

LA GOBERNANZA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO LOCAL EN AMÉRICA LATINA

Por José Villamil Quiroz

En estos momentos en que los Latinoamericanos nos tropezamos ineludiblemente con la realidad de la tercera etapa de la globalización, la tercera ola de democratización y con la coyuntura de la emergencia de los neopopulismos en los gobiernos centrales de nuestros países que tienden a centralizar los procesos, es la hora que los municipalistas utilicemos un arma silenciosa y novedosa de gobernación como es la Gobernanza, con la ayuda de la cooperación internacional para reivindicar los intereses de nuestras comunidades.

No en vano, las agencias bilaterales y multilaterales han venido incrementando en los últimos años la cooperación al desarrollo en el ámbito de la Gobernanza llevándonos de paso también a plantear su eficacia no solamente desde la capacidad de incidir en el buen gobierno de los países en desarrollo sino también en la propia solución de los fallos que puede estar presentando la ayuda internacional. En efecto, desde aquella no muy celebre expresión de la Ayuda Fantasma atribuida a la Primera Ministra Británica Margaret Thactcher, que hizo tanto eco para significar que la cooperación era la manera de quitarle el dinero a los pobres de los países ricos para dárselo a los ricos de los países pobres, empezaron a surgir una serie de criticas hacia la efectividad de este mecanismo considerado como uno de los recursos para a buscar la gobernabilidad de la globalización.

El presente artículo tiene la pretensión de mostrar la conexión de la cooperación al desarrollo local con los marcos conceptuales de la Gobernanza, en especial por las redes de interacción y colaboración entre los actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil que caracterizan a esta ultima.

El texto no trata de hacer una revisión exhaustiva de la literatura de gobernanza sino un rápido recorrido sobre los elementos claves de este concepto que mas adelante serán útiles para reflexionar sobre la cooperación. Por ello en primera instancia nos referiremos a los elementos fundamentales que mueven la gobernanza principalmente en el contexto local, teniendo en cuenta el papel de los actores estratégicos como instancia de bloqueo o ayuda en la toma de decisiones. Ulterior a ello, reseñaremos el concepto de gobernanza de la cooperación al desarrollo, sustentando la hipótesis que la interdependencia y colaboración entre los actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil es un factor que incide directamente en la implementación y desarrollo de un programa de cooperación en el contexto local

1. El Concepto de Gobernanza.

El concepto de Gobernanza (*governance* en inglés y *gouvernance* en francés) parece haberse convertido en el tema de moda para las ciencias sociales. De acuerdo con los datos que proporciona el *Social Science Index*, el número de artículos que se publican sobre *Governance* aumenta de forma exponencial en los últimos años. Entre 1994 y 2004 se publicaron 1855, algo más de lo que se publica sobre este mismo tema entre 1986 y 1988 (Chaqués y Palau, 2006, pp.538).

Este frondoso acervo desplegado en este corto tiempo muestra a la bibliografía acerca de la Gobernanza como ecléctica y relativamente inconexa. Sus raíces teóricas son variadas: la economía institucional, las relaciones institucionales, los estudios sobre organización, los estudios del desarrollo, así como la ciencia política y la gestión pública. Sin duda se trata de un término paraguas que ha sufrido un gran estiramiento conceptual hasta incluir una gran variedad de fenómenos y aplicarse a ámbitos muy diferentes. En efecto el estudio de la Gobernanza es multidireccional y se ha asociado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y diferentes niveles de gobierno (local subnacional, nacional y supranacional) con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas del juego que facilitan o limitan la articulación e interacción política (Natera, 2004).

