servicio civil (para asegurar la continuidad no partidista de las políticas públicas) se expresa más efectivamente en la cultura del servicio civil que en las relaciones principal-agente. Cambiar los sistemas de incentivos de los servidores civiles podría socavar inadvertidamente esta independencia profesional o algún otro valor fundamental del buen gobierno, como la habilidad de los servidores civiles para trabajar colectivamente.

Referencia bibliográfica

OECD (2003). "Public Sector Modernization". *Policy Brief* (octubre, pág. 3).

1.4. Nuevas tendencias en el derecho administrativo y el *management* de nuestro tiempo

Los mismos hechos que generaron el dispar movimiento de la nueva gestión pública permiten comprender y constatar que tanto el paradigma tradicional del derecho administrativo como del *management* se hallan en crisis, y que existe un amplio y profundo movimiento de renovación, observable internacionalmente. Como señala Galligan, "los administrativistas perciben hoy no sólo que las concepciones tradicionales del *rule of law* y los valores y principios en los que se basa son instrumentos inadecuados para encarar los problemas de legalidad y legitimidad del Estado moderno, sino también que el desarrollo de los nuevos instrumentos requeridos está conectado directa e inevitablemente a las grandes cuestiones de la teoría política, constitucional y organizativa".

La crisis o inadecuación de instrumentos procede, en primer lugar, de la contradicción entre el derecho administrativo del "proyecto antidiscrecional y la revisión judicial" y las exigencias de legitimación del Estado social. Tal contradicción, cuya constatación es también una constante del derecho administrativo y la ciencia de la administración norteamericanos, ha podido obviarse mientras el desarrollo económico y el incremento del gasto social no han conocido límites. De este modo, Estado de derecho y Estado social han podido

coexistir como dos legitimidades paralelas y complementarias, que se ignoraban desde su respectiva irrelevancia. Y, en este contexto, todas las llamadas a la renovación del derecho administrativo, aunque no faltaron y procedían de voces claramente autorizadas, tuvieron escaso eco doctrinal y nula influencia práctica. Pero la crisis económica de los años setenta y la correspondiente crisis fiscal del Estado alteraron completamente la situación. En los años previos, respondiendo a un imperativo constitucional pero carente de dominio jurídico, el desarrollo del Estado social generó indeseables efectos perversos en forma de corporativismo social y burocrático, clientelismo político, arbitrariedad y derroche de recursos. La crisis fiscal del Estado destapó todas las perversiones expuestas e hizo entrar en crisis al propio Estado social.

La comunidad académica internacional ha asumido los retos planteados por esta crisis y, en la búsqueda de nuevas fórmulas de legitimación o "governabilidad" correspondientes a nuestro tiempo, está produciendo progresivas e importantísimas respuestas en el ámbito político y de la teoría organizativa. En particular, en este último y en el del *management* público que le corresponde, se ha abandonado el tipo ideal burocrático como paradigma universal de racionalidad organizativa, para pasar a una teoría organizativa que se instala en la contingencia y sitúa la racionalidad del diseño organizativo y la gestión de los recursos en función de la naturaleza de las tareas, el tipo de entorno y el nivel tecnológico existentes en cada caso. Y de entre las consecuencias que de ello se desprenden queremos resaltar tres:

- El reconocimiento de la racionalidad de la fragmentación organizativa de las administraciones públicas (difícilmente compatible con la concepción estatutaria de la Administración Pública) y la necesidad de producir nuevos instrumentos y fórmulas de integración.
- La necesidad de una teoría de la decisión administrativa, asimismo plural, que reconozca diferentes grados de necesaria discrecionalidad y contemple, en dicha discrecionalidad, la oportunidad de desarrollar nuevas formas de racionalidad mediante la incorporación a una renovada teoría del control de los hallazgos de la teoría de la organización y las políticas públicas.
- La urgencia de desarrollar nuevos marcos conceptuales y técnicas instrumentales con las que responder al reto de las nuevas relaciones interorganizativas, públicas y privadas, que son condición de la gobernabilidad de nuestro tiempo.

Afortunadamente, todos estos esfuerzos se están viendo correspondidos por una renovada teoría del derecho público, exigida ya desde las otras ciencias de la administración, desde la conciencia creciente de la insuficiencia de las aproximaciones no jurídicas del fenómeno administrativo, dada la necesidad de "institucionalizar", es decir, enmarcar y traducir legalmente, las nuevas soluciones e instrumentos para la gobernabilidad o legitimidad del orden social

y político actual. La demanda por un derecho público renovado puede observarse en la creciente importancia de los estudios jurídicos en los planes de estudios de *management* público. Y la respuesta del derecho administrativo, aunque necesariamente retardada, está siendo cada vez más importante y prometedora. En este sentido, quizá merezca la pena referirse al modo como se están viviendo todos estos procesos en la casa madre del derecho administrativo latino, o sea: Francia.

Ya en 1993, la conocida revista *Politiques et Management Publique* dedicó un número especial al tema, "Droit et Management Public". El número se encabeza con un excelente trabajo de un sociólogo, Patrice Duran, que llega a la conclusión de que, en la situación actual, "resulta claro que el *management* público necesario no podrá hacerse al margen del derecho; pero el derecho tampoco podrá ya prescindir del *management*". Para Duran, las dificultades para la necesaria articulación de las dos disciplinas no proceden de los saberes concernidos, cuya sinergia le parece evidente, sino del conflicto entre los expertos y sus respectivas posiciones de poder. La colaboración exige, no obstante, más allá de las inevitables querellas corporativas, superar la concepción simplista de la racionalidad instrumental común tanto al *management* de las "técnicas de gestión" como del positivismo legalista.

Desde la obra monumental de Herbert Simon se ha puesto fin a la ilusión de un mundo simple y ordenado en el que se conjugarían jerarquía y competencia, en el que el pensamiento dirigiría la práctica y en el que las consecuencias son previsibles. Lejos de ello, vivimos en el mundo de la racionalidad limitada, lo que obliga a instalar el *management* no en el mundo del control, sino en el de la responsabilidad. Gobernar deja de ser el cumplimiento de reglas y normas para convertirse en la gestión de una acción colectiva cuyos agentes manejan márgenes inevitables de libertad y en la que la fijación de fines y resultados resulta tan problemática como la movilización de los recursos y la determinación de las consecuencias. El *management* deja de ser concebido principalmente como planificación y control para visualizarse ante todo como dirección, estrategia o política o, mejor, como asunción de la responsabilidad por la acción colectiva.

El nuevo *management* público rompe con el *management* científico y con la racionalidad instrumental universal del *one best way*, al afirmar que la dirección responsable de la acción colectiva no puede visualizarse sólo en función de la aplicación del conocimiento científico a los asuntos prácticos, pues implica también, irremisiblemente, la acción humana, y ésta no puede entenderse ni reducirse a la lógica de aplicación de la ciencia. La dirección de los asuntos públicos es asunto de conocimiento y de acción, pero el uso práctico del conocimiento científico no puede garantizar ningún resultado "científicamente" preestablecido.

No hay, ni ha habido ni puede haber, un *management* público ni privado que sea simple aplicación de las ciencias del *management*, como tampoco puede concebirse una práctica jurídica exclusivamente en función de la aplicación de las normas. Cuando se hace así, se confunden los planos de la ciencia y de la acción, y se cae en el error de evaluar la práctica con los criterios de la ciencia, ignorando que pertenecen a planos diferentes, que el mundo no puede plegarse a la voluntad y que resulta perverso pretender sustituir la autoridad del político por la del experto. La acción tiene sus propias reglas, que no son las del pensamiento. La ciencia del derecho no es el derecho práctico, del mismo modo que las ciencias del *management* no son el *management* y no pueden, por sí solas, pretender definir lo que es digno de interés. Wildavsky no se ha cansado de recordar que la "cogitación" pertenece a un orden diferente al de la "interacción", y que la elaboración de soluciones intelectuales no significa en absoluto su puesta en práctica. Como le gustaba señalar:

"Quienes toman las decisiones son los individuos; pero lo que determina los resultados son las interacciones".

El *management* resulta así, ante todo, un conjunto de prácticas servidas por la reflexión, en el que se mezclan necesariamente el pragmatismo y el conocimiento científico. En tanto que práctica, el *management* se define menos por las disciplinas científicas en las que puede apoyarse (variadas y contingentes) que por el uso que efectivamente hace de éstas, siguiendo diferentes combinaciones en función de cada tipo de problema que se deba resolver. Desde esta concepción, el derecho desempeña, con relación al *management*, un triple rol:

- Es el marco institucional en el que nacen las organizaciones y que construye la libertad de acción de los actores.
- Es el instrumento para la obtención de finalidades específicas.
- Es el objeto de la práctica gerencial en la medida en que ésta, a la vista del proceso de aplicación o inaplicación de las normas, se constituirá en agente para su defensa o su modificación, y ello tanto con relación al derecho-institución como al derecho meramente instrumental.

Para entender debidamente lo anterior es necesario situarse en una concepción no positivista del derecho, es decir, superar una concepción que identifica la norma jurídica con un orden que sólo debe ser obedecido; que distingue netamente el derecho y los hechos, y que confunde el derecho con la burocracia por extender la juridicidad a toda relación intraorganizativa. La metáfora del derecho como reglas de juego es válida, pero a condición de aceptar que las normas forman parte del propio juego, ya que los actores, aun orientados y constreñidos por las normas, retienen espacios de libertad de cuya interacción puede resultar la evolución o cambio de las propias normas. Si el derecho puede analizarse como marco institucional y como instrumento, como restricción y como recurso, es precisamente porque su utilización está siempre sujeta

a una apreciación subjetiva. No existe un determinismo estricto, y sobre este dato se erige tanto la concepción actual del *management* como la concepción renovada del propio derecho. Haciéndose flexible, y más incierto y dinámico, cuanto más libres e interdependientes resultan los actores, el derecho queda marcado por la ambigüedad y la aleatoriedad, y así ha de integrar la incertidumbre en su propio concepto, desde el reconocimiento de que no existe una racionalidad prescriptiva capaz de guiar por sí sola el comportamiento humano.

El derecho, como el *management*, está abandonando la ilusión de un mundo hecho de unidad y certidumbre por la constatación de un mundo real y actual de complejidad, diversidad e incertidumbre. El derecho ya no puede pretender señalar lo que debe ser, pero sigue resultando fundamental para definir el espacio del comportamiento aceptable, en el que los individuos pueden organizarse. Desde esta concepción, de sabor claramente neoinstitucionalista, el derecho se convierte en proveedor de seguridad, en reductor de incertidumbres, y permite así incrementar la libertad de los individuos, cuyo desarrollo es el espacio específico del derecho instrumental.

Desde estas premisas es posible constatar cómo la renovación del *management* público, por un lado, y la del derecho administrativo, por otro, fueron sentando, a lo largo de los años noventa, bases claras y precisas (valores, supuestos, problemas y métodos) para una interacción fecunda entre ambos saberes, tanto a nivel académico como de la práctica profesional de la dirección pública. A título meramente enunciativo, destacaremos las líneas seguidas por este movimiento renovador:

- Como consecuencia del abandono de la universalidad de la racionalidad organizativa burocrática, la nueva racionalidad *managerial* plantea la necesaria diversificación organizativa y de régimen jurídico de las administraciones públicas. La vieja concepción de la Administración como persona jurídica única dotada de un estatuto jurídico se hace altamente inadecuada, dado que el conjunto de tareas, entornos y tecnologías que se han de desarrollar en cada caso plantea la racionalidad de una diversidad organizativa, de privilegios administrativos, de régimen de recursos humanos y financieros y de otros modos de actuación y relación con los ciudadanos u otras organizaciones públicas y privadas. En definitiva, el derecho administrativo debe hacerse necesariamente más complejo y plural, tal como ya ha sucedido con el *management* desde su instalación en la teoría de la contingencia, y asumir el riesgo de fragmentación derivado de la nueva racionalidad, así como el reto de encontrar las nuevas formas y mecanismos de integración cuyo afinamiento y desarrollo son unas de las grandes tareas comunes al derecho y al *management* público renovados.
- El *management* público ha abandonado el concepto y la técnica de la planificación normativa, así como la rígida separación entre planificación y ejecución que de ella se derivaba. De este modo, ha anticipado el camino

que actualmente comienza a recorrer el derecho administrativo: revisar la teoría tradicional de la programación de la Administración por la ley y abandonar el correspondiente concepto de Administración como ejecución normativa, y sustituirlo por la idea básica de disposición de recursos (humanos, financieros, tecnológicos) para fines, en marcos normativos determinados y en diferentes entornos, pero cada vez más cambiantes y complejos. La ley ya no sólo es una norma abstracta y general que contiene en sí la ratio de toda futura decisión administrativa, sino que también da poder a cada Administración particular de un ámbito de decisión propio y autónomo, aunque racionalmente diferente en cada caso, por la propia contingencia de la nueva racionalidad organizativa.

- El *management* también ha abandonado la ilusión de que todo comportamiento organizativo sólo es racional en la medida en que se encuentra previamente previsto y normado, con la consiguiente revalorización de la autonomía y responsabilidad de los *managers* y el personal en general que, además, se corresponde con el actual movimiento de revalorización de la discrecionalidad y la responsabilidad subjetiva en el derecho administrativo. Afortunadamente, se encuentra ya asumida la distinción obvia entre discrecionalidad y arbitrariedad, aunque tal distinción aporte poco a la construcción de una nueva y más necesaria teoría jurídica de la discrecionalidad. También goza de general aceptación la idea del pluralismo o diversidad de la discrecionalidad necesaria, dada la heterogénea base racional para la determinación del "óptimo" de discrecionalidad de cada situación. Con más dificultades, va imponiéndose también la idea de la necesidad de la participación de los interesados (incluidos los portadores o exponentes de intereses difusos). Pero todas estas aportaciones no hacen sino circunscribir el problema jurídico clave de qué hacer con el núcleo cada vez mayor de decisiones discrecionales. En este sentido, la aceptación y la reinsertión de la discrecionalidad en el derecho pasan por los diferentes caminos hasta ahora propuestos, entre los que ninguno consiste, desde luego, en situar la discrecionalidad en el ámbito de lo político, eliminando plenamente la revisión jurisdiccional y sin admitir otro control que no sea el parlamentario y el político. Al contrario, la gran tarea jurídica está en definir el aporte del derecho al buen aprovechamiento de la oportunidad de racionalidad que la discrecionalidad supone. Y en este sentido, las vías por explorar son muy variadas: desde la institucionalización del control de gestión y la evaluación de programas hasta el fortalecimiento de los tribunales de cuentas o a la creación de instancias objetivadas supervisoras de la gestión y con facultades para exigir responsabilidad personal, sin olvidar la necesidad de un replanteamiento de las relaciones entre discrecionalidad y poder judicial, al que después nos referiremos. En este sentido, resultan muy interesantes la revalorización del procedimiento administrativo y la elaboración de normas generales.
- El *management* ha desechado, además, la idea de planificación normativa y la ha sustituido por los conceptos y técnicas de análisis y gestión estra-

tégica. Esto corresponde a una nueva percepción del rol del derecho administrativo, ya no sólo como marco o cauce, sino también como instrumento de acción para fines o transformaciones específicos. El derecho se configura así, en gran medida, como un instrumento o recurso más entre la panoplia de recursos o formas de acción entre los que deberá optarse de modo distinto y fundado racionalmente en cada caso. Se habla, así, de uso selectivo y estratégico del derecho, lo que plantea prometedores desarrollos de la teoría de la producción de las normas jurídicas, capaces de situarla más allá del plano formal o procedimental en el que actualmente se encuentra. En particular, la conexión de la teoría jurídica con la teoría económica de las regulaciones y el análisis decisional de la teoría de la organización parecen caminos prometedores que ya han comenzado a ser recorridos.

- Finalmente, a la aceptación de la teoría económica de los bienes públicos por el *management* se corresponde la aceptación por el derecho administrativo de que la ley no puede fijar de manera precisa los fines, intereses y objetivos públicos, así como de que éstos, aunque siguen siendo responsabilidad indeclinable de los poderes públicos, dependen cada vez más de la relación de dichos poderes entre sí y de la colaboración ciudadana. Al desarrollo, desde el *management* público, de las teorías y técnicas de construcción y gestión de redes interorganizativas, o a la construcción de un *marketing* público desde la configuración de los usuarios como clientes, o hasta la proclamación de un nuevo principio de "receptividad", se corresponde el creciente interés del derecho administrativo por las relaciones interadministrativas, las diferentes formas convencionales o participadas de gestión desbordante del acto administrativo tradicional, o el desarrollo de la posición jurídica del ciudadano frente a los servicios públicos presenciales.

1.5. La gobernanza como modo de gobernación de nuestro tiempo

1.5.1. Razones de la emergencia de la gobernanza

El paradigma de las reformas cambió de nuevo a mediados de los años noventa, en buena parte por la incapacidad de la nueva gestión pública de resolver los problemas de la delegación democrática y de la provisión de bienes públicos que exigen la colaboración interdepartamental o interagencias. Desde ese momento, especialmente en Europa, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en el que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privada-civil a lo largo

del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las administraciones públicas pasa a ser considerada desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza.

En efecto, tanto la teoría administrativa como las políticas de reforma administrativa, en los últimos tiempos (desde el debilitamiento del movimiento de la nueva gestión pública a mediados de los años noventa), también especialmente en Europa, han ido estableciendo como foco de análisis no la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino las interacciones entre los diferentes niveles de éstas, y entre ellas y las organizaciones privadas y de la sociedad civil, sin dejar de considerar nunca a la persona, el ciudadano (no el cliente), como el referente último de toda la actuación pública. Esto no significa que se haya abandonado la consideración de la estructura, las funciones y los procesos de las organizaciones administrativas, sino que el estudio y la reforma de éstas se sitúan en el ámbito de las interacciones entre lo público-privado-civil. O, más bien, en el ámbito de los desafíos que dicha interacción presenta para la actualización de las organizaciones públicas y sus capacidades de gobernanza tradicionales.

A todo esto alude, con la referencia cada vez más generalizada en el lenguaje político y administrativo comparado a la gobernanza, el gobierno interactivo, el gobierno emprendedor, el gobierno socio o facilitador, etc. Y a ello corresponde también la actuación diaria de los directivos políticos y gerenciales de nuestras administraciones públicas.

Los nuevos modos de gobernanza que se reconocen como gobernanza no significan anulación, sino modulación y reequilibrio de los anteriores. Como señala Kooiman, estamos asistiendo más a un cambio por reequilibrio que a una alteración por abandono de las funciones estatales tradicionales. Hay un incremento de los roles del Gobierno como socio facilitador y cooperador. Pero ello no determina la obsolescencia de las funciones tradicionales. La gobernanza, en la medida en que pueda ser considerada un paradigma, no tiene pretensiones de universalidad. En realidad, sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernanza en todos aquellos ámbitos en los que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas. Dichos ámbitos incluyen, desde luego, todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, variados y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que, con razón, pueda decirse que la gobernanza es el modo de gobernanza, si no único, sí el característico, de nuestro tiempo.

La **gobernanza moderna** se explica por una conciencia creciente de que:

- Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Actualmente, éstas también son desafíos para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas (lo que no significa que se desconozca la diversidad e incluso el conflicto de intereses entre ellas). Los intereses generales implicados en las grandes cuestiones de nuestro tiempo

Referencia bibliográfica

J. Kooiman (2003). "Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales". *Governing as Governance*. Conferencia Internacional (noviembre). Barcelona.

po, debido a la complejidad de éstas, no pueden ser considerados trascendentes, sino inmanentes al proceso de formulación y gestión en redes de políticas públicas. De ahí que se rompa el dogma del monopolio estatal de los intereses generales. Esto, desde luego, supone un cambio en la concepción hasta ahora vigente de la relación entre Estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambos, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de su cooperación para la definición y realización de los intereses generales mediante las políticas públicas.

- Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernación (burocracia y gerencia), debemos contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas, y designa el cambio de foco en la búsqueda del buen gobierno. Sin embargo, la orientación hacia la gobernanza cambia las estructuras organizativas –requiere introducir flexibilidad–, los perfiles competenciales de los gerentes –la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos–, los cambios en los instrumentos de gestión –se pasa del plan a la estrategia, por ejemplo–, al tiempo que, desde una óptica democrática, multiplica el valor de la transparencia y la comunicación.
- No existe un modelo único de gobernanza. La gobernanza no pretende ser un modelo organizativo y funcional de validez universal, ni siquiera para las situaciones de alta complejidad en las que conviene que aquélla se aplique. Las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados. A diferencia del universalismo de la burocracia y la gerencia públicas, la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.
- Las cuestiones o los desafíos sociales de hoy son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos, ni están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor. El conocimiento y los recursos de control son siempre limitados y presentan márgenes de incertidumbre y, además, se hallan fragmentados entre los diferentes actores involucrados. Sin articular la cooperación entre éstos, difícilmente puede lograrse una decisión razonable. La clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia. Hoy sabemos que nadie tiene el conocimiento suficiente para resolver unilateralmente cuestiones complejas. Conscientes de los límites de nuestros conocimientos, sabemos que debemos interactuar para buscar soluciones provisionales siguiendo procedimientos que nos permitan aprender permanentemente y adaptarnos a los resultados del aprendizaje.
- Esta conciencia de la limitación del conocimiento disponible ante cuestiones complejas, de la existencia de amplios márgenes de incertidumbre so-

bre las consecuencias de la decisión –por ejemplo, sobre la distribución de los beneficios y los riesgos derivados de ésta–, provoca que los objetivos de la gobernación no sean fáciles de determinar y queden sujetos a revisión frecuente. Los intereses generales se componen en procesos de conflicto, negociación y consenso entre los diferentes actores involucrados. No hay interés general trascendente a los intereses sociales y privados. Y tampoco existe ya el monopolio de los intereses generales por las organizaciones gubernamentales. Con el reconocimiento de la discrecionalidad necesaria en la toma de decisiones públicas, vinculada a la limitación y fragmentación de un conocimiento limitado y a la necesidad de organizar la interacción sobre procedimientos que permitan el aprendizaje, se redescubre y revaloriza la política, a la vez que se reconceptualiza la gestión pública. La política ya no puede pretender tener un fundamento exclusivamente legal y técnico. Su legitimidad parte del reconocimiento de que hacer política es optar entre bienes públicos igualmente valiosos y que la decisión responde a juicios de valor, interés, oportunidad y otros que no sólo lo son, sino que deben ser siempre discutidos en la esfera pública.

- Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse una gobernación legítima y eficaz, al menos en relación con los grandes desafíos de nuestro tiempo. La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de tales estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza.
- El gran desafío de las reformas administrativas hoy en día es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación basadas en la integración y la diferenciación de las diferentes inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los distintos procesos de interacción. Esto plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de la estructura de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuesto, de transparencia y responsabilidad. El gran desafío actual es hacer productivas las interacciones en las que consiste la gobernación de las cuestiones complejas. Para ello, tanto las reformas como la teoría deben focalizarse en la interacción más que, como sucedía en la aproximación tradicional, en el Gobierno como actor único o sobredeterminante de la gobernación.

1.5.2. Clarificando el marco conceptual: gobernación, gobernanza y gobernabilidad

El concepto de **gobernación** es muy clásico. Comprende tanto a las instituciones de gobierno como a las acciones dirigidas a la definición y realización de los intereses generales (dirección política, políticas públicas, legislación, administración). Durante mucho tiempo, las instituciones de gobernación se

han identificado con las instituciones del Estado y sólo se han considerado como acciones de gobernación las procedentes de sus órganos. La tarea de gobernar y la responsabilidad por la gobernación correspondían en exclusiva a las organizaciones del Estado. Las personas y organizaciones privadas, grandes o pequeñas, lucrativas o benéficas, eran consideradas portadoras de intereses privados exclusivamente, y actuaban sólo en función de sus expectativas egoístas o altruistas, pero siempre de naturaleza privada. Eran gobernados, no actores de la gobernación.

