La gobernanza local: una simbiosis desde y hacia el territorio

Dulfary Calderón Sánchez*

Edwin Jaime Ruiz**

Introducción

Dentro del campo de análisis de las políticas públicas interviene una serie de actores, instancias y acciones que ejercen un papel fundamental en el concepto de lo que se conoce como *gobernanza local*. En este contexto, es importante identificar en estos espacios el papel que ejerce la ciudadanía y las políticas públicas. El presente capítulo pretende realizar un análisis de la gobernanza a partir de dos factores claves: la participación ciudadana en los espacios locales y la ciencia de acción que tienen las

* Candidata a Ph.D. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid; magíster en Gestión y Políticas públicas de la Universidad de Chile con Mención en Dirección Institucional y politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Asesora, consultora, analista e investigadora en temas de marketing político, políticas públicas, construcción ciudadana y paz; profesora universitaria de pregrado y posgrado; profesora de tiempo completo y coordinadora general del Observatorio de Seguridad y Política Pública para el Posconflicto (OSEPP) de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás. Compiladora y editora de los libros *Políticas públicas: retos y desafíos para la Gobernabilidad* y *Marketing político: estrategias para una campaña exitosa*.

** Candidato a Ph.D. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid; magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y Sociólogo de la Universidad Santo Tomás. Profesor de tiempo completo y coordinador de Proyección Social de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás; miembro del grupo de investigación Conflictos Sociales, Género y Territorios. línea de investigación Subjetividades, Acción Colectiva y Transformación Social; miembro del Grupo de Trabajo Juventudes, Infancias: Acción colectiva, participación, políticas públicas y Estado, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

políticas públicas en la toma de decisiones y en su implementación. Dicho análisis exige integrar factores como la legitimidad, la participación ciudadana, el empoderamiento local, la cohesión social, la toma de decisiones y demás elementos que hacen de la gobernanza un eje principal en la gobernabilidad.

En este contexto emergen análisis en torno a políticas públicas que marcan la relación entre ciudadanos e instituciones; por otro lado, la asimetría presentada por la gobernanza construye escenarios en los que el actor es capaz de identificar dicha relación y asumir un rol protagónico.

En la primera parte de este capítulo se presenta la *gobernanza* y la *gobernabilidad* desde una perspectiva local, centrando la discusión en los diferentes procesos de participación y construcción de iniciativas locales. En la segunda parte se abordan los dilemas que surgen entre los actores, las acciones y las instancias al momento de gobernar. La tercera parte presenta un modelo de construcción ciudadana a partir de la participación como eje de empoderamiento y cohesión social, y en la cuarta parte se difiere respecto a los escenarios desde una perspectiva local de las políticas públicas, y se presentan algunas conclusiones respecto a la simbiosis que debe existir desde y hacia el territorio.

Gobernanza y gobernabilidad: una perspectiva local

El contexto actual plantea diversos retos a las diferentes disciplinas de las ciencias sociales y políticas relacionados con la discusión entre lo local y lo global, Estado y sociedad civil, centralización y descentralización; es decir, es un proceso atravesado por dicotomías que desbordan las expectativas frente a los procesos de gobernabilidad democrática. De este modo, la gobernabilidad establece una relación directa con la gobernanza, pues determina el proceso de toma de decisiones desde los diferentes actores involucrados. En este sentido, como lo plantea César Rubio (2001):

Sin hacer un análisis riguroso de la gran variedad de definiciones disponibles, podemos señalar que mientras el concepto de gobernabilidad democrática (*democratic governability*) es asociado por varios académicos a los conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia, el de *governance* ha sido asociado a los conceptos de co-dirección, interacción y cogestión, y en algunos casos de conducción (*steering*) entre actores políticos y sociales. (p. 3)

Los procesos de gobernanza local están determinados por ejercicios de participación democrática incluyentes, plurales, dialógicos y equitativos. Es decir, es “una situación en la que las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad” (Navarro, 2002, p. 8), lo cual lleva a que se consideren formas alternativas de gobernanza que contemplen las capacidades de otros actores más allá del centro de control político. Estas nuevas teorías de la gobernanza social “toman en cuenta los principios de mercado y las formas de autoorganización horizontal, así como diversos tipos de negociación entre los actores” (Prieto, 2003, p. 5).

De esta manera, se promueven variadas iniciativas que involucran a diferentes actores sociales dentro de relaciones horizontales que se definen en medio de la construcción de capacidades locales y la solución de demandas sociales. Estas iniciativas favorecen procesos de gobernabilidad y gobernanza a partir de la implementación de escenarios y mecanismos de participación.

A partir de estos elementos se puede presentar el concepto de gobernanza como “un modelo fundamentado en la interacción de actores sociales, políticos y económicos que colaboran entre sí para alcanzar metas de mutuo interés y beneficio” (Hernández, 2015, p. 60). En efecto, los procesos de cooperación resultan fundamentales para la gestión y la negociación entre los distintos actores. Hoy el cambio de paradigma gira en torno a la gobernanza, es decir [...]

Una mayor implicación del sector privado en las decisiones y políticas locales. Los líderes locales construyen alianzas con las empresas, comportándose ellos mismos como empresarios. Se interesan cada vez más por relacionarse y articular sus estrategias con el mundo empresarial al constatar también que las políticas de desarrollo económico lanzadas unilateralmente no han funcionado en la mayoría de los casos y la incorporación activa de los líderes del sector privado en dichas políticas contribuye a desbrozar el camino para el desarrollo de las ciudades. (Navarro, 2002, p. 5)

En este contexto, surgen unos procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, que se convierten en elementos centrales para la satisfacción de necesidades de diferentes sectores sociales o grupos poblacionales; es decir, es generalizado el proceso de atribución de nuevas responsabilidades a los Gobiernos locales, “dada la incapacidad del Estado para dar respuesta a las nuevas demandas provenientes no sólo de la globalización sino de la creciente diversificación de las demandas sociales de los ciudadanos” (Navarro, 2002, citado en Prieto, 2003, p. 17).

