

# Gobernar las ciudades en tiempos de cambio.

## A propósito del buen gobierno local y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos

por Fernando Barreiro Cavestany

Asistimos últimamente a una cierta perplejidad y desasosiego de los responsables políticos locales cuando oyen hablar de participación ciudadana. A su vez, la participación ciudadana, o la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos, se va consolidando como un nuevo paradigma de *corrección política*. Los alcaldes y concejales necesitan disponer de nuevos instrumentos que les permitan actuar en un terreno resbaladizo y buscan herramientas *a la carta*, como reglamentos de participación ciudadana, planes participativos y otras *cajas de herramientas* salidas de las universidades o de los *think tanks* más actualizados.

Más allá de los aspectos anecdóticos o coyunturales del fenómeno de la participación ciudadana como urgencia política de muchos municipios, en el fondo existe un proceso de cambio profundo en cómo se gobiernan las ciudades y los territorios en el nuevo contexto que nos toca vivir.

Crece la intuición y, a menudo, la convicción de que, para gobernar asuntos cada vez más complejos e inciertos, las viejas maneras de gobernar tienen límites muy claros. Es decir, la tradicional y casi única función de un

**El autor.** Ingeniero, especialista en desarrollo local y regional, planificación del desarrollo y en políticas públicas municipales. Participa en proyectos de cooperación internacional en diversos países de América Latina y en Marruecos. Consultor de la Unión Europea, de la OCDE, del BID y del PNUD. Socio director de Territorios y Organizaciones, empresa dedicada a la consultaría para gobiernos locales en políticas de desarrollo local.

organismo público de concentrar sus esfuerzos en la oferta de servicios para los ciudadanos como usuarios está en entredicho.

Se ponen en cuestión, en suma, las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Esta relación se está redefiniendo en la práctica y se está renegociando entre las partes, aunque no de manera explícita. Esto lo podemos constatar, y de forma muy extendida, en diversas dimensiones de las políticas y de las intervenciones municipales: en el urbanismo, en los servicios sociales, en la cultura, en la seguridad, etcétera.

Lo que está cambiando de forma acelerada no es solamente la manera o los procedimientos en la relación con los ciudadanos. Si esto fuera así, las tecnologías o los recursos técnicos, metodológicos y de gestión para ordenar la participación y la implicación de los ciudadanos serían suficientes. Lo que está verdaderamente cambiando son las reglas de juego que definen los compromisos entre las dos partes, es decir, entre la sociedad civil y el gobierno local.

## 1. Las relaciones de los gobiernos municipales con los ciudadanos

Cada vez más los vecinos se ven abocados a tratar asuntos referidos a la producción de bienes públicos (seguridad, espacios públicos, medio ambiente, etcétera), y ello pone en juego su responsabilidad y su legitimidad. La pregunta es, ¿cómo harán comunidades y vecinos cada vez más diversos para abordar objetivos compartidos?

Otra pregunta clave sería: ¿la gente debería decidir cuánta participación o cuánto autogobierno desea? Y más aún, ¿tiene una obligación o deber cívico de tomar parte en los asuntos de la comunidad?

Resulta evidente que los ciudadanos disponen del *derecho* a no participar. Lo más común es que los ciudadanos esperan que los gobiernos gobiernen. Ellos tienen vidas muy ocupadas, no disponen de tiempo y no esperan implicarse más allá de momentos concretos en que circunstancias muy puntuales afectan su vida privada, incluso no más allá de ejercer el derecho a voto.

El problema de la participación ciudadana es cómo hacerla atractiva para aquellos que *sí* quieren participar en los asuntos de la comunidad, sin esperar que lo sea para todos. En suma, el reto de la participación ciudadana es cómo conseguir una gobernanza local abierta, accesible y acogedora para todos aquellos que quieren tomar parte.

Pero, ¿por qué los gobiernos municipales quieren que los ciudadanos participen o por qué quieren consultarlos? ¿Es necesario hacerlo?

La realidad es que los representantes públicos locales no son siempre claros sobre el porqué de consultar a la gente y sobre cuál es el papel que se espera que jueguen los ciudadanos. ¿Se consulta a los ciudadanos para que ayuden a definir el problema o para que sugieran soluciones? ¿Sus opiniones son valoradas y tenidas en cuenta? ¿Solo se trata de que expresen sus opiniones y preferencias o estas serán incluidas en la toma de decisiones? ¿Se consulta a los ciudadanos como individuos o como representantes de una organización?

En general, se ponen en marcha procesos de participación ciudadana sin que estas preguntas tengan previamente una respuesta.

A menudo se pide a los ciudadanos que elijan entre opciones estratégicas que son vagas y poco definidas, como «mejora del medio ambiente» o «promoción de la economía local», por ejemplo. Se los invita a expresar sus opiniones respecto a decisiones sobre las que no disponen de información ni conocen los antecedentes. Normalmente, las consultas ciudadanas se hacen en torno a prioridades definidas por organismos públicos poderosos, en vez de hacerlo sobre las preocupaciones de los mismos ciudadanos.

Los gobiernos municipales no son siempre claros en sus propias propuestas sobre la legitimidad del proceso de consulta ciudadana y sobre el valor que les darán a las opiniones de los ciudadanos. Habría que distinguir, por ejemplo, entre aquellas situaciones en las que los gobiernos locales están simplemente tratando de dar más información a los ciudadanos, o de recabar más información de ellos para ayudar a una gestión pública más eficaz, y aquellas situaciones que plantean compartir el poder. Esta distinción resulta clave. Por ejemplo, muchas propuestas de los ciudadanos pueden ser ignoradas si no llegan a las mismas conclusiones ya adoptadas por los concejales y alcaldes, o ya elaboradas por los profesionales municipales.

Lo más corriente es que las autoridades locales utilicen los actos públicos y las consultas ciudadanas para explicar los nuevos servicios y las políticas que ya han diseñado y adoptado. Los contactos con los ciudadanos, por el contrario, deberían servir para obtener información sobre sus necesidades reales y sus prioridades, a fin de contrastar la eficacia de los servicios con los propios usuarios o diseñar nuevos servicios coherentes con esas necesidades. Los dos procedimientos son, en todo caso, incompatibles.

## 2. La participación de los ciudadanos. Pero ¿qué ciudadanos?

A los efectos de este análisis deberíamos diferenciar conceptos. Podemos considerar a los ciudadanos como usuarios, como socios (*partners*) o coproductores de algún servicio o, finalmente, a los ciudadanos como partes implicadas en la gobernanza, es decir, a los ciudadanos como *autoridades*. Todos son importantes, pero cada uno aborda asuntos diferentes.