El concepto de gobernanza se atribuye a los nuevos métodos de gobernación que se vienen asumiendo, no como una manera de desconocer a las formas anteriores de gestionar los asuntos públicos (burocracia y gerencia) sino como un complemento, modulación y reequilibrio de las mismas. En ese orden de ideas, el proceso de globalización actual esta añadiendo una complejidad

de elementos con repercusiones pronunciadas en los nuevos caminos que debe tomar el accionar público, principalmente en los desafíos que tiene para afrontar las nuevas problemáticas y los nuevos actores antes no contemplados en los tradicionales esquemas de gestión. Según Prats (2007) La justificación del accionar de la gobernanza de esta época radica en que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales; estos también son desafíos para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. En estas condiciones de complejidad, diversidad interdependencia y dinamismo planteadas por la globalización, la realización de los intereses generales ya no puede ser del monopolio de los poderes públicos. Estos continúan siendo los únicos titulares formalmente legítimos y decisorios, pero su acción solo resulta eficaz y legítima cuando consiguen que la decisión y su ejecución sean el resultado de una interacción entre los poderes públicos el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil, lo cual se convierte en la clave del buen gobierno de nuestra época, es decir de la gobernanza.

Siguiendo a Prats (2005), este referencia que desde mediados de la década de los noventa en la Unión Europea ha venido creciendo el consenso que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de las interacciones entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Las nuevas formas de gobernar en este ámbito son conocidas como Gobernanza, gobierno relacional entre otras acepciones aludiendo también en el lenguaje político y administrativo al gobierno emprendedor y al gobierno socio o facilitador. Significa ello, que en Europa es un concepto que suscita mucho interés, hasta el punto de hablarse de la gobernanza de la integración europea para significar un sistema de gobierno multinivel en el que la autoridad pública se dispersa entre los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas.

En todas estas perspectivas podemos identificar algunas características básicas asociadas al concepto de gobernanza:

La gobernanza quiere expresar algo más amplio que el gobierno entendido como el ejercicio del poder por parte del Estado, los gobernantes y líderes políticos. Supone una ruptura con el modelo de Estado tradicional, jerárquico y centralizado. El Estado sigue ocupando un papel predominante en el proceso político, pero pierde parte de su autonomía tanto en el ámbito nacional como supranacional, para tomar decisiones y gestionar asuntos públicos al margen de otros actores como las organizaciones internacionales, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación. Enfatiza la necesidad de desarrollar formas de cooperación política que van más allá

del mercado, entendido como sistema de coordinación automática del intercambio. La gobernanza es una forma de gobierno nueva que se adopta con el fin de evitar los efectos derivados de los fallos del mercado, así como la falta de flexibilidad y capacidad de adaptación de las organizaciones públicas a los cambios del entorno. La interacción e interdependencia es uno de los elementos claves asociados al concepto de gobernanza. A través de esa interacción se forman redes de actores públicos y privados, que intercambian recursos e información, de forma más o menos permanente, para alcanzar objetivos políticos. Esas pautas de interacción pueden adoptar formas diversas: pueden ser de naturaleza intergubernamental, transnacional, o adoptar una estructura multinivel en la que intervienen organizaciones supranacionales, nacionales, regionales o locales. Pueden ser redes abiertas, de carácter pluralista en las que la participación es diversa, o redes cerradas y de carácter elitista que limita el acceso a pocos actores. La idea central es que cada problema público genera su propia red de actores. La gobernanza abre un debate en torno al concepto de legitimidad. Por un lado la delegación de poder político a grupos sociales va asociado a un incremento de la gobernabilidad del sistema político, a una mayor adaptación de la acción de gobierno a las demandas y preferencias expresadas socialmente, tanto en la esfera internacional como estatal. Por otro lado, la reducción de la autonomía estatal diluye los límites entre lo público y lo privado, reduce la visibilidad del proceso de elaboración de las políticas públicas, y genera problemas a la hora de definir responsabilidades. Organizaciones no gubernamentales, sindicatos, movimientos sociales transnacionales o institucionales supranacionales como la Unión Europea intervienen directamente en la resolución de problemas de interés general, que afectan a la sociedad como un todo, sin ser responsables políticamente frente a la ciudadanía. El reto futuro de la gobernanza consiste en establecer un equilibrio entre eficiencia y legitimidad democrática (Chaqués y Palau, 2006, pp. 538).