Así es como los procesos de participación determinarán el tipo de vínculos que surge en el ámbito de lo público y a su vez contempla lo social, lo comunitario, lo

ciudadano y lo político; todo esto en el marco del empoderamiento de los sujetos y las comunidades, así como en las posibilidades y oportunidades que garantiza el Estado desde lo local. Para Esperanza González y Fabio Velásquez (2007):

Este reconocimiento de lo local como factor incidente en la búsqueda del bienestar ha centrado su atención en las dinámicas políticas (descentralización del Estado) y sociales (participación ciudadana en los asuntos públicos), pero no ha dado suficiente relevancia a los procesos económicos como parte sustancial del desarrollo, ni a su articulación con las otras dimensiones (políticas y socioculturales) de la vida local. (p. 3)

Por lo tanto, la vida local asume un papel central en la construcción de sentido de las acciones que desarrollan los actores sociales, lo que genera la construcción de escenarios multidimensionales que requieren replantear los diálogos culturales; es decir, los lugares locales ya no puedan ser tomados como micromundos cerrados, contenidos, listos para mostrar su verdad evidente presente. “Las interacciones cara a cara, y las observaciones, mediciones y análisis en general, deberán poder dar cuenta de las largas cadenas de fabricación, condicionamiento e interdependencia en general que las une con otros espacios, actores y recursos” (De Grande, 2013, pp. 54 y 55).

Desde diferentes paradigmas se ha venido construyendo el concepto de gobernanza, en los cuales los actores sociales son importantes y entendidos como una serie de sujetos e instituciones que en el marco de escenarios democráticos construyen las diferentes iniciativas que permiten legitimar las acciones que propone el Estado a través de la aplicación de planes, programas y proyectos que mejoran el bienestar de los ciudadanos. En este sentido, César Cruz-Rubio (2001) afirma que “la *governance* democrática se refiere esencialmente a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre ordenes sociales y regímenes democráticos” (p. 4).

De esta manera, es fácil comprender los procesos de construcción de políticas públicas desde la legitimidad de las acciones que se adelantan en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de estas, recordando el papel central de la participación como foco de interés público; es el encuentro de legitimidad de las acciones a partir del proceso que los mismos ciudadanos reconocen, promueven y dinamizan.

Este escenario propuesto favorece la transformación social y el cambio de paradigmas a través de elementos relacionados con el acceso a dinámicas de poder a través de estrategias que posibilitan la toma de decisiones dentro de una estructura institucional más horizontal. Se puede afirmar que:

Parece estar produciéndose una transición desde unas pautas tradicionales de ejercicio del poder político basado en una relación de “un solo sentido” entre los que gobiernan y los que son gobernados, hacia un modelo de “doble sentido” en el que se toman en consideración tanto los intereses, percepciones y oportunidades de los que gobiernan como los de los que son gobernados. (Koiiman, 1993, citado en Navarro, 2002, p. 1)

Las formas de organización social se vuelven indispensables en los procesos de gobernanza, pues logran catalizar las demandas sociales, pero también diversificar la toma de decisiones en diferentes niveles, asumiendo los principios de pluralidad, transparencia y legitimidad, que se evidencian claramente en las posibilidades de implementación de la acción pública. por lo tanto, “el enfoque de gobernanza propone fortalecer las redes sociales y la capacidad social de respuesta a los problemas públicos” (Cano, 2008, p. 152).

Los problemas públicos necesitan que se involucre la mayor cantidad de actores a partir de relaciones de cooperación e interdependencia que propicie la construcción de agendas publicas diversas, inclusivas y múltiples. En este sentido, siguiendo a Guillermo Lago (2010), se propone que:

[...] la Gobernanza en su doble dimensión: política y técnica, junto a los requerimientos de cada una, señala que ambas exigen transparencia y participación de todas las partes involucradas promoviendo políticas (y agendas adecuadas) para la implantación de los servicios básicos para todos. (p. 220)

A partir de estos elementos se define la búsqueda del bien común como medio y fin de la gobernanza política, lo que permite el encuentro de diferentes actores en la definición de la vida social y la toma de decisiones colectivas. Es un proceso que atraviesa ejercicios de organización y participación activa que garantiza la actuación social. La generación de espacios e instancias de participación que propone el Estado sirve como escenario de demanda social, pues reconoce el papel de la ciudadanía como actores centrales para la toma de decisiones en instituciones públicas y de organizaciones sociales que ejercen presión política, exigibilidad de derechos y control social en el marco de la gestión pública. Por lo tanto, “en la problemática del desarrollo territorial en Colombia, la gobernanza y la gobernabilidad han cobrado una trascendental importancia dados sus roles y sus significados dentro del diseño y la gestión del desarrollo local” (Beltrán, Bohórquez Montolla, Pardo Rodríguez, Ramírez Hernández, 2011, p. 38). Sin embargo, se pretende reducir la gobernanza a un solo enfoque, la niegan como un nivel analítico y, en consecuencia, minimizan

la participación ciudadana entendiéndola como mero instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad, sin percibirla como un nivel superior de la democracia (Canto, 2008, p. 10).