Si los consideramos como usuarios o consumidores, algunos servicios públicos tienen un carácter universal, sin que existan alternativas para otro tipo de proveedores. Algunos de ellos están fuertemente subvencionados y ofertados a grupos vulnerables que no pueden acceder a ofertas de pago del sector privado. El usuario de servicios públicos, por tanto, es a menudo un ciudadano que no tiene otras opciones, sin capacidad para encontrar alternativas. No todos los servicios públicos se consumen de manera individual; muchos son en beneficio de la comunidad en su conjunto y tienen solo un beneficio marginal para cada individuo (medio ambiente, parques, calles, etcétera), y los ciudadanos se consideran usuarios remotos y no usuarios individuales.

El gobierno local también cumple un papel en la regulación y el control de actividades de los individuos. Hay una distinción entre usuario como beneficiario y usuario como sujeto de obligaciones. Las obligaciones de los individuos son aquellas que los relacionan con las fuerzas policiales, la protección ambiental. Se trata de obligaciones que obligan a las autoridades a hacerlas cumplir.

En una democracia todos los ciudadanos disponen de autoridad sobre las intervenciones públicas, en cuanto votantes o por el hecho de que pagan impuestos. Pero pueden también decidir ser más activos y participar en los asuntos colectivos, haciendo oír su voz, participando en actos y encuentros o en asociaciones comunitarias. El rol de ser más activos —en suma, más ciudadanos— puede ayudar a explorar y a entender los problemas sociales, diseñar políticas, elegir entre alternativas y evaluar resultados.

El aumento del papel de los ciudadanos como sujetos con capacidad para *autorizar* es esencial. Al actuar como *gobernantes* más que como usuarios satisfechos, los ciudadanos pueden cuestionar las acciones del gobierno e incidir en la redistribución de los ingresos y de las oportunidades, cuestionando el uso del presupuesto público.

Asimismo, los ciudadanos pueden ser capaces de actuar como proveedores de servicios para ellos mismos y para sus comunidades a través del trabajo voluntario y las asociaciones de la comunidad. El sector voluntario

ofrece un amplio abanico de servicios de importancia para las comunidades, y estos pueden organizarse formal o informalmente. Los ciudadanos, por tanto, pueden producir bienes y valores públicos a través de la autoayuda o la ayuda mutua. Los bienes públicos se generan a través del refuerzo de las normas ciudadanas y de nuevas reglas dentro de la sociedad civil. Por ejemplo, ayudando a la policía en sus actuaciones, colaborando en el cumplimiento de normas cívicas u organizando actividades de ocio para los niños del barrio.

Podríamos utilizar, el término *coproducción* para expresar el proceso por el cual los bienes públicos se producen a través de la cooperación entre los organismos públicos y los ciudadanos.

Cuando los ciudadanos son considerados como usuarios o consumidores, pueden consumir bienes generados por el sector público, por el sector privado o por otras *actividades ciudadanas*, como las que ofertan las organizaciones comunitarias.

Por tanto, la responsabilidad de los ciudadanos incluye también el hecho de que las personas dentro de la sociedad civil pueden verse a sí mismas como más o menos responsables hacia los otros a través de una serie de roles como los mencionados: usuarios, gobernantes o autoridades, proveedores y coproductores, etcétera.

Estas consideraciones muestran que no existe una comunidad homogénea implicada en la participación o en el diálogo. No existe un proceso binario de un gobierno municipal que dialoga con una comunidad. Las identidades forjadas en la era industrial que cohesionaban a una comunidad social e internamente han decaído. ¿Cuál es entonces el nuevo sentido de comunidad? Para la gente joven, por ejemplo, el concepto es complejo, porque el sentido de comunidad o de grupo se forja no solo en el lugar de residencia o de vecindad.

Las identidades son múltiples y se solapan. Nuestro sentido de pertenencia ya no está definido a través de una sola dimensión. Como individuos, la identidad se forja en nuestro pasado articulado con las relaciones con las que vivimos actualmente.

Los gobiernos municipales tienen que aprender a reconocer y valorar las diferencias y resistirse a la tentación de establecer las identidades locales en relación con la *gente de fuera*. Los métodos tradicionales de participación ciudadana no tratan adecuadamente este asunto de las diferencias y simplifican las propuestas o las intervenciones.

El tipo de respuestas o de propuestas que los ciudadanos hacen en los procesos participativos depende en gran medida del rol que cumplen o que les ha sido asignado y de las identidades que han construido. Si los ciudadanos han sido configurados en el proceso de participación como usuarios,

entonces responderán identificando necesidades y deseos y devolviendo la responsabilidad al *proveedor*. Pero si participan como coproductores, querrán negociar proyectos, participar en las decisiones sobre necesidades, actuaciones y presupuesto, y en algunos casos ofrecerán sus propios recursos. A su vez, si participan como autoridades o gobernantes, los ciudadanos pueden empezar a plantear temas estratégicos, de futuro de la comunidad, y no solamente reivindicar asuntos inmediatos que los afecten.

Los gestores locales y los políticos se confunden a menudo porque no son capaces de hacer y de entender estas distinciones.

### **3. Relaciones que deben ser construidas (y reconstruidas)**

El proceso de consulta a los ciudadanos se hace de forma unidireccional, diseñada por las autoridades locales, evidentemente. La participación ciudadana no es para debatir los problemas que tiene el sector público. Es algo más.

Las relaciones deben ser negociadas de manera progresiva, en un proceso de diálogo. Y en todo diálogo, mientras un participante puede estar muy motivado por sus planes, pretende hablar primero y puede que disfrute cuando le preguntan, es posible que al mismo tiempo descubra qué es lo que su *partner* pretende o sobre qué quiere hablar. En cada conversación, cada persona trae bajo el brazo un conjunto de temas de su interés. Es el proceso de ser escuchado, de compartir el poder para decidir lo que es importante lo que configura una relación de participación.

En suma, para que una relación funcione, tiene que generarse una lógica y un espacio de interdependencia, de mutuo compromiso con la reciprocidad.

Los diálogos a los que nos referimos no son solamente entre dos *partners*; son muchas voces que tratan de hacerse escuchar. No todos están de acuerdo, no todos ven las cosas de la misma manera. Demasiado a menudo los procesos participativos son más una cena ruidosa que un encuentro cara a cara. Y no sabemos muy bien cómo construir estas relaciones cívicas como espacio de interdependencia virtuosa. Por supuesto, las cosas son más complicadas porque no son las organizaciones las que dialogan; solo las personas lo hacen.

El poder que los individuos tienen para hacer promesas y cumplirlas es tan importante en el seno de las organizaciones como fuera de ellas, frente a otras organizaciones.

Los encuentros públicos son una forma práctica de interacción. A menudo son convocados en momentos de crisis que no facilitan a los actores desempeñar sus roles. Es un espacio de ritos que no tiene intención de cambiar nada y termina solo explicando las justificaciones oficiales sobre un asunto.