En este trabajo definimos la Gobernanza como las instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y el funcionamiento de redes interdependientes de actores: Gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil. La interdependencia entre los actores es inherente y crucial para el concepto de Gobernanza. En las sociedades actuales la formulación de políticas y la toma de decisiones publicas, especialmente cuando tienen carácter estratégico, ya no se puede hacer de manera unilateral o mediante modelos jerárquicos y cerrados. Los actores con mayor incidencia en la estructura de la gobernanza son conocidos como actor estratégico.

Por ello, reviste importancia para este trabajo desarrollar el concepto de Actor Estratégico, el cual comprende todo actor con recursos de poder y consistencia suficiente para ejercer una influencia

relevante y potencialmente poder de veto sobre la toma y aplicación de decisiones por parte de la autoridad. Estos actores no han de ser necesariamente políticos, sino que pueden ser también económicos, sociales, mediáticos, internacionales, militares, entre otros (Prats, 2002).

Los recursos desplegados por estos actores en la consecución de sus objetivos pueden ser en términos generales: los cargos públicos, las ideas e información, factores de producción (trabajo, tecnología, materias primas junto con el capital), fuerza violenta, grupos de activistas, autoridad moral. Cada recurso tiene un grupo prototipo asociado que es: el gobierno con la burocracia y los cargos públicos, los tecnócratas y los medios de comunicación con las ideas y la información, las empresas con los factores de producción, el ejército y la policía con la fuerza violenta, los partidos políticos con los activistas, y la autoridad moral con la iglesia. Sin embargo, algunos grupos derivan su poder de más de un recurso: los partidos cuentan con activistas, ideas, autoridad moral (cuando son respetados) y los cargos públicos (cuando están en el gobierno); el gobierno cuenta con todos los recursos posibles en un momento o en otro. Cualquier grupo que controle uno o más de estos recursos es potencialmente un actor estratégico. Pero su poder también depende de la solidez del grupo, o del grado en el cual los miembros individuales o los subgrupos que los componen se comportan como un bloque sólido (Coppedge, 1996).

1.1. La Gobernanza en la Cooperación al Desarrollo.

Muchas veces surge el interrogante acerca de donde 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 es reciente, corresponde a los años noventa, y especialmente a su segunda mitad.

El Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña referencia que entre los años cincuenta y los setenta la comunidad del desarrollo se aplicó a la reforma administrativa, entendida 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 MDD, o Management Development Division, que sólo entrados los noventa se convirtió en el MDGD,

Management Development and Governance Division. Entonces, a lo largo de la década pasada la palabra governance quedó incorporada al lenguaje de la comunidad del desarrollo.

Este entendimiento de la governance como instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y el funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil) así como la asunción de su importancia para el desarrollo, tiene su origen en diversos factores:

- La formulación de la teoría de la governance para explicar la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes de actores gubernamentales y no gubernamentales multinivel;
- el reconocimiento desde la Ciencia Política, más conectada al trabajo por el desarrollo, de la necesidad de disponer de mejores marcos analíticos capaces de relacionar el régimen político con el desarrollo;
- el reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no depende solo de la acción del gobierno o gobernación (governing) sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores, de cuya calidad depende la gobernabilidad;
- el creciente reconocimiento desde diversas y hasta opuestas aproximaciones académicas de la importancia de las instituciones para el desarrollo. Tanto desde la historia económica neoinstitucional de North, como desde el Neoinstitucionalismo de la elección racional de Mancur Olson, desde la perspectiva no institucionalista de Amartya Sen o desde la gran diversidad de estudios empíricos desarrollados, existe un consenso cada vez mayor sobre la correlación fundamental entre instituciones y desarrollo.

El tratadista Agustí Cerrillo manifiesta al respecto que “en los últimos años se han incrementado de forma considerable las aportaciones que desde las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación al desarrollo se hacen a la gobernabilidad de América Latina. En los años 90 se observó una incidencia de la ayuda destinada a la promoción de la democracia y del fortalecimiento de la gobernabilidad tanto como objetivo como condición para la cooperación al desarrollo. De hecho, podríamos observar una evolución en la agenda de los donantes que ha ido desde la reforma administrativa a la gobernabilidad democrática, pasando por la modernización del Estado y el desarrollo institucional desde los años sesenta hasta la actualidad. Hasta hace pocos años no se hablaba de gobernabilidad o de gobernanza en el ámbito de la cooperación al desarrollo (De

Alcántara, 1997). Sin embargo, hoy en día, buena parte de los programas de cooperación al desarrollo incluyen referencias a estos términos”.