¿Cómo emerge y de dónde procede el éxito de la *governance* tanto en la academia como en la comunidad del desarrollo y, en general, en la retórica político-administrativa actual? El uso generalizado es reciente, corresponde a los años noventa, especialmente a la segunda mitad de esta década. Además, no viene de una fuente única, sino múltiple.

Subrayemos, en primer lugar, las razones de su introducción en el léxico de la comunidad del desarrollo. Entre los años cincuenta y setenta, ésta se aplicó a la reforma administrativa, contemplada desde la racionalidad instrumental y la neutralidad política. Durante los años ochenta, se introdujo la perspectiva de las políticas públicas y se teorizó el paso de la Administración a la gerencia o *management* público, manteniéndose la lógica de racionalidad instrumental y neutralidad política de la etapa anterior. Las políticas sintetizadas en el llamado Consenso de Washington y los programas de reformas integrales del sector público que las acompañaron (*Public Sector Management Reform*) respondieron a esta misma lógica. En este contexto, por ejemplo, el PNUD creó el MMD (*Management Development Division*), que ya entrados los años noventa se convirtió en el MDGD (*Management Development and Governance Division*). A lo largo de esta década, la palabra *governance* quedó incorporada al lenguaje de la comunidad del desarrollo.

Pero el **concepto de gobernanza**, manejado por la cooperación internacional, registra una rápida evolución. En el año 2000, el PNUD ya había establecido un concepto de gobernanza que lo aproximaba extraordinariamente al concepto de marco institucional –formal e informal– que fija las constricciones e incentivos de los actores en un determinado ámbito de la acción colectiva. Esta visión renovada coincidía con desarrollos conceptuales elaborados en el campo académico durante la segunda mitad de los años noventa. De este modo, *governance* tiene dos dimensiones:

- Una dimensión estructural, que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, que constriñen e incentivan de una determinada manera a los actores intervinientes en la toma de decisiones públicas.
- Una dimensión dinámica o de proceso, que se refiere a las acciones de esos mismos actores y que puede acabar afectando a la dimensión estructural.

Esto permite focalizar la *governance* desde una perspectiva tanto analítica como normativa:

- Desde la perspectiva analítica, *governance* implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de éstos por los actores relevantes.
- Desde la perspectiva normativa, *governance* compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva.

Gobernación, gobernanza, gestión pública y gobernabilidad

- **Gobernación** (*governing*). El concepto gobernación comprende tanto las instituciones de gobierno como las acciones dirigidas a la definición y realización de los intereses generales (dirección política, políticas públicas, legislación, administración). Durante mucho tiempo, las *instituciones de gobernación* se han identificado con las instituciones del Estado y se han considerado como *acciones de gobernación* sólo las procedentes de sus órganos. La tarea de gobernar y la responsabilidad por la *gobernación* correspondían en exclusiva a las organizaciones del Estado. Las personas y organizaciones privadas, grandes o pequeñas, lucrativas o benéficas, eran gobernados, no actores de la gobernación.
- **Gobernanza** (*governance*). El concepto gobernabilidad, aunque a veces se usa como sinónimo de gobernanza, tiene una significación claramente distinta. El uso creciente de la palabra *governance* ha llevado a la Real Academia Española (edición del 2000) y a la Unión Europea a sugerir que sea traducida como *gobernanza*, entendiéndola como «el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía». El concepto gobernanza es básicamente una herramienta analítica y descriptiva. Pero en la medida en que una pauta de *governance* puede verse como el resultado de las intervenciones de los actores, también tiene una dimensión normativa. De manera que:
 - Desde la *perspectiva analítica*, implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de éstos por los actores relevantes.
 - Desde la *perspectiva normativa*, compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva.

Sin embargo, el campo semántico del concepto gobernanza se ha ampliado con dos nuevas acepciones:

- Se recurre a *gobernanza* para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisorias mixtas entre lo público y lo privado.
- A su vez, se está recurriendo a *gobernanza* para indicar algo mucho más amplio: inicialmente desde la economía de los costes de transacción, pero con mayor generalidad después, se descubrieron formas de coordinación social diferentes, no sólo de la jerarquía, sino también de los mercados, recurriéndose entonces a la expresión *gobernanza* para designar cualquier modo de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones, entendidas como formas primarias de la construcción del orden social.
- **Gestión pública** (*management*). Frente a la torpe asimilación de *gestión pública* y privada, diferentes autores tratan de encontrar la especificidad del *management* público precisamente en la gestión no de las organizaciones, sino de los arreglos o estructuras en los que se produce la interacción entre aquéllas, es decir, la *gobernanza*. De este modo, la finalidad característica del *management* público no sería tanto mejorar la eficacia y eficiencia organizacional, como la *gobernanza* en calidad de marco de constricciones e incentivos en el que la gestión organizacional se produce. La *gestión pública* se refiere al cambio no a nivel organizacional o micro –que es la meta de la gestión del sector privado–, sino a nivel macro o estructural, entendido como la orientación de la transición hacia un nuevo marco institucional. Es fácil

reconocer que cambiar las reglas del juego (la *governance* o la estructura institucional) es un cambio de naturaleza diferente al que implica cambiar las estrategias de los actores individuales.

- **Gobernabilidad** (*governability*). Desde una perspectiva político-administrativa, la *governabilidad* es la cualidad de un sistema social que deriva del hecho de que los actores estratégicos de éste –que sólo son los que tienen recursos de poder para hacer ingobernable el sistema– consienten que las decisiones de autoridad –incluida la resolución de conflictos entre aquéllos– se adopten conforme a reglas y procedimientos determinados –que pueden registrar mayores o menores niveles de institucionalización. No toda estructura de *gobernanza* es capaz de producir *governabilidad*. Tampoco toda *governabilidad* garantiza el desarrollo. El análisis de la *governabilidad* de un sistema implica el de su *gobernanza*, es decir, el descubrimiento del mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos y las estructuras y procesos de su interacción. Ese análisis nos descubre los equilibrios de poder y distributivos subyacentes a las estructuras y procesos de *gobernanza*, así como los conflictos actuales y potenciales entre los actores estratégicos, incluidos los emergentes.

[J. Prats (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.]

Otra fuente de la que emerge la gobernanza es el **management público**. Frente a la torpe asimilación de gestión pública y privada, varios autores tratan de encontrar la especificidad del *management* público, precisamente no en la gestión de las organizaciones, sino en los arreglos o estructuras en las que se produce la interacción entre aquéllas, es decir, la gobernanza. De este modo, la finalidad característica del *management* público no sería tanto mejorar la eficacia y eficiencia organizacional como la gobernanza, entendida como el marco de constricciones e incentivos en el que la gestión organizacional se produce. La temprana posición de Metcalfe sobre este tema es bastante conocida. La gestión pública, según Metcalfe, debe ser entendida como gestión a nivel "macro", relacionada con el cambio estructural a nivel de relaciones multiorganizacionales, mientras que la gestión privada funciona a nivel "micro", centrándose en organizaciones específicas. Los problemas emergen cuando los reformadores intentan implementar técnicas de gestión de nivel micro en un espacio multiorganizacional, "en el que no pueden suponerse ni el consenso en los fines ni la gestión por decisión de autoridad". La gestión pública se refiere al cambio no a nivel organizacional o micro –que es la meta de la gestión del sector público y privado–, sino a nivel estructural o macro, entendido como una orientación de la transición hacia un nuevo marco institucional. Metcalfe ve la diferencia entre los dos niveles de gestión como similar a la que existe entre las reglas de juego y las estrategias de los actores. Es fácil reconocer que cambiar las reglas del juego (la *governance* o la estructura institucional) es un cambio de naturaleza diferente al que implica cambiar las estrategias de los actores individuales.

El profesor Kooiman ha desarrollado una interesante distinción conceptual entre *governing* (gobernanza), *governance* (gobernanza) y *governability* (gobernabilidad), que considera fundamentos de una teoría sociopolítica de la gobernanza *in statu nascenti*. Su punto de partida es que, como consecuencia de la complejidad, diversidad y el dinamismo de las sociedades contemporáneas, los esfuerzos de gobernanza (*governing*) son, por definición, procesos de interacción entre los actores públicos y los grupos de interés o individuos implicados. Gobernar (*governing*), en el sentido de Kooiman, equivale a la con-

Referencia bibliográfica

L. Metcalfe (1993). "Public management: from imitation to innovation". En J. Kooiman. *Modern Governance*. Londres: Sage.

cepción de la gestión pública a nivel macro de Metcalfe. Fundamentalmente consiste en coordinar, orientar, influir, equilibrar, etc., la interacción entre los actores políticos y sociales. Pero, a diferencia de Metcalfe, Kooiman considera que la gobernación no es monopolio de las organizaciones gubernamentales, sino que también debe caracterizarse como tal la acción de los otros actores orientada a ordenar la interacción. Para él, la gobernación comprende todas las intervenciones (orientadas a metas) de actores políticos y sociales con la intención de crear una pauta de interacción más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico, que será tanto más posible cuanto más acorde esté con los deseos u objetivos de los actores intervinientes.

El concepto de gobernación se encuentra fuertemente vinculado al de gobernanza. Ésta puede entenderse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico y que resulta de los esfuerzos conjuntos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio por el que los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos. El concepto de *governance* es básicamente una herramienta analítica y descriptiva. Pero en la medida en que una pauta de *governance* puede verse como el resultado de las intervenciones de los actores, también tiene una dimensión normativa. Es posible preguntarse qué pauta de interacción resulta deseable (por ejemplo, en términos de incentivar el bienestar, el desarrollo o la democracia), qué actores deben desempeñar un rol en la reforma institucional y qué constricciones deben tenerse en cuenta.

La gobernanza aparece así como un concepto muy próximo al de redes de políticas públicas y al de marcos o arreglos institucionales. Esta semejanza resulta muy evidente en la aproximación del así llamado "institucionalismo centrado en los actores", principalmente desarrollado por Renate Mayntz y Fritz Scharp, que se combina a menudo con otras aproximaciones, como la teoría de juegos o la teoría de los intercambios.

El institucionalismo centrado en los actores combina la elección racional con supuestos institucionalistas. Las instituciones se conciben como estructuras reguladoras que establecen incentivos y constricciones para actores racionales que se esfuerzan en maximizar sus preferencias. Las mejores instituciones son las que consiguen superar mayores dificultades de acción colectiva, desincentivando los comportamientos oportunistas mediante constricciones y sanciones, e incentivando los que toman en cuenta los intereses generales en el cálculo de las preferencias personales u organizacionales. Las redes son conceptualizadas como instrumentos informales (no organizadas formalmente, recíprocas y no jerárquicas), como relaciones relativamente permanentes y como formas de interacción entre actores que se esfuerzan por alcanzar beneficios propios y comunes. Las redes reducen costes de información y transacción y crean confianza mutua entre los actores, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de incumplimiento. Son el marco institucional apropiado para la coor-

Referencia bibliográfica

Para más información sobre este punto, podéis ver:

T. A. Börzel (1998). "Organizing Babilon: On the Different Conceptions of Policy Networks". *Public Administration* (verano, vol. 76, pág. 253-273).

dinación horizontal entre actores públicos, privados y sociales, de la que –en un mundo complejo en el que la coordinación jerárquica resulta normalmente disfuncional– depende la calidad de las políticas públicas.

Finalmente, como nos recuerda Mayntz, la propia palabra gobernanza está experimentando una interesante evolución semántica: inicialmente se utilizó como sinónimo de gobernación o proceso de gobernar mediante las organizaciones gubernamentales, pero –advierte– el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones:

- En primer lugar, hoy se recurre a gobernanza para indicar "un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisorias mixtas entre lo público y lo privado".
- En segundo lugar, se recurre a gobernanza para indicar algo mucho más amplio: desde la economía de los costes de transacción inicialmente, pero con mayor generalidad después, se descubrieron formas de coordinación social diferentes no sólo de la jerarquía, sino también de los mercados, y se recurrió entonces al término *gobernanza* para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones, entendidas como formas primarias de la construcción del orden social. Esta segunda acepción amplía de tal modo su campo semántico que la gobernanza pierde pie en la teoría política para convertirse en una teoría general de las dinámicas sociales.

El **concepto de gobernabilidad**, aunque a veces se usa como sinónimo de gobernanza, tiene una significación claramente diferente. Por gobernabilidad, Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo, en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. Este concepto de gobernabilidad no contempla las necesidades como algo perteneciente a la sociedad y las capacidades como algo perteneciente al Gobierno. En las sociedades interdependientes contemporáneas, las necesidades y las capacidades deben verse también como interdependientes y, por lo tanto, como políticas y sociales, públicas y privadas, referentes al Estado y a la sociedad. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de *governance* y de gobernación. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades, no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de *governance* y de los actores de la gobernación. Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente, y el resultado final depende de la estructura institucional o fábrica social y de los actores.

Referencia bibliográfica

R. Mayntz (2000). "Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance". *Instituciones y Desarrollo* (noviembre, núm. 7, pág. 35-51).

Desde una perspectiva político-administrativa, la gobernabilidad es la cualidad de un sistema social que deriva del hecho de que los actores estratégicos de éste –sólo son los que tienen recursos de poder para hacer ingobernable el sistema– consienten que las decisiones de autoridad –incluida la resolución de conflictos entre los mismos– se adopten conforme a reglas y procedimientos determinados –que pueden registrar mayores o menores niveles de institucionalización–. No toda estructura de gobernanza es capaz de producir gobernabilidad. Tampoco toda gobernabilidad garantiza su desarrollo. El análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza, es decir, el descubrimiento del mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos y las estructuras y procesos de su interacción. Ese análisis nos descubre los equilibrios de poder y distributivos subyacentes a las estructuras y procesos de gobernanza, así como los conflictos actuales y potenciales entre los actores estratégicos, incluidos los emergentes.

El uso creciente de la palabra *gobernanza* como distinta de *gobernabilidad* ha llevado, al menos, a la Real Academia Española (edición del 2000) y a la Unión Europea a proponer su traducción por *gobernanza*, un galicismo medieval en desuso, entendida como "el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía". Cualquiera que sea la suerte de la traducción propuesta, lo que se quiere significar es la diferencia conceptual entre gobernanza y gobernabilidad, a pesar de la reconocida imprecisión del campo semántico de ambas, cosa por lo demás nada extraña, tratándose de conceptos emergentes y abiertos.

1.5.3. Principios de buena gobernanza

El reconocimiento de la necesidad de la gobernanza en todos los ámbitos de la actuación administrativa –en los que la complejidad, variedad, dinamismo e interdependencia implicados por la definición y realización de los intereses generales hacen que los modos de gobernanza tradicionales de la jerarquía y la gerencia no resulten ni eficaces, ni eficientes, ni efectivos ni legítimos– no deja de plantear considerables problemas.

El primero y fundamental es el de la relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza. Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisorio se encuentre sistemáticamente representado en el proceso decisorio público de que se trate. Un mero *partenariado* entre los sectores público y privado puede constituir gobernanza, pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales implicados tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisoria. Por lo tanto,

Referencia bibliográfica

Más ampliamente, en:

J. Prats (2004). "Gobernabilidad para el desarrollo: propuesta de un marco conceptual y analítico". En Binetti; Carrillo (ed.). *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. RedGob-BID, IIG.

la gobernanza no es sólo ni lobby ni participación. Estos conceptos pueden ser plenamente operativos en los modos de gobernación representados por la burocracia y la gerencia, pues no implican interacción decisoria por sí mismos.

Si no se maneja un concepto exigente de la democracia y se reduce éste, por ejemplo, al concepto de poliarquía de Robert Dahl, el conflicto entre gobernanza y democracia está servido. Si las estructuras de interacción decisoria características de la gobernanza permiten la exclusión o el ninguneo de grupos de interés significativos, el riesgo de deslegitimación o desafección democrática es muy elevado. Y el de ineffectividad de la decisión también, pues es bien sabido que los intereses difusos que no pueden superar los costes de organización y participación *ex ante* pueden hacerlo perfectamente *ex post*, actuando como *veto players* en el momento de la ejecución de la decisión. Si la democracia tiene su fundamento axiológico en el valor de igualdad de toda vida humana, del que se deriva el fundamento político del derecho a la igualdad en la participación en el proceso político, cuando se rompe el mito de la exclusiva vinculación de los representantes democráticos a los intereses generales y se reconoce la necesidad de formular e implementar las decisiones públicas en redes de interacción, el ideal democrático exige la inclusión simétrica en éstas de todos los intereses concernidos. Sin duda, esto supone nuevas exigencias para las autoridades públicas con relación al fomento de la organización, información y participación de aquellos intereses difusos que soportan los mayores costes. Se abre, así, todo un campo de acción gubernamental a favor del fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la sociedad civil para su inclusión en las estructuras de gobernanza, lo que incluye y supera a la vez el planteamiento tradicional de la participación ciudadana.

El *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* ha avanzado **cinco principios de una buena gobernanza**:

- **Apertura**, que impone a las instituciones comunitarias trabajar de manera más abierta, desarrollando una comunicación más activa, utilizando un lenguaje más accesible y adoptando las medidas que en general conduzcan a una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones comunitarias.
- **Participación**, pues se entiende que la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas exigen una amplia participación ciudadana, tanto en la fase de formulación como de implementación. De la participación se espera también un reforzamiento de la confianza ciudadana en las instituciones comunitarias.
- **Responsabilidad**, que exige la clarificación del papel de cada una de las instituciones comunitarias intervinientes en la toma de decisiones, así como de los Estados y de las demás agentes gubernamentales que participen en el desarrollo y aplicación de las políticas comunitarias.

- **Eficacia**, que exige que las medidas adoptadas produzcan los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la elaboración de las políticas europeas sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.
- **Coherencia**, que exige que las distintas políticas y acciones europeas sean coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia es cada vez mayor, pues las tareas de la Unión Europea son cada vez más complejas y variadas y rebasan las fronteras de las políticas sectoriales tradicionales. La coherencia requiere un liderazgo político y un compromiso firme por parte de las instituciones con el fin de garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo. La complejidad se incrementa con la participación obligada y creciente de las administraciones regionales y locales y de los intereses organizados.

Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de derecho de los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local, etc. La aplicación de estos cinco principios refuerza, a su vez, los de proporcionalidad y subsidiariedad (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

No hay que olvidar, en todo caso, que la gobernanza es hoy un concepto que describe el movimiento o la transición a un nuevo modo de gobernación, la gobernanza, el alumbramiento de cuyos principios institucionales y valorativos requerirá su tiempo. Por lo demás, no habrá un modelo universal de buena gobernanza. Podrá haber unos principios institucionales mínimos o básicos como los que ha tratado de codificar la Comisión de las Comunidades Europeas, pero la diversidad de entornos decisorios modulará estos principios y añadirá otros de manera muy difícil de predecir. Debemos reiterar un aspecto que nos parece clave: contra la opinión que trata de diluir los gobiernos como un actor más en las estructuras de gobernanza, creemos que el principio democrático y de Estado de derecho al que la gobernanza debe servir exige el reconocimiento de un rol, unas formas organizativas y de funcionamiento, y una responsabilidad especial a las administraciones públicas. Éstas son actores en estructuras de interdependencia, pero no un actor más. No creemos en la gobernanza como sustituto del Gobierno, sino en la gobernanza con gobierno, como modalidad de gobernación. La gobernanza no puede diluir la autoridad democrática, sino fortalecerla y legitimarla. Para que ello sea así necesitaremos de un derecho administrativo renovado que, desde el reconocimiento de las nuevas realidades y sus desafíos, vaya estableciendo los principios institucionales que nos permitan orientar la construcción y proceder a la valoración de la gobernanza, que ya ha llegado para quedarse.

Referencia bibliográfica

Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco*. Bruselas (25 de julio).

1.6. Republicanismo cívico y gobernanza democrática

El discurso experto sobre la gobernanza tiende a:

- Enfatizar los principios formativos de la buena gobernanza, deducidos en gran medida de nuevas interpretaciones de la cláusula del Estado democrático.
- Exponer las consecuencias de orden estructural y gerencial que se derivan de centrar los resultados del buen gobierno en las capacidades de interacción.
- Todo ello es indudablemente muy pertinente. Tiende a desconsiderarse, sin embargo, que:
 - Hoy no existe una única sino plurales concepciones de la democracia, con consecuencias muy diferentes en la configuración de las instituciones y en la concepción de la ciudadanía.
 - La construcción de redes es una tarea primordialmente política y para conceptualizar la gestión de redes debemos conceptualizar debidamente lo que por política se entiende, más allá de los temas más conocidos y técnicos de las "políticas públicas".

1.6.1. ¿Buen gobierno sin ciudadanos virtuosos?

¿Por qué cuando la democracia se hace un ideal universalizado y sin competencia ideológica las democracias existentes y concretas registran serios problemas de legitimación? ¿Se debe exclusivamente a la incapacidad de muchas democracias para producir resultados económicos y sociales? ¿No se deberá a que las democracias existentes y concretas están muy por debajo de las concepciones democráticas de muchas de las gentes de nuestro tiempo? ¿No será que la democracia liberal ya no es el ideal universal de democracia y que, hasta en los países donde se halla más arraigada, se confronta con otras tradiciones democráticas y particularmente con el republicanismo cívico?

Naciones Unidas es una organización cuya capacidad para proclamar derechos es muy superior a la necesaria para definirlos y garantizarlos. Ya en su momento, Koffi Annan propuso la democracia como un nuevo derecho humano para, seguidamente, plantear la creación de un Fondo para la democracia con su correspondiente ración burocrática. ¿No será que la universalización está también provocando la trivialización de los ideales democráticos? ¿Estamos asistiendo a una expansión mundial de la democracia o a la mundialización de una gran impostura capaz de anegar el propio sentido de la democracia?

Sobre muchas de las actuales democratizaciones, que van poco más allá de simples aperturas electorales, a veces no sostenibles sin el apoyo internacional, pesan las terribles palabras de Rousseau:

"Los ingleses se creen libres pero se equivocan, porque sólo lo son durante las elecciones de los miembros del Parlamento; cuando éstas terminan vuelven a ser esclavos, no son nadie. Y en el corto tiempo de su libertad, el uso que de ella hacen bien merece que la pierdan".

La cuestión de la calidad de la democracia ha irrumpido con fuerza en los últimos años. Pero ya es imposible evaluar la calidad desde unos parámetros democráticos únicos. La democracia liberal se había ofrecido, desde luego, para ello; pero pasados los deslumbramientos tipo "fin de la historia", las democracias liberales más avanzadas se nos ofrecen con muy serios problemas de legitimación, que no proceden tanto de su incapacidad de producir desarrollo como de la inadecuación de sus instituciones y prácticas a los anhelos y valores de gran parte de la ciudadanía de nuestro tiempo. Por esa razón se habla también cada vez más de "regenerar" la democracia, incluso en muchos países que la tienen implantada exitosamente desde hace tiempo.

La democracia liberal ha vinculado el Gobierno representativo al Estado de derecho y ha hecho depender la legitimidad democrática, de la capacidad de la política para generar derechos civiles, económicos y sociales efectivos y universalizados. Fundamentalmente, estos derechos se conciben o como libertad-autonomía privada o como prestaciones públicas orientadas a garantizar las libertades-autonomía personales de modo efectivo. El bienestar de la persona, su identidad y realización se ven casi exclusivamente en función de su posición privada. La libertad humana se hace depender de la garantía de no sufrir la interferencia arbitraria de otros, y principalmente de los poderes públicos. El bienestar, la identidad y la realización personal se consideran ajenos a la capacidad y oportunidad de participación ciudadana y a la calidad de la esfera pública. Ésta se confía al monopolio de los representantes políticos, que responderán en futuros procesos electorales y a los que el Estado de derecho impedirá irrumpir arbitrariamente en las libertades y felicidad privadas.