Los representantes de la sociedad civil tienen que negociar su propia legitimidad, como personas autorizadas a actuar en nombre de otras. Tienen que analizar su propia responsabilidad y la necesidad de construir el apoyo. Un grupo de discusión de una docena de personas no sustituye la responsabilidad en la toma de decisiones. Aunque sean los concejales los que finalmente decidan, los ciudadanos quieren que sus contribuciones sean tomadas seriamente en cuenta. Pero, asimismo, los ciudadanos no tolerarán que un pequeño *focus group* tome decisiones sobre asuntos que afectan sus vidas. Los asuntos de transparencia y responsabilidad son tan importantes dentro de los grupos comunitarios como dentro del gobierno municipal.

Los organismos públicos locales han sido muy conscientes sobre su propia responsabilidad, honestidad, equidad y probidad financiera. Tienen tendencia a desconfiar y a no comprender el estar bajo el control de grupos locales que puede que no sean competentes o incluso honestos. Pero estos argumentos han sido utilizados para prevenir cualquier transferencia seria de poder, más que para repensar las vías en que los ciudadanos podrían comprometerse de manera transparente, legítima y responsable.

Los gestores públicos a menudo cuestionan el valor de demasiadas consultas y tratan de asegurar que no se despilfarren los recursos que son necesarios para asegurar servicios básicos. La cuestión del despilfarro y la ineficiencia es tan importante para el organismo público como para los ciudadanos. Medir la consulta por el número de reuniones o de vecinos que participan no es lo que importa. Los ciudadanos desean gastar el menor tiempo y esfuerzo para ser escuchados y para que se confíe en ellos.

Probablemente no ha habido antes tanta preocupación de los gobiernos locales por relacionarse de manera renovada con los ciudadanos. Pero esto se está produciendo dentro de organizaciones y de estructuras que difícilmente podrán encarar el cambio y construir un nuevo tipo de relaciones con los ciudadanos. Existen posibilidades de abrir nuevos espacios donde la sociedad civil reconozca el papel del gobierno local dentro de las nuevas relaciones ciudadanas y donde se pueda negociar ese rol. Pero no está claro que esto vaya a suceder rápidamente, porque supone la necesidad de negociar nuevas reglas de compromiso y de implicación, tanto para los ciudadanos como para los representantes políticos locales.

Para entender este cambio emergente en los compromisos entre gobierno y sociedad civil es necesario detenerse en algunos de los fenómenos que lo explican.

## 4. La individualización de nuestras sociedades y el interés (o desinterés) por los asuntos colectivos

Un factor de primera importancia es la tendencia hacia la individualización de nuestras sociedades. En gran medida, esta tendencia viene determinada por diversos cambios económicos y sociales que afectan al consumo, a la diferenciación de productos, a la segmentación de mercados y clientes. A estos cambios de mercado se agregan aquellos vinculados al progreso económico y social de las personas, a sus mayores niveles educativos, etcétera.

Todo ello afecta el uso y el consumo de los productos o bienes públicos y las expectativas sobre ellos. La experiencia diaria de elección en el sector de mercado crea en los consumidores nuevas expectativas que se pretende equiparar a las elecciones en el sector público. ¿Qué duda cabe, por ejemplo, de que los ciudadanos de hoy en día tienen menor disposición a esperar, a hacer colas y a recibir productos con los que no están satisfechos?

Al mismo tiempo, para la vida de mucha gente los servicios públicos no son tan importantes como en el pasado. Los cambios en la prosperidad individual han sido radicales durante las últimas décadas en Europa. Aunque todavía muchas personas dependen enteramente de los servicios de educación y de sanidad públicos, pocas dependen del sector público para la vivienda, el ocio o la cultura. Los servicios públicos son marginales para una proporción muy importante de la población europea, y, para quienes dependen de los servicios públicos, se trata en todo caso de necesidades marginales y de relaciones de dependencia con los organismos públicos.

Asimismo, para el acceso y la disponibilidad de información es cada vez menos importante el gobierno o el servicio público. Los potenciales usuarios de servicios públicos pueden acudir a internet para informarse sobre sus derechos y conocer mejor los *asuntos del gobierno*.

Finalmente, no olvidemos que las comunidades tradicionales están cambiando y que hoy nuestras ciudades son muy diferentes de aquellas de los años sesenta y setenta. Hay menos sentido de comunidad, una mayor diversidad que facilita la aceptación de las diferentes maneras de ver el mundo. Los municipios tienen que gobernar sociedades marcadas por la creciente diversidad. Pero esta diversidad también crea más ansiedad, en la medida en que los ciudadanos cada vez más deben tomar decisiones más difíciles sobre sus propias vidas, asumir mayores riesgos y vivir en un mundo con mayores incertidumbres que en el pasado.

Todos estos elementos hacen que los ciudadanos quieran —y en la práctica lo hagan— renegociar sus relaciones con los gobiernos y, particularmente,

con los municipios, con los gobiernos de proximidad. Pero esto es complejo y contradictorio.

Por una parte, los ciudadanos esperan menos del municipio, en la medida en que se sienten menos afectados por muchas de las decisiones que este toma. Pero, al mismo tiempo, demandan más del municipio en aquellas esferas donde ni el sector privado, ni el voluntario, ni las iniciativas de los mismos ciudadanos pueden sustituirlo.

Tal como dice A. Giddens (1998), el creciente acceso a la información, una mayor autonomía individual y la emergencia de una ciudadanía más reflexiva y formada hacen que la democratización de la sociedad se desvincule de la democracia gubernamental. Esta desvinculación se produce porque, de manera creciente, los ciudadanos desean cosas diferentes de los gobiernos, no simplemente una oferta de servicios o mayor eficiencia administrativa.

En el nuevo contexto social y económico, los ciudadanos exigen a los gobiernos locales, por una parte, mayor capacidad para gestionar los nuevos riesgos que afectan a nuestras sociedades —es decir, los riesgos ambientales, de seguridad, tecnológicos, de convivencia, etcétera— y, por otra parte, mayor transparencia y apertura en sus actuaciones y en sus relaciones con la sociedad civil, porque hay evidencias de que estos nuevos problemas o estos nuevos riesgos no pueden ser abordados de forma exclusiva por los gobiernos.

Nuestras sociedades están alcanzando niveles crecientes de autoorganización y de autosatisfacción. En muchos ámbitos ya no se requiere la intervención del gobierno, que esté siempre haciendo cosas para los ciudadanos, generando nuevos servicios para las personas.