Dos razones principales se han esgrimido para explicar este cambio que ha supuesto la incorporación de la gobernabilidad en la agenda de la cooperación al desarrollo. Por un lado, los resultados y las consecuencias de los programas de ajuste estructural financiados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional durante la década de los ochenta, que no tuvieron un impacto significativo en la recuperación económica y, en cambio, crearon situaciones más difíciles para los pobres (por ejemplo el incremento de corrupción, la falta de transparencia en las decisiones públicas, los vacíos de responsabilidad a la ciudadanía o ineficiencias en la gestión pública). Por otro lado, la transición hacia regímenes democráticos y basados en la economía de mercado que han experimentado diversos países. Finalmente, desde un punto de vista más general, los avances producidos a nivel doctrinal en el ámbito de la gobernanza y la gobernabilidad así como el reconocimiento creciente al papel de las instituciones (Cerrillo, 2005).

Ahora bien, la política importa para el desarrollo humano y, tras muchos años de ilusiones tecnocráticas, hemos llegado a entender que la cooperación al fortalecimiento democrático y al desarrollo humano es ante todo una cooperación política que debe apoyarse en las capacidades técnicas pero sin ser sustituida o anulada por ellas.

Actualmente sabemos que no basta con iniciar un proceso de democratización para que se generen las fuerzas capaces de construir las instituciones y las políticas requeridas para el desarrollo humano. Contrariamente hoy sabemos que en países de gran desigual y pobreza que carecen además de Estados institucionalizados y fuertes, el proceso político democrático tiende a ser capturado por elites o coaliciones de diversa naturaleza que solo impulsaran aquellas reformas que no alteren en su contra los equilibrios sociopolíticos. La combinación de pobreza, desigualdad y debilidad institucional de los Estados tiende a generar una institucionalidad política informal, que dobla y pervierte la institucionalidad democrática informal y que se expresa en clientelismo, patrimonialismo, prebendalización, corporativismo, arbitrariedad y ausencia de transparencia y responsabilidad. La corrupción no es la causa sino el correlato que acaba reforzando toda esta institucionalidad informal que impide el desarrollo.

Los países Iberoamericanos han vivido la experiencia de esforzadas transiciones desde el autoritarismo a la democracia; pero hoy enfrentamos nuevos desafíos: promover la ciudadanía civil, económica y social para asentar las libertades políticas sobre condiciones mas firmes, eliminar las

discriminaciones de todo tipo que aun fragmentan y polarizan nuestras sociedades, fortalecer la institucionalidad del Estado de derecho y, con todo ello, avanzar hacia el desarrollo humano sostenible.

Las políticas y políticos latinoamericanos tienen por delante un largo viaje: defender y avanzar la democracia y, desde ella, fortalecer la institucionalidad del Estado, desarrollar los derechos civiles, económicos y sociales y, sobre esta base, ir superando la informalidad institucional política y elevando la calidad de las democracias. Esta es la vía democrática al desarrollo humano.

Desde el propio gobierno español y el resto de sus socios europeos emergen algunas orientaciones crecientemente compartidas que apuntan hacia lo siguiente:

En primer lugar, el fracaso de de las políticas neoliberales empaquetadas en el Consenso de Washington indican que no basta con la apertura exterior, la desregulación y las privatizaciones para generar las fuerzas impulsoras de la democracia y el desarrollo.

En segundo lugar, respetar estrictamente la soberanía de los pueblos para conducir su propio proceso desarrollo institucional, para lo cual es necesario pasar de una cooperación orientada desde una oferta fragmentada a otra orientada desde la demanda. Esto tiene varias implicaciones prácticas: (1) fortalecer la capacidad de los países para formular las estrategias a largo plazo de desarrollo democrático e institucional, en la línea ya ensayada para las estrategias de lucha contra la pobreza; (2) coordinar la oferta de cooperación internacional al desarrollo democrático e institucional superando su fragmentación actual, y (3) avanzar de la cooperación por proyectos a la cooperación por programas a largo plazo.