La democracia liberal contiene un concepto limitado de la política y la ciudadanía, cuya crisis fue ocultada por el crecimiento económico y la censura política de la Guerra Fría. La expansión de la economía de mercado ha ido convirtiendo progresivamente el ejercicio de las libertades personales en actos de consumo de bienes y servicios. Las personas no se miden por los estilos de vida que libremente deciden desarrollar construyendo su propia identidad, sino que tienden a jerarquizarse en función de los niveles de consumo que pueden alcanzar. La libertad se hace más privada y se deshumaniza más que nunca. La virtud y la realización personal se remiten al ámbito exclusivamente privado de las familias, los amigos, las asociaciones profesionales y civiles varias, la empresa, el sindicato, las iglesias, etc. A la política no se le pide virtud,

antes bien, se le supone una propensión natural a la corrupción, se ve como una actividad inherentemente viciosa, un mal necesario que debe mitigarse mediante las elecciones, los tribunales y los medios de comunicación.

Estos procesos han sido exacerbados por las actitudes posmodernas, que han acabado alimentando involuntariamente los diferentes fundamentalismos característicos de nuestro tiempo. En efecto, la crítica posmoderna a los grandes relatos autoproclamadamente racionalistas y modernizadores (entre los que se contarían el mito del socialismo científico, pero también el de la representatividad del poder en las democracias liberales) ha llevado a una reconstrucción que sólo permite aflorar y vivir los hechos y los personajes particulares. De este modo, el mundo se libera de sus falsos encantamientos pero pierde también sentido y encanto. La historia se ve como un ejercicio de ironía en el que los humanos conseguimos con nuestras esforzadas acciones resultados siempre fuera de nuestras previsiones. De aquí se pasa a creer que no es posible influir en la historia, que el tiempo humano sólo es momento y no proceso. Se considera que el mundo, especialmente en nuestro tiempo, está fuera de nuestra comprensión y control. Por lo tanto, las políticas públicas no pueden construir ningún futuro predeterminado, porque el futuro no está encadenado a nuestros actos de hoy. En realidad, no existe historia. La gran construcción del tiempo histórico, que fue fruto de la modernidad, se diluye ante los excesos representados por el racionalismo constructivista y su proclamación de la dominación del hombre sobre la historia.

Pero si los grandes mitos modernizadores –socialismo científico y democracia liberal– ya no son capaces de dar sentido a nuestro ser y estar en sociedad, ¿dónde hallaremos el fundamento interior de la cohesión social? Una primera respuesta ha sido el pragmatismo y la gestión pública. El fin de vivir juntos es asegurar una provisión eficiente de bienes públicos (seguridad, infraestructuras, legalidad, salud, educación, sostenibilidad ambiental, prevención y asistencia social, etc.), entendidos como los soportes de un bienestar esencialmente privado. El político y el tecnócrata se legitiman entonces sólo por ser capaces de proveer resultados. Se pregunta a la gente lo que quiere, se presume que sabe lo que quiere y que quiere lo que contesta. Se olvida que el liderazgo consiste en interrogar a la gente sobre sus necesidades y demandas profundas. Y la perplejidad sobreviene cuando, tras hacer lo que la gente supuestamente quiere, la legitimidad decae. Se sigue considerando que el sentido último del vivir juntos es que las instituciones de convivencia nos faciliten el máximo de condiciones para el buen vivir privado del día a día.

Pero si el pasado fue incierto y el futuro aún lo es más, si la aspiración al bienestar de los que no lo tienen es tan irreprimible como problemática y si la permanencia en el bienestar de quienes ya lo consiguieron se hace incierta, si casi todos vivimos en ansiedad, ¿dónde obtendremos el mínimo alivio, paz y sosiego? La variada y generalizada proliferación de ofertas religiosas que hoy registramos no tiene nada de nuevo ni de sorprendente. La búsqueda de sentido forma parte de nuestra condición humana. Y si el mundo no es capaz de

Referencia bibliográfica

Encontraréis este tema desarrollado más ampliamente en:

E. García (2002). "Estudio Preliminar y Notas". En J. G. A. Pocock. *El Momento Maquiavélico: El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid: Tecnos.

procurar sentido, habrá que buscarlo fuera de él. El problema es que cuando la religión ya no da sentido sólo a nuestra vida privada, sino que se convierte también en fuente de valoración y ordenación de la vida pública, se pone en riesgo la secularización que posibilitó la modernidad y se abre el camino a los fundamentalismos que llegan a cuestionar el orden político liberal, aunque no necesariamente el orden económico del mercado.

¿Ha fracasado la modernidad? Para ello es necesario considerar que la modernidad no se agota en la tradición única del racionalismo constructivista. En primer lugar, tenemos el racionalismo evolutivo o crítico de Popper y otros, con raíces claras en la Ilustración escocesa, tan distinta del racionalismo francés, para quienes el reconocimiento de nuestra incapacidad para predeterminar la historia nunca eliminó nuestra posibilidad de influir positivamente en ella. En esto consistía precisamente la libertad y responsabilidad humana por la historia, que tenían en la política una de sus mejores y más valiosas expresiones.

Pero mucho antes existió el humanismo cívico, alumbrado en el siglo XV italiano, que secularizó el concepto de tiempo pasando a entenderlo como tiempo histórico, como expresión de la capacidad de la conciencia humana para entender y construir la vida. Con el humanismo cívico la realidad pasaba a ser historia por primera vez, y la historia, una expresión de la imagen de una humanidad consciente de su propia realidad y capaz de influir decisivamente en ella. Los humanistas extendieron la libertad humana más allá del estrecho margen que con anterioridad le había sido habilitado por la verdad revelada y la fe. Desde entonces se entendió que, aunque la ciencia humana no puede ni podrá explicarlo todo, ninguna verdad podrá ya imponerse a los descubrimientos de la ciencia ni a la libertad de la conciencia. El humanismo cívico cambió el mundo porque cambió el modo en que el hombre se ve a sí mismo.

La grandeza de republicanismo cívico, y particularmente de Maquiavelo, consistió en proponer y defender la democracia republicana como la forma política correspondiente al humanismo cívico, frente a la tendencia irresistible de su tiempo de organizar la vida política en monarquías absolutas. Para los republicanos, la vida humana plena sólo podía alcanzarse en una ciudad o polis que tuviera como fin la defensa de las libertades humanas. Pero para ello no confiaban exclusivamente en las instituciones y la acción desde éstas, sino en las virtudes públicas de los ciudadanos, expresadas en un *vivere civile* o ciudadanía activa capaz de obrar políticamente. Sin tales virtudes cívicas era imposible que la república pudiera hacer frente a la fortuna, es decir, a las sorpresas positivas o negativas de la historia.

Como en Aristóteles, para el republicanismo cívico, los hombres son ante todo un *zoon politicon* cuya existencia no puede tener sentido cabal sin la capacidad efectiva de accionar políticamente. Cuando la ciudad carece de instituciones que permitan actuar cívicamente y de ciudadanos dispuestos a ello, es porque unas y otros se han corrompido.

Los republicanos son portadores de un patriotismo cívico distinto al patriotismo constitucional de los liberales. Este patriotismo cívico no se conforma con el respeto a la legalidad, exige sobre todo amor a la polis y su demostración mediante la práctica de las virtudes públicas, lo que sólo puede llevarse a cabo mediante la política. Cuando las virtudes privadas van acompañadas de vicios públicos, la ciudad se ha corrompido, y la desconfianza, la mentira o los dogmas acaban señoreando la ciudad y corrompiendo el propio sentido de la vida privada. La insistencia del republicanismo en las virtudes públicas no es ningún menosprecio de las privadas, sino una negación a considerar valiosas éstas sin aquéllas para una vida humana digna. La utopía, que no quimera, republicana es una sociedad en la que la igualdad se basa en este concepto de libertad, mucho más exigente que las libertades negativas de los modernos.

El republicanismo es una invitación a la política, no entendida de una manera contemplativa ni como aplicación deductiva de principios sobre los hechos, sino como un saber práctico obtenido del actuar y el razonar sobre los hechos. Las virtudes públicas se adquieren en la práctica política y ésta desborda el estrecho ámbito que las democracias liberales han reservado para ella. Se supera la artificiosa distinción entre Estado y sociedad, y la política se practica abarcando todas las formas del *vivere civile*, todas las expresiones prácticas del patriotismo civil, toda nuestra responsabilidad por la construcción de mejores modos e instrumentos de organización y acción colectiva. Se valora así especialmente a los innovadores en política, a los nuevos príncipes republicanos, que en el trabajo, la empresa, la familia, las asociaciones, la escuela, la ciencia, los partidos, las instituciones públicas, etc., sitúan sus intereses en el marco de una república mejor y, para ello, desarrollan nuevos y mejores patrones de convivencia en sus respectivos ámbitos.

Ciertamente, por medio de la política (aún así entendida) no podremos traer el "Reino de Dios" al mundo, obtener respuestas definitivas y colmar las ansiedades y expectativas de todos. La política republicana es por y para mortales. No va a eliminar las sombras que seguirán pesando sobre los significados últimos. Pero puede ayudar mucho no sólo a eliminar el sufrimiento y elevar la dignidad y libertad humanas, sino también –más allá de los objetivos tipo Declaración del Milenio– a ir creando una sociedad de iguales, en la que todos podamos y debamos respetarnos y hablarnos mirándonos a los ojos, en la que nos reconozcamos como miembros de una sociedad política dotados de una libertad y dignidad iguales, en la que se reprima la discriminación de cualquier tipo, y en la que se valore la práctica de las virtudes cívicas y se vigile y se prevenga su corrupción. Una sociedad de personas más libres y solidarias a la vez. Una utopía que tomará su tiempo histórico, que es sólo una posibilidad

de la historia humana, pero que en gran medida depende de nosotros. Trabajando por ella, también daremos sentido a ese claroscuro que es la historia y la propia vida.

De este modo, el republicanismo constituye la reivindicación, a la vez, de una política democrática superior y de un civismo exigente. No hay buenas repúblicas sin buenos ciudadanos. Una de las cualidades sociales que hoy echamos más en falta es el civismo. Sin comportamientos cívicos no hay buena administración que resista. Y pueden producirse contradicciones serias entre los intereses del libre mercado y las exigencias del civismo. Éste, en todo caso, no puede construirse al margen o en oposición a la política, sino en relación íntima con ella. Nuestros deberes cívicos no tienen otro fundamento que nuestra obligada contribución al mantenimiento y al progreso de la *polis* o *civitas*. En realidad, sólo con buenos ciudadanos conseguimos la ayuda y la presión social necesarias para una buena administración. La construcción de una ética cívica de inspiración republicana y de una ética política y funcionarial que beba en las mismas fuentes constituye una tarea intelectual y política sin duda estimulante.

1.6.2. Conceptualización, defensa y elogio de la política

El actual desprestigio de la política tiende a ser un fenómeno universal. Las razones de ello son muy variadas.

¿Por qué todos los dictadores del mundo han detestado la política? Se atribuye a Franco la frase: "Joven, haga como yo, no se meta en política"; mientras que Salazar dijo: "Detesto la política desde lo más hondo del corazón; todas esas promesas ruidosas e incoherentes, las demandas imposibles, el batiburrillo de ideas infundadas y planes poco prácticos [...] el oportunismo al que no le importan la verdad ni la justicia, la vergonzosa búsqueda de la gloria inmerecida, las incontrollables pasiones desatadas, la explotación de los instintos más bajos, la distorsión de los hechos [...] toda esa febril y estéril agitación". Asimismo, en 1961 Castro declaraba a un periodista: "No somos políticos. Hicimos la revolución para echar a los políticos. Nuestra revolución es una revolución social".

Franco, Salazar, Hitler, Mussolini, Stalin, Castro o Pinochet, por encima de sus irreductibles diferencias, coincidían en detestar la política: ninguno de ellos se consideraba político, ninguno hubiera definido sus afanes como política. Se consideraban por encima de ésta. Y, sin embargo, profesaban un apego casi obscuro al poder. Sirva este sencillo dato para comprender que la política, aunque lo incluye, es algo diferente a la mera búsqueda y ejercicio del poder. Todos los pueblos han conocido esta pasión, pero históricamente han sido pocos los capaces de contenerla y canalizarla por métodos políticos, es decir, pocos pueblos han sido, en realidad, sociedades políticas.

Referencia bibliográfica

Este epígrafe constituye, en gran medida, una síntesis y también busca ser un reconocimiento a Bernard Crick y a su clásica obra *In Defense of Politics*.

B. Crick (1992). *In Defense of Politics* (4.ª ed.). The University of Chicago Press/Weldenfeld & Nicolson. Existe edición en español en Tusquets (2002).

La política ha sido detestada también desde todas las ideologías totalitarias, es decir, desde todos los sistemas de ideas que creen haber descubierto el sentido de la historia y que, en nombre de la plenitud de la raza, la armonía del Estado corporativo, la armonía social que se derivará de la superación de la lucha de clases o el nacimiento del hombre nuevo tras la eliminación de la explotación, creen que la misión histórica y hasta moral de los verdaderos progresistas consiste en conquistar –por los métodos que fuere– el poder del Gobierno para construir de arriba abajo la sociedad conforme a los dogmas y objetivos de su ideología. Todos creen que las masas deben ser redirigidas hacia una armonía futura única. Todos son antipolíticos. Como máximo, consideran la política como una actividad históricamente transitoria que desaparecerá con la desaparición de los conflictos y contradicciones sociales.

En nuestro tiempo, se registra un fenómeno único en la historia: la democracia es el régimen político que merece mayor apoyo a nivel popular; pero la política democrática –la verdadera política– y las instituciones en las que se produce –especialmente los partidos políticos y el Parlamento– acusan una sensible pérdida de confianza en casi todos los países. Por lo tanto, no existe una desafección respecto de los ideales democráticos, pero sí respecto de las prácticas y las instituciones políticas en las que se han encarnado. En muchos países se viven crisis de gobernabilidad que las instituciones y actores políticos no parecen capaces de superar. La crisis de gobernabilidad se da también a nivel global: la política que fue capaz de generar libertad y bienestar en los Estados-nación industrializados se encuentra con enormes dificultades para generar desarrollo humano en las sociedades globalizadas.

Lo que está en juego en muchos países (y en muchos sistemas sociales) no es el buen gobierno, sino la propia gobernabilidad. El riesgo ya no es mal gobierno, sino la ingobernabilidad y la amenaza que conllevan la anomia y la desintegración sociales. El fantasma de la ingobernabilidad no evoca sólo la regresión autoritaria o la pérdida de eficacia y eficiencia, sino el estado de naturaleza aludido en el *Leviatán* de Hobbes de 1651, en el que la vida humana sin un Estado efectivo capaz de preservar el orden es "solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta".

Los problemas de gobernabilidad ya no se dan, además, sólo a escala nacional: hoy son desafíos de naturaleza internacional planteados por la problemática transición a la sociedad "info/global". La construcción de una economía que, gracias a las nuevas tecnologías, pueda funcionar en tiempo real y a escala planetaria, pero dejando amplios territorios marginados y profundizando en las desigualdades, va a resultar, aunque reduzca la pobreza, forzosamente problemática. Si la economía se globaliza, no hay tendencia equivalente en la política. Lo que determina la situación del globo ante el nuevo milenio, como apunta Hobsbawm, es la oposición entre globalidad económica y división política.

Referencia bibliográfica

E. Hobsbawm (1998). *El mundo frente al milenio*. Conferencia pronunciada el 25 de noviembre.

Aunque tras la caída del comunismo, y por un momento, pareció que la gobernabilidad global iba a ser más fácil, debido al aparentemente incontenible avance de la democracia liberal, estamos sin embargo ante una situación muy inestable por varias razones:

- La mayoría de los Estados nominalmente democráticos carecen todavía de bases sociales, institucionales y de cultura política para consolidar una democracia estable.
- La incapacidad de muchos Estados para generar desarrollo en el nuevo paradigma tecno-global genera pérdidas graves de legitimidad que se traducen en desgobierno, fraccionamientos y conflictos internos, regresiones autoritarias, fundamentalismos, economía criminal y corrupción, violencia, inseguridad y amenaza a las libertades, resentimiento antihegemónico, guerras de baja intensidad y terrorismo, etc.
- Las potencias hegemónicas de la globalización no parecen dispuestas a asumir los costes generados por éstas para los países que tienen menores capacidades para adaptarse a las nuevas exigencias del desarrollo, lo que limita los llamados "bienes públicos globales" al aseguramiento de las condiciones para el funcionamiento eficaz del libre comercio, sin incluir cuestiones decisivas de sostenibilidad del desarrollo, de reducción radical de la pobreza y las desigualdades, de derechos humanos o de construcción de democracias de calidad.

No obstante, una de las condiciones para que podamos construir gobernabilidad democrática nacional y gobernanza democrática global es que recuperemos la conciencia y la confianza en la política como una excelente y civilizadora actividad humana. La política no nos permite ir en pos de ningún ideal absoluto que resolverá de una vez y para siempre las ansiedades humanas. Ninguna política conseguirá devolvernos al seno materno.

La política es un gran malentendido. Muchas veces se la conceptualiza como un mal necesario. Rara vez se la aprecia como algo con vida y carácter propio. No es religión, ética, derecho, ciencia, historia ni economía; no lo resuelve todo ni está presente en todo, y no es ninguna doctrina política concreta, ya sea conservadora, liberal, socialista, comunista o nacionalista, aunque pueda contener elementos de casi todo lo anterior. La política es la política.

El mundo está lleno de hombres y mujeres que aspiran al poder y que tienen en común el rechazo de la política. Proliferan en estos tiempos. En realidad, se apoyan oportunistamente en la desafección de la política, derivada de la brecha existente entre los nuevos desafíos y las viejas instituciones y capacidades políticas. Estos contextos históricos son idóneos para extender una visión de la política como confusa, contradictoria, autodestructiva, estacionaria, poco patriótica, ineficaz, contemporizadora, fraudulenta, conspirativa, corrupta, etc. La lucha por el poder se llena de tipos cuya primera declaración es "yo

no soy político". Pretenden gobernar no desde la política, sino, en el mejor de los casos, desde el éxito en otros oficios que por sí resultan incapaces de prejuzgar el éxito político. Pretenden gobernar por métodos no políticos y, si lo consiguen, caen casi inevitablemente en el autoritarismo.

Pocos perciben que la política es una actividad humana esencial para mantener y desarrollar la libertad; una actividad específica que sólo surgió y fue conocida en las sociedades complejas con el fin de preservar la diversidad y libertad de los individuos y los grupos. Una creación de valor incalculable en la historia de la condición humana.

Aristóteles fue el primero en comprender y defender la política, la acción humana necesaria para la conservación y mejora de la polis. Para ello, comenzó criticando el proyecto de Platón de igualar la polis, eliminando su diversidad. Este concepto uniformador le pareció destructor de la libertad en la polis. Para Aristóteles, la política sólo podía existir en Estados que reconocen ser un conglomerado de múltiples miembros, no una tribu o el producto de una religión, un interés o una tradición únicos. La política es el resultado de la aceptación de la existencia simultánea de grupos diferentes y, por lo tanto, de diferentes intereses y tradiciones, dentro de una unidad territorial sujeta a un gobierno común. La política es la respuesta plausible al problema de la gobernabilidad de una estructura social compleja y variada.

Pero la solución al problema del orden puede darse también por la vía de la tiranía o de la oligarquía que, en beneficio del tirano o los oligarcas, destruye, intimida o coacciona a todos los demás grupos o a la mayoría. Sin embargo, estos sistemas no son sistemas políticos.

El sistema político de gobierno comienza con la afirmación del valor de la libertad, puesto que el orden en la diversidad implica cierta tolerancia de verdades divergentes y el reconocimiento de que el gobierno es posible y mejor cuando los intereses rivales se disputan en un foro abierto. El sistema político de gobierno consiste en escuchar a esos otros grupos para conciliarlos en la medida de lo posible y ofrecerles categoría legal, protección y medios de expresión claros y razonablemente seguros, lo que debe permitir que esos otros grupos puedan hablar y lo hagan con libertad. Además, la política debería acercar a esos grupos entre sí, de manera que cada uno de ellos, y el conjunto de todos, puedan hacer una contribución real al objetivo general de la gobernanación: el mantenimiento del orden y el progreso según valores y criterios que deben ser políticamente disputados.

La política puede ser definida como la actividad por la que se concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad. Un sistema político es un tipo de gobierno en el que la política logra garantizar una estabilidad y un orden razonables. La política no está vinculada a ninguna doctrina o ideología en

particular. Las ideas y doctrinas políticas son tentativas de encontrar soluciones concretas y factibles al perpetuo y cambiante problema de la conciliación. La política es una manera de gobernar sociedades plurales sin violencia innecesaria.

La política merece grandes elogios. Es una preocupación de seres libres y su existencia es una prueba de libertad. La política merece ser elogiada como "ciencia de las ciencias", como la llamó Aristóteles, y no simplemente aceptada como un mal necesario. La política es creadora de civilización.

En algunas ocasiones, la política es conservadora: preserva los beneficios mínimos del orden establecido; en otras es liberal: se compone de libertades concretas y requiere tolerancia; también es socialista: provee las condiciones para el cambio social consciente que permita a los grupos participar sobre una base equitativa en la prosperidad y la supervivencia de la comunidad; e incluso es republicana: tiende a crear las condiciones para que todo ser humano quede exento de la dominación arbitraria de otro y disponga de las capacidades básicas para desarrollar su modo de vida, participando positivamente en la vida de la polis. La preponderancia de uno u otro elemento varía según el momento, el lugar y las circunstancias, pero todos ellos deben estar presentes en alguna proporción.

Lejos de ser un mal necesario, la política es un bien práctico. En las sociedades con pluralidad de intereses divergentes y distintos puntos de vista morales, la conciliación siempre es preferible a la coerción. Un gobierno pacífico siempre es mejor que otro violento. Y la ética política existe como campo ético independiente y justificable en sí mismo. La actividad política es, en efecto, un tipo de actividad moral; es una actividad libre, creativa, flexible, agradable y humana; no pretende ser capaz de solucionar todos los problemas ni hacernos a todos felices, pero puede prestar algún tipo de ayuda en casi todo. La política se envilece cuando se insensibiliza ante el sufrimiento humano, cuando permite que los dirigentes se consideren por encima del bien y del mal y adopten comportamientos no sujetos a las reglas de comportamiento exigibles de los ciudadanos corrientes.

La política exige un gobierno constitucional y el imperio de la ley. El desarrollo de las garantías constitucionales es la clave de la libertad. La política exige la democracia constitucional. Pero no hay que olvidar que ninguna constitución puede ser mejor que los hombres y mujeres que la pongan en práctica. La política merece elogios por sus procedimientos. El sistema de conciliación política puede ser muy frustrante, pero garantiza que no se tomen decisiones hasta que todas las objeciones y quejas de peso hayan sido oídas. Los procedimientos obligan a que no se formulen pretensiones que objetivamente no se puedan hacer valer. Los procedimientos obligan a que los grandes planes de los gobiernos deban explicarse y debatirse en público, y abren la puerta a su rectificación.

La política es la actividad humana orientada a preservar la libertad y a conciliar los intereses en las sociedades variadas y complejas con el fin de asegurar su supervivencia y desarrollo: éste es su valor meta; la política no es la aplicación rígida de ningún sistema de verdades, principios o soluciones técnicas; un sistema es político cuando crean los espacios institucionales en el que todos podemos exponer, defender y conciliar nuestras verdades. Pero el fin de la política siempre es el mismo: la supervivencia y el progreso. La política no es defensa del *statu quo*, la política es dinámica: sólo pueden sobrevivir las sociedades que saben progresar. Y para ello es necesaria una política de calidad, capaz de reconocer y ajustarse a los cambios exigidos por la supervivencia y el desarrollo en cada momento.