No debe olvidarse, además, que las relaciones entre el sector público y los ciudadanos es vivida cotidianamente; por ejemplo, entre la agencia tributaria y los que declaran sus impuestos, entre un organismo de promoción de vivienda pública y los propietarios, entre el agente de tráfico y los conductores, entre las autoridades escolares y las asociaciones de padres, etcétera. Estos encuentros cotidianos entre el gobierno y los ciudadanos configuran la relación real entre el sector público y la población. Pero incluso en estas relaciones hay evidencias de que está en marcha una renegociación de las relaciones.

Lo que se produce es un cambio en el papel del gobierno municipal. Así, el rol de los municipios resulta cada vez más importante en la creación de condiciones para que los ciudadanos resuelvan sus problemas y alcancen sus metas. Es decir, en el diseño y en el impulso de una nueva arquitectura de relaciones ciudadanas e institucionales, asunto clave para orientar los procesos de participación ciudadana.

## 5. La gobernanza local como nuevo concepto

Utilizamos aquí el término *gobernanza* para describir las formas emergentes de toma de decisiones sobre asuntos colectivos y que configuran nuevas relaciones, no simplemente entre organismos públicos, sino también entre el sector público y los ciudadanos. Esto es así en la medida en que los nuevos retos (problemas asociados al nuevo contexto social) para resolver los asuntos colectivos de nuestras sociedades no pueden ser abordados en exclusiva por los gobiernos y por las políticas públicas.

Así, por ejemplo, se externalizan muchos servicios hasta ahora públicos, o en la frontera entre el sector público y el privado surgen nuevas organizaciones que intervienen en los asuntos colectivos. Por eso, cada vez más, el gobierno local es un actor dentro de redes complejas. La gobernanza local describe las diferentes vías de interacción entre diferentes organizaciones a escala local para *gobernar*. Por tanto, en este enfoque, gobernar ya no es un asunto que solo compete a los gobiernos, sino que es el resultado de nuevos acuerdos entre los diferentes gobiernos entre sí, y entre estos y las organizaciones de la sociedad civil.

En suma, el *buen gobierno local* no se refiere a que el gobierno municipal gobierne bien, sino a la configuración de nuevas relaciones institucionales que atraviesan las fronteras entre la esfera pública y la sociedad civil, y que establecen así espacios donde todos los actores estratégicos participan en la toma de decisiones que conciernen a la comunidad y al bienestar colectivo.

De los gobiernos municipales se esperaba que actuaran como oferta de un amplio conjunto de servicios básicos de los que dependía el ciudadano. Ahora, la provisión de servicios ya no es percibida como suficiente para justificar la intervención pública.

Los servicios públicos deben ser percibidos como un valor agregado. Deben ofrecer no solo valor, sino el *mejor valor*, dirigidos al público adecuado en el momento adecuado, y ser coherentes con las necesidades y deseos de los ciudadanos, es decir, alcanzar altos niveles de satisfacción de los usuarios.

Al mismo tiempo deben ser eficientes y eficaces y contribuir, de una u otra forma, a la consecución de objetivos más amplios y de largo plazo, como la inclusión social, la sostenibilidad de la comunidad y la seguridad de los ciudadanos.

Finalmente, en el contexto actual de cambios y de riesgos, no se puede asumir que los servicios que se utilizan demuestran por ello ser necesarios. Tampoco puede asumirse que los servicios de menor costo sean los mejores y, menos aún, que los actuales proveedores sean los mejores posibles.

Los gobiernos suelen centrarse en asuntos que tienen aceptación popular, como el descenso de la delincuencia, pero esto resulta ser más complicado de lo que aparenta. En este ejemplo, cabría preguntarse: ¿Nos estamos refiriendo a menor índice de delincuencia o a un descenso de la delincuencia percibida? ¿Estamos tratando de detener a un mayor número de delincuentes o de prevenir nuevos actos delictivos? ¿Cuáles son los principales delitos a evitar?: ¿aquellos importantes, como crímenes y asaltos a mano armada, o aquellos que causan menor impacto y que afectan a mucha más gente, como robos en viviendas, accidentes de tránsito y violencia doméstica?

Inevitablemente, y en la medida en que estos asuntos se plantean y se resuelven a escala local, los políticos y gestores públicos locales y las organizaciones ciudadanas están descubriendo la gran dificultad para descubrir el entramado de factores que los explican, es decir, las relaciones causa-efecto. Los objetivos y los resultados esperados, en este marco, son contradictorios, cuando no entran directamente en conflicto. En la medida en que diferentes resultados serán valorados como más o menos importantes según quién los plantee o promueva, la pregunta clave será: entonces, ¿quién decide?

Cuando nos referíamos a servicios más o menos tradicionales, que generaban servicios más o menos estandarizados y aceptados, el asunto no merecía mayor atención, pero cuando debemos tratar con asuntos complejos, para los que no disponemos de experiencia, estas preguntas son fundamentales.

## **6. Una nueva legitimidad, democrática y ciudadana**

En la perspectiva de la gobernanza local, las decisiones deben ser tomadas en beneficio de los ciudadanos. En una democracia ello requiere que los decisores estén legitimados y que exista un acuerdo sobre su autoridad para hacerlo. Por tanto, para producir valores públicos se requiere el consentimiento de los ciudadanos. Este proceso puede conllevar diferentes niveles de acuerdo. Un consentimiento pasivo, basado en la inercia o, por el contrario, a través del compromiso y la participación activa, es decir, mediante la construcción de consensos.

Tradicionalmente, el consentimiento se consigue a través de los procesos democráticos, a través de la elección de representantes políticos locales. La caída de la participación electoral en las elecciones locales en los países desarrollados y las dificultades para atraer a nuevos candidatos genera la percepción de un déficit democrático o de legitimidad. Disminuye, por

otra parte, la capacidad de los políticos locales para movilizar y crear consenso entre los ciudadanos.

Como ya hemos dicho, y a diferencia del gobierno local tradicional, la gobernanza local se lleva a cabo a través de redes dinámicas y cambiantes de organismos públicos y privados. La legitimidad de estas redes es compleja y amplia. Resulta evidente, en todo caso, que en esta perspectiva la legitimidad de los cargos electos locales disminuye, así como su capacidad para controlar los servicios e intervenciones municipales.

La legitimidad democrática representativa no se pone en cuestión, está en la base de nuestras sociedades, pero existen otras formas de legitimidad. Hay muchas razones por las cuales los ciudadanos deben tener otras formas de manifestar sus opiniones y de tomar parte en las decisiones locales. Deben disponer de un amplio abanico de legitimidades y de las informaciones y los conocimientos necesarios. En esto consiste el ejercicio de una ciudadanía activa.

Si los ciudadanos disponen de los conocimientos adecuados, ello cuestiona en parte el monopolio de conocimientos que esgrimen los profesionales del sector público para establecer su legitimidad. Esto también puede aplicarse a los individuos que son usuarios de servicios públicos, en la medida en que su mayor *autoconocimiento* les permite incrementar su implicación en los *asuntos del gobierno*.