En este sentido, las instancias de participación pueden dinamizar la toma de decisiones participativas o, por el contrario, generar escenarios de conflicto o vulneración de derechos. Por lo tanto, deben posibilitar la creación de mecanismos y herramientas para lograr su aplicación práctica dinamizando procesos democráticos en lo local. De esta manera, plantea Canto que la participación ciudadana implica “los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas” (Canto, 2008, p. 9).

De este modo, el diálogo permanente entre los sujetos, las organizaciones sociales y las instituciones será fundamental para garantizar la acción pública y el cambio de las estructuras estatales, comprendiendo las dimensiones o niveles de interacción que ello requiere, pues el Estado cada vez se ve más cuestionado por la ciudadanía que mira remota su participación directa en las decisiones de interés público (Roth, 2010).

Igualmente, la gobernanza local responde a elementos que permiten construir diferentes escenarios de interacción local que se evidencian en la aparición de múltiples actores, los cuales se involucran en propuestas de demanda social asociadas a las respuestas que posibilita el Estado. Por lo tanto, los procesos de gobernanza son más precisos cuando existen escenarios de acción colectiva con organizaciones sociales fuertes que pueden tener poder de negociación. Según Conejero (2005):

La gobernanza local hay que entenderla como la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local que conlleven el desarrollo de diferentes relaciones, no sólo entre organizaciones públicas, o entre éstas y las no públicas, sino también entre los ciudadanos y las organizaciones públicas. (p. 23)

Un elemento significativo que genera la articulación de iniciativas y dinámicas organizativas surge a partir de la posibilidad de organizar redes en relación con la toma de decisiones locales. Dicho proceso se expresa en las formas locales de articulación de las decisiones que “encuentran con relativa frecuencia a los ciudadanos como actores de la red, esto es, presentes en foros, grupos y otras fórmulas relacionales que aseguran su participación en los procesos decisorios” (Navarro, 2002, p. 6).

De esta manera, la acción colectiva potencia y garantiza que se asuman procesos para la gestión y la toma de decisiones en varios niveles (local, regional y nacional). Asimismo, favorece que los actores sociales generen apuestas en común para trazar hojas de ruta más claras frente a las formas de participación y la distribución de los recursos públicos. En este sentido, afirma Luis Fernando Aguilar que “la gobernanza es una acción colectiva que, por un lado, define los fines o propósitos de la acción

(componente intencional) y, por otro lado, define los medios idóneos para lograr los resultados propuestos” (Aguilar, 2005, citado en Cano, 2008, pp. 149-150).

Comprendiendo esta relación medio-fin se puede establecer que el territorio asume un rol central para definir la gobernanza local, pues se convierte en epicentro de debates, encuentros y desencuentros que permiten los procesos de interacción, vista desde una filosofía de la diferencia que en esencia trasciende al individuo para convertirlo en un objetivo o bien común.

La acción local se definirá en cuanto posibilite la participación de la mayor cantidad de actores sociales posible, entendidos como los agentes de dinamización de la política pública. Como mencionan González y Velásquez (2007), este propósito se logra a través del territorio:

Quando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza [...] es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados. (p. 3)

La acción colectiva en lo local comprende procesos de participación y articulación de trabajo en red que permite la vinculación de organizaciones sociales y ciudadanos a escenarios de negociación con mayor incidencia para la toma de decisiones y legitimación de las políticas públicas propuestas, lo que favorece ejercicios de gobernanza a partir de “redes de políticas”.

La legitimidad es un elemento *sine qua non*, sin la cual la gobernanza se hace inoperante, por cuanto requiere una respuesta afirmativa de los diferentes actores sociales a las acciones que desde el Estado se proponen, como menciona Beltrán *et al.* (2011):

La gobernanza, a diferencia de la gobernabilidad, exige una labor de posicionamiento filosófico, del establecimiento de consensos, de acuerdos frente a las normas y las leyes que regirán a las comunidades locales. La gobernanza es de por sí institucionalismo, de hecho, y por estas razones, ha sido desde la economía donde se han marcado sus directrices y sus patrones de desenvolvimiento. (p. 42)

En este sentido, un documento del Banco Mundial (1992) propone que “la gobernanza es el ejercicio del poder político para conducir los asuntos nacionales [...] aseverando que lo importante es que las políticas públicas sean capaces de hacer funcionar eficientemente al mercado” (citado en Conejero, 2005, pp. 19 y 20). De este modo, se observa una ruptura entre legitimidad y gobernanza, si se toman en cuenta

las propuestas que realizan algunos organismos supranacionales, y se niega de entrada la participación de actores locales. Asimismo:

Evidencia la crisis de gobernabilidad —en términos de capacidad y legitimidad de los gobiernos democráticos tradicionales— también se evidencian las crecientes dificultades del gobierno para reaccionar ante entornos cada vez más complejos, inciertos y dinámicos y ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, que pone en tela de juicio la legitimidad de las intervenciones públicas. (Blanco y Gomá, 2003, citados en Cano, 2008, p. 152)

De acuerdo con lo anterior, se requieren estrategias alternativas frente a los marcos técnicos o jurídicos que favorezcan el diálogo permanente entre quienes demandan acciones sociales y aquellos que operan las acciones del Estado, para lograr así que la implementación de las políticas determine filtros de concertación, negociación y toma de decisiones a partir de amplios procesos de participación.

Cada vez se evidencian más los problemas de gobernabilidad frente a las posibilidades de acción pública, pues se niega la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y, por ende, en la construcción de legitimidad gubernamental. Las intervenciones públicas se ven afectadas por graves problemas de corrupción que se asocian a decisiones centralizadas, pero que trascienden a los Gobiernos locales a partir de los procesos de implementación de las políticas públicas; empero, el propósito de este análisis no se centra en profundizar sobre este problema.