Crick trae al caso un texto de Lincoln, muy citado, para expresar que las verdades personales o de la particular doctrina política de cada uno de nosotros siempre deben sacrificarse al fin que justifica la política. Fijando la postura del partido republicano respecto a la esclavitud, el 15 de octubre de 1858 afirmó lo siguiente en un discurso:

"Vuelvo a repetir que si hay alguno entre nosotros que no crea que la institución de la esclavitud es un error en cualquiera de los aspectos que he mencionado, se ha equivocado de lugar y no debería estar con nosotros. Y si hay alguno entre nosotros que sienta tanta impaciencia por deshacer ese error que no desee tener en cuenta su implantación entre nosotros y las dificultades que entraña eliminarla de repente de manera satisfactoria, o las obligaciones constitucionales que la rodean, se ha equivocado de lugar y no debería estar entre nosotros. Renunciamos a adherirnos a sus actuaciones prácticas".

Cuando no estamos dispuestos a recorrer este tipo de caminos, estamos abandonando la política. Podemos, entonces, elegir entre dejarnos guiar por un autócrata benevolente que promete acabar con la esclavitud mañana mismo o por quedarnos sin hacer nada para no mancharnos las manos con concesiones o equivocaciones. Pero el político siempre necesita tiempo, pues sólo el tiempo puede conciliar la ética absoluta con la ética de la responsabilidad. Es cierto que los hipócritas y los enemigos de las reformas siempre usan el tiempo como excusa para el inmovilismo. Pero el político usa el tiempo para impulsar las reformas y el moralista hipócrita se conforma con grandes leyes reformistas que deja inaplicadas.

La política es una cuestión de relaciones prácticas y no de acciones derivadas de altos principios. Los objetivos políticos no se derivan de principios doctrinarios, sino de la contribución a la supervivencia y el progreso de la polis. Nuevamente el referente de Lincoln puede ser de utilidad. En uno de los momentos más difíciles de la Guerra de Secesión, un militante abolicionista instó a Lincoln a comprometerse con la manumisión inmediata como cuestión de principio. La respuesta es uno de los mejores textos sobre qué es y qué no es la política:

"Mi objetivo primordial en esta lucha no es defender ni destruir la esclavitud, sino proteger a la Unión. Si pudiera proteger la Unión sin liberar a ningún esclavo, lo haría; si pudiera hacerlo liberando a todos los esclavos, lo haría, y si pudiera hacerlo liberando a algunos y dejando a otros como están, también lo haría. Lo que hago en relación con la esclavitud y la raza de color lo hago porque creo que contribuye a proteger la Unión, y lo que evito hacer lo evito porque no creo que ayude a proteger la Unión [...] He expresado mis objetivos de acuerdo con lo que considero que es mi deber oficial y con ello no pretendo modificar el deseo personal que he expresado con frecuencia de que todos los hombres, en todas partes, puedan ser libres".

Lincoln ponía la salvaguarda de la Unión, el propio orden político, por encima de todo lo demás, no porque no le preocupara el sufrimiento y la exclusión de la población negra, sino porque sólo si volvía a existir la Unión, sólo si volvía a existir un orden político común para el Norte y el Sur, podrían abordarse esos problemas. La primera responsabilidad del dirigente de un país es proteger al Estado en beneficio de los que habrán de seguirle.

El orgullo tiende a ser un vicio muy frecuente en los políticos y en todos los que se dedican a la vida pública. No era el caso de Lincoln, al que sin embargo no faltaba autoridad. El verdadero político no puede permitirse el orgullo. Vive en un mundo público de calumnias, distorsiones e insultos. Con frecuencia debe soportar el desdén al ser tildado de amañador y oportunista, así como la burla de los intelectuales por carecer de ideas brillantes. El buen político debe aprender a tragarse el orgullo. Como observó Lincoln, "no tengo tiempo para malgastar la mitad de mi vida en peleas. En cuanto un hombre deja de atacarme, no vuelvo a recordar el pasado contra él". Y advirtió a uno de sus generales: "no quiero que haga nada por venganza, sino que haga todo por la seguridad futura". Si un político siente orgullo, ha de ser de su habilidad para la conciliación, y deberá ser orgullo contenido y no soberbia, que es el convencimiento de estar por encima de los demás y lo que rebaja al que lo siente por debajo del común.

La conciliación es mejor que la violencia, pero no siempre es posible. La diversidad es mejor que la uniformidad, pero no siempre resulta viable. Hay dos grandes enemigos de la política:

- La indiferencia hacia el sufrimiento humano, que desacredita a los sistemas políticos que son incapaces o temerosos de extender las libertades y la política a toda la población.
- La búsqueda pasional de certezas absolutas en asuntos políticos, que siempre acaba desdeñando las virtudes políticas de la prudencia, la conciliación, los acuerdos intermedios, la variedad, la adaptabilidad y la vivacidad, a favor de una seudociencia del Gobierno que tiene visos de ética absoluta o de una ideología o visión del mundo supeditada a la economía o a la raza.

La política es sólo una de las posibles formas de ejercicio del poder, claramente superior a todas las otras. Como remarcó sencilla y brillantemente Crick, en la política encontramos la creativa dialéctica de los opuestos: es la prudencia temeraria, la unidad diversa, la conciliación armada, el artificio natural, la

contemporización creativa y el juego del que depende la civilización libre; al conservador reformista, al creyente escéptico y al moralista plural; sus cualidades son la sobriedad vivaz, la simplicidad compleja, la elegancia descuidada, las buenas maneras groseras y la eterna inmediatez; y es un conflicto hecho debate que nos impone una misión humana a escala humana.

Los que la denostan tienen buenas razones, que generalmente proceden de su rechazo de la responsabilidad y la incertidumbre que acompaña a la libertad. Los griegos los llamaron "idiotas", es decir, ausentes de la ciudad, de su suerte incierta; ajenos a las virtudes republicanas, únicas que, como subrayara el gran Maquiavelo, nos hacen capaces de sobrevivir al infortunio y de aprovechar la fortuna en beneficio de la supervivencia y desarrollo de la polis.

Para concluir, baste con señalar que el político republicano hoy constituye, sobre todo, como un articulado democrático de las interacciones entre gobiernos, sector privado y sociedad civil. La gobernanza del republicanismo cívico es exigente: la interacción no puede posponer ni rebajar a ninguno de los interesados en la decisión pública de que se trate. Su misión es conseguir un equilibrio entre los actores y saber crear el espacio deliberativo necesario para resituar los intereses propios y alumbrar el interés general.

2. El gobierno local

2.1. La globalización y su impacto en las ciudades y en la gestión local

No podemos iniciar estas reflexiones sobre el nuevo papel de los Gobiernos locales sin atender a las dinámicas globales de cambio que han ido modificando de manera sustancial el escenario en el que las relaciones entre niveles de Gobierno y actores públicos y privados desarrollan sus estrategias. Como sabemos, la globalización económica, acompañada por la emergencia de una cultura global, ha alterado profundamente la realidad social, económica y política de los Estados, las regiones y las ciudades. En este contexto mundial de cambio, cuyos perfiles se empezaron a dibujar más claramente a partir de la década de los años noventa, las ciudades han ido resurgiendo como espacios estratégicos de nueva centralidad territorial. Los procesos de globalización económica y de migración internacional, la emergencia de servicios especializados en las ciudades como parte del sector económico en crecimiento en las economías avanzadas, los nuevos tipos de desigualdad social, las nuevas políticas culturales y de identidad, así como las dinámicas de segmentación social y las políticas territoriales están modificando el escenario local, revalorizando el posible liderazgo territorial que ejerzan sus actores y el impacto en las dinámicas de crecimiento y de bienestar que en ese territorio se producen.

Es evidente que los procesos de integración económica y tecnológica están provocando cambios intensos en las relaciones entre economía y territorio. Las dinámicas económicas y territoriales se vuelven mucho más complejas y emerge un nuevo tipo de sistema urbano que opera en los niveles globales y regionales-locales. El ámbito local interactúa directamente con el global y surgen, nuevamente, las tensiones territoriales. Desde otra perspectiva, por ejemplo los procesos de europeización ofrecen nuevas estructuras de oportunidades para los Gobiernos locales. El desencaje entre la creciente movilidad económica y social y la rigidez de las estructuras institucionales políticas ha ido propiciando que algunos actores tengan incentivos y oportunidades para actuar con otros a fin de promover sus intereses sectoriales y espaciales mediante redes de políticas tanto verticales como horizontales, y esos encuentros se producen al margen de sus distintas posiciones institucionales o la existencia de fronteras territoriales. Pero al mismo tiempo, las rigideces siguen existiendo y aparecen nuevas limitaciones y reglas del juego que topan con la autonomía local y que provocan tensiones por el solapamiento y la concurrencia simultánea de instituciones locales, regionales, nacionales e incluso supranacionales en muchos temas.

Referencia bibliográfica

Saskia Sassen (2000). *Cities in a world economy*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

Enfoque

Estas reflexiones surgen del análisis de la situación de los Gobiernos locales en España, pero pretenden ser útiles en otros contextos.

Referencia bibliográfica

Patrick Le Galès (2002). *European cities. Social conflicts and governance*. Nueva York: Oxford University Press.

Europeización

La europeización se entiende como el conjunto de procesos a través de los cuales las dinámicas políticas, sociales y económicas de la Unión Europea se transforman en parte de la lógica del discurso nacional, de las identidades, las estructuras políticas y las políticas públicas.

El desarrollo de la Unión Europea supone una experiencia no sólo de Gobierno transnacional, sino también de lo que se viene denominando como **gobernanza transnacional**. En tanto que organización política emergente, no se basa en los principios tradicionales de soberanía y exclusividad territorial, sino que se define como un ejercicio difuso y compartido de la autoridad. Establece un sistema de Gobierno multinivel y relacional: la negociación sustituye a la autoridad como recurso fundamental para dotarse de la capacidad de gobernar. Y la red sustituye al territorio físico como referencia espacial sobre la que aplicar las capacidades de gobierno. Podríamos decir que la integración europea, lejos de recentralizar a la antigua usanza, introduce complejidad en el modelo de relaciones intergubernamentales e incluso abre nuevos espacios, habilita nuevos terrenos de juego en los que los poderes locales pueden desarrollar sus propias estrategias territoriales de gobierno. Las ciudades y regiones tienen la oportunidad de operar más allá de los límites que establecía la relación tradicional centro-periferia, pero las nuevas dinámicas de la integración europea también pueden provocar efectos desestabilizadores dadas las incertidumbres que llevan asociadas. El campo de juego político que establece la Unión Europea supone cambios de escala y la aparición de nuevos jugadores. Pero lo que destaca por encima de todo es que no hay ninguno que ostente el monopolio de la producción normativa o el de la coerción. Y ese es un factor clave que está transformando las relaciones jerárquicas en este ámbito en todos los países europeos.

Todas las transformaciones y tensiones que suponen los procesos descritos pueden interpretarse a partir de dos dinámicas que confluyen: la globalización y el localismo. Ambas desafían al estado-nación: la globalización desbordándolo desde arriba y el localismo haciendo lo propio desde abajo. Y, al mismo tiempo, obligan a redefinir tanto los espacios sobre los que se ejercen las capacidades de gobierno, como la propia forma que adoptan estas capacidades.

El estudio de los procesos de gobernanza urbana permite conocer el desarrollo de nuevas formas de gobierno a escala local que se adaptan a la flexibilidad, la obertura y la complejidad que reclama la nueva situación. La gobernanza ya no es sólo un reto para el Estado (en tanto que organización política que tradicionalmente ha monopolizado las responsabilidades de Gobierno), sino que afecta a todos los actores, públicos y privados, que participan en las distintas redes territoriales y en los nuevos ejes local-global que genera una estructura multinivel.

Referencia bibliográfica

Quim Brugué, Ricard Gomà, Joan Subirats (2002). "Gobierno y territorio: del Estado a las redes". En: Subirats (coord.) (2002). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Localismo

El concepto localismo se entiende en un sentido amplio como el conjunto de procesos que presionan y desplazan las capacidades de gobierno hacia la proximidad territorial, que puede expresarse en diferentes escalas: la regional –en la acepción técnica del término, es decir, de mesoGobierno– (comunidades autónomas, regiones, *Länder*, etc.), la supramunicipal (mancomunidades, comarcas, provincias), la municipal e incluso la intramunicipal (distritos, barrios).

Gobernanza urbana

Se utiliza el término *gobernanza urbana* para describir en el ámbito local esas nuevas formas de decisión colectiva ya mencionadas que emergen en el nivel local y que conducen al desarrollo de diferentes relaciones entre ciudadanos y actores públicos y privados.

Como argumenta Goss, el cambio más significativo en la gobernanza local es el cambio de roles y relaciones que se manifiesta entre actores:

- Cambios en la relación entre el Gobierno y la gente, entre los ciudadanos y el Estado que pueden influir en la naturaleza de la política local.
- Cambios en el rol de los gestores públicos. Los dilemas políticos y sociales de la sociedad se trasladan a la gestión de los servicios públicos y son la sustancia de las decisiones cotidianas.
- Cambios en las propias organizaciones públicas. Surgen nuevas formas organizativas (alianzas estratégicas, partenariados, experiencias participativas, por ejemplo) que conviven con sistemas de gestión tradicionales, con las presiones contradictorias que ello supone.

Esta combinación de **globalización** y **localismo** ha dado un nuevo impulso a las ciudades y a los territorios y regiones como actores políticos significativos. Por un lado, se observa cómo las identidades colectivas locales se materializan en una idea de sociedad local y cómo el desarrollo de las identidades locales supone la aparición de escenarios donde los actores se relacionan, se conocen y a partir de este reconocimiento de proximidad colaboran en la persecución del bien común. Desde esta perspectiva, adquieren especial importancia los conceptos de comunidad y de capital social. El primero, comunidad, porque remite al sujeto colectivo que reúne contigüidad e implicación ante problemas comunes y el segundo, capital social, por realzar los componentes culturales y cívicos que facilitan el buen funcionamiento de estos contextos locales de relación y cooperación. Es este debate sobre el capital social, que se centra en la capacidad de cooperación que expresa la comunidad para mejorar el bienestar común, el que nos interesa reflejar en nuestro análisis y sobre el que volveremos más adelante.

Referencia bibliográfica

Sue Goss (2001). *Making local governance work. Networks, relationships and the management of change*. Hampshire: Palgrave.

Referencia bibliográfica

A. Bagnasco; P. Le Galès (2001). *La città nell'Europa contemporanea*. Lignori.

Por otro lado, como ha señalado Sassen, la progresiva desintegración de los escenarios nacionales como los únicos posibles crea oportunidades para las ciudades, que emergen como lugares estratégicos en los que se manifiestan procesos de cambio y de reestructuración urbana más complejos. Como sabemos, la década de los setenta asistió a la crisis del estado del bienestar y en ese contexto la dimensión local ha ido recuperando relevancia política mientras que la dimensión estatal ha resultado más erosionada, con lo que el Gobierno local ha desarrollado nuevos roles como consecuencia del debilitamiento del ejecutivo central y los procesos de descentralización. Estos nuevos roles tienen como finalidad adaptarse mejor a las exigencias del nuevo entorno, que se caracteriza por un sistema que funciona bajo lógicas menos jerárquicas, más de conexión horizontal y en red, en un contexto en el que se debe asumir el que se ejerzan funciones de dirección desde distintos niveles de Gobierno y con distintos grados de fragmentación en el suministro concreto de los servicios necesarios para la población. Cada vez más, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar, los objetivos que ésta persigue y la capacidad de resolver problemas que finalmente tenga.

Por otra parte, si durante la primera mitad del siglo xx el arraigo territorial de los actores era una condición necesaria para el desarrollo de las operaciones transnacionales y las redes nacían y dependían de los territorios, en la actualidad es más frecuente un escenario en el que distintos territorios, dotados de ventajas competitivas similares, compiten entre sí para atraer inversores. En los últimos veinte años uno de los cambios más importantes que se han producido ha sido el incremento de la movilidad del capital a escala nacional y, especialmente, transnacional. Esta movilidad transnacional del capital se ha manifestado en formas específicas de articulación entre diferentes áreas geográficas y ha provocado transformaciones en el rol que estas áreas han ejercido en la economía mundial. Las ciudades, en tanto que lugares de concentración social, facilitan encuentros, ejercen un papel de sociabilidad y de contacto informal que puede ser de alta significación económica. La especificidad de la acción local puede facilitar el generar una ventaja competitiva en un espacio económico global homogeneizado. Por otro lado, una economía política cada vez más globalizada dirigida por flujos liberalizados de capital, de tecnología e información, puede provocar movimientos que incidan en priorizar más la eficiencia en la prestación de servicios que la equidad en su distribución, lo que puede generar espacios sociales en las ciudades cada vez más fragmentados y especializados.

Ante esta realidad y el cómo afrontarla, las aproximaciones analíticas que introducen el concepto de gobernanza urbana se centran en las posibilidades de las que disponen las elites políticas, económicas y sociales locales para convertir las ciudades o las regiones en actores políticos con estrategias y proyectos colectivos autónomos; proyectos que serán más fuertes cuanto más logren ser compartidos y pactados con los múltiples actores públicos y privados que for-

Referencias bibliográficas

Saskia Sassen (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.

Smith (2002). "La reconstitución del Estado: el impacto de las redes intra e intergubernamentales" en Subirats (Coord) (2002). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

man la sociedad local. La cooperación interna, la capacidad de evitar contraponer crecimiento e igualdad, puede acabar convirtiéndose en un medio para alcanzar la competitividad externa sin sacrificar cohesión social interna.

En la actualidad, los Gobiernos locales deben dar respuesta a los nuevos retos y a los nuevos problemas que surgen como consecuencia de los procesos que hemos descrito, que actúan en la escena global pero afectan a la cotidianeidad de la política y la gestión local. Es en las ciudades y en el ámbito territorial más próximo, donde el conjunto de los actores públicos y privados perciben los procesos y efectos de la globalización y la europeización, y es también en ese escenario en el que la ciudadanía exige respuestas concretas a sus problemas. La proximidad emerge como un espacio desde el que pueden ofrecerse respuestas más adecuadas a la diversidad y a los nuevos retos emergentes. Y ello es así tanto en las urbes más conectadas con las redes globales de ciudades, como en los territorios rurales, en los que se abren nuevas oportunidades surgidas de la terciarización de sus fuentes de riqueza, de las capacidades de acceso que ofrecen las nuevas tecnologías, o por los incentivos que genera su "otra" calidad de vida.

2.2. Gobiernos locales y sociedad urbana

En un principio, los ayuntamientos hubieron de dar respuesta a las urgencias que procedían del impacto que tuvo en las ciudades una industrialización concentrada, una urbanización en muchos casos descontrolada y especulativa y una masiva inmigración interna sin mecanismos de acogida social. En la actualidad, los Gobiernos locales tienen ante sí condiciones distintas a las que constituían la realidad de hace quince o veinte años. Los cambios han sido intensos y acelerados tanto en el plano demográfico, como en el sistema productivo, en el terreno político-institucional, en el mundo de los valores y las conductas sociales, así como en el campo de la ideología política. Un conjunto de realidades socioeconómicas emergentes presiona a los municipios para que definan mejor su proyecto en clave local. En el inicio del siglo XXI se manifiesta una realidad social y económica más compleja en las ciudades y que se caracteriza, a grandes rasgos, por procesos de diferenciación social que van afectando a la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos.

Muchos municipios han impulsado desde los años noventa políticas para dar respuesta a los nuevos retos. Nuevos retos que, como ya hemos comentado, se originan en las profundas transformaciones que está viviendo nuestra sociedad. En primer lugar y, sin ánimo de establecer un orden de importancia, podemos destacar cómo la **creciente presión demográfica** afecta a las políticas urbanas. El progresivo envejecimiento de la población, así como el impacto de las migraciones extracomunitarias están transformando las características de las presiones sociales y alterando las prioridades de actuación en terrenos como el educativo, el sanitario, el de la vivienda o el de los servicios sociales. En segundo lugar, como consecuencia de las transformaciones en la estructura económica descritas en la primera parte de este estudio, están surgiendo

nuevas formas de desigualdad, de pobreza y de exclusión urbana y rural.

Se configuran sociedades con un grado de complejidad social creciente que tienden a acentuar las desigualdades en todos los niveles. Ello se traduce en la necesidad de los Gobiernos locales de actuar en este terreno mediante acciones para colectivos y territorios vulnerables a la marginación, a través de estrategias integradoras y transversales como pueden ser los programas intensivos de vivienda social, las actuaciones de acogida de inmigrantes, la extensión de sistemas de atención domiciliaria para mayores o personas con riesgo de exclusión tanto en la ciudad, como en el campo, los programas de reinserción sociolaboral de jóvenes o los programas de apoyo a las familias monoparentales.

Por otro lado, los cambios en el mercado de trabajo refuerzan una tendencia a la polarización social. Esta polarización se observa en el mercado de trabajo, en el uso del territorio, de la escuela, en el mercado de la vivienda y en la estructura del consumo urbano. Asimismo, se observan **transformaciones del territorio** que implican procesos de desurbanización, de contraurbanización (que desconcentran a la población y las actividades hacia una periferia urbana en expansión) y de periurbanización. La gestión de estos espacios de urbanización difusa o de "ciudad extensa" no se ha traducido en mejoras generalizadas del nivel de vida, sino que han supuesto y supondrán cada vez más altos costes sociales y ambientales.

En esa línea, se extiende igualmente en nuestra sociedad una **creciente preocupación por la protección del medio ambiente** y cada vez existe una mayor exigencia en el control de los impactos de las actividades productivas y de las infraestructuras en el medio natural. A escala local surgen iniciativas para preservar el territorio y los recursos naturales, así como para promover el uso de energías alternativas (agendas 21 locales). En el **terreno de los valores y las pautas culturales** se está alterando el orden tradicional. La incorporación de la mujer al ámbito laboral, la lucha contra las discriminaciones de género y los nuevos modelos familiares están dibujando una sociedad más plural y variada. Aparecen múltiples identidades, un mosaico urbano que presenta con el tiempo más dinámicas más complejas con amplia diversidad de experiencias individuales y comunitarias. De manera simultánea, va creciendo la presencia de una **ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica**.

Se manifiestan **nuevos conflictos que afectan a la vida cotidiana** y las nuevas tendencias sociales plantean cada vez más problemas vinculados al uso del tiempo en las ciudades, problemas que deben ser abordados también desde la esfera local mediante las llamadas "políticas de la cotidianidad". En este contexto, la **progresiva desintegración de las redes tradicionales de protección social que formaban las familias y las comunidades** plantean nuevos retos al Gobierno local.

Existen colectivos urbanos y rurales que requieren una atención especial y nuevos servicios que hasta ahora eran facilitados en el ámbito más privado. Mujeres, jóvenes, niños, gente mayor, población inmigrante precisan políticas

que faciliten su vida cotidiana y plantean también nuevos retos en el terreno urbanístico y, muy especialmente, en el de la vivienda (promoción de vivienda pública o asequible, rehabilitación del parque de viviendas, viviendas de alquiler para jóvenes, viviendas tuteladas, en la ciudad o en el campo, para mayores, acceso a la primera vivienda para colectivos con riesgo de exclusión social).

Las transformaciones descritas plantean nuevos retos que refuerzan la conexión bienestar-proximidad. La escala local facilita la percepción de la dificultad que entrañan problemas en mayúsculas que se manifiestan en dimensiones distintas y que llaman a la puerta del Gobierno en minúscula. El Gobierno local sigue siendo el rostro cotidiano del sector público, el nivel de gobierno donde la política converge con la gente y se prestan servicios públicos esenciales a personas y empresas, el nivel de gobierno que tiene capacidad para construir espacios de decisión y promover una gestión integrada de las políticas. Pero, como hemos visto, ese renovado protagonismo no viene acompañado de recursos y de capacidades de esas mismas instituciones y actores locales. Como señalábamos en la introducción, desde los años noventa se ha producido un desbordamiento de las funciones tradicionales de los Gobiernos locales que puede constatarse en dos dimensiones: por un lado, en la ampliación de las agendas locales y, por otro, en el desarrollo de nuevos roles estratégicos y cualitativos.