También existe una legitimidad que deriva del liderazgo, que se genera sobre la base de la función que determinadas personas cumplen en la comunidad, como médicos, jueces, policías, etcétera. Y, finalmente, existe una legitimidad que deriva de la capacidad para construir consensos, adhesiones y consentimientos, es decir, para encontrar soluciones con las que todos concuerden.

Todas estas legitimidades son reales; no pueden ser descartadas con el argumento de que no son democráticas o que no tienen legitimidad política. Los buenos gestores públicos, políticos electos, líderes de la comunidad, instintivamente encuentran (o deberían encontrar) las vías para negociar entre ellos estas diferentes legitimidades.

Así, la emergencia de las nuevas relaciones de la gobernanza hace más evidente que estamos en una era de legitimidades múltiples, que todas ellas son relevantes y que, por tanto, la gobernanza efectiva requiere, al mismo tiempo, que todos los actores sean capaces de reconocer la legitimidad de los otros actores y de negociar legitimidades compartidas de una manera permanente y continuada.

Un concepto importante a efectos de este análisis de la legitimidad es el de responsabilidad (*accountability*). Legitimidad no es lo mismo que responsabilidad. Dicho de otra manera, cada vez se acepta menos la falta de

mecanismos que aseguren una gobernanza responsable. Cada organización implicada en redes locales tiene diferentes sistemas de responsabilidad (de responsabilizarse frente a los demás), pero es necesario desarrollar nuevos sistemas de responsabilidad colectiva y moderna, y de aumentar la presencia de organizaciones responsables, es decir, que se responsabilicen frente a los demás miembros de la red; en suma, que rindan cuentas de su desempeño y de sus resultados.

En todo caso, necesitamos una teoría y una práctica de gobernanza que reconozca la problemática relación entre los organismos públicos y los ciudadanos a los que sirven, y que reconozca el rol de los ciudadanos y de las organizaciones gubernamentales en el mantenimiento y la mejora de las relaciones que constituyen la gobernanza. Así, por ejemplo, un compromiso serio de la comunidad no puede tener lugar sin reconocimiento explícito de la falta de equidad. Hay que reconocer las diferencias de poder. Mientras que las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos municipales están mejorando, no ocurre lo mismo con la forma de gestionar estas relaciones. No sabemos bien cuáles deben ser las bases que gobiernen estas relaciones en la sociedad actual.

## **7. Roles y responsabilidades para el *buen gobierno* local**

La gobernanza local requiere la constitución de nuevos roles. Estos roles no se reducen a tareas a realizar dentro de las organizaciones. Muchos de ellos no pueden ser cumplidos dentro de las fronteras de las organizaciones, por lo que requieren organizaciones que cooperen con otras organizaciones y con los ciudadanos. Exigen procedimientos no burocráticos y la construcción de relaciones de colaboración. Entre otros asuntos, los organismos públicos locales implicados en la gobernanza deben regular y prevenir los abusos de poder, liderar las negociaciones sobre intervenciones públicas y propuestas ciudadanas, promover la autogestión cívica y crear marcos adecuados para la participación democrática.

Algunos de estos roles parecen particularmente reservados para los gobiernos municipales, que disponen de los poderes legales, por ejemplo, para llevar a cabo diferentes regulaciones y el establecimiento de normas. Otros, sin embargo, pueden implicar a autoridades sanitarias y educativas, a grupos voluntarios, a entidades profesionales o a asociaciones cívicas.

Es evidente que la legitimidad democrática otorga a los gobiernos municipales un rol de liderazgo en la comunidad, pero este liderazgo no significa

sustituir las contribuciones del resto de la comunidad. La gobernanza exitosa abre una posibilidad para el funcionamiento de redes capaces de identificar objetivos, de movilizar el consenso, de integrar las intervenciones reconfigurando recursos.

La gobernanza no diluye el rol y la responsabilidad de los políticos electos democráticamente. Es más, una dilución absoluta de su liderazgo y de su legitimidad democrática sería contraproducente. El gobierno local electo debe rendir cuentas y asumir su responsabilidad en la toma de decisiones, en aquellas que se establecen en la ley y en las competencias; por ejemplo, en la transparencia, en la eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos, o en hacer cumplir las obligaciones a los ciudadanos. Si estas facultades y responsabilidades se diluyen en una red difusa de actores que toman decisiones en todos los ámbitos, mal podremos pedir rendición de cuentas a las autoridades públicas.

Las responsabilidades, en un proceso negociado de participación ciudadana, no solamente conciernen a las autoridades locales. En la medida en que los ciudadanos se comprometen en la gobernanza, se deben esperar determinados comportamientos. Por ejemplo, debemos suponer ciertos estándares éticos de conducta. Al mismo tiempo, esta ética de la responsabilidad debe ser manifiesta en los gestores públicos, asumiendo prácticas de rendición de cuentas, de transparencia y de información. Entre otras cosas, los gobiernos municipales deben asegurar que todas las voces sean escuchadas y no solamente las de aquellos que tienen mayor poder.

## **8. El ámbito local como escala de gobernanza**

Puede que las estructuras democráticas electas, municipales, sean al mismo tiempo demasiado pequeñas para las decisiones estratégicas y demasiado grandes para asegurar el compromiso local con la comunidad. Las fronteras de la gobernanza local no son las mismas que las del gobierno local. Regiones por arriba y barrios o distritos por abajo marcan espacios diferentes. Debemos preguntarnos en qué medida un lugar donde se toman decisiones es un lugar de gobernanza.

El factor clave que define lo local es el del poder. En concreto, es indispensable disponer de suficiente poder para ser capaz de negociar. Si una localidad es demasiado pequeña, no será suficientemente poderosa para ser escuchada por otros y sus posibilidades efectivas de desarrollo local serán reducidas.

Inevitablemente, la gobernanza tiene lugar en diferentes niveles y ya no puede ser concebida como algo de lo que se encargan las autoridades locales

o municipales. La gobernanza también se produce y se desarrolla en los barrios a través de organizaciones comunitarias o grupos de vecinos, ya sea que estas formas de gobernanza adopten estructuras formales o se mantengan informales.

Asimismo, la gobernanza local no solo concierne a lo local, sino que tiene que ver con la interfaz entre niveles de gobernanza (transnacional, central, regional, local y vecinal). El rol de la gobernanza local no es simplemente intervenir en el nivel local, sino negociar las relaciones con otros niveles de gobernanza. Mientras que los gobiernos nacionales o centrales tienden a marcar las fronteras entre los niveles de gobierno, la gobernanza, en su sentido de redes de toma de decisiones, tiene lugar no en cada uno de estos niveles, sino que es el proceso de creación de redes entre estos niveles y en los espacios intermedios.