Por lo tanto, se asume como postulado en esta perspectiva el hecho de que “se avanza hacia un nuevo reto: restituir la legitimidad de las instituciones y la gobernabilidad” (Beltrán *et al.*, 2011, p. 44). Este reto establece la necesidad de asumir la participación como elemento indispensable para construir procesos de legitimación política, ya sea para mantener el orden establecido o para transformarlo socialmente. En este sentido, para Óscar Rebollo (2003):

La participación como legitimación, lo que se busca por parte de aquellos que promueven o impulsan las prácticas participativas es, como resultados de éstas, que las posiciones, objetivos e intereses salgan fortalecidos, pero sin estar interesados en cambiarlos. En el segundo caso, lo que se busca no es consolidar o legitimar, sino promover cambios, transformaciones en las que se considera que la participación de los ciudadanos es fundamental. (p. 2)

De acuerdo con las diferentes perspectivas de análisis, se puede inferir que la participación y la legitimidad son dos elementos centrales para comprender las acciones del gobierno y las diferentes posibilidades de negociación que adquieren las

organizaciones sociales y la ciudadanía, de modo que se construyan las bases propicias de la gobernanza.

Las políticas públicas se convierten en estrategia de negociación o concertación para la implementación de las acciones que propone el Estado, en las cuales se ponen en evidencia los mecanismos que la democracia participativa propone, como el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto, la acción popular, entre otras.

Actores, acciones e instancias: los dilemas de gobernar

El Estado, la administración pública, las relaciones sociales y la interacción entre diferentes sectores dentro de la esfera pública y privada establecen una serie de códigos y dinámicas de poder cuando se participa en la toma de decisiones. Estas, a su vez, parten de unos procesos que no dependen de un solo actor, sino de varios, que están determinados por unos criterios políticos y una viabilidad social de los escenarios que pretenden subsanar. De esta manera, en la consolidación de políticas públicas es claro que los múltiples actores y las diferentes instancias que terminan involucrándose en el proceso buscan generar a través de consensos, acciones y acuerdos un equilibrio en su participación, que da como resultado unos ganadores y perdedores en términos de sus beneficios y costos.

Sin embargo, no todos los procesos de política pública terminan siendo un consenso participativo de los actores que interviene en ellos; los niveles de poder y las jerarquizaciones entran a desarrollar un papel fundamental para la toma de decisiones de diseño y de implementación. Como lo menciona Roth (2010):

El Estado ya no sabe todo y no es capaz de saberlo todo, y menos aún de imponerse en la sociedad mediante un proceso de implementación vertical de tipo comando-control autoritario. Se produce un proceso de reconocimiento de necesidad mutua de los actores: la gobernanza. (p. 40)

Es precisamente en este reconocimiento donde se suscitan los dilemas de gobernar entre estos actores; es decir, entran factores como su nivel de influencia en las decisiones, las condiciones de negociación que estén presentes, los intereses que tengan sobre el tema y la importancia que genera para futuras decisiones. Sin embargo, en términos de Kooiman (2005):

La esencia del argumento es que la gobernanza de y en las sociedades modernas es una mezcla de todos tipos de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores

socio-políticos, públicos y privados; que ocurre entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y órdenes de gobernanza. Estas mezclas son “respuestas” sociales a las “demandas” persistentes y cambiantes, en el contexto de una cada vez más con mayor diversidad social, dinámica y compleja. (p. 3)

Lo anterior permite que esas demandas y esas respuestas no partan solamente de las acciones del Estado, sino que persistan dentro de una diversidad social, que a su vez remite a una complejidad donde los actores y las instancias son los que conocen estas realidades en el territorio y permiten generar unas configuraciones sobre la manera de actuar para desarrollar una gobernanza o un tipo de gobernanza en el actuar frente a las exigencias que dan el contexto cambiante. Al respecto, para Carlos Closa (2003), estos procesos existentes entre el Gobierno y la política centrada en el Estado permiten establecer un direccionamiento, un control y una redistribución frente a la acción del Gobierno a través de la incorporación de la sociedad en dichos aspectos.

[...] en contraste a los clásicos procesos del gobierno y la política “centrada en el Estado”, de dirección y control, redistributivos e ideológicos, [...] así la nueva gobernanza describe prácticas en la acción de gobernar que enfatizan los aspectos que suplen (o, incluso, sustituye) al poder político, en donde la idea clave es la noción que incorpora a la sociedad civil a la acción de gobierno. (p. 488)

En este contexto, es importante tener en cuenta que esa acción desarrollada entre actores no representa una participación total de quienes deberían intervenir en esas decisiones; es decir, dentro de los roles de gobernanza se generan fricciones y tensiones entre aquellos que buscan obtener una respuesta estructurada a los problemas demandados en su espacio ciudadano y entre los que desean una respuesta oportuna a su coyuntura social.