¿No estaremos exigiendo demasiado a los municipios? ¿Las posibles soluciones y el desarrollo de políticas que den respuesta a realidades más complejas no deberían abordarse desde una perspectiva integrada de coordinación entre administraciones? El argumento de la proximidad es poderoso pero no es suficiente. Los cambios sociales y las transformaciones urbanas y rurales exigen una mayor coordinación y cooperación entre distintos niveles de gobierno. Los Gobiernos locales en España, con sus enormes potencialidades pero también con sus limitaciones actuales, van a seguir sorteando obstáculos y ofreciendo soluciones. Pero todo ello no es suficiente. Se impone la necesidad de abordar una mayor descentralización del Estado pero también la de desarrollar nuevas formas de gestión de los problemas que se basen en una mayor corresponsabilidad. Esta corresponsabilidad debe darse entre administraciones pero también en el ámbito de la implicación y de la corresponsabilidad ciudadana.

En este contexto es necesario que los municipios desarrollen roles más estratégicos y expresen su voluntad de estar presentes en las decisiones políticas de los problemas en mayúsculas realizando una aportación específica, desde la esfera municipal, en la reestructuración de los modelos de bienestar, en la promoción económica y en la ordenación del territorio.

2.2.1. Nuevos temas emergentes en las ciudades. Los problemas del tiempo, la edad, el género, la exclusión y la diversidad. ¿Nuevos Gobiernos para nuevas ciudades?

Queremos reflejar en este apartado nuevos temas que van siguiendo su curso en el entramado social, reclamando atención y salidas. Y creemos que es precisamente en el ámbito local donde esos temas pueden tener una mejor perspectiva de abordaje y de gestión, aunque ello requiera plantearse también nuevas formas de gobernar las ciudades.

Uno de los terrenos de análisis más recientes en el que se concentran nuevas realidades sociales que plantean nuevos retos a los Gobiernos locales es el del uso del **tiempo en la ciudad**. El trabajo productivo generalmente ha organizado las distribuciones y los usos de los tiempos en las comunidades. La sociedad industrial marcó de manera intensa los tiempos vitales, condicionándolos a las necesidades productivas. El cambio de época al que asistimos repercute, evidentemente, en esa estructura de tiempos y afecta a los ritmos de familias y de relaciones sociales, así como también a los ámbitos laborales y vitales más generales. La mayor discontinuidad en las relaciones laborales, la precarización de esas relaciones, la diversidad de tiempos y de situaciones contractuales de trabajo, etc. repercuten en las dinámicas temporales de individuos e instituciones. Las ciudades, por otra parte, acumulan servicios, relaciones, intercambios que se producen en escenarios y en espacios temporales distintos y cada vez más variados. La mayor homogeneidad y ordenación de trabajos y personas en la sociedad industrial repercutía en una mayor sincronización de tiempos vitales, laborales y sociales. Actualmente, la ciudad es el escenario de una creciente desincronización de tiempos y personas. Los distintos usos sociales del tiempo generan nuevas demandas que pretenden satisfacer las necesidades de los ciudadanos vinculadas al tiempo de trabajo, al tiempo del otro trabajo (doméstico-familiar y comunitario) y al tiempo de no-trabajo. Ello supone encontrar una nueva organización de los tiempos sociales y de los tiempos públicos (en lo relativo a horarios, a franjas de actividad, en la apertura y cierre de los servicios y comercios, en la gestión cotidiana de los días no laborables y de las vacaciones) para facilitar el desarrollo de los tiempos particulares y de la cotidianeidad.

Hasta ahora la red familiar, básicamente la mujer, asumía el coste de los desajustes individuales que se manifestaba en el uso del tiempo convirtiendo esos desajustes en sincronías familiares, gestionando los desajustes de unos y otros y acompasando los distintos ritmos con su esfuerzo. Los tiempos de la ciudad tradicional estaban sincronizados según las exigencias de la producción industrial con horarios estandarizados, horarios que arrastraban a los otros tiempos y condicionaban los servicios de apoyo (transporte, servicios bancarios), los tiempos de los servicios públicos (educación y sanidad) y los tiempos de los servicios básicos y de las Administraciones públicas. La nueva situación que emerge como resultado del cambio en las estructuras familiares y que se expresa como nuevo valor social (sobre todo entre las mujeres y madres que

Referencia bibliográfica

F. Miguélez, T. Torns (2001). *Tiempo y ciudad. El estudio del tiempo en la ciudad más allá de su dimensión horaria*. Barcelona: Consejo Económico y Social de Barcelona.

trabajan, en las familias monoparentales y en las familias biactivas con hijos) empuja hacia un nuevo modelo en los usos sociales del tiempo, en el que las capacidades compensadoras de la mujer-familia son menores.

Se trata de pensar y organizar la ciudad dando respuesta a las nuevas demandas que requiere la organización de la vida cotidiana de las personas. En este sentido, esta nueva aproximación debe tener en cuenta una sociedad en la que se ha roto la regulación de la vida que dibujaba el ciclo laboral tradicional (estudio-trabajo-jubilación): hay una mayor movilidad y distintos usos de la ciudad; el sector industrial y de servicios presiona hacia la desincronización estableciendo mayor flexibilidad horaria y más turnos de trabajo; el propio sistema productivo, en el sector servicios, expresa exigencias contradictorias (pensemos en los trabajadores de los sectores como el comercio, la hostelería, los espectáculos y el ocio que desean alternativas de uso del tiempo para su vida cotidiana); la entrada de la mujer en el mercado laboral y el envejecimiento de la población demanda nuevos servicios y disponibilidad horaria; la doble jornada/doble presencia de la mayoría de las mujeres requiere nuevos servicios (atención de niños, de personas mayores); hay colectivos que disponen de mayor tiempo libre (jóvenes, personas mayores), y cada vez hay una mayor flexibilidad para organizar las jornadas de descanso y vacaciones a lo largo del año. Todo apunta pues a más flexibilidad, pero también a más complejidad y más dificultad en el ajuste colectivo.

Lamentablemente, hemos modelado nuestras vidas familiares y sociales casi de modo exclusivo a partir de los imperativos de competitividad de las empresas y de las exigencias del mercado. En la actualidad esta perspectiva ya no es sostenible; hay que dar respuesta a las dificultades e inadaptaciones, a los desequilibrios y problemas que plantea nuestra realidad social. El municipio se revela como el espacio más idóneo para convertirse en un lugar donde sea posible la recomposición de tiempos, donde se transformen cotidianidades individuales en problemas comunes que afectan al bienestar de toda la comunidad. Existen en Europa distintas experiencias urbanas de gestión de tiempos que plantean soluciones innovadoras. El Gobierno local ha abordado esta demanda social en algunas ciudades y el planteamiento general de las experiencias desarrolladas se basa en la orientación de los horarios de los servicios públicos a las demandas de los que viven, trabajan y utilizan el marco del municipio cotidianamente. Se introduce la flexibilidad horaria en varios ámbitos (laboral, comercial, servicios, transporte y Administración) en función de las variaciones del ritmo de la vida social y de las necesidades de la población. Las propuestas inciden en distintos niveles de actividad: desde la actuación en las escuelas (horarios intensivos, mayor flexibilidad, actividades extraescolares), a mayor flexibilidad horaria en el mercado de trabajo que permita una mayor autoorganización de los tiempos, pasando por la creación de ventanas multifuncionales en las distintas partes del municipio para resolver gestiones administrativas, la modificación de horarios de los servicios de banca o la creación

de bancos de tiempo que intercambian servicios basados en la gestión de la cotidianidad (cuidado de niños y mayores, formación) y que surgen como experiencias comunitarias y de solidaridad.

Bancos de tiempo

Destaca entre las experiencias europeas la ley del tiempo italiana (Ley 53 de 8/3/2000 sobre Tiempos Sociales) y las novedades metodológicas introducidas por las ciudades de Milán, Roma, Turín y Florencia en el desarrollo de bancos de tiempo.

Los bancos de tiempo son centros de intermediación e intercambio de tiempo entre un colectivo de personas. Actúan al margen de los mecanismos de mercado formalizados y cumplen una función económica y social en tanto que las personas que participan en ellos intercambian su tiempo para dedicarlo a la comunidad (cuidado y atención de niños, cuidado de personas mayores, suplencias de personas enfermas, actividades menores en el hogar). Existen experiencias en Italia, Francia, Gran Bretaña, Alemania, Austria, Suiza y en nuestro país.

En todos estos casos surge la necesidad de plantear las soluciones en espacios amplios de participación donde estén representados los diferentes actores que tienen capacidad para incidir en una nueva regulación de los tiempos urbanos, con la finalidad de adoptar una perspectiva integrada que supere la aproximación tradicional. El escenario local emerge una vez más como el espacio desde el que se puede escuchar mejor a la ciudadanía y transformar los problemas descritos en cambios sociales. Las políticas del tiempo son a la vez políticas de servicios urbanos o municipales.

Edad y ciudad

En los municipios conviven colectivos con intereses y demandas sociales variadas. Las necesidades de los jóvenes con relación a la ciudad no son las mismas que pueden expresar las personas mayores o los niños. Cada grupo de edad vive la realidad urbana de modo distinto y espera llevar a cabo su vida diaria y realizar sus aspiraciones y sueños en un espacio compartido. Nuestro sentido de pertenencia no se puede definir sólo por razones de clase, género o etnia, sino también por todo lo que tiene que ver con los espacios, los intereses personales, los estilos de vida, las experiencias compartidas y la solidaridad que, por lo general, se comparte entre grupos de edad.

Las ciudades a lo largo de los últimos años han aumentado la oferta de servicios y actividades dirigidas a los distintos colectivos sociales: actividades en períodos de vacaciones para niños y jóvenes, equipamientos deportivos y centros cívicos para distintos grupos de edad, cursos de formación para mayores, iniciativas de inserción sociolaboral para jóvenes, transporte público nocturno para facilitar el ocio colectivo, etc., un abanico amplio de actividades programadas desde distintas áreas municipales que cada vez han exigido mayor coordinación y políticas integrales para abordar la globalidad de las necesidades y problemas que expresa cada colectivo.

Las profundas transformaciones sociales que ha experimentado nuestro país en las últimas décadas reclaman a las ciudades que den respuesta a las nuevas demandas que plantea la sociedad según el grupo de edad y su problemática

concreta. Pero la complejidad que presentan los problemas urbanos reclama un salto cualitativo. Un ejemplo de esto puede encontrarse en las demandas de los jóvenes que están muy relacionadas con las dificultades para la inserción laboral y la escasa oferta de vivienda asequible, dificultades que retrasan la edad en la que se independizan de sus familias (que se han convertido en la red de asistencia que ha permitido que los jóvenes permanezcan en sus hogares mientras encuentran empleo y piso, asumiendo los costes de la emancipación tardía). En este caso es necesario promover estrategias transversales que faciliten mecanismos de participación para conocer con más exhaustividad las ideas y los valores que expresa cada colectivo con relación a las problemáticas concretas y demandas que manifiestan, pero también para conocer sus opiniones y puntos de vista y valores en relación con el propio barrio y ciudad.

Sectorialización

En los últimos años se han extendido de manera progresiva los consejos sectoriales de participación para colectivos concretos: jóvenes, mujeres y personas mayores. Casi la totalidad de los municipios grandes y medianos en España dispone de concejalías de juventud y elabora planes integrales que abordan las problemáticas desde distintas áreas municipales.

Género y ciudad

La velocidad de los cambios políticos, sociales y económicos de los últimos años ha provocado importantes transformaciones sobre la base de la emancipación del colectivo de mujeres. Pero nuestras sociedades no se han adaptado a la revolución silenciosa que en los últimos años han protagonizado las mujeres con naturalidad y sin avisar, llegando masivamente y de modo estable al mercado de trabajo y reduciendo las tasas de fecundidad. Las estructuras sociales y nuestros conceptos tradicionales del reparto de roles por géneros siguen siendo, en muchos ámbitos, los mismos. Las administraciones no han respondido de manera suficiente a esta nueva realidad, destacando el escaso desarrollo que en el marco del estado del bienestar han tenido las políticas de igualdad, las políticas de conciliación de vida familiar y laboral y las políticas de atención a la familia en España. La discriminación laboral persiste tanto en el ámbito público, como en el privado y la transformación en estos escenarios es muy tímida, por lo que se mantienen distancias significativas en el desarrollo profesional entre hombres y mujeres, aun cuando la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se ha producido a gran velocidad y destaca el fuerte aumento de las tasas de actividad femenina.

La formación progresiva de las mujeres ha permitido en poco tiempo conseguir una igualdad a los hombres en estudios superiores, un hecho que luego no se traduce en las responsabilidades profesionales que asumen las mujeres. Coexisten los valores conservadores de la familia tradicional, en crisis, con nuevas formas de convivencia familiar (hogares unifamiliares, variedad creciente en la estructura de los hogares, incremento de las familias monoparentales) que presionan hacia una mayor provisión externa de servicios. A pesar de todo ello, seguimos viviendo de los recursos que facilita la familia y el peso de las tareas doméstico-familiares recae sobre todo en las mujeres y en algunos,

Referencia bibliográfica

D. Méda (2002). *El tiempo de las mujeres. Conciliación entre vida familiar y profesional de hombres y mujeres*. Madrid: Editorial Narcea.

muy pocos, hombres. Las soluciones aún están en el ámbito individual y en la esfera privada y no se han impulsado políticas que se hayan traducido en reformas estructurales. Como ha señalado Méda, "el traje se está rompiendo por todas partes".

La red familiar solidaria, cercana y disponible para el cuidado de niños, mayores, jóvenes o personas con discapacidad es algo que se revela cada vez más difícil. En las grandes urbes son cada día más las parejas que trabajan fuera de casa y las abuelas y abuelos siguen su actividad laboral o tienen otros objetivos vitales. Pensemos, además, en las dificultades de conciliación que entraña esta situación en familias monoparentales. Por otro lado, las mujeres reivindican una identidad plural (tiempo para su pareja, para sus hijos, para trabajar y tiempo para ellas mismas) aunque ésta sea difícil de construir en el "combate" diario. La actual insuficiencia del sistema de protección social a la familia en España y la falta de políticas para conciliar la vida laboral y familiar podía interpretarse, entre otros factores, como reacción a las sobrepolitizadas políticas familiares del franquismo, pero ahora requerirían nuevos empujes. Los servicios sociales y de atención son claramente subsidiarios y no aumentan en la misma proporción que la demanda.

Doble jornada de la mujer

Como señala Méda, existe un malestar creciente entre mujeres que ven cómo la sobrecarga y la doble jornada tienen repercusiones en su salud y calidad de vida. Muchas deben ralentizar o renunciar a su carrera profesional cuando llega la maternidad. Algunas se acogen a las políticas de flexibilización del mercado de trabajo (contratos a tiempo parcial y mayor precariedad laboral). Se produce además una pérdida de bienestar social dada la inversión realizada por las mujeres para adquirir altos niveles de educación. En muchos ámbitos se prescinde de sus competencias, talentos, creatividad e ideas.

Además, se está produciendo una situación paradójica. En el contexto de crisis y de revisión del estado del bienestar, estamos asistiendo –a pesar de las transformaciones sociales descritas– a una potenciación del papel de la familia y al carácter subsidiario de la esfera estatal. Nos encontramos ante un Estado asistencialista que sólo ofrece recursos cuando la familia "quiebra" y que elude responsabilidades en los demás casos. En este sentido, el ínfimo desarrollo de los servicios sociales para el cuidado de la primera infancia (0-3 años), la incompatibilidad de horarios escolares y laborales, así como las dificultades para conciliar ritmos doméstico-familiares con ritmos laborales, están reforzando el papel de las mujeres como madres o cuidadoras en un momento en el que las nuevas necesidades reclaman, además de políticas del tiempo, políticas urbanas que incrementen la oferta de servicios y equipamientos para distintos colectivos (plazas de educación de 0-3 años, asistentes de maternidad, cuidados a domicilio, atención de día y pisos tutelados para mayores).

Subordinación de la mujer

Como señala Torns, el estado del bienestar actúa como el tercer vértice de un triángulo que tiene a la familia y al mercado de trabajo en los otros dos. Y a las mujeres en situación de subordinación, en cada uno de ellos, padeciendo o soportando tal subordinación con ligeras o fuertes variaciones según sean la clase social, la etnia, la edad y el momento del ciclo de vida en el que se encuentren.

Es una vez más en la esfera local y comunitaria, en un escenario más cercano y cotidiano, donde pueden buscarse soluciones más imaginativas a problemas compartidos. Es casi imposible acercarse a ese mundo de complejidades, heterogeneidades y diversidades desde la lógica homogeneizadora y unitaria típica de las tradicionales políticas de bienestar. Los cambios en los valores y proyectos de vida de las mujeres se traducen en conflictos entre colectivos, entre actividades e intereses que interactúan y que cada vez son más distintos y complejos. Las mujeres son protagonistas porque ellas son las principales usuarias y trabajadoras de los servicios (públicos y privados) que se ofrecen en la ciudad. Y son igualmente las que menos tiempo y más demandas explícitas tienen como ciudadanas. Las promotoras de este enfoque han sido las mujeres italianas; las primeras voces en reclamar la conciliación, sin utilizar estas palabras, de la vida laboral y de la vida familiar. Reclamaban "**tiempo de vida**", un tiempo en el que fuera posible combinar el trabajo entendido en su doble acepción de actividad laboral y doméstico/familiar y un tiempo de no-trabajo en el que, además del tiempo libre, hubiera espacio para el tiempo para sí mismas. Se trata de un tiempo de libre disposición personal que los estudios sobre los usos sociales del tiempo suelen poner de manifiesto como una reivindicación exclusiva de las mujeres. Para que todo este conjunto de tiempos se haga posible, se requiere el dibujo de un nuevo escenario más participativo en el municipio.

Experiencias de participación

Cabe destacar en este sentido el aumento en los últimos años de las experiencias de participación de mujeres en los ayuntamientos españoles a través de consejos sectoriales de mujer y las experiencias piloto desarrolladas en algunas ciudades como Barcelona.

Exclusión y territorio

El aumento de la **exclusión social** en las ciudades y en otros contextos es un fenómeno que debe analizarse a partir de la polarización social que introducen los procesos de integración económica y la globalización, a partir de los cambios en el mercado de trabajo y el surgimiento de nuevas formas de paro estructural de larga duración y también a partir de la acentuación de las desigualdades que introducen los procesos migratorios a escala internacional. Pero la exclusión no sólo debe abordarse desde estas dimensiones, sino que también ha de tener en cuenta los fenómenos de exclusión que genera la pertenencia a una clase, género o etnia determinada, así como los aspectos territoriales de la misma. En este sentido, se ha venido reflexionando largamente sobre la especificidad urbana de la exclusión social. Se ha sostenido, por ejemplo, que la transición del fordismo industrialista al posfordismo ha impactado fuertemente en el ámbito urbano y ha generado un proceso de creciente dolarización socioespacial que se caracteriza con la imagen de la "ciudad dividida" o "ciudad dual".

Las ciudades concentran muchos de los elementos y de las variables que se utilizan para definir la exclusión social. Como bien sabemos, las grandes ciudades suelen atraer a nuevos pobladores en busca de oportunidades de trabajo, ofre-

Referencias bibliográficas

L. Balbo (1991). *Tempi di vita*. Milán: Feltrinelli.

Bruno Bimbi (1995) "Metafore di genere tra lavoro pagato e non pagato. Il tempo nei rapporti sociali di sesso". *POLIS*, IX/3.

F. Miguélez, T. Tornés (2001). *Tiempo y ciudad. El estudio del tiempo en la ciudad más allá de su dimensión horaria*. Barcelona: Consejo Económico y Social de Barcelona.

ciendo habitualmente espacios de habitabilidad deficiente en centros históricos o en la periferia urbana que permiten primeras exploraciones. En muchos casos ello se da de manera reiterativa, aprovechando conexiones con personas del mismo origen que facilitan esa inicial inserción, lo que acaba muchas veces concentrando y densificando situaciones de carencia y exclusión. Por otro lado, la ciudad amplía los márgenes de autonomía y de oportunidades, pero reduce los lazos y los vínculos de carácter comunitario, con lo que se crea un entorno más indiferente. Las características de este tipo de asentamiento y desarrollo de situaciones de exclusión son claramente distintas de las que se dan en contextos rurales o de ciudades o pueblos con niveles poblacionales bajos. Si la exclusión implica quedar radicalmente al margen de la gran corriente social mayoritaria, las oportunidades (a través de recursos educativos, nuevos empleos o mejoras de la vivienda o del barrio) para la movilidad social dejan de producirse. Y esto a su vez acrecienta la privación y la marginalidad. Y todo ello es mucho más frecuente en las grandes ciudades y sus barrios desfavorecidos (centros históricos degradados, polígonos de vivienda o urbanización periférica y marginal), donde van concentrándose desempleados, trabajadores de los perfiles más bajos y precarios, inmigrantes sin recursos, pobres y sin techo.

Son muchas las ciudades que viven tensiones sociales en barrios suburbanos y periféricos que han sufrido procesos de degradación progresivos y en los que se manifiesta con más brutalidad la marginación social y la precariedad. Aparecen espacios urbanos estigmatizados socialmente porque se revelan como contenedores de problemas (paro permanente, inmigración, tráfico de drogas, delincuencia) que generan malestar social. Surgen contextos urbanos en los que se manifiestan tensiones múltiples que replantean la acción política y social y que generan espacios de identidad propios en poblaciones frágiles. Son viejos espacios que reclaman nuevos enfoques y perspectivas de intervención más transversales que aborden las causas y el origen de los problemas más que pongan remedio puntual a los síntomas que trascienden y generan alarma social.

Experiencia francesa

La experiencia del Gobierno francés en la intervención en las *banlieus* es especialmente interesante en tanto que revela las dificultades y el fracaso de las políticas impulsadas desde los años ochenta desde el ámbito estatal. Se detecta la falta de una aproximación multinivel impulsada desde el Gobierno local para buscar soluciones a los múltiples problemas de orden social y económico que se manifiestan en los barrios periféricos de las grandes ciudades.

Pero también en nuestras ciudades existe una exclusión menos visible, más escondida en los barrios de clase media-baja que reclama servicios y solidaridades institucionalizadas (pensionistas que demandan trabajadores sociales y cuidados, familias monoparentales con hijos que requieren servicios de asistencia) cuando quizá debería también pensarse en promover solidaridades de proximidad. España ha conseguido disponer de un sistema de bienestar que asegura las pensiones, una cierta protección del desempleo, el acceso a la co-

Referencia bibliográfica

Cubero (2002). *L'urgence des banlieus. Au coeur de la fracture social*. Toulouse: Éditions Privat.

bertura sanitaria y la educación básica. Pero los servicios sociales, aunque reconocidos como un derecho de los ciudadanos, están todavía lejos de convertirse en una red de cobertura universal.

En los municipios más pequeños, los temas de exclusión son distintos, pero no por ello inexistentes. Se presentan con otras formas, afectan más a colectivos de personas mayores, tienen características más vinculadas a la desconexión territorial, a las dificultades de acceso a bienes y servicio, a la falta de redes adecuadas de recursos, o incluso derivan de la falta de reconocimiento que ciertas pautas de vida puedan tener cuando se apartan de los parámetros asumidos como propios por parte de las pequeñas comunidades. La problemática es, por tanto, distinta, pero no por ello menos importante y significativa.