Las estructuras de gobernanza de los barrios, por ejemplo, no pueden funcionar sin el apoyo y la legitimidad dadas por las autoridades locales; a su vez, los planes locales dependen de la distribución de recursos realizada por el gobierno regional. La gobernanza local no puede simplemente ser analizada desde los organismos públicos de nivel local. El poder se distribuye por diferentes lugares.

## 9. Redes, interacciones y organizaciones relacionales

Si las redes son el principal asunto que concierne a las nuevas organizaciones que participan en la gobernanza, ¿cómo hacen esto las organizaciones públicas locales? ¿Es que pueden hacerlo efectivamente? ¿Cómo romper los obstáculos de la burocracia y de las formas tradicionales de gestión?

Las presiones que tienen las organizaciones públicas de diferentes niveles para trabajar juntas o para cooperar obedecen a diferentes causas: en primer lugar, a la fragmentación de los sistemas de servicios; en segundo lugar, a los incentivos y sanciones gubernamentales, y, finalmente, a las presiones generadas en el ámbito local, que es donde se manifiestan los resultados. Los tres tipos de presiones son muy diferentes. El primero refleja los cambios en el entorno, el segundo refleja un cambio en las políticas gubernamentales, mientras que el tercero refleja los cambios en el territorio local. Para dar respuesta a estas presiones no existen modos universales y válidos en todos los casos.

Las organizaciones asociadas (en *partenariado*) pueden trabajar juntas para explorar y acordar objetivos transfronterizos, más allá de las fronteras

de cada organización. Aquí la clave reside en la claridad de los objetivos esperados, y esto debe ser negociado localmente.

A su vez, las organizaciones socias necesitan compartir una comprensión de la razón de ser de la asociación, para qué objetivos se establece (para compartir acciones, información, recursos, etcétera), desarrollar una estrategia apropiada y compartirla, y clarificar roles, expectativas y responsabilidades para todos los jugadores.

Para que la asociación entre organizaciones funcione, los socios tienen que crear y compartir un sistema de producción apropiado. Si las asociaciones van a pasar a la acción, necesitan crear estructuras de toma de decisiones y sistemas comunes para compartir la información. Estas estructuras o redes, finalmente, tienen que tener una idea clara de cómo definir el éxito y la evidencia que indique problemas o fallos.

Hay que reconocer que la experiencia de asociaciones donde participan las organizaciones públicas es más bien negativa y que los aprendizajes son escasos. ¿Qué nos hace pensar que podemos tener éxito ahora? ¿Es que las tendencias actuales hacia el trabajo transversal y transfronterizo son diferentes de las del pasado? ¿Está el poder aún localizado en los mismos lugares o las nuevas asociaciones de actores representan una distribución diferente del poder? ¿Existen nuevos jugadores? ¿Es que las nuevas asociaciones suponen trabajar de otra manera, de tal modo que las decisiones no solo son tomadas por agentes diferentes sino también de forma diferente?

No cualquier relación se puede identificar como una asociación entre organizaciones. La palabra *socio* es comúnmente utilizada en el sector privado, mientras que en el sector público parece abarcar muchas situaciones diferentes en las que un grupo de personas diferentes provenientes de diversas organizaciones se reúnen regularmente y se *coordinan*.

Si partimos de la teoría de la mediación o intermediación entre grupos de interés (Rhodes, 1997), las redes políticas se caracterizan por la interdependencia entre organizaciones, la interacción continua entre los miembros de la red de cara al intercambio de recursos y la negociación de objetivos compartidos, basados en la confianza y regulados por reglas de juego negociadas y acordadas por los socios o *partners* de la red, con cierto grado de autonomía del Estado. Se trata de un *juego* donde los participantes operan por sacar ventajas; cada uno vuelca sus recursos (financieros, de conocimiento) para maximizar su influencia sobre los resultados y trata, al mismo tiempo, de no depender de los otros jugadores.

No solo diferentes organizaciones tienen intereses diferentes, sino que dentro de una organización existen diferentes intereses y puede que trabajen separadamente y para diferentes objetivos dentro o fuera de las fronteras de la organización. Por ejemplo, es posible que los gestores públicos de sanidad

y servicios sociales tengan los mismos intereses en generar servicios para alcanzar eficiencia en el uso de recursos, mientras que los médicos y los trabajadores sociales puede que quieran evidenciar su singularidad profesional. No podemos asumir que todos estos flujos de actividades alcancen resultados realizados en común. El juego puede ser simplemente la movilización de recursos entre todos a fin de reforzar el estatus de los actores claves para elaborar propuestas, pero sin plantearse alcanzar ningún resultado medible sobre el terreno.

¿Cómo enfocar la construcción de redes y asociaciones locales en una perspectiva de la gobernanza? El mapa de actores locales es complejo, pero el verdadero mapa de jugadores es más complejo en la medida en que los actores son parte, a su vez, del amplio contexto dentro del cual las iniciativas de los actores tienen lugar. Una intervención singular no funciona de manera aislada de las acciones y reacciones de un amplio abanico de actores sociales.

Es necesario, por lo tanto, enfocar el conjunto antes que las partes. Necesitamos observar interacciones más que objetos o cosas, para así comprender las pautas del cambio y no situaciones estáticas. El enfoque sistémico plantea que no existe un *afuera* y un *adentro*; que nuestra propia organización y las causas de nuestros problemas son parte de un único sistema.

Los resultados que finalmente se alcanzan serán el producto de las múltiples intervenciones interactivas de todos los actores implicados. Por tanto, la gobernanza puede ser vista como una serie de interacciones sistémicas que no deben ser examinadas desde el punto de vista de una organización y tomando al resto como entorno. Tampoco podemos observar el mundo de la gobernanza como un sistema cerrado o uno inevitablemente adaptativo. No hay efectos sistémicos automáticos y el sistema no está necesariamente equilibrado. Los individuos y las organizaciones siempre responden activamente a su entorno y a sus circunstancias. No siguen simplemente unas reglas preestablecidas y no siempre son capaces de actuar libremente, porque están limitados o condicionados por otros actores poderosos.

Una de las principales razones de por qué las políticas públicas no siempre alcanzan los impactos esperados es que otros actores poderosos reaccionan, y al hacerlo cambian las condiciones dentro de las cuales una política puede ser implementada.

## 10. Asociaciones entre actores y reglas de compromiso

Cuando las asociaciones de actores y las redes funcionan con eficacia, devienen una suerte de nueva organización con la capacidad de una agencia. Existen pocas, pero debemos asumir que van a ir evolucionando progresivamente en el sector público.