En tercer lugar, reconocer la importancia del factor político en todos los procesos de desarrollo institucional, lo que supone: (1) incrementar la cooperación a la mejora del sistema político y en especial de los partidos y del liderazgo político; (2) considerar la viabilidad y el impacto político de toda operación de cooperación técnica a la modernización institucional, y (3) trabajar a la vez con los gobiernos y con las organizaciones de la sociedad civil capaces de ejercer una presión positiva para mejorar la calidad democrática.

Prestar atención a los procesos de descentralización y gobernabilidad democrática local. América Latina pronto tendrá urbanizada en 80% su población. Gran parte de los desafíos de la

governabilidad democrática y de la globalización tendrán que resolverse en las ciudades y en los poderes locales intermedios. Esto significa, que los gobiernos urbanos serán cada vez mayores actores del desarrollo, puesto que ya se han convertido en espacios claves de construcción de ciudadanía y de innovación política y administrativa (Prats, 2004).

Un criterio muy importante es el de adecuación al contexto institucional. Con frecuencia, los donantes han impulsado acciones de cooperación inspiradas en sus propios modelos, sin adaptarlas al contexto de los países receptores (al mapa de actores estratégicos, a las caracterizaciones políticas y de la administración pública, a las relaciones entre instituciones políticas y económicas vigentes, etc). Este desajuste entre el modelo exportado y el contexto institucional en que se inserta ha conducido, en la mayoría de los casos, a un débil desempeño de las iniciativas promovidas, cuando no a un fracaso rotundo de las mismas.

En algunas experiencias exitosas de desarrollo recientes se ha evidenciado la importancia de adecuar las políticas y las reformas institucionales a las características específicas de cada país. Por ejemplo, si se examinan las bases institucionales del desarrollo económico en China o en el Sudeste Asiático se aprecian formulas creativas, adaptadas a las particularidades de estos países. Es lo que Joan Oriol Prats llama la creatividad institucional y que se aleja de la política de café para todos promovida por los organismos internacionales de cooperación, en las décadas de los ochenta y noventa.

La apropiación nacional se ha convertido en una consigna de los actores del desarrollo. Supone que los países receptores de la cooperación ejerzan una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y coordinen las acciones que se emprendan. Sin embargo, aun sigue predominando un estilo tradicional de cooperación basado más en la oferta (intereses y capacidades de los donantes) que en la demanda (necesidades de los países en desarrollo).

Coordinación entre donantes. Uno de los problemas más importantes de la cooperación al desarrollo es que se encuentra muy fragmentada y escasamente coordinada. Ello es el resultado de factores muy diversos, como el hecho de que los donantes tienen objetivos, prioridades y líneas de intervención diferentes o las reticencias de muchos de ellos a emprender acciones conjuntas. Sin embargo, romper con esta situación es fundamental para mejorar la calidad y eficacia de la ayuda. Por ejemplo, la coordinación entre donantes contribuye a racionalizar significativamente los recursos empleados y a generar sinergias e iniciativas de cooperación más ambiciosas y coherentes.

Coherencia. La ayuda oficial al desarrollo es una más de las políticas públicas que adopta un país y que afecta a los países en desarrollo. Tales políticas no tienen por qué ir en la misma dirección. De hecho, a menudo decisiones en materia de emigración, política comercial o seguridad inciden negativamente en el avance de los países en desarrollo, por más que se destine un volumen cuantioso de ayuda oficial.

Control y supervisión. La cooperación al desarrollo constituye un proceso complejo, entre otras razones, por la diversidad de cuestiones que deben tomarse en cuenta, la involucración de numerosos actores y la necesidad de, con frecuencia poner en marcha intervenciones a largo plazo. De ahí que sea muy importante dedicar esfuerzos de control y monitoreo de las acciones desarrolladas. Ello permitirá contar con la información precisa de cómo se gestionan los recursos destinados y se alcanza los objetivos previstos (Barreda, 2006).