Los Gobiernos locales se han enfrentado a esta realidad sabiendo que las soluciones difícilmente podían ser abordadas exclusivamente desde los ayuntamientos y que esta política era subsidiaria de los grandes instrumentos de política social, gestionados por la Administración central y autonómica. Las ciudades han desarrollado políticas para cubrir los déficits acumulados, han puesto en marcha un proceso de racionalización de equipamientos y servicios personales, han desarrollado una política social activa para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, para corregir las desigualdades y garantizar el acceso de los sectores más desfavorecidos o excluidos a los derechos sociales.

Pero los servicios personales no han llegado a consolidarse como una pieza estratégica del Gobierno local, sino que han aparecido como el complemento, necesario, de una serie de operaciones estratégicas en otras áreas cuando la acción social tiene una gran incidencia en el desarrollo y la articulación territorial de la ciudad. En los últimos años se observa cómo algunas soluciones promovidas desde el Gobierno local para favorecer la cohesión social manifiestan una tendencia a la integración y transversalidad de las políticas.

Ante problemas más complejos y multidimensionales se desarrollan aproximaciones más plurales. En el caso de la exclusión que estamos analizando, las políticas de servicios a las personas que se desarrollan para ofrecer posibles soluciones establecen planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, centros históricos, comarcas), de criterios temáticos (exclusión, inmigración, solidaridad), de criterios de franja de edad (pequeña infancia, personas mayores) y de criterios de colectivo o población (personas discapacitadas, familias monoparentales, municipios con pocos habitantes).

Como ha señalado Serra, los riesgos de desestructuración social aparecen cuando los procesos generadores de exclusión social no encuentran solución y se convierten en crónicos. Y la exclusión social aparece cuando los mecanismos de integración se debilitan y no son capaces de crear mecanismos eficaces y potentes de integración social. En este contexto, la política social promovida desde los Gobiernos locales debe aceptar su complementariedad respecto a los sistemas nacionales y universales de protección y promoción social. Debe ex-

Referencia bibliográfica

Serra (1997). "Los servicios a las personas" en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer.

Referencia bibliográfica

I. Blanco, R. Gomà (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

plotar por completo su capacidad de microgestionar la realidad social y debería centrarse en focalizar su actuación sobre problemas específicos que sólo pueden resolverse desde la especialización y la proximidad.

Diversidad y ciudad

Es en los contextos urbanos, en las ciudades, donde la diversidad y la heterogeneidad social se expresa con más fuerza y donde mejor se perciben las tendencias de cambio de nuestra sociedad. La ciudad, decía Robert Hughes, es la condensación más intensa de cultura que la humanidad ha conocido. Richard Sennet afirmaba: "Las ciudades pueden estar mal gestionadas, repletas de delitos, sucias o decadentes. A pesar de ello, mucha gente piensa que incluso en la peor de las ciudades imaginables, vale la pena vivir. ¿Por qué? Porque las ciudades tienen la capacidad de hacernos sentir mucho más complejos como seres humanos".

La ciudad es relación, es diversidad, es aprender a convivir con lo que es distinto a ti. La homogeneidad adormece, la diversidad estimula y expande la imaginación. Y la **ciudad es diversidad**. Por tanto, la ciudad permite que convivan muchas más identidades, que exista mucha más riqueza de pertenencias. La sensación de estar en comunidad, pero al mismo tiempo ser extraño cuando se desee, de evitar que te etiqueten y te identifiquen arbitrariamente otorga a la ciudad toda su fascinación y atractivo. El problema es que esa misma diversidad, heterogeneidad, puede provocar desasosiego, inquietud. Emmanuel Levinas habla de la ciudad como un espacio en el que es posible que se dé la "vecindad de los extraños", expresando probablemente así la mezcla deseable de comunidad y sociedad que toda ciudad debería contener para evitar tanto la intolerancia de las identidades excluyentes, como la extrañeza o frialdad de una convivencia sin lazos.

La ciudad aparece, pues, como el lugar de las oportunidades, de las iniciativas y del desarrollo de las libertades individuales y colectivas. Pero esa misma diversidad también se refleja, muy a menudo, como una dimensión que se debe tener en cuenta en los conflictos urbanos.

La aproximación a la diversidad desde los Gobiernos locales es una temática emergente y compleja. Las ciudades deben constituirse como lugares con centralidades integradoras y polivalentes capaces de facilitar la expresión libre de esta diversidad. Al mismo tiempo, las ciudades han de promover tejidos urbanos heterogéneos social y funcionalmente y deben desarrollar estrategias de integración plena que respeten esta diversidad y garanticen la cohesión social. La diversidad plantea un nuevo reto al Gobierno local y reclama mayores dosis de imaginación en la solución de los problemas. De nuevo, el escenario local se revela como un espacio idóneo para fomentar la interacción social y para integrar a los distintos colectivos en la solución de los problemas.

2.3. Sobre la gobernabilidad del municipio

Las problemáticas analizadas en esta unidad reflejan cómo las nuevas realidades sociales en el espacio más micro de la política ejercen una presión notable en los Gobiernos locales. En muchos casos, la capacidad de respuesta de éstos se ha basado en la busca de soluciones innovadoras y el escenario local se ha revelado como el escenario más óptimo para facilitar aproximaciones a los problemas cotidianos desde un Gobierno que apunta cada vez más a lógicas que calificaríamos de relacionales y participativas.

Como se ha señalado, el Gobierno local ocupa una posición de ventaja, de centralidad, para ejercer su capacidad de gobernar en relación con muchos de los temas que hemos ido desgranando. Por un lado, conoce la realidad local, los recursos, las estrategias y el conjunto de actores; por otro, es un Gobierno legitimado y representa a la colectividad, es el actor central, el único que representa al conjunto de ciudadanos, que se legitima democráticamente y defiende los valores definidos colectivamente. En estos nuevos escenarios urbanos más complejos la capacidad local de gobernar dependerá de las iniciativas que impulsen las autoridades municipales para superar un único papel de prestador directo de servicios y para ir asumiendo el de director y mediador en una red compleja, plural y fragmentada de actores todos ellos comprometidos con el devenir de la comunidad local en su conjunto.

Si asumimos que gobernar significa conducir los asuntos en una dirección determinada, incorporando valores y estableciendo prioridades entre intereses, es responsabilidad del Gobierno local determinar la dirección en la que quiere orientar sus ciudades y hacerlo con el máximo consenso posible para conseguir que ese proyecto sea entendido como el de la comunidad y no sólo como el del Gobierno.

El municipio, en esta dimensión ideológica, recupera el ejercicio de la política. En este sentido, la principal función del Gobierno local es facilitar que la comunidad alcance sus objetivos, creando un contexto en el que muchos quieran y puedan participar. El papel de los responsables municipales es guiar la discusión, desarrollar visiones compartidas y asegurar que se encuentran y se combinan los recursos apropiados, tanto públicos como privados, para alcanzar los objetivos comunes. Como consecuencia de esto, las estructuras políticas necesarias para el Gobierno local implican una mezcla sutil de capacidad de dirección y de oportunidades para garantizar una mayor participación y compromiso.

En un contexto de crisis del modelo de representación y participación tradicional, se imponen nuevos canales de participación ciudadana en la formación de la agenda local, en el diagnóstico de los problemas, en la definición de políticas y en la toma de decisiones. Los Gobiernos locales, como institu-

Referencia bibliográfica

Quim Brugué, Ricard Gomà (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Referencia bibliográfica

Gerry Stoker (2002). "El trabajo en red en el gobierno local: una meta deseable, pero...¿es posible alcanzarla?" en Subirats (Coord) (2002). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

ciones representativas, deben ejercer su capacidad de liderazgo para proyectar y extender su modelo de ciudad o de comunidad al resto de actores del municipio. Las diferencias entre comunidades locales se fundamentarán cada vez más en la existencia o no de un proyecto de futuro y en las complicidades que éste genere en el conjunto de la ciudadanía. De manera paulatina existirá menos espacio para los proyectos que no expresen una cierta visión política, lo que implica debatir sobre valores, definirse sobre el tipo de calidad de vida que se quiere impulsar colectivamente, sobre modelos de consumo, sobre el grado de inclusión social que se desea, sobre cómo van a decidirse las grandes cuestiones que afectan a la comunidad con el fin de visualizar conjuntamente posibilidades de futuro.

Se hace cada vez más necesario el desarrollo de concepciones más habilitadoras y compartidas del poder y la puesta en marcha de lógicas más participativas para ganar en eficacia. Esta aproximación defiende una ciudadanía activa integrada por hombres y mujeres que forman parte de una comunidad en un Estado descentralizado y que, como ciudadanos, ejercen de sujetos de la política urbana e intervienen en la construcción y gestión de sus ciudades. Se supera así una concepción "delegacionista", esto es, la ciudadanía basada en la posesión de derechos individuales en el marco de un Estado protector y centralizado, y en la "cesión" de derechos y capacidades a un Gobierno que decide por todos.

El futuro de las ciudades y municipios está en la capacidad para transformar a los consumidores pasivos de servicios en ciudadanos responsables, que se informan de las cuestiones clave que afectan a sus comunidades, que participen en colectivos de mejora ciudadana, que compartan intereses comunes y que se responsabilizan de sus Gobiernos locales y de su comunidad. En este contexto de análisis, el concepto de comunidad local permite superar la heterogeneidad del mundo local y permite construir capacidades de Gobierno y de acción colectiva desde la misma base social, desde el sentido de pertenencia, desde cada identidad. Como hemos ya visto, el futuro exige reforzar los vínculos de identidad entendidos como activo social y no como pasivo en un mundo global. La comunidad local es un espacio territorial en el que conviven diferentes redes sociales y económicas, un espacio más reducido que permite una mayor densidad de las relaciones entre vecinos y que genera vínculos más intensos. La comunidad desarrolla un sentido de pertenencia (a través de las experiencias compartidas); un sentido de arraigo, historia y tradición; un sentimiento de lugar; un sentido de identidad; una capacidad de pensar en términos de globalidad (determinando qué es lo mejor para la comunidad); la comunidad establece relaciones recíprocas en un entorno de cooperación (la

Referencia bibliográfica

Joan Subirats (2000). "Els ajuntaments: capacitats per perfilar el futur. Quins municipis per a quin futur? El paper dels ajuntaments en el futur de les comunitats". Ponencia en *2n Congrés de Municipis de Catalunya*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.

Referencia bibliográfica

Frank Benest (1999). *Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales?* Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

gente "da" pero también "recibe", mediante un contrato social implícito); los ciudadanos se involucran de maneras distintas en ella (cambio de mentalidad de la Administración que distribuye servicios –máquina expendedora– a una perspectiva nueva similar a la idea de construcción conjunta de los servicios que precisamos), se autorregula (hay "ojos en la calle" y no se recurre como primera solución al ayuntamiento) e interioriza valores comunitarios a través de la enseñanza, la observación y la participación.

Vida rural

En este sentido, los pequeños pueblos de la España rural cuentan con ventajas evidentes, ya que en muchos casos no han perdido sus elementos de identidad y, en cambio, han mejorado o pueden mejorar su capacidad de conexión con las realidades exteriores.

Es evidente que un escenario de estas características puede parecer excesivamente utópico y deben subrayarse los obstáculos que existen en nuestra sociedad para el desarrollo de una participación cívica y comunitaria como la descrita. Estamos inmersos en entornos en los que las dinámicas mayoritarias del mercado generan un individualismo radical que invita poco a la participación y a compartir problemas. Nuestra sociedad es muy variada y fragmentada y hay nuevas formas de exclusión social (edad, educación, género, etnia) que discriminan. Los estilos de vida dejan poco tiempo libre para relacionarse e interactuar más allá del trabajo y la familia, y hay menos oportunidades para crear un arraigo y una continuidad a largo plazo.

Con todo, y a pesar de las dificultades, se pueden construir escenarios de proximidad y de participación desde los que se pongan en marcha procesos de transformación social y urbana. Otorgando mayor importancia a los tejidos sociales, a las redes de interacción colectiva, a las tradiciones y experiencias puede crecer el sentido de la responsabilidad individual y colectiva sobre los espacios y los problemas compartidos. Como dice Stoker, tras esta nueva perspectiva del Gobierno local existe un llamamiento claro: **la democracia ayuda a resolver problemas**. Ante la necesidad de reconstruir la confianza pública en las instituciones políticas, una buena manera de llevarlo a cabo es promover la participación activa de los ciudadanos en las políticas. La política pasa a ser un mecanismo para alcanzar la coordinación social y el ámbito local ofrece un terreno particularmente apropiado para su desarrollo.

Experiencias

Como señala Subirats, las experiencias de Nou Barris, Trinitat, Torre Baró, Vallbona, Roquetes y Bon Pastor en Barcelona, con desarrollos desiguales, y en las ciudades de Manresa, Reus y Badía son iniciativas que van en esta línea.

[Joan Subirats (2004). "¿Sólo votar?". *El País* (21 de octubre de 2004).]

2.3.1. Dinámicas multinivel y las nuevas formas de Gobierno local. Algunos problemas que afrontar

Pero... ¿cómo afrontar ese conjunto de tareas y de oportunidades que se abre desde los Gobiernos locales cuando la estructura global de Gobierno está tan fragmentada? Es evidente que si relacionamos los elementos que hemos examinado con las insuficiencias actuales de los Gobiernos locales, el panorama no parece muy esperanzador. Pero, sin abandonar la idea defendida en estas mismas páginas sobre la conveniencia de incrementar recursos y competencias en manos de los municipios, hemos de imaginar visiones más multinivel en las que se trabaje más en concurrencia, que en separación estricta de campos y responsabilidades. En el escenario que hemos ido presentando, las fronteras o delimitaciones formales o territoriales en sentido estricto tienen cada vez menos sentido y nos explican menos cosas. Las distribuciones de competencias son cada vez menos relevantes para explicarnos quién hace qué. Funcionan más las interdependencias, las influencias cruzadas y la articulación y conjunción de recursos y complicidades, que los campos separados. Los antiguos marcos jerárquicos y los terrenos de juego preestablecidos van siendo sustituidos por redes de actores e instituciones complejas y multidireccionales.

En ese contexto, tener capacidad de gobernar la ciudad, tener capacidad de influir en el Gobierno de la red local y supralocal de actores, significa ser capaz de participar en la gestión de las interacciones y en la propia estructura que vaya adquiriendo la red. Una red se define, entre otras cosas, por el hecho de que los actores son dependientes unos de otros, por que su relación no es coyuntural, sino que se basa en la continuidad y por la falta de un centro o vértice jerárquico que pueda decidir en nombre de todos. ¿Cómo se puede influir en la red desde la perspectiva de un Gobierno local? Ante todo es básico contar con una propia estrategia o proyecto para después activar la red, reforzar la densidad de relaciones entre sus componentes, favoreciendo los puntos de encuentro, reduciendo incertidumbres, gestionando el conflicto y facilitando el consenso, en la dirección estratégica que la institución tiene planteada. Ello no significa controlar la red, sino orientarla de manera más o menos consistente con los objetivos que el Gobierno local tenga planteados. La capacidad de liderazgo de la institución pública dependerá más de su capacidad para ser vista por el resto de actores como una garantía de pluralismo, de inclusión social y de gestión estratégica, que de su pretendida superioridad jerárquica o del monopolio de ciertos recursos. En definitiva, el Gobierno local puede enfrentarse a su futuro desde la aceptación de la complejidad, asumiendo la interdependencia entre actores y niveles de Gobierno y reconociendo que es más importante resolver problemas e impulsar políticas, que preocuparse por la asignación formal de responsabilidades. Probablemente podrá defender mejor los intereses colectivos si es capaz de sumar esfuerzos, generar complicidades y acordar vías de avance, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria, aprovechando el indudable valor de la proximidad.

Pero, al margen de las transformaciones más aparentes (como la aparición de dinámicas negociadoras o la multiplicación de los actores), ¿cuál es la diferencia de base entre el gobierno tradicional y la nueva gobernanza de la que hemos ido hablando? Para responder a este interrogante, en primer lugar, deberíamos recordar que la acción gubernamental se caracteriza por su capacidad de regulación de los conflictos particulares y, sobre todo, por su capacidad para defender o encarnar un interés público o colectivo. Es decir, ante las distorsiones de una busca egoísta del interés privado, el Gobierno se interpreta como un ente que obliga a los ciudadanos a cooperar en beneficio de un interés colectivo superior. Una vez aceptado este punto de partida, en segundo lugar, deberíamos preguntarnos si es esta finalidad del Gobierno la que está en entredicho o si, en cambio, las transformaciones afectan únicamente a los modos para alcanzar este fin.

Desde nuestra perspectiva, son las formas de gobernar, no sus objetivos, los que estamos repensando. Tradicionalmente se caracteriza el Gobierno en general y el Gobierno local en particular por dos elementos formales fundamentales: la especialización y la autoridad.

Si nos detenemos en el Gobierno local, por *especialización* se entiende que la aparición del Gobierno local se realiza en paralelo a una atribución precisa de tareas y competencias. Es decir, hay ámbitos que están bajo la responsabilidad municipal y otros que no, y entre ambos se alza un muro, una frontera muy parecida a la que utilizaba el Estado-nación para distinguir lo exterior de lo interior. La metáfora del contenedor también se aplicaría pues al Gobierno local: metemos en su interior un conjunto más o menos amplio de responsabilidades, mientras que lo que se encuentra en el exterior le es totalmente extraño. Esta misma lógica opera cuando el Gobierno en general distribuye sus responsabilidades entre diferentes niveles territoriales: aparecen, dentro del contenedor, diferentes cajones en los que se colocan determinadas responsabilidades. Lo que metemos dentro de un cajón forma parte de las responsabilidades de ese nivel gubernamental, mientras que lo que queda fuera no es de su incumbencia.

Las nuevas formas de gobernación, en cambio, no mostrarían la misma obsesión por la especialización: ni el Gobierno es un contenedor ni los diferentes niveles territoriales son cajones donde distribuir las piezas que hay en el contenedor. Las fronteras físicas dejan paso a los flujos también en el ámbito gubernamental. El gobierno multinivel y el gobierno en red suponen la desaparición de lo **interior** y lo **exterior**, la creciente difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de lo público. A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de Gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos.

Lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las distintas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones.

El gobierno multinivel, por lo tanto, no supone un proceso de descentralización competencial, sino de concurrencia de las mismas. Ya no se trata de competir para que se nos asigne determinada responsabilidad, sino de compartirla y de colaborar en la consecución de determinados objetivos. La lógica de la concurrencia es, en definitiva, la lógica de la suma positiva, mientras que la lógica de la especialización es la lógica de la suma cero.

El segundo rasgo formalmente característico del gobierno tradicional lo identificamos con el ejercicio de autoridad. La especialización de funciones, además, facilitaba que esta autoridad se ejerciera en monopolio, ya que no había competencia en el ámbito de las funciones y responsabilidades previamente asignadas. Los muros físicos del contenedor gubernamental también evitaban cualquier posibilidad de colaboración. El Gobierno, en otros términos, no compite ni colabora con nadie, tan sólo ejerce sus responsabilidades con la autoridad que legítimamente le ha sido asignada. Pero, en la realidad, el monopolio público de la autoridad es una ficción, ya que los diferentes niveles de Gobierno compiten y/o colaboran entre ellos y con otros actores de la sociedad civil. Lo que el Gobierno debe hacer para gobernar sin recurrir a la **autoridad es gestionar la red** de manera que acabe gobernando a través de la **influencia**. Al mismo tiempo, los flujos y las relaciones que caracterizan a las redes (aquello que el Gobierno ha de gestionar) pueden ser competitivas o colaboradoras. La nueva capacidad de gobierno, por lo tanto, se concentra en la gestión de unas redes que muestran pautas simultáneas de competencia y colaboración.

¿Cuál es la principal recomendación que estamos realizando desde la teoría a unos gobernantes ansiosos por gestionar la red y, de este modo, gobernar a través de la influencia? Desde nuestro punto de vista, les estamos sugiriendo que tienen una red interna en la que han de provocar dinámicas de cooperación sin las cuales difícilmente serán competitivos en las redes externas. Es decir, en el caso de un municipio, sus gobernantes deberían establecer pactos, alianzas y compromisos (colaboración) entre los diferentes agentes sociales y económicos locales (red interna) de manera que pudieran desarrollar un proyecto que les permitiera conseguir una posición de ventaja competitiva respecto a otros municipios de su escala (red externa).

Como hemos visto a lo largo de los apartados anteriores, los Gobiernos locales se constituyen como espacios idóneos para desarrollar dinámicas multinivel y procesos de gobierno en red. Los procesos de cambio que introduce la globalización económica y las nuevas formas de relación política que configura el escenario europeo refuerzan los sistemas locales, que emergen como sujetos colectivos fuertes en espacios globales y de cooperación entre redes (Dematteis). Como defienden Blanco y Gomà, estas nuevas articulaciones de gobernanza en la escala local implican por parte del Gobierno local los procesos siguientes:

- El reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político.
- Un sistema de gobierno a través de la participación de distintos actores en el marco de redes plurales.
- Una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de Gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos.

La gobernanza local busca superar los estilos de gobierno propios de un Estado centralizado y se articula y funciona a través de las redes y del gobierno relacional. Siguiendo con esta argumentación, las redes locales presentan dos dimensiones: por un lado, existe una configuración participativa horizontal en la que están presentes múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local. Y, por otro, es posible articular a través de un adecuado liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno.

Por todo ello, la perspectiva de gestión de un gobierno multinivel no se basa sólo en la necesidad de plantear un proceso de descentralización de las competencias –eje del debate sobre la descentralización territorial que se citaba al iniciar este análisis–, sino precisamente en la concurrencia entre competencias.

Más allá de la introducción de nuevos conceptos y de la descripción de nuevos procesos de gobierno, nos interesa también destacar los efectos más controvertidos que genera una aproximación que reclama mayor concentración de poder en la esfera local. Así, la fragmentación general que presenta un sistema de gobierno multinivel puede introducir mayor desigualdad territorial entre los municipios, puede dificultar el alcance de cotas de igualdad significativas y puede dismantelar o debilitar territorialmente los niveles de bienestar y de compromiso público adquirido.

En este nuevo contexto, la emergencia de nuevas relaciones de gobierno pone en evidencia que nos encontramos en un momento en el que se dan múltiples legitimidades, todas relevantes e importantes, y que la gobernanza efectiva requiere, por un lado, que los actores reconozcan la legitimidad de los otros actores que participan y, por el otro, que sean capaces de negociar una legitimidad compartida sobre la base de una cierta continuidad. Todo ello intro-

Referencias bibliográficas

G. Dematteis (2002). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

I. Blanco, R. Gomà (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Editorial Ariel.

duce en la reflexión la necesidad de pensar cómo prevenir un posible abuso de poder y garantizar de esta manera la necesaria responsabilidad pública de los procesos.

2.3.2. La gobernabilidad: redes y niveles locales

Se abren grandes interrogantes sobre el futuro de los municipios. Ante la importancia creciente de conceptos como desarrollo humano o calidad de vida, es necesario trabajar en las ventajas de la proximidad a fin de recuperar los lazos sociales, la corresponsabilidad cívica sobre los problemas de la comunidad; la necesidad de competir entre ciudades y territorios, pero al mismo tiempo la necesidad de cooperar ante problemas comunes, y hacerlo desde una lógica de respeto a la autonomía, a la libre cooperación, al respeto de las identidades locales; y la necesidad de recuperar una cierta capacidad de planificación, menos rígida, más sutil, más vinculada a estrategia común que a plan de acción pormenorizado. Y todo ello enmarcado en la tarea formidable de recuperar el protagonismo de la ciudadanía para poder ser capaz de afrontar los nuevos retos.