Los factores que determinan las organizaciones relacionales exitosas también necesitan que existan asociaciones entre actores exitosas. La autoconciencia sobre roles y responsabilidades, la capacidad de compartir aprendizajes, reciprocidad y efectiva comunicación, la habilidad para cumplir los compromisos y para hacer que las cosas sucedan, son todos elementos importantes en la asociación y dentro de las organizaciones.

A menudo, se supone que las asociaciones deben desarrollar estrategias *yo gano-tú ganas (win-win)*, donde todas las organizaciones alcanzan sus objetivos, pero esto se refiere a la perspectiva de cada organización. *Win-win* asume que los objetivos de cada una tienen igual importancia o prioridad, pero es necesario romper estos supuestos para que los socios ofrezcan ayuda en orden a alcanzar objetivos compartidos sin ninguna garantía de que una organización obtenga beneficios inmediatos. Si las asociaciones y redes de actores pueden moverse hacia la definición de objetivos que genuinamente son apoyados por y para una comunidad, esto deja de ser tan difícil de alcanzar.

Así, lo que se requiere es capital social organizacional, a fin de que las redes de relaciones entre agencias engendren suficiente confianza para que las organizaciones se ayuden o cooperen unas con otras en el reconocimiento de reciprocidad a largo plazo o para ganar estatus en la comunidad, más que en la búsqueda de retornos inmediatos. Se reconoce que las asociaciones o consorcios de actores ofrecen la perspectiva de estar gastando el dinero de los ciudadanos para alcanzar objetivos propios de cada organización, pero una versión más sofisticada puede estimular a las organizaciones a contribuir con sus recursos para proyectos de otras personas u organizaciones, o crear espacios para otras iniciativas que persigan objetivos colectivos que beneficien al conjunto de organizaciones de manera indiferenciada.

Pero ¿cómo se eligen estos objetivos? Las redes y las asociaciones deben encontrar vías para abordar los temas de legitimidad y responsabilidad. La legitimidad está a menudo vinculada con el liderazgo. Por ejemplo, las autoridades locales a menudo lideran dentro de las asociaciones de actores porque tienen una legitimidad democrática en la localidad en diversos temas. Pero el poder real dentro de las asociaciones depende de los asuntos y

sectores implicados y de una combinación de recursos, compromisos, conocimiento, poder de influencia y personalidades. Se asume a menudo que el liderazgo debe provenir del estatus jurídico, pero esto es lo que está siendo cuestionado.

No está claro cuál es la legitimidad de una asociación o consorcio de actores para tomar las decisiones que toma, en la medida en que no se trata de una institución pública que cuenta con su legitimidad democrática. Cualquier nueva asociación tiene que decidir cómo equilibrará los requerimientos de transparencia financiera y la eficiencia, las competencias legales, la elección de los usuarios y el punto de vista de los ciudadanos, y el consentimiento de la comunidad en este equilibrio. Podemos hablar de una *licencia para actuar*. El proceso de gestionar la legitimidad es tan importante para la asociación como para cualquier organización individual que toma parte de ella, o incluso más.

Si las asociaciones de actores deben ganar consenso para sus planes, también deben ser responsables de sus acciones. Si una asociación está constituida por diversas organizaciones, cada una de ellas tiene su propia norma de responsabilidad. Los *partners* o socios individuales son responsables a través de mecanismos particulares, pero todos pueden decir que ellos no son responsables de los posibles fracasos de la asociación de actores. Algunos de los *partners* son entidades comunitarias y no dependen de criterios de responsabilidad pública, o son entidades privadas sin ninguna responsabilidad pública. Mientras que algunos *partners* pueden alcanzar mayor éxito a través de acciones cooperativas, otras puede que no lo consigan. Asimismo, es posible que ser miembro de una asociación de actores plantee problemas de visibilidad para alguno de los socios, que puede ver desdibujado su perfil como organización.

Hay asuntos importantes de equidad y de simetría que, sin duda, deben ser abordados. Así, por ejemplo, ¿cómo se decide quién estará implicado en la asociación y quién excluido? ¿Quién decide a quién preguntar? ¿Cómo podemos protestar si nuestra organización es excluida? Una asociación de organizaciones clave en una ciudad puede tener considerable poder para resolver problemas, pero también contiene un riesgo de abuso. Si una empresa privada está incluida y un competidor excluido, esto puede provocar competencia desleal. Si se excluye a los jóvenes, no se aborda la diversidad social. Por tanto, puede resultar un asunto muy complejo decidir a quién se invita a la fiesta.

Las relaciones necesitan ser suficientemente robustas para permitir la responsabilidad y legitimidad y, en su caso, para soportar cuestionamientos. Los miembros de las redes deben negociar las expectativas y confrontar los problemas. Necesitan desarrollar los compromisos, los resultados esperados,

los mecanismos de veto y de sanciones. Necesitan reconocer inequidades, poder y capacidades dentro de la asociación y actuar en consecuencia.

Las reglas de compromiso deben establecerse dentro de las organizaciones que participan en las asociaciones de la gobernanza, tanto en las organizaciones públicas como en las de la sociedad civil.

En efecto, los políticos locales deberían superar su vieja misión tradicional de carácter ejecutivo y devenir negociadores, intermediarios entre organismos públicos y privados, motores y promotores de redes de cooperación y de proyectos transversales. Además, habrán de compartir su poder en procesos de toma de decisiones con representantes vecinales y con los mismos ciudadanos. En un planteamiento de gobernanza, en la que está inmersa la sociedad civil, estos cambios también se deberán ir filtrando en cada una de las organizaciones de la sociedad civil.

## **11. El gobierno y la gestión municipal dentro de la gobernanza local**

En esta perspectiva de gobernanza, los gobiernos municipales necesitan cambiar de manera radical, mucho más de lo que lo han hecho hasta ahora. Se necesitan nuevas capacidades y calificaciones técnicas; entre otras cosas, las capacidades para gestionar riesgos y legitimidades en proceso de cambio. El aprendizaje y el cambio no son procesos sencillos; probablemente exijan desaprender las viejas maneras de hacer. En todo caso, parece cierto que las viejas maneras de hacer las cosas se están volviendo obsoletas antes de que las nuevas maneras se hayan establecido plenamente. Esta parece ser la situación que nos toca vivir.

También cambian los roles de los gestores y funcionarios públicos dentro de las organizaciones públicas. En las organizaciones públicas locales hay que tener en cuenta las dicotomías que han de afrontar la mayoría de los profesionales del sector público:

- los valores tradicionalmente exigidos (confidencialidad, neutralidad, marketing institucional, etcétera) frente a los valores emergentes (eficiencia, transparencia, asunción de responsabilidades, análisis crítico del propio desempeño, etcétera);
- las demandas cada vez más explícitas de la sociedad respecto a la mejora de los servicios públicos y las exigencias de eficiencia de parte del sistema público.