Es precisamente en esa dinámica donde la Gobernanza juega un papel fundamental para contrarrestar los efectos que produce una deficiente interrelación entre actores (internacionales, nacionales y locales) públicos, privados y de la sociedad civil de diversos niveles en el marco de la cooperación al desarrollo. Significa que se deben propiciar redes de colaboración entre los distintos agentes implicados, es decir entre los diversos donantes y los actores estratégicos de los países receptores en la generación de políticas públicas adecuadas al contexto de aplicación. Desde luego este es un proceso complejo que también demanda la adecuación de las propias estructuras de gobernanza de los países y de los gobiernos subnacionales receptores de la donación.

1.2. Justificación de la Cooperación hacia los Gobiernos Subnacionales.

En esta etapa moderna de la Globalización; la tecnología, el flujo de capitales, los sistemas de producción transnacional, los patrones de identidad y la reorganización de los espacios territoriales, emergen como sus factores impulsores. La reorganización territorial, es un elemento que está transformando los roles y estructuras de los Estados, la política y la gestión pública de este tiempo enmarcándose en la devolución o descentralización. Significa ello que el tradicional Estado nación se resignifica a través de los gobiernos subnacionales, puesto que este erosiona sus competencias transfiriendo responsabilidades y recursos hacia las propias municipalidades en la búsqueda de

proporcionar mayores niveles de autonomía para que estas pueden acometer los noveles compromisos planteados por la internacionalización de la economía (Villamil, 2007).

En la medida en que la lógica de la globalización desvincula muchas de las decisiones que afectan la vida de los seres humanos, de la capacidad de regulación estrictamente nacional, la lucha por paliar la marginalización de vastos sectores de la población, elevar los índices de desarrollo humano y construir espacios públicos democráticos e integradores parece comenzar a librarse crecientemente en el campo de interacción social y gobierno configurado por las ciudades.

En esa visión, es importante destacar la importancia que asumen las relaciones existentes entre la autoridad nacional y la subnacional, entre la autoridad nacional y la supranacional y entre la autoridad nacional y las entidades multilaterales. Estos espacios se convierten en importantes instancias de gobierno para hacer frente a los desafíos de la globalización.

Siguiendo a Natera (2004, pp. 20-21), uno de los espacios de mayor desarrollo en cuanto a estudios empíricos de la gobernanza es el ámbito local. En el contexto de los procesos de modernización administrativa, de implementación de nuevas tecnologías de comunicación y de los cambios significativos en las expectativas de los ciudadanos con respecto a las administraciones públicas; las autoridades locales en muchos países están tratando de potenciar la participación pública en el nivel más cercano a los ciudadanos.

La idea de Gobernanza local remite al conjunto de normas formales e informales, estructuras y procesos mediante los cuales los actores solucionan colectivamente sus problemas y encaran las necesidades sociales. Este proceso es inclusivo ya que cada actor local aporta importantes habilidades y recursos. En el constituye un factor crítico la construcción y mantenimiento de la confianza, el compromiso y un sistema de negociación. La acción de gobernar no se limita pues, a la organización municipal, sino que se extiende a otros actores públicos, privados, individuales o institucionales: los ciudadanos individualmente considerados, el sector empresarial, el sector voluntario, los medios de comunicación social, niveles superiores gubernamentales y otras entidades locales.

Esta perspectiva se refuerza en tanto que en el ámbito de las ciudades la interdependencia entre economía, sociedad y política se acentúa. En un contexto de globalización social, política, económica y cultural creciente que corre pareja a la municipalización del Estado, sus gobiernos

adquieren un nuevo papel (Brugué y Gomá, 1998). Por una parte los cambios, los cambios en el modo de producción y la aparición de nuevas tecnologías presentan nuevos retos. La globalización económica, que implica una economía en red, obliga a los gobiernos locales a la adaptación de su territorio como nodos por los que discurren los flujos económicos (Castells, 1997) y a establecer partenariados con los actores del mercado y de la sociedad civil de su territorio (Iglesias, 2006). Quiere ello decir, que la concertación publico-privada con la consecuente interacción de sus respectivos actores es una necesidad para obtener los objetivos propuestos dependiendo del campo o área de acción.