Todos esos retos conforman las dimensiones emergentes de la política local, una política que puede definirse a partir de dos ideas clave: en primer lugar, necesariamente, los espacios locales tienden a la politización, es decir, a la superación de los clásicos roles operativos del Gobierno municipal, tanto en sus viejas versiones burocráticas como en sus versiones gerenciales recientes. El desbordamiento de las funciones tradicionales se proyecta en dos dimensiones: hacia la ampliación de las agendas locales y hacia el desarrollo en ellas de nuevos roles estratégicos y cualitativos. Cada ciudad, cada localidad tiene ante sí el reto de generar una nueva visión colectiva, una nueva política para la ciudad. En segundo lugar, la forma de articular los nuevos procesos de gobierno local ha de encaminarse a la superación de los estilos que siguen en buena parte presentes y que se caracterizan por tender a ser monopolistas, autosuficientes y jerárquicos. Los conceptos de red y de gobierno relacional aparecen como los nuevos referentes.

Las redes locales presentan dos dimensiones: **su configuración participativa horizontal**, con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local, y **su configuración multinivel**, es decir, la articulación de espacios temáticos de gobernanza en los que confluyen, bajo un posible liderazgo local, varios niveles territoriales de Gobierno.

Las ciudades serán cada vez más complejas. En la ciudad se diversifican las estructuras sociales, laborales, familiares, demográficas y étnico-culturales; se diversifican, también, los valores, las pautas culturales, las identidades y las formas de acción colectiva. La complejidad urbana se proyecta hacia el propio modo de gobernar, hacia el proceso de elaboración de las políticas locales. Y en esa perspectiva, el modelo emergente es el de la gobernación pluralista y reticular. Cada municipio debe plantearse cómo avanzar hacia un sistema en el que la ciudad comparta con el resto de niveles de gobierno y de administración, y con la propia ciudadanía, definiciones de problemas y de políticas sobre agendas temáticas cada vez más amplias. Las ciudades que quieran contar, que pretendan desempeñar un papel autónomo, deberán aceptar esas continuas confluencias interdependientes. La ciudad puede aprovechar el fortalecimiento del polo de la proximidad, pero para ello ha de ser capaz de liderar, de dotar de orientación estratégica, a esas convergencias entre niveles.

2.4. El Gobierno local: competencias y capacidad de acción en la ciudad actual

El análisis de la gestión de la ciudad por parte de los Gobiernos locales y las formas de organización política y administrativa se derivan, por lo menos en teoría, de sus competencias. Por competencias entendemos el reconocimiento jurídico que normalmente atribuye el marco constitucional del Estado (o los Gobiernos intermedios en los países de organización federal) a los entes locales. Este reconocimiento define el ámbito de actuación de los Gobiernos locales, aquello que "debe hacer" y "puede hacer". Por ejemplo dotarse de un plan de urbanismo o asegurar un sistema de transporte colectivo o de recogida de residuos puede ser una competencia de obligado cumplimiento. Y, en cambio, el promover la construcción de viviendas o organizar eventos culturales en muchos casos es una actividad que el municipio puede desarrollar pero no es obligatoria. No nos extendemos en precisar la lista de las competencias locales puesto que varía según el ordenamiento jurídico de cada país. Más adelante, cuando se presenten ejemplos de organigramas municipales, podrán apreciar las que son más habituales y como se expresan en los modelos organizativos.

Apuntamos ahora dos consideraciones previas:

- En primer lugar conviene distinguir dos tipos de regulación de las competencias: tasadas o abiertas.

Las competencias tasadas no permiten al municipio desarrollar actividades que no consten en su estatuto jurídico. Así ocurre, por ejemplo, en el régimen legal de los municipios británicos. Hay un aspecto positivo en este caso: los municipios disponen de unos ingresos calculados para cumplir con las obligaciones que se deriven de estas competencias. Sin embargo este sistema impone unos límites estrechos a la actividad municipal.

Si el régimen jurídico es abierto, el Gobierno local posee además de competencias legales obligatorias la capacidad teórica de actuar en otros frentes, por ejemplo la promoción económica o la justicia, en función de sus

Recomendaciones

Este capítulo puede ser complementado con la lectura del siguiente texto que encontraréis referenciado en el apartado "Bibliografía complementaria" del Plan docente:

Sobre el reforzamiento del papel de los Gobiernos locales y su repolitización de Joan Subirats y otros.

recursos y de su voluntad política y siempre que no correspondan a competencias exclusivas de otro nivel institucional o estén exclusivamente reservadas a la iniciativa privada.

- En segundo lugar queremos destacar el carácter necesariamente evolutivo de la gestión local, las competencias y las capacidades no pueden ser estáticas, y menos en nuestra época, como ya se ha expuesto anteriormente. En este módulo queremos enfatizar las respuestas locales a los retos indicados en el punto anterior, y en consecuencia ampliar por una parte el ámbito competencial y las capacidades de los Gobiernos locales, pero también demostrar sus límites. Los Gobiernos locales poseen tradicionalmente tres tipos de competencias (simplificamos la realidad):
 - Competencias de auto-organización y de relación con la ciudadanía.
 - Competencias relativas a la organización y funcionamiento del territorio como urbanismo, vivienda, medio ambiente, movilidad, etc.
 - Competencias relativas a las personas: educación, atención a colectivos vulnerables, salud pública, seguridad, etc.

Es evidente que estas competencias no pueden ejercerse en el mundo actual como hace un siglo. Deben reconocerse nuevas competencias como veremos a continuación, pero también es preciso considerar que algunas competencias tradicionalmente locales ahora desbordan este ámbito como puede ser la gestión de la movilidad o el planeamiento urbanístico. Lo cual nos obliga a replantear las relaciones entre el Estado y los entes locales y dar un nuevo contenido a los conceptos de autonomía y competencia municipales.

Históricamente, desde la constitución de los Estados modernos, los poderes locales han sufrido un proceso contradictorio. Por una parte, los Gobiernos de los Estados han ido invadiendo, por vías legales, administrativas y financieras, su "territorio", limitando sus competencias, mediante normas y planeamientos de rango superior y la creación de entes públicos o parapúblicos que gestionen servicios tradicionalmente de competencia local o que financien proyectos. Es difícil hoy considerar que los Gobiernos locales tienen competencias exclusivas en alguna materia. Es cierto que mantienen en general competencias que corresponden a las funciones y servicios de "reproducción social" como salud pública, bienestar social, vivienda, transportes o servicios urbanos básicos (alumbrado, agua y saneamiento, etc.). Pero son casi siempre compartidas y los Gobiernos locales tienen dificultades crecientes tanto financieras (las demandas se multiplican en nuestras complejas sociedades urbanas), como territoriales (desbordan el ámbito del municipio). A esta "crisis" de gobernabilidad local se añade la exigencia de asumir nuevas funciones que los cambios sociales, económicos y tecnológicos han hecho necesarias, por ejemplo en infraestructuras de transportes y comunicaciones, en seguridad ciudadana y justicia o en desarrollo económico; es decir, funciones de "producción social" que no corresponden al marco legal y político heredado pero que la sociedad

reclama. Pero, por otra parte, los Gobiernos locales, por su "proximidad" a la población, han sido más sensibles a estos cambios y a menudo han demostrado más iniciativa y eficacia para darles respuestas. Y, sobre todo, más capacidad de actuar con flexibilidad y de innovar a la hora de crear medios y mecanismos para responder a los retos actuales. El ámbito local-regional puede y debe dar respuestas a tres retos ineludibles a los que se enfrenta nuestra sociedad:

- La calidad de la oferta urbana para atraer recursos humanos y financieros, consolidar una base económica productiva y competitiva, así como para posibilitar un desarrollo sostenible ambientalmente y cohesionador socialmente. El empleo, la promoción de la "nueva economía", la proyección internacional, el urbanismo como medio de atracción de recursos y de reducción de desigualdades, la capacidad de sancionar los atentados al medio ambiente, la vinculación entre las políticas de vivienda y la integración ciudadana son ejemplos de estos nuevos roles.
- La necesidad de respuesta a problemáticas sociales heterogéneas que requieren una gran diversidad de programas y modos de gestión integrales y de proximidad. La pobreza y la exclusión tienden a aumentar en gran parte de las áreas urbanas, la población envejece, la movilidad social ascendente ya no es una expectativa realista para la mayoría de los jóvenes, los niños no encuentran su lugar en ciudades ordenadas por la circulación y no por el espacio público, las migraciones y el multiculturalismo requieren respuestas específicas, además de las demandas de justicia y seguridad. La innovación político-administrativa desde el ámbito metropolitano al barrial, no sólo creando nuevos organismos *ad hoc*, sino también nuevas relaciones institucionales, más basadas en la contractualidad y en la coordinación de programas y proyectos, que en la división rígida de competencias y en la jerarquía. Una innovación que se manifiesta en la actualidad también en la importancia acordada a la cooperación social o público-privada y en los diferentes modos de participación ciudadana.

Por su importancia y novedad queremos citar dos factores que justifican la revalorización del nivel local: su **valor socioeconómico** y la **demanda cultural de identidad**.

Actualmente el concepto de economía "nacional" (estatal) ha perdido mucho significado. Las políticas macroeconómicas están definidas o condicionadas en ámbitos y organismos supraestatales (Organización Mundial del Comercio, Unión Europea, etc.) y en las políticas microeconómicas propias de las empresas que gozan de una gran libertad de movimientos y se expresan mediante comportamientos sociales heterogéneos. Pero, por otra parte, las condiciones de productividad dependen cada vez más del territorio local y regional, de sus equipamientos e infraestructuras, de su accesibilidad, de su imagen de "marca" y de su marketing, de su tejido industrial y educativo, de su oferta cultural, de la calidad de vida, del funcionamiento de los servicios públicos y de la agilidad

de los trámites administrativos, de la cualificación de sus recursos humanos. Es lo que se denomina la competitividad de ciudades y regiones, actualmente mucho más significativa que la de los territorios estatales.

Paralelamente al proceso de globalización se manifiestan dinámicas identitarias en ámbitos locales (de ciudad o pueblo, también de barrio, de comarca o de región). No nos referimos ahora a las nacionalidades sin Estado, que también viven una importante revalorización en Europa, en parte por factores similares y en parte por otros que las refuerzan y les dan un carácter más político y a menudo más conflictivo, como la lengua, la cultura, la historia, la voluntad de autogobierno y la formación de sistemas políticos específicos. La demanda de identidad que se expresa en el ámbito local responde por una parte a la necesidad psicosocial de tener referentes culturales específicos en un mundo globalizado y homogeneizador, referentes físicos, sociales y simbólicos que den visibilidad al territorio y al colectivo humano, que estimulen la integración en su seno. Por otra parte, el refuerzo de la cohesión y de las identidades locales responde también a la dialéctica que se genera entre instituciones locales y sociedad civil. Los gestores públicos promueven la identidad local mediante políticas descentralizadoras y participativas, creando espacios públicos y equipamientos colectivos, organizando fiestas populares y actividades culturales, "monumentalizando" los barrios, los centros y los pueblos. Y los colectivos sociales encuentran en la identidad local un elemento de cohesión y de reivindicación, así como también de integración ciudadana y de autoestima.

2.4.1. Nuevos roles y nuevas competencias

La gobernabilidad del territorio no se puede considerar con independencia de las funciones y competencias de los Gobiernos locales y, sobre todo, de la voluntad y de la capacidad que manifiesten los alcaldes y ayuntamientos de asumir nuevas responsabilidades y de impulsar políticas novedosas, incluso en el límite de la legalidad o en la alegalidad si de lo que se trata es de legitimar y conquistar nuevas competencias o recursos.

Entre estos roles citamos algunos que no sólo son importantes por ellos mismos, sino porque requieren formas innovadoras de gestión y de participación:

- La promoción exterior de la ciudad, el "marketing" urbano, la atracción de inversiones y nuevas actividades, la valorización de la "marca" local.
- La reconversión de la base económica, la generación de lugares de trabajo, la formación continuada de los recursos humanos, la adecuación y cualificación de la educación para responder a las demandas actuales de la economía.
- La reversión a la ciudad, para usos de interés ciudadano, del suelo ocupado por instalaciones públicas o de interés general que sean obsoletas estructural o funcionalmente o cuya localización sea contradictoria con el

desarrollo de la ciudad, como instalaciones militares o áreas ferroviarias y portuarias.

- La generación de planes integrales para las áreas definidas en el punto anterior y en general para aquellas áreas industriales o de vivienda obsoletas o en crisis, degradadas, marginales o mal urbanizadas, tanto en áreas centrales como periféricas, generación de nuevas centralidades que estructuren los bordes de la ciudad central, definición de los usos y de las intensidades de ocupación del suelo urbano con el fin de garantizar la mixtura social y funcional de las zonas urbanas.
- La promoción de programas de vivienda que generen una oferta pública o privada regulada destinada a sectores de ingresos bajos y medios, que se apoyen en políticas urbanas financiadas en parte por la recuperación de las plusvalías urbanas y en el marco de un planeamiento que garantice la mixtura social citada en el punto anterior.
- La generación de programas de sostenibilidad y calidad ambiental (como las agendas 21) y de salud pública.
- La generación de políticas específicas hacia grupos vulnerables o con problemáticas concretas. Por ejemplo, inmigración, bolsas de pobreza o personas mayores.
- El planeamiento y gestión integrales de la movilidad en el ámbito de la ciudad metropolitana.
- La promoción y regulación de los medios de comunicación locales (por ejemplo, radio y televisión, cableado) y facilitación del acceso universal de los ciudadanos a las TIC (digitalización local).
- La generación de programas de seguridad ciudadana y de cohesión social, en especial de carácter preventivo, así como establecimiento de formas de justicia local ágil, tanto mediante la conciliación y el arbitraje como definiendo un ámbito sancionador propio del nivel local.
- La defensa de oficio de los ciudadanos ante otras administraciones públicas y empresas de servicios de naturaleza pública y, en general, protección de los ciudadanos como usuarios y consumidores.
- La concertación y coordinación con el Estado (y la comunidad autónoma), y en algunos casos con entidades económicas, sobre el planeamiento y la gestión de las grandes infraestructuras de comunicación, energéticas, tecnológicas, industriales o comerciales que tenga fuerte impacto en el territorio.

- La constitución de redes de cooperación con otros municipios y el reforzamiento, o la creación *ex novo*, de entidades supramunicipales para definir estrategias conjuntas y prestaciones de servicios en común.

Todas estas políticas se caracterizan, por una parte, por la necesaria coordinación de diferentes niveles institucionales y, por otra, por que su eficacia depende en gran medida del grado de participación ciudadana.

Estos nuevos roles no están previstos o están muy poco desarrollados en los marcos legales que regulan el régimen local.

2.4.2. Las competencias locales deben adaptarse a la nueva sociedad urbana

La gobernabilidad local y la participación ciudadana en la actualidad no se pueden regular y desarrollar ni con los mismos contenidos ni en las mismas formas que en el pasado. Tanto en Europa como en América en los años sesenta y setenta del siglo xx hubo importantes procesos en la gestión democrática de la ciudad. Los responsables políticos y técnicos, por un lado, y las asociaciones y colectivos sociales, por otro, hubieron de aprender a relacionarse con objetivos y estilos diferentes que en el pasado. El planeamiento adquirió formas embrionarias de democracia deliberante o participativa, las reivindicaciones vecinales generaron a su vez un nuevo campo y unas nuevas reglas de juego, incluso en países con régimen autoritario. Actualmente, los cambios sociales y culturales nos obligan a plantear la gobernabilidad y la participación en la vida local en términos renovados.

Nos encontramos en un mundo de redes, de comunicaciones a distancia: una parte importante de la población tiende a desterritorializarse, o más exactamente, a "vivir" en distintos territorios.

No sólo hay más heterogeneidad social (tienen más peso colectivos específicos y fragmentados que las grandes clases sociales), sino también comportamientos y aspiraciones más individualizados.

Las ciudades, los pueblos y los barrios aportan un valor añadido a condición de que las "ofertas públicas" tengan en cuenta las siguientes nuevas realidades:

- Los ciudadanos viven, se mueven, en varios territorios; están sólo parcialmente vinculados a un barrio o a un pueblo.
- Las movilidades son en consecuencia muy variadas: sólo un tercio aproximadamente se debe al trabajo, el resto están motivadas por consumo, ocio, relaciones personales, etc.

Recomendación

Se recomienda consultar un manual o texto legal para adquirir conocimiento de las competencias que en cada país se atribuyen a los Gobiernos locales.

- Los tiempos de uso de la ciudad también son muy diferentes y, por lo tanto, el territorio de unos, por ejemplo de los jóvenes, no es el de sus padres; el espacio urbano tiende a funcionar las 24 horas del día.
- Las relaciones sociales son mucho más heterogéneas y fragmentadas que en el pasado, casi siempre más extensas, y también más débiles.
- Las identidades se diversifican, no dependen únicamente del trabajo, del lugar de nacimiento, del barrio o ciudad, de la religión o de la cultura; a menudo en el mismo territorio funcionan identidades colectivas múltiples y a escala individual también coexisten diferentes tipos de pertenencia.
- No existen ya organizaciones que integren a las personas en todos los aspectos de su vida social (excepto las sectas), sino que cada uno se integra en redes y colectivos variados.
- Las demandas de los ciudadanos tienden más a reclamar la carta que el menú, las ofertas rígidas y homogéneas hoy no son suficientes.

El modelo de *welfare state* propio de la sociedad industrial no está agotado, ni mucho menos se ha completado, pero debe adaptarse a la complejidad de las sociedades urbanas actuales.

2.5. Innovación política y participación ciudadana

Conviene partir de la constatación de que la adecuación entre ofertas públicas y demandas sociales no se da automáticamente, no se puede limitar a la continuidad de los programas y servicios de "siempre". La gestión o aplicación de los programas sociales o culturales, de los proyectos urbanos o de reactivación económica o de las medidas destinadas a garantizar el buen funcionamiento de los servicios públicos no se puede dejar en manos exclusivas de una burocracia que actúa normalmente según la lógica reglada de las inercias administrativas y presupuestarias. Nos encontramos ante una realidad contradictoria y compleja. Por una parte, existe una revalorización del territorio, de la proximidad, de las identidades de base local; por otra, hay diversidad de tiempos y de espacios, heterogeneidad y fragmentación de las demandas, multiplicidad de las identidades y comportamientos individualizados. La respuesta pública no es sencilla y hay que asumir que las instituciones políticas y los servicios administrativos no están diseñados para responder a esta nueva realidad.

Sugerimos algunas líneas de actuación que tienen que ver con el contenido específico de este documento:

- Priorizar siempre la información, la comunicación y el diálogo para elaborar los programas y los modos de gestión de actividades y servicios, regular

el funcionamiento teniendo en cuenta las demandas expresadas y evaluar sus resultados periódicamente.

- Definir objetivos y dar sentido a lo que se propone y se lleva a cabo, asumir y explicitar los valores que orientan los programas y proyectos, garantizar su valor informativo y formativo, "educativo" en el sentido de enseñar a pensar, a hacer, a participar.
- No temer los conflictos, hacerlos emerger, dar medios para que se expresen las demandas más variadas y los colectivos más vulnerables, débiles o marginales, no reducir la participación a los sectores más organizados.
- Rehacer progresivamente los programas de actuación municipal, la estructura de presupuestos, la organización de los servicios y las formas de gestión en función de la evaluación social participativa.
- Utilizar las TIC sin mitificarlas y sin prescindir de los procesos deliberativos que reclaman momentos fuertes de debate público real y no sólo virtual.

Todo ello supone una capacidad de innovación política y legal que requiere una fuerte voluntad política por parte de los gobernantes locales.

Siete ideas para la innovación política local

1) El poder local-regional. La otra cara de la globalización en el plano político. El fin del mito del "estado-nación" como aparato de poder monopolista, no sólo por la necesaria construcción de poderes reguladores supraestatales, sino también por la revalorización o emergencia de poderes territoriales, de proximidad. El poder local-regional necesita articularse internamente para aparecer como un bloque negociador frente al Estado y los entes supraestatales. Las relaciones entre poderes políticos tenderán a la contractualización más que a la compartimentación, a la negociación más que a la jerarquía. Los poderes políticos se organizarán en red.

2) Las nuevas realidades urbanas (aglomeración, región metropolitana, etc.) requieren una reestructuración territorial. Sin embargo, es discutible que esto deba llevarse a cabo creando nuevas instituciones que se añadan a las existentes (inflación costosa y burocrática) o las sustituyan (resistencias casi invencibles). Parece más adecuado plantear la reestructuración a partir de los flujos entre las instituciones básicas existentes (en España los municipios y comunidades autónomas, en América Latina los municipios y provincias, regiones o "estados"). En otras palabras, reforzar redes de cooperación entre las instituciones básicas y generar una dinámica de reforzamiento de los elementos nodales resultantes (véase modelos recientes de Francia y Reino Unido).

3) Más autonomía local y menos uniformismo político-administrativo. Las legislaciones estatales necesitan una poda radical. Sobre la base de respeto de unos principios básicos, los entes locales y regionales deben poder autorregularse. No se justifica que exista una regulación estatal del sistema electoral y del modelo organizativo. Por ejemplo, si se respeta el principio del sufragio universal, los municipios deben poder decidir si eligen alcalde directamente o no y a los concejales por distrito o por circunscripción única. En cambio, deberán reforzarse los procedimientos de evaluación *a posteriori* para verificar si se cumplen los objetivos y los acuerdos contractuales, así como las políticas regionales o estatales impulsoras de los procesos de reestructuración territorial (punto anterior).

4) Los Gobiernos locales y territoriales deberán asumir su relación de cooperación conflictiva con los Estados y plantearse estrategias de conquista de competencias y recursos que ahora requieren y no tienen. Por lo tanto, han de ser capaces de moverse en campos de confrontación que tensionen los marcos legales. Recuperar suelos para el desarrollo urbano, implantar nuevas formas de justicia, gestionar programas territoriales comple-

jos, promover la participación y la igualdad de la población "no nacional", etc. exigirá combinar la negociación con los hechos consumados.

5) La participación política y la relación partidos políticos-ciudadanos en el ámbito local y regional no puede ser una simple transposición de los modelos vigentes a escala estatal –por otra parte, hoy en crisis en cuanto a identificación cultural y credibilidad social. Sería deseable que en las elecciones locales se formaran agrupaciones o coaliciones específicas, con vocación de continuidad, a las que los partidos "estatales" apoyaran en mayor o menor grado, pero que no dependieran de ellos. No es posible negociar o confrontarse si los Gobiernos locales tienen al frente personas dependientes políticamente de los estatales. El marco local es el más adecuado por otra parte para innovar en la relación partidos-ciudadanos: listas abiertas, primarias, consultas populares, voto programático, etc.

6) Las formas de democracia participativa y deliberativa encuentran en el ámbito local el campo de experimentación y desarrollo más apropiado (lo que explica el éxito de Porto Alegre). El presupuesto participativo, los consejos ciudadanos, la evaluación de las políticas públicas mediante consultas a los ciudadanos, la diversidad de formas de gestión y cooperación en los programas urbanísticos y sociales, la gestión local de las redes de comunicación (intranets) son algunos de los ejemplos de esto más vistosos experimentados con éxito.

7) Las actuales tecnologías de comunicación de base digital revolucionan las formas de gestión y participación en todos los campos, tanto en las relaciones internas de las administraciones como entre ellas y los ciudadanos. La ventanilla única, la consulta permanente a los ciudadanos mediante intranet, la "personalización" de los servicios públicos (por ejemplo, transporte a la demanda), etc. aumentan considerablemente la fluidez de la relación entre Gobierno local y ciudadanía, tanto en los procesos previos a la decisión como en la gestión posterior. Pero no sólo la Administración se organiza en red, también la ciudadanía. A las radios y televisiones locales se añaden las redes ciudadanas y hoy debiera ser una ardiente obligación de los poderes locales favorecerlas, garantizar a todos los accesos a intranet y a Internet, no sólo mejorar la relación Administración-ciudadanía, sino también entre los ciudadanos, no sólo prestar mejor los servicios, sino responder a nuevas demandas. La democracia, la participación, la oposición, etc. hoy se escriben también con la e de e-gobernabilidad.