De esta manera, se espera que la administración pública cuente con diferentes herramientas que permitan visibilizar o percibir entre los ciudadanos el desarrollo de programas que logren mitigar estas demandas que se presentan. Sin embargo, es claro que el papel de la ciudadanía en la toma y el seguimiento de estas decisiones no siempre corresponde a lo que dentro de la gobernanza se espera que sea, ya que

[...] la esfera pública termina asumiendo el rol de la participación ciudadana al ser tomador de decisiones, quizás porque se desconoce el espacio o porque simplemente a la ciudadanía no le importa el proceso en la toma de decisión, sino un resultado que finalmente subsane o genera una solución, a mediano o corto plazo, a su condición demandante. (Calderón, 2016, p. 61)

Así es como, para lograr entender la lógica de la poca o nula participación ciudadana en los procesos de decisiones, deben analizarse los diferentes fenómenos interrelacionados, entre ellos el papel que ejerce el sujeto que gobierna. Para Aguilar (2007) estos procesos corresponden a la legitimidad de su cargo y la legitimidad de su actuación. Asimismo, puede atribuirse a la falta de efectividad que se presenta al momento de implementar las decisiones tomadas, o los mecanismos de divulgación y apropiación con que se establecen para generar un empoderamiento social y un efectivo seguimiento de los resultados. Sin embargo, estos espacios de gobernanza no corresponden regularmente a unas características homogéneas que establezcan una serie de dinámicas estables y persistentes en las decisiones, por lo cual existen

[...] características indicadas como disfuncionales o como vicios del sistema son en realidad caracteres constitutivos de las democracias modernas, de los sistemas políticos. Es decir, los caminos habituales que uno encuentra cuando se quieren gobernar sociedades con un alto grado de diferenciación y de complejidad interna. (Bruno y Subirats, 2014, p. 16)

Es por ello, como se mencionó anteriormente, que los Gobiernos en este caso tienen dos características que permiten visibilizar esas variables intrínsecas que hacen parte de la estructura de gobernar. Por un lado, está el grado de diferenciación que se presenta en los sistemas políticos, donde existe una diversidad de demandas por solucionar de actores políticos, así como las mismas características de quienes conforman esos espacios ciudadanos. Esto da cuenta de unos grados y niveles determinados que se deben tener presentes al momento de lograr definir como respuesta a la ciudadanía desde la esfera pública. Por otro lado, la complejidad interna de diseñar, implementar y evaluar las acciones enfocadas a generar legitimidad y legalidad en los procesos que llevan a cabo las instituciones del Estado sobre las demandas locales, que en ocasiones no coinciden con la realidad territorial y buscan imponer soluciones a problemas inexistentes.

Así, pues, hablar de gobernanza es hablar de los dilemas que surgen de la articulación que se da entre la sociedad civil, el sector público y el privado, donde cada uno de estos sectores ejerce un papel sinérgico dentro del espacio participativo, el cual permite fusionar sus naturalezas para lograr consolidar unos acuerdos que apunten a establecer unas corresponsabilidades de gobernar, que poseen unos factores básicos para lograr cumplir con ello y que parten de

Generar y normalizar un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en lo concerniente a la dirección de la sociedad. ‘Redes de políticas’, ‘asociaciones público-privadas’, ‘democracia participativa, deliberativa’, ‘presupuesto participativo’,

‘contraloría social’, ‘auditoría ciudadana’, ‘ámbito público no estatal, no gubernamental’, ‘participación solidaria’, ‘cogestión del poder’ [...] han sido algunos de los nombres que se han dado en América Latina a la emergencia del nuevo modo de gobernar interdependiente, interactivo, en coproducción y corresponsabilidad. (Aguilar, 2007, p. 13)

De tal manera que los anteriores escenarios o conceptos requieren unos roles de interacción entre nuevos actores, nuevas instancias y nuevas acciones, que entran a ser parte de la toma racional de las decisiones y de una transformación deliberativa de lo que se considera público, donde se recrea un espacios entre los intereses colectivos e intereses propios en el marco de la gobernanza local.

Así, pues, dentro de las dinámicas locales se han establecido nuevos conceptos que dan cuenta de la importancia que tiene la gobernanza dentro de las decisiones territoriales y el papel que juegan los actores y la instancia para lograr posicionar esa legitimidad del “deber ser” dentro de la cohesión social y el empoderamiento ciudadano. Lo anterior permite dar paso a uno de los conceptos que se complementa con lo local y a su vez establece nuevos actores, y es la llamada *gobernanza urbana*. Esta última

[...] implica una mayor diversidad en la organización de servicios, una mayor flexibilidad, una variedad de actores, incluso una transformación de las formas que la democracia local pudiera asumir, y toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía. (Streen, 2000, p. 3)

Lo anterior establece que dentro de este marco confluye una serie de procesos que requieren un reconocimiento para esas nuevas ciudadanías, donde el Estado social de derecho debe estar presente en las diferentes variables que desde lo urbano y lo local están inmersas, como las redes o los liderazgos sociales que se generan y la intervención ciudadana en los asuntos públicos y en la misma participación ciudadana.

La participación ciudadana como modelo de construcción local

Los modelos democráticos actuales se han propuesto retos importantes que proponen la participación como elemento estructural necesario para el desarrollo de los sistemas políticos. En este sentido, la participación ciudadana ha develado diferentes problemáticas que solicitan analizar el papel de los grupos, movimientos y sectores sociales en la construcción de las dinámicas locales de legitimidad política y construcción de gobernanza.

En los últimos tiempos se ha introducido con fuerza en el debate político la demanda de articular nuevos mecanismos de participación que permitan la intervención del conjunto de los ciudadanos en los asuntos públicos y se han hecho ensayos para activar dichos mecanismos. (Font, 2001, citado en Navarro, 2002, p. 7)

Los Gobiernos locales deben tener una perspectiva amplia de los procesos de participación para poder incorporar a todas aquellas personas que tienen interés en cada ciudad o municipio. El artículo 270 de la Constitución Política de Colombia faculta a los ciudadanos para que intervengan activamente en el control de la gestión pública que se puede entender a partir del siguiente apartado “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”. Sin embargo, como afirma Pindado (2004), “cuanto más nos alejamos de lo estrictamente local en el ámbito de la gestión pública, menos dinámicas participativas se provocan o se impulsan” (p. 308).