Para el estudio de cómo el proceso político canaliza las demandas ciudadanas en políticas es decisivo centrarse en las organizaciones o actores que intervienen (partidos políticos, cargos electos, empresas, organizaciones ciudadanas, y otras muchos tipos y subtipos), su estructura de dirección interna (más o menos representativa y responsable ante los accionistas que la forman) sus intereses y su conducta; en las instituciones o reglas del juego que establecen los procesos o formulas de relación entre actores en la toma de decisiones; los objetivos a lograr, entendidos en abstracto como amenazas a superar u oportunidades a realizar que establecen el curso de acción política. Estos elementos permiten explicar como las reglas otorgan capacidades a los distintos actores, los cuales las utilizan en pro de búsqueda de sus intereses (sean estos altruistas o egoístas).

En la actualidad los retos crecientes que confronta la formulación de políticas publicas a nivel local imponen considerar cual es la arquitectura institucional, el marco de reglas o las restricciones , sanciones e incentivos (es decir la Gobernanza) para hacer frente de forma eficaz y eficiente las necesidades locales. Es esta buena gobernanza la que proporciona la capacidad de lograr mas eficaz, eficiente y legítimamente los objetivos planteados por los ciudadanos; (Prats, 2002).

Si en su dimensión más normativa, significa a nivel global la capacidad de una sociedad y de su gobierno para superar las barreras que confronta, también a nivel local la comunidad debe superar las barreras y aprovechar las potencialidades que posee. No obstante, es desde una perspectiva analítica que esta se vuelve más diferente a nivel local, pues tanto los actores existentes, las estrategias a seguir y los objetivos a alcanzar resultan diferentes de aquellos de niveles superiores.

El proceso de desarrollo local en sociedades que atraviesan por problemas de gobernabilidad, requiere de una gobernanza que contemple al menos el fortalecimiento del gobierno local y de su relación con el gobierno nacional. Enseguida debemos permitir por una parte generar un proyecto

colectivo propio (mejorar el capital social) que permita mejorar la participación y el empoderamiento de los otros actores: la ciudadanía y el sector privado. En ese sentido el gobierno tiene un papel clave por jugar, pero también lo tienen la sociedad civil y el sector privado. La gobernanza estará determinada por su capacidad de inclusión de actores en el territorio. Ella será mejor si es capaz de generar mayores redes y vínculos entre sus actores e instituciones.

La creciente problemática social de nuestros municipios, que se evidencia en el crecimiento de la pobreza, inseguridad, la disminución de los niveles de escolaridad, deficiencia en la prestación de servicios de salud, altas tasas de desempleo y subempleo; esta atravesando por caminos difíciles ya que los recursos asignados a través de la generación de ingresos propios y las transferencias que se reciben de los gobiernos centrales resultan insuficientes para las múltiples necesidades por atender.

Una parte de los recursos provenientes de la cooperación que ingresan a las ciudades se tramita a través de ONGs locales, que se han dedicado históricamente a ello, con resultados positivos más no suficientes, que se han hecho de manera independiente y que resultan de limitado beneficio para la población. De igual forma se ejecuta dicha ayuda de forma aislada y con escasas alianzas, lo cual limita la posibilidad de un mayor impacto que se podría generar en materia de desarrollo social y económico, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Las Administraciones municipales no cuentan en su mayoría con una dependencia dedicada a la gestión de la Cooperación Nacional e Internacional, que coordine todo lo referente a esta importante temática. Por lo anterior, se hace necesaria la creación de oficinas municipales para la cooperación internacional que sirva como puente entre las Agencias internacionales de cooperación, los organismos multilaterales, otras entidades, y la población, para la captación de recursos dirigidos al desarrollo sostenible de las comunidades vulnerables y el mejoramiento continuo de la misma.