2.5.1. Autonomía política local y capacidad innovadora

Los Gobiernos locales no pueden actuar según una interpretación literal, rígida y subordinada de leyes y reglamentos de rango superior. Las experiencias innovadoras se han multiplicado en los últimos veinte años, incluso al límite de la legalidad a veces. Citamos algunas: radios y televisiones locales, cableado, consultas populares, regulación de usos de actividades económicas, viveros de empresas y créditos de capital riesgo, oposición exitosa a grandes proyectos infraestructurales del Estado, formas de justicia local, promoción exterior, etc.

Es un camino que continuar y desarrollar. En relación con la gestión democrática de la ciudad y con la participación ciudadana, nos limitamos ahora a citar algunos campos en los que la innovación es especialmente importante aunque a menudo encuentra dificultades legales y políticas:

- **El sistema electoral.** Se pueden promover "primarias" aunque no estén previstas legalmente, organizar elecciones entre los colectivos inmigrantes y hacer que participen en los órganos municipales, designar al frente de los entes descentralizados a los elegidos en el territorio o mediante una consulta popular *ad hoc*, etc.
- **El ejercicio de competencias no previstas por la ley y que corresponden al Estado.** Por ejemplo, crear fundaciones para promover la proyección exterior si esta actividad no se considera competencia local; o forzar

la coordinación de jueces y policías con la alcaldía convocando reuniones informativas; o realizar acuerdos con entidades privadas para generar actividades económicas innovadoras o una banca de capital riesgo; etc.

- **La organización política y administrativa municipal.** Aunque la legislación estatal sea uniformista e imponga corsés rígidos a la organización política municipal, no existe inconveniente legal alguno en promover organismos *de facto* que deliberen en otros marcos y con más amplia participación asumiendo luego los acuerdos en el ámbito institucional correspondiente. La organización administrativa se transforma constantemente mediante las formas de gestión indirecta o la creación de entes autónomos.
- **La creación y gestión de medios de comunicación locales,** el cableado y en general todo lo que hace referencia a las TIC y al acceso público a éstas. Se trata de un campo nuevo y los usos derivados de iniciativas audaces pueden ser generadores normativos.
- **La igualdad político-jurídica de todos los residentes en el municipio** (especialmente en relación con los inmigrantes "no comunitarios" con o sin residencia "legal"). Es un escándalo moral y un fraude a la democracia la existencia de sectores relativamente amplios de población arraigada en el lugar, que trabaja, paga impuestos, crea familias, está sometida a las normas de la sociedad en la que vive y no dispone de derechos ciudadanos básicos como el de votar y ser elegido, el de practicar la religión en la que ha nacido o por la que ha optado en conciencia y el de que se respeten sus pautas culturales siempre que no atenten a derechos humanos de las personas.
- **El uso de los instrumentos de democracia directa,** como el referendo y la consulta popular. Son instrumentos que en muchos marcos legales no están previstos o que están regulados muy restrictivamente o a veces prohibidos. Pero existen muchas formas de superar estos inconvenientes si existe voluntad política de consulta a la población como encuestas masivas, asambleas en barrios y manzanas, consultas telefónicas o electrónicas, cartas dirigidas a todos los ciudadanos y a todas las redes asociativas, etc. Sin embargo, incluso cuando el marco legal lo permite, las autoridades locales son bastante reacias a promover la expresión individual o colectiva de la población.
- **La gestión de las infraestructuras y los equipamientos** (de transportes y comunicación, culturales y deportivos, etc.). Entre la gestión pública y la privada existen otros modos de gestión, como, por ejemplo, la "gestión cívica", aplicable a equipamientos e instalaciones de naturaleza muy diferentes; los aeropuertos (gestionados en su totalidad o con su participación por cámaras de comercio, consorcios turísticos, etc.); los viveros de empresas (con participación de sindicatos, departamentos universitarios, organizaciones profesionales), o los centros cívicos o socioculturales (de

gestión participativa en muchos casos por parte de asociaciones vecinales, culturales, de jóvenes, etc.).

- **El planeamiento del territorio y la ejecución del urbanismo.** La participación en el planeamiento se ha reducido casi siempre en los textos legales a la información antes de la aprobación definitiva del plan y a la presentación de alegaciones por parte de personas físicas o jurídicas interesadas. La multiplicidad de intereses que en la actualidad está en juego y la diversidad de demandas sociales han convertido en un anacronismo este tipo de participación. En algunos textos legales se impone que los planes incluyan memorias complementarias como la social, la ambiental y la participativa, de igual rango que la jurídica y la financiera. En otros casos se innova mediante nuevos modos de información como el uso de las maquetas, de programas de ordenador que permitan simulaciones y propuestas por parte de los visitantes, reuniones descentralizadas para debatir los avances del planeamiento y las alternativas, etc. Ejemplifica la necesidad de dar respuestas innovadoras basadas en mecanismos que permitan recoger la diversidad de intereses y de demandas el auge del planeamiento estratégico en Europa y en América, la obligatoriedad de realizar procesos deliberativos con amplia participación si se solicita la cofinanciación de proyectos por parte del Estado, el presupuesto participativo (un modo de ejecutar el planeamiento vigente), etc.
- **La protección de los derechos de los ciudadanos como usuarios y consumidores.** La dependencia de los ciudadanos usuarios y consumidores respecto a las empresas (públicas o privadas) prestadoras de servicios básicos (agua, telefonía, energía, transportes, etc.) y frente a los proveedores del sector comercial se traduce casi siempre en impotencia frente a los actos lesivos y abusivos de estos actores de la vida urbana. El ciudadano necesita ser defendido y la autoridad más próxima, la local, es la que mejor puede hacerlo, incluso frente a sus propios actos injustos, abusivos o negligentes. Por ello, y sin necesidad de que el marco legal estableciera su obligatoriedad, en muchas ciudades se han creado oficinas de asesoría y apoyo al consumidor, jueces municipales que resuelven reclamaciones por la vía de la conciliación o arbitraje entre empresas de servicios y ciudadanos, organismos independientes (como el "defensor del ciudadano" u *ombudsman* local) que atienden las quejas respecto a las autoridades locales, etc.
- **El desarrollo del asociacionismo y de las redes ciudadanas.** En este caso la capacidad de innovar depende exclusivamente de la voluntad o imaginación política y de los recursos que se puedan movilizar. Los gobernantes tienden a considerar la relación con las entidades y los colectivos como una carga, en el mejor de los casos como un derecho de los ciudadanos que se ha de soportar. En realidad, deberían ser los más interesados en poder dialogar y confrontarse con los ciudadanos organizados o expresándose en colectivo, pues es un capital social extraordinario. Sin la información y la

cooperación que puede proporcionar la ciudadanía es casi imposible desarrollar políticas públicas locales eficaces. Y debe considerarse un deber básico de los Gobiernos democráticos favorecer el asociacionismo, propiciar la vida colectiva y especialmente promover la expresión de las demandas de los sectores más vulnerables, débiles o marginales.

- **El reconocimiento del derecho a la iniciativa ciudadana**, es decir, reconocer que los ciudadanos pueden promover y proponer planes, programas, normas, medidas específicas, actuaciones en general a las administraciones públicas es la otra cara de la participación promovida por las instituciones. Instrumentos como los ya citados planes estratégicos, presupuestos participativos, consejos ciudadanos, etc. pueden ser también la ocasión en la que se expresen las demandas ciudadanas. Pero existen otras vías como la consulta popular, una forma específica de iniciativa, o el derecho a presentar una propuesta que deba recibir respuesta motivada del órgano competente y en algunos casos sea objeto de debate público (por ejemplo, en el seno de la Asamblea municipal o del Consejo del ente descentralizado).
- **La seguridad ciudadana, la regulación de la convivencia y la justicia local.** En este caso, a diferencia del anterior, el marco legal con frecuencia impone grandes limitaciones a la iniciativa local. Sin embargo, se pueden "inventar" modos de justicia de proximidad, aunque sea solamente del tipo de mediación, conciliación y arbitraje, o faltas cuya sanción corresponda al Gobierno local. En muchas ciudades existe una policía local, ciudadana, de proximidad, educada para servir al ciudadano, pero en otras la policía puede ser un factor más de inseguridad. Se han experimentado comités a escala de barrio en los que participan policía y jueces, gestores locales y representantes de colectivos ciudadanos para desarrollar políticas públicas de seguridad
- **La iniciativa local destinada a modernizar la base económica urbana, atraer nuevas actividades y generar empleo.** No ha sido históricamente una competencia propia de los Gobiernos locales, más orientados a garantizar las reglas y los servicios que aseguraran la "reproducción social", que la "producción social". En la actualidad se ha convertido en uno de los principales desafíos a los que se debe responder desde el ámbito local o regional. La globalización, al tiempo que ha alejado los centros de decisión públicos y privados de la actividad económica, ha hecho del espacio urbano-regional el ámbito en el cual se producen las sinergias que determinan la calidad de la oferta urbana, especialmente entre recursos humanos, capital fijo y nuevas iniciativas. En estos momentos no existe Gobierno local que no se plantee viveros de empresas y mecanismos de capital riesgo, eventos que promocionen la ciudad, gestiones para atraer inversiones, etc. Se trata de un campo en el que se progresa rápidamente por imitación unos de otros y en el que se tiende a confundir en ocasiones los "enclaves" globalizados con la modernización del conjunto de la economía y de

la sociedad urbana, un error frecuente cuando se olvidan las actividades y los recursos propios del territorio, las tramas sociales y las habilidades existentes, las dinámicas de la población del lugar.

- **La iniciativa cultural para reforzar el atractivo de la ciudad, su imagen y su identidad, atraer nuevos públicos.** La oferta cultural y de ocio, la calidad del ambiente urbano, la animación del espacio público, los niveles de convivencia y tolerancia, la diversidad de la población, etc. contribuyen tanto al bienestar de la ciudadanía, como a hacer atractiva la ciudad. Esta oferta no es reducible a la organización de algunos eventos y a la creación de "zonas turísticas" convertidas en parques temáticos. El capital más importante de la ciudad son sus ciudadanos, las tramas y las relaciones sociales que se construyen y el ambiente que se respira. Y la iniciativa cultural no es una tarea exclusiva del Gobierno local pero sí que lo es actuar de promotor o facilitador para estimular las iniciativas sociales. En este campo no existen otras limitaciones que las que se deriven de los recursos económicos y de las voluntades políticas.

2.5.2. El Gobierno local, entre el Estado y la sociedad civil

La innovación política en éstas y otras dimensiones de la vida política local puede tener grados muy diferentes de intensidad y de dificultad. El marco legal es distinto en cada una de las dimensiones indicadas y las diferencias entre países pueden ser muy importantes. Apuntaremos, a riesgo de simplificar, tres tipos de situaciones:

- Casos en los que existe una regulación detallada que compete al Estado central (o, en países federales, puede ser competencia de los entes federativos, como los Estados en México o las provincias en Argentina). El sistema electoral, el modelo básico de organización política y administrativa, el estatuto de los ciudadanos (es decir, quiénes son sujetos de derechos) son casi siempre un marco jurídico que se impone con rigidez uniformista a los Gobiernos locales. La innovación en ocasiones puede encontrar fisuras en el marco legal o exigirá previamente plantear una modificación del mismo, a veces de carácter constitucional.
- Casos en que los Gobiernos locales pueden actuar, según su capacidad, en ámbitos escasamente regulados, como ocurre con frecuencia en las iniciativas económicas y culturales o la promoción de la participación y la vida asociativa. Es en este campo donde la alegalidad puede ser considerada una debilidad, pues no están previstos los medios y los procedimientos para actuar, pero también como una oportunidad, puesto que la experiencia demuestra que la imaginación social y la voluntad política pueden "inventarse" ámbitos de actuación exitosos.

- Casos en que existe una regulación que establece competencias compartidas o concurrentes entre el nivel local y los niveles superiores del Estado, como ocurre generalmente con el planeamiento, la gestión de las infraestructuras y grandes equipamientos, los medios de comunicación local, etc. En estos casos parece lógico que las funciones que se pueden ejercer mejor en la proximidad correspondan al Gobierno local, como: iniciativa planificadora y gestión de los planes, diseño de los proyectos que afectan directamente a la ciudad, control de ejecución de las obras, gestión de infraestructuras como puertos y aeropuertos, etc.

El Gobierno local tiene el privilegio de la proximidad y ha de seguir utilizando bien esta ventaja; esto es, estableciendo una relación diferente con la sociedad civil. La descentralización, la comunicación permanente, las políticas públicas integradas y la participación ciudadana en todos sus modos posibles deben caracterizar la gestión local, independientemente del tamaño y la población, del color político y de las urgencias urbanas.

El ámbito municipal es el lugar de "otra política", de las relaciones personalizadas entre electores y elegidos, de la adecuación de la gestión pública de los equipamientos y servicios a las demandas heterogéneas, incluso individualizadas, de la población, de la aplicación cuidadosa de programas de acción positiva hacia los colectivos más vulnerables, de la cooperación o concertación ágil con entidades cívicas, colectivos sociales o empresas, de la reconstrucción o "invención" de identidades colectivas, hoy más necesarias que nunca para contrarrestar los efectos de la globalización homogeneizadora.

En una época en la que la credibilidad o confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado y en los partidos políticos ha llegado a veces a mínimos y en la que las sociedades urbanas reivindican las identidades locales y regionales y el Gobierno de proximidad, parece tan necesario "reinventar" la gobernabilidad de proximidad como los mecanismos de participación de la ciudadanía.

Pero no hay que confundir Gobierno local y sociedad civil, al contrario, hay que reivindicar y desarrollar el municipalismo como "poder político", como una dimensión principal del estado de derecho, como institución representativa y con capacidad de ejercer funciones de gobierno de carácter ejecutivo, legislativo y judicial, con competencias decisorias e interlocutor ineludible de todos otros niveles políticos (estatales y supraestatales) en todo lo que pueda afectar al territorio y a la población del municipio.

La gestión democrática y la participación ciudadana sólo serán efectivas si los ciudadanos tienen ante sí unos poderes locales con capacidad de decidir o de incidir eficazmente ante otros poderes políticos, económicos o culturales, si

tienen competencias legales y recursos económicos para desarrollar políticas públicas en su ámbito, es decir, si tienen autoridad legitimada por su carácter institucional dentro del estado de derecho y medios para ejercerla.

Por lo tanto, se crea confusión cuando los Gobiernos locales quieren identificarse con la sociedad civil, que llevado al extremo supone abandono de responsabilidades. Y tampoco es admisible cuando se pretende otorgar al nivel local el carácter de organismos administrativos, pero no políticos, lo cual supone su consideración de entidades subordinadas en todas sus dimensiones a otros poderes del Estado.

Uno de los principales rasgos diferenciadores del Gobierno local es precisamente su dimensión participativa.

Legitimidad política e identidad territorial

En nuestro mundo globalizado, a lo abstracto del poder de flujos de capital, tecnología e información se opone lo concreto de la identidad territorial, cultural, lingüística, étnica y religiosa.

- **Identidad y territorio (mundo)**

- Un 15% de la gente se identifica con el mundo en general o con el continente en el que vive.
- Un 47% como su principal identidad de referencia consideran la región o la localidad, y el 38% restante al estado-nación.

- **Identidad y territorio (por áreas geográficas)**

- En los países de la "Europa del sureste" (que incluye España), un 64% de la población se identifica en primer lugar con la región-localidad y tan sólo el 23% con su estado-nación. Un 13% se identifica con el mundo en general.
- En América del Norte un 41% se identifica con la región-localidad, un 43% con el estado-nación y un 16% con el mundo en general.
- En Europa del Este son el 58% los que en primer lugar se identifican con la región-local, un 34% con el estado-nación y un 8% con el mundo.

- **Identidad y territorio en España/Cataluña**

- Un 19,7% se sienten más españoles que catalanes, un 37% se sienten sobre todo catalanes y un 36,2% se sienten tan catalanes como españoles, mientras que un 6,6% no se identifican con ninguna de las dos identidades.

Referencia bibliográfica

Basado en el estudio "La crisis de legitimidad política: un análisis comparativo" dirigido por Manuel Castells (UOC, 2003) y en su artículo publicado en *El País*, el 18 de febrero del 2003.

Referencia bibliográfica

Fuente: *World Values Survey*, analizado por Pippa Norris en *Global governance and cosmopolitan citizens*.

Referencia bibliográfica

Fuente: *World Values Survey*, analizado por Pippa Norris en *Global governance and cosmopolitan citizens*.

Referencia bibliográfica

Fuente: *Projecte Internet Catalunya (2002)*, dirigido por Manuel Castells e Imma Tubella.

- Cuando se han de identificar con un territorio, el 14% lo hacen con España, el 32% con Cataluña, el 22% con la ciudad donde ha nacido, el 19,4% con la ciudad donde vive y menos del 10% con Europa o con el mundo.
- Cuando se pide designar sólo una fuente de identificación, el 56% cita a la familia, mientras que tan sólo un 8,9% elige a su país, su cultura o la lengua. Un 8,7% se define como individuos en primer lugar.
- **Legitimidad política de los Gobiernos (en el mundo, 2002)**
 - Un 62% opina que su país no está gobernado por la voluntad del pueblo.
 - La percepción del Gobierno por parte de sus ciudadanos es del 40,8% como corrupto, de 39,1% como burocrático y de un 9,9% como eficiente.
- **Legitimidad política de los Gobiernos (por áreas geográficas, 2002)**

El 66% de la población mundial opina que su país no está gobernado por la voluntad del pueblo y un 78% opina lo mismo en América Latina. En la UE el porcentaje es del 61% y en Estados Unidos del 52%.
- **Legitimidad política de los partidos políticos (por áreas geográficas)**

Los ciudadanos que expresan no mucha o ninguna confianza en los partidos políticos (año 2000 y 2002) en Argentina son el 93%, en Japón el 81,8%, en la UE el 73% y en España el 67%.
- **Legitimidad política de los partidos políticos frente a otras instituciones**

El 24% de la población de España expresa su confianza en los partidos políticos, mientras que el 69% expresa su confianza en las ONG, el 36% en los sindicatos y el 58% en las Naciones Unidas.

Referencia bibliográfica

Fuente: Gallup International.

Referencia bibliográfica

Fuente: Gallup International y Environics International para World Economic Forum.

Referencia bibliográficaFuente: *World Values Survey*, *Eurobarómetro* (para Europa).**Referencia bibliográfica**Fuente: *Eurobarómetro 2002*.

Bibliografía

- Abendroth, W.** (1976). *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona: Anagrama.
- Albrow, M.** (1970). *Bureaucracy*. Londres: Pall Mall Press.
- Blau, P.** (1955). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Börzel, T. A.** (1998). "Organizing Babilon: On the Different Conceptions of Policy Networks". *Public Administration* (verano, vol. 76, pág. 253-273).
- Clegg, S. R.; Hardy, C.** (1996). "Organizations, Organization and Organizing". En S. R. Clegg y otros (ed.). *Handbook of Organizations Studies*. Londres: Sage Publications (pág. 1-28).
- Comisión de las Comunidades Europeas** (2001). *La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco*. Bruselas (25 de julio).
- Crick, B.** (1992). *In Defense of Politics* (4.ª ed.). The University of Chicago Press/Weldenfeld & Nicolson. Existe edición en español en Tusquets (2002).
- Donaldson, L.** (1996). "The Normal Science of Structural Contingency Theory". En S. R. Clegg y otros (ed.). *Handbook of Organizations Studies* (pág. 57-76). Londres, Sage Publications.
- Evans, P.; Rauch, J.** (1999). "Bureaucracy and growth: a cross-national análisis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth". *American Sociological Review* 64 (4).
- García, E.** (2002). "Estudio Preliminar y Notas". En J. G. A. Pocock. *El Momento Maquiavélico: El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid: Tecnos.
- García Pelayo, M.** (1974). *Burocracia y Tecnocracia*. Madrid: Alianza.
- Hobsbawn, E.** (1998). *El mundo frente al milenio*. Conferencia pronunciada el 25 de noviembre. Disponible en: <<http://www.geocities.com>>.
- Kooiman, J.** (2003). "Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales". *Governing as Governance*. Conferencia Internacional (noviembre). Barcelona.
- Lambert, R-D.** (ed.) (1983). *Implementing Governmental Changes: The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Mayntz, R.** (2000). "Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance". *Instituciones y Desarrollo* (núm. 7, noviembre, pág. 35-51).
- Metcalf, L.** (1993). "Public management: from imitation to innovation". En J. Kooiman. *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Nieto, A.** (1975). "La vocación del Derecho administrativo en nuestro tiempo". *Revista de Administración Pública* (núm. 76, pág. 9 y sig.).
- OECD** (2003). "Public Sector Modernization". *Policy Brief* (pág. 3), October.
- Peters, G.** "Governance without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration, Research and Theory* (vol. 8, núm. 2, pág. 223-243).
- Prats, J.** (2004). "Gobernabilidad para el desarrollo: propuesta de un marco conceptual y analítico". En Binetti; Carrillo (ed.). *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. RedGob-BID, IIG.
- Prats, J.** "Transición democrática y Administración Pública en España". *Selección de documentos clave*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (vol. I, núm. 1, pág. 105 y sig.).
- Shick, A.** (2000). "Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management". *Government of the Future*. París: OECD.
- Weber, M.** (1987). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bibliografía complementaria

- Cerrillo, A.** (2005). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid/Barcelona, INAP.

Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid/Barcelona: INAP e IIG.

Prats, J. (coord.) (2007). *A los príncipes republicanos: Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Madrid/Barcelona/La Paz: INAP, IIG y Plural editores.

Lecturas recomendadas

Adelantado (coord.) (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria Editorial.

Belil, Mireia (2001). *Aproximació a la governabilitat de les àrees metropolitanes europees*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Benest (1999). *Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales?* Barcelona: Fundación Pi i Sunyer.

Blanco, Ismael; Gomà, Ricard (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

Borja, Jordi (2004). *Informe sobre la gobernabilidad de las Áreas metropolitanas en el mundo actual. El desafío metropolitano*. México: PUEC-UNAM (Versión completa en *Informe sobre la Gobernabilidad de las áreas metropolitanas*. Barcelona Área metropolitana de Barcelona – Urban Technology Consulting, 2000).

Bosch i Espasa (2003). "Pes relatiu del nivell local de govern després del traspàs de competències" en *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

Brugué i Gomà (1999) "Les polítiques municipals de benestar social: els reptes de futur" en *El futur dels ajuntaments: vuit visions*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

Brugué i Gomà (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Fishkin, James (1995). *Democracia y Deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona: Ariel

Freire, Mila; Stern, Richard (ed.) (2001). *Los retos del gobierno urbano*. México: Alfaomega, Banco Mundial.

Longo, Francisco (1998). "Sistema político y participación ciudadana en el gobierno local español" en *Estudios sobre los gobiernos locales*. Granada: CEMCI.

Losada i Marrodan, Carlos (1999). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Moore, Mark (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Sarasa (2000). "La última red de servicios personales" en Adelantado (Coord) (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Icaria Editorial, Barcelona.

Serra, Albert (1997). "Los servicios a las personas" en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

Subirats, Joan (coord.) (2002). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Torns (2003). "Polítiques del temps: un repte per a les polítiques de l'Estat de Benestar". *Revista Nous Horitzons*. Barcelona.

Torns i Miguélez (2001). *Tiempo y ciudad. El estudio del tiempo en la ciudad más allá de su dimensión horaria*. Barcelona: Consejo Económico y Social de Barcelona.

Varona, Juan Antonio (2002). *Propuesta de una nueva gestión municipal*. Sevilla: Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía

Vilalta, M. (2003). "La despesa no obligatòria als ajuntaments" en *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.