La participación ciudadana necesita comprender nuevas formas de relacionarse entre los ciudadanos, en las cuales se generen escenarios de trabajo colaborativo, redes de cooperación y construcción de lazos de ayuda mutua entre los diferentes actores sociales. Este proceso de autoaprendizaje requiere optar por él e irlo desarrollando e incorporando en las prácticas cotidianas.

La ciudadanía no solo se encuentra como marco de referencia para el Estado, sino también para cada uno de los movimientos y organizaciones que sirven para la definición de los intereses generales, precisamente por darse en la esfera pública, “su publicación en las instituciones, organizaciones y movimientos que son capaces de canalizarlas y convertirlas en objeto de deliberación política dentro del Estado y fuera de él” (Blanco, 2011, p. 114). La participación ciudadana exige la aplicación real de los mecanismos e instancias que garantizan el vínculo de las personas a los procesos institucionales y la creación de sujetos políticos en la escena pública, más allá de redactar un marco normativo sólido y estático. Siguiendo a Rebollo (2003):

Apostar por la participación ciudadana no consiste en redactar reglamentos o en crear órganos en los que tengan cabida los ciudadanos, como no consiste en convocar más asambleas; al menos en primera instancia. Exige más bien apostar por nuevas formas de hacer y relacionarse con la ciudadanía que permitan trabajar conjuntamente a políticos, técnicos y ciudadanos en un clima de colaboración. (p. 2)

La participación no siempre resulta conveniente para la ciudadanía, pues los procesos que promueve el Estado en ocasiones terminan cooptando iniciativas autónomas o

desconociendo formas de participación no institucionales. “Vale la pena recordar que en las evaluaciones de las experiencias sobre participación destacan varias dificultades de fondo (Blanc, 1995; Lorcerie, 1995; Atkinson, 1998) que se resumen en el hecho de que no siempre la población se apropia de estos nuevos espacios” (Lulle, 2004, p. 503).

La participación ciudadana institucionalizada va en detrimento de la autonomía de las organizaciones sociales, por cuanto restringe las oportunidades de vinculación de diferentes sectores sociales; es decir, resulta un escenario negativo para la garantía de derechos y deberes ciudadanos. Esto pone de manifiesto la necesidad de establecer escenarios de participación que no solamente se restrinjan al ámbito institucional.

Concebir la ciudadanía como estrategia política sirve para abarcar las prácticas emergentes no consagradas por el orden jurídico, el papel de las subjetividades en la renovación de la sociedad y buscar nuevas formas de legitimidad estructuradas de manera duradera en otro tipo de Estado. Además, supone reivindicar los derechos de acceder y pertenecer al sistema político y el derecho a participar en la reelaboración del sistema, y definir, por tanto, aquello en lo cual queremos ser incluidos.

Las formas de organización social autónoma resultan fundamentales en los procesos de gobernanza local, pues permiten definir horizontes comunes relacionados con el territorio. Por lo tanto, la ciudadanía se convierte en una práctica social que se incorpora en el discurso cotidiano de los sujetos y las comunidades, pues surge un proceso de autorreconocimiento que solo es posible en los niveles de interacción que se da en el encuentro de subjetividades e intereses.

Lo local se puede encontrar desde las dinámicas de construcción comunitaria, llevando a una lectura de la realidad mucho más amplia que involucre a los ciudadanos en escenarios de participación que les permite mejorar su calidad de vida, teniendo en cuenta sus necesidades y demandas. En este sentido, resulta fundamental la participación de las personas en la toma de decisiones de momentos que afectan su vida diaria, por ejemplo los temas de salud, vivienda, servicios públicos, educación o empleo; sin embargo, no ocurre así. Por el contrario, el Estado restringe estas posibilidades a través de prácticas de privatización, tercerización de servicios y la negación de derechos constitucionales.

Los escenarios de una perspectiva local de las políticas públicas

Existen distintos escenarios que permiten analizar las relaciones que se tejen alrededor de los procesos decisorios, los cuales visibilizan diferentes roles, actores y espacios donde la gobernanza está presente. Uno de ellos corresponde a las políticas públicas, vistas como

[...] los planes, actividades que tienen al Estado como responsable principal y a la sociedad como partícipe necesaria y primera destinataria. Esta definición que se propone implica que el Estado decide y acciona a través de su gobierno y administración, pero no a solas sino junto con actores privados y ciudadanos, y además, que lo hace en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana. (Graglia, 2016, p. 37)

Desde esta tesitura, es claro que siempre está latente la interacción entre los ciudadanos y el Estado donde se evidencian unos espacios que permiten establecer una serie de acuerdos y estrategias dentro de los procesos de implementación, comunicación y del mismo actuar. “En este sentido los regímenes de política pública pueden entenderse como acuerdos de gobernanza (*governance arrangements*) que fuerza a los actores en los distintos subsistemas a actuar más o menos en concordancia ante la búsqueda de fines similares” (Jochim y May, 2009, p. 1).

Pero no siempre estos fines similares tuvieron un mismo espacio de concertación en la toma de decisiones de política pública; es claro que para llegar a estos procesos que permitieron unos acuerdos de gobernanza se dieron diferentes espacios de deliberación donde no todos los actores e instancias contaban con el mismo nivel de información y con el mismo poder para decidir. Así es como “los procesos políticos de decisión, por consiguiente, pueden ser estudiados como una serie de acciones individuales o colectivas encaminadas a influir sobre la obtención de determinados valores (*influence process*) (Laswell y Kaplan, 1950, p. 71).