El desarrollo institucional es un área de la cooperación particularmente delicada, en el que existe una gran incertidumbre en relación con el logro de los objetivos previstos. El riesgo al fracaso es especialmente elevado en los países que padecen una alta volatilidad política (con cambios frecuentes de responsables políticos, frágil cumplimiento de los compromisos políticos adquiridos por el gobierno y partidos, etc). Lamentablemente muchos países de Latinoamérica y en especial sus gobiernos subnacionales, presentan grandes debilidades a este respecto, lo que obstaculiza el desarrollo de una acción de cooperación eficaz.

La dinámica de la región se muestra ligada con un elemento consustancial de su historia política, identificado como el clientelismo, el cual individualiza las relaciones: El estado se articula a la sociedad civil no a través de mediaciones orgánicas, sino por intermedio de relaciones personales. La abstracción del Estado no se concibe, ya que este tiene nombre propio. En las Entidades territoriales dominadas aun por esta caracterización, el Estado es tal o cual gamonal (Villamil, 2005). Esta impronta genera en muchos casos peligrosos divorcios entre los actores económicos y los actores político-gubernamentales; interponiéndose en la generación de redes de interrelación y colaboración entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil, lo que termina en ultimas dificultando también los procesos de cooperación al desarrollo, para lo cual se requiere de liderazgos innovadores desde las estrategias de la gobernanza para soslayar estas complicaciones.



La Editorial de **VOX LOCALIS** no se responsabiliza de los juicios y opiniones expresados por los autores en sus artículos y colaboraciones.

Bibliografía.

- Aguilar, L. (2006): Gobernanza y Gestión Publica, Fondo de Cultura Económica, México.
- Alburquerque, F. (2006): Cluster, territorio y desarrollo empresarial, BID.
- Alburquerque, F. (2005): Notas acerca del enfoque de desarrollo económico territorial, Consejo Superior de Investigaciones científicas, Madrid.

- Barreda, M. (2006): Como mejorar la cooperación al desarrollo, Revista electrónica Gobernanza, edición 50
- Centelles, J. (2006): El buen gobierno de la ciudad, INAP y IIG, Madrid.
- Cerrillo, A. (2005): La Gobernanza hoy, INAP, Madrid.
- Chaques, L, y Palau, A.: Gobernanza, en Manual de Ciencia Política, Tecnos, Madrid.
- Fernández, A. (2006): Teoría evolucionista y sistemas de innovación, Boletín económico ICE.
- García, B. (2005): La gobernanza local como estrategia ante los retos de la globalización, en Gobernanza dialogo euro-iberoamericano, INAP, Madrid.
- Pascual, J. (2005): El fortalecimiento de la gobernanza local como factor clave para la reducción de la pobreza, en gobernanza dialogo euro-iberoamericano, INAP, Madrid.
- Iglesias, A. (2006): Gobernanza e innovación en la gestión publica, INAP, Madrid
- Prats, J. (2002): La Gobernabilidad local en la Sociedad de la información y el conocimiento, UOC, Barcelona.
- Prats, J. (2005): La evolución de los modelos de gobernación: la gobernanza, Revista Gobernanza, edición 17, Barcelona.
- Prats, J. (2006): De la burocracia al *management*, del *management* a la gobernanza, INAP, Madrid.
- Prats, J. (2007): A los príncipes republicanos-gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico, INAP, Madrid.
- Prats, L. (2005): La destinación como sistema local de innovación, Universidad de Girona.
- Rhi-Sausi, J. (2007): Desarrollo regional, sistemas productivos locales e innovación territorial.
- Villamil, J. (2005): La gobernabilidad de Colombia y Venezuela, Revista electrónica Gobernanza, edición 33.
- Villamil, J. (2006): Los juegos centroamericanos y del caribe como estrategia de gobernanza y desarrollo local, Revista electrónica Voslocalis, edición 4.
- Villamil, J. (2007): Globalización y Desarrollo Local en Latinoamérica, Revista electrónica VoxLocalis, edición 15.

u/m