Así, los gestores públicos locales deben hacer frente a nuevos retos, como por ejemplo:

- gestión del riesgo, dado que las organizaciones están cada vez más expuestas a situaciones de riesgo y de cambio;
- gestión de la legitimidad;
- insuficiencia del cuerpo de conocimientos teóricos para resolver la mayor parte de las situaciones con que se encuentran;
- necesidad de formación continuada y transversal;
- replanteamiento de las dinámicas de trabajo tradicionalmente solitarias, fruto del desarrollo de equipos de trabajo multidisciplinarios.

La compleja realidad que enmarca actualmente a las autoridades locales hace necesario cumplir un doble papel en su interior: de aprendizaje y de desaprendizaje. Hay que construir para ello organizaciones formadoras que aprendan, es decir, organizaciones que fomenten la formación y que faciliten el intercambio de conocimientos entre los mismos trabajadores.

Por lo que hace a la sociedad civil, los procesos de participación de los ciudadanos en el gobierno local tampoco han ido acompañados de la formación necesaria para desarrollar todas sus potencialidades. Las redes de cooperación pueden devenir fuentes de gobernanza creativa, radical y responsable, pero previamente es necesario que los participantes asimilen los nuevos roles que habrán de asumir, las nuevas maneras de trabajo que habrá de utilizar y lo que se espera de ellos. Sin esta formación previa, las redes corren el riesgo de devenir proyectos estériles y contraproducentes, ya que la falta de resultados puede desincentivar la participación. Por tanto, hay que encarar el aprendizaje y el desaprendizaje de toda la ciudadanía.

Las acciones cotidianas de los responsables políticos locales y las interacciones del día a día son el medio para construir este aprendizaje social, dando valor a las aportaciones que les llegan de los ciudadanos y, sobre todo, potenciando la participación ciudadana basada en cuatro principios: ausencia de despotismo, conocimientos e información simétrica entre gobernantes y ciudadanos, espacios para la deliberación y foros para la toma de decisiones relevantes en la vida de los ciudadanos.

## Referencias bibliográficas

- BOGASON, P.: *Politiques Públiques i Governabilitat local. Institucions en la societat postmoderna*, Barcelona: Centre per l'Innovació Local. Flor de Maig. Diputació de Barcelona, 2000.
- BORJA, Jordi: *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza, 2003.
- BOX C., Richard: *Citizen Governance (Leading American Communities into the 21<sup>st</sup> Century)*, Nueva York: Sage Publications, 1998.
- CENTRE FOR DEMOCRACY AND GOVERNANCE: *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*, Washington: USAID, 2000.
- CRUZ, C. N.: *La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática. Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental*, Instituto Internacional de la Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas, n.º 15, 2001.
- EISINGER, P. K.: *The rise of the entrepreneurial state*, Madison: University of Wisconsin Press, 1888.
- GOSS, Sue: *Making local governance work*, Nueva York: Palgrave, 2001.
- OECD: *Local partnerships for better governance*, 2001.
- OECD: *Devolution and Globalisation. Implications for local decision-makers*, 2001.
- OSBORNE, David, y Tom GAEBLER: *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona: Paidós, 1994.
- PETERS, G., y D. J. SAVOIE: *Governance in a Changing Environment*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995.
- POST, R., y N. ROSENBLUM: *Civil Society and Government*, Princeton: Princeton University Press, 2002.
- PRATS, Joan: *Gobernar en tiempos de turbulencias*, 2001. Publicado por el Instituto Internacional de la Gobernabilidad en <www.iigov.org>.
- RHODES, R. A.: *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press, 1997.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, T.: *Las democracias participativas*, Madrid: HOAC, 1995.
- STOKER, G.: *El buen gobierno como teoría: cinco propuestas*, 2001. Publicado por el Instituto Internacional de la Gobernabilidad en <www.iigov.org>.
- STOKER, G.: *The new management of British Local Governance*, Londres; Mac Millan, 1999.
- STOKER, G.: *Public-Private Partnership and Urban Governance*, Londres: MacMillan, 1997.
- THE JOHN S. AND JAMES L. KNIGHT FOUNDATION. CIVIC ENGAGEMENT PROJECT: *What Works to Strengthen Civic Engagement in America: A Guide to Local Action and Civic Innovation*, Framework for Assessing Civic Innovations and Strategies, 2002.

---

## Resumen

El autor se plantea una serie de asuntos que hacen al gobierno de las ciudades, pasando revista a la discusión siempre presente sobre la participación ciudadana, el propio concepto de ciudadanía en tiempos de globalización, las relaciones entre los gobiernos locales y los ciudadanos y la necesidad de su reinención, el proceso de individualización y el desinterés por los asuntos públicos, y la necesidad de establecer nuevas formas de gobierno que integren diferentes miradas desde el Estado y la sociedad civil. En ese sentido, sostiene que la compleja realidad que enmarca actualmente a las autoridades locales les exige un proceso de aprendizaje y de desaprendizaje.

Haciendo pie en el concepto de *gobernanza*, señala que los procesos de participación de los ciudadanos en el gobierno local tampoco han ido acompañados de la formación necesaria para desarrollar todas sus potencialidades. Las redes de cooperación pueden devenir fuentes de gobernanza creativa, radical y responsable, pero antes es necesario que los participantes asimilen los nuevos roles que habrán de asumir, las nuevas formas de trabajo que deberían desarrollar y lo que se espera de ellos. El medio para construir este aprendizaje social son las acciones e interacciones cotidianas de los responsables políticos locales.

**Palabras clave:** redes sociales, gobierno municipal, participación ciudadana, gobierno local, ciudadanía, aprendizaje social, políticas públicas, globalización, democratización de la información, toma de decisiones, gestión del conocimiento, organizaciones.

## Abstract

The author raises a number of issues related *the city governments*, by means of reviewing the ever-present discussion on civic participation, the concept of citizenship in the age of globalization, relationship between local governments and citizens and their necessary reinvention, the process of the individualization of societies and their lack of interest in public affairs, and the urgent need of establishing new ways of governance able to integrate different views either from the point of view of the state or from civil society. In that concern, he argues that the currently complex reality of local authorities is demanding from them to run through a permanent process of learning and unlearning.

By emphasizing the concept of *governance*, he notes that the processes of citizens' participation in local government have not been accompanied by the necessary training to develop their full potentials. Cooperative networks can turn into sources of creative radical and responsible governance, but before that happens it's necessary that participants assimilate the new roles that have to be assumed, new ways of working they should develop and the performance that is expected from them. The means of building this social learning is constituted by everyday actions and interactions of local policy-makers.

**Keywords:** social networks, municipal government, citizens' participation, local government, citizenship, social learning, public policy, globalization, information, democratization, decision-making, knowledge management, organizations.

---

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.