De esta manera, en cada uno de los multiniveles que se da dentro del ejercicio de la gobernabilidad y la gobernanza surgen unos niveles de participación y unos de incidencia por parte de los actores locales, que parten de unas realidades sociales y de unos liderazgos propios del territorio. En la tabla 1 se puede analizar los niveles de participación y de incidencia que tienen estos actores dentro del ciclo de las políticas públicas.

Tabla 1. Niveles de participación y de incidencia de los actores locales en las etapas de las políticas públicas

Ciclo de la política pública	Nivel de participación de los actores en las instancias gubernamentales	Nivel de incidencia en el espacio local
Identificación del problema	Bajo	Alto
Diseño	Medio	Medio
Implementación	Medio	Alto
Evaluación	Bajo	Medio

En este contexto se debe tener en cuenta que esos niveles de participación y de incidencia pueden terminar siendo dispares, debido a que en política pública no siempre lo que se considera un problema atañe a ello; en ocasiones la política es la que busca el problema, ya sea por recursos externos o por unos lineamientos politizados que se dan por la misma coyuntura del Estado.

Es claro que dentro de este proceso se presentan asimetrías de información que no permiten dar cuenta de las realidades mismas de la política, y allí se logra evidenciar una mayor participación e incidencia por parte de los actores locales en la implementación, vista por Aguilar y Lima (2009) como:

[...] es la puesta en práctica del diseño que elegimos y construimos para abordar el problema [...] La implementación es un proceso que implica juegos de poder, y no puede desapegarse de las estrategias y técnicas de los implementos. Se habla de ‘juego’ porque no hay un solo implementador, hay multiplicidad de actores [...] y todos quieren cierto control. (p. 11)

En el caso de la evaluación, la participación es baja debido a que muchas de las políticas públicas que actualmente existen no cuentan con una línea base y unas herramientas claras al momento de evaluar, o simplemente no carecen del interés por parte de los actores locales, ya sea por falta de información institucional o porque la misma dinámica de la política evidencia unos resultados sin llegar a profundizar en una evaluación.

Sin embargo, en el espacio local la incidencia de la evaluación es media, quizás por dos factores: primero, porque un grupo de actores consideran relevante conocer el impacto que han tenido estas políticas en su espacio territorial y, segundo, porque las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados participan a menudo, cooperan en la formulación y aplicación de políticas pública (Mayntz, 1993), siendo ellos los que en cierta medida hacen su propia¹¹ implementación de acuerdo con las dinámicas del territorio; de esta manera, se generan evaluaciones empíricas sobre el estado de los problemas que se pretenden mitigar con la política.

Lo anterior hace que se establezca una gobernanza en red, la cual “implica la posibilidad de inclusión de actores sociales y privados dentro de las tareas gubernamentales” (Naranjo, Lopera y Granada, 2009, p. 153), donde el Estado no es el único partícipe en la toma de decisiones, pues también los propios organismos públicos establecen una serie de redes:

1 En el sentido que existe una brecha entre el diseño y la implementación, donde lo *Street-level bureaucracy* amolda las decisiones de acuerdo con la estructura de su territorio y en parte a las necesidades mismas de los actores locales.

Así mismo, y sobre todo, interesa ahora destacar que las redes aportan mecanismos más democráticos de decisión y control social, es decir, la estructura de la red establece restricciones a los actores. Esto quiere decir que el Estado se ha visto obligado a reconocer un rol más activo a otros actores (asociaciones civiles, empresas, ciudadanos, organizaciones internacionales en la definición de las políticas públicas, en particular aquellas que tienen que ver con el bienestar de los ciudadanos. (Naranjo *et al.*, 2009, p. 89)

De esta manera, esas perspectivas y prospectivas que refieren a unos escenarios locales de política pública involucran procesos de gobernanza en los cuales

Los regímenes de política pública (*policy regime*) son acuerdos de gobierno o de poder contruidos para coordinar expectativas de los actores y organizar aspectos de la acción colectiva. Se organizan alrededor de una o varias áreas de asuntos o dominios, tienen una dimensión organizacional (intra, inter y extraorganizacional) identificable, con procedimientos estructurados para la toma de decisiones aceptados por los actores políticos, y cuentan con principios, normas y creencias compartidas (Wilson, 2000) (Jochim y May, 2009). (Cruz-Rubio, 2012, p. 308)

Conclusión

La importancia de los procesos de gobernanza local surge de las diferentes problemáticas que ha tenido que asumir el Estado y las diferentes formas de gobierno asociadas a la falta de legitimidad, credibilidad y reconocimiento que los ciudadanos les otorgan a las instituciones y a la administración pública.

La gobernanza local, entendida como posibilidad de diálogo, favorece las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, pues se condensa en las oportunidades que tendrían ambos frentes para generar procesos de gobernabilidad democrática a partir de escenarios de participación válidos para la interlocución real, implementando mecanismos y estrategias de comunicación directa que así lo determinen.

La gobernanza local responde a elementos que permiten construir diferentes escenarios de interacción local que se evidencian en la aparición de múltiples actores que se involucran en propuestas de demanda social relacionadas con las respuestas que posibilita el Estado. Es un propósito significativo que genera la articulación de iniciativas y dinámicas que surgen a partir de la posibilidad de organizar redes asociadas con la toma de decisiones.

Frente a los temas de gobernanza, han surgido diferentes problemas de participación ciudadana que se definen en la escasa incidencia en la toma de decisiones públicas. Las intervenciones públicas se ven afectadas por graves problemas de corrupción que se asocian a decisiones centralizadas que trascienden a los Gobiernos locales.

La gobernanza debe poner como centro del problema al Gobierno como institución y construir así prácticas y relaciones que tengan como premisa la idea de la acción colectiva a partir de acciones gubernamentales y extragubernamentales. En este sentido, los Gobiernos locales se ven forzados a ser más flexibles, adaptables e innovadores. Los retos que propone la gobernanza local requieren la incorporación de una gran variedad de agencias y organizaciones, tanto en el sentido horizontal (diversas funciones), como en lo concerniente a diferentes niveles de gobierno.

La participación ciudadana necesita reconocer estrategias que se evidencian en las prácticas cotidianas de los diferentes actores que conviven en el territorio como elementos constitutivos de trabajo colaborativo y de cooperación; por lo tanto, amplía las posibilidades para generar escenarios horizontales por el bien común. Dicha participación permite que en el ámbito local haya mayor proximidad entre los ciudadanos, y así construye redes de políticas públicas con mayor incidencia y articulación de acciones colectivas.

Referencias

- Aguilar, C. y Lima, M. (2009). ¿Qué son y para que sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de las políticas públicas y de la nueva gestión pública a la Gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5-32.
- Beltrán, L. N., Bohórquez Montolla, J. P., Pardo Rodríguez, L. E., Ramírez Hernández, L. F. et al. (2011). Territorio y desarrollo: bases conceptuales para la gobernanza local. *Equidad desarro*, 9-51.
- Blanco, J. (2011). Democracia, movimientos sociales y ciudadanía. *Revista Republicana*, (10). 95-125.
- Bruno, D. y Subirats, J. (2014). *Análisis y estudio de los procesos de decisión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Calderón, D. (2016). Las políticas públicas: una construcción del valor de lo público en la gobernabilidad. En *Políticas públicas: retos y desafíos para la gobernabilidad* (pp. 59-76). Bogotá: Ediciones USTA.
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista Política y Cultura*, (30), 9-37.
- Cano, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de la gobernanza. *Estudios Políticos*, (33), 147-177.
- Closa, C. (2003). El libro blanco sobre la gobernanza. *Revista de Estudios Políticos*, (19), 485-504.
- Conejero, E. (2005). Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos constitucionales de la catedra Fadrique Furió Ceriol*, (52-53), 13-31
- Cruz-Rubio, C. N. (2001). Gobernabilidad y 'governance' democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. *Revista electrónica DHIAL*. Recuperado de http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/GOBERNABILIDAD_Y_GOVERNANCE.PDF
- Cruz-Rubio, C. N. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Revista Andamios*, 9(20), 297-321.
- De Grande, P. (2013). Constructivismo y sociología. Siete tesis de Bruno Latour. *Revista del Magister en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad*, (29), 48-57
- González, E. y Velásquez, F. (2007). Actores sociales y desarrollo local. Reflexiones desde la experiencia colombiana. En *Seminario Internacional Desarrollo Económico Local. Una Apuesta por el Futuro*. Bogotá, Colombia.
- Graglia, J. E. (2016). Modelo Relacional de Políticas Públicas. En D. Calderón (Comp.), *Políticas públicas: retos y desafíos para la gobernabilidad* (pp. 37-58). Bogotá: Ediciones USTA.
- Hernández, J. (2015). *Del gobierno a la gobernanza local: capacidades, instituciones y visiones de lo público en el proceso de descentralización en Colombia*. (Tesis Doctoral). Universidad Complutense de Madrid, España.
- Jochim, A. y May, P. (2009). Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. En *5TAD Fifth Transatlantic Dialogue Conference* (pp. 11-13). Washington, D. C.

- Kooiman, J. (2005). *Governing as Governance*. Londres: SAGE Publications.
- Lago, G. (2010). La desaparición del sistema municipal. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (76), 189-242.
- Laswell, D. y Kaplan, A. (1950). *Power an society: a framework for political inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- Lulle, T. (2004). Participar en la gestión local: los actores urbanos y el control local civico en Bogotá. *Revista Economía, sociedad y territorio*, IV(15), 501-527.
- Mayntz, R. (1993). Governing failure and the problem of governability. En J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 9-20). Londres: SAGE.
- Naranjo, G., Lopera, J. y Granada, J. (julio-diciembre de 2009). Las políticas públicas territoriales como redes de políticas públicas y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, (35), 81-105.
- Navarro, C. (2002). Gobernanza en el ámbito local. En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 8-11). Lisboa, Portugal.
- Pindado, F. (2004). Gobierno local y participación ciudadana. *Psychosocial Intervention*, 13(3), 307-323.
- Prieto, P. (2003). *De la gobernabilidad a la gobernanza local: marco conceptual y metodológico* Recuperado de <http://www.kyopol.net/docs/PedroPrieto.GobernabilidadYGobernanzaLocal.pdf>
- Rebollo, O. (2003). Bases político-metodológicas para la participación. En T. Arenillas (Coord.), *Ecología y ciudad: raíces de nuestros males y modos de tratarlos*. Madrid: Viejo Topo.
- Roth, A.-N. (2010). *Enfoque para el análisis de politicas públicas*. Bogotá: Digiprint.
- Rubio, C. (2001). Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vinculo conceptual e institucional. *Agrupación Política Nueva*, (19).
- Solozabal, J. J. (1984). Una nota sobre el concepto de política. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 42, 137-162.
- Streen, R. (2000). *Nuevos enfoques para la gobernancia urbana en América*. Recuperado de www.idrc.ca/es/ev-22827-201-1-DO_TOPIC.html