

# Gobernanza Local: Posibilidades y dificultades hoy en Andalucía

Ciclo de talleres  
«El Gobierno Local a debate»

Juan Montabes Pereira  
Director Científico del Observatorio de Gobierno Local en Andalucía





# Gobernanza Local: Posibilidades y dificultades hoy en Andalucía

Ciclo de talleres «El Gobierno Local a debate»



# Gobernanza Local: Posibilidades y dificultades hoy en Andalucía

Ciclo de talleres

«El Gobierno Local a debate»

Juan Montabes Pereira

Director Científico del Observatorio de Gobierno Local en Andalucía



Este documento recoge las aportaciones de los participantes en el taller «Gobernanza local en Andalucía. Dificultades y posibilidades», que se enmarca dentro del ciclo *El Gobierno Local a debate*, organizado por el Observatorio de Gobierno Local en Andalucía, de la Fundación Centro de Estudios Andaluces. Dicho taller se celebró el pasado 17 de marzo en la Casa de la Provincia, en colaboración con el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL) y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP).

Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia y Administración Local, Junta de Andalucía

© Del texto: los autores, 2016

© De la edición:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces

Bailén, 50 — 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

[www.centrodeestudiosandaluces.es](http://www.centrodeestudiosandaluces.es)

Primera edición, julio de 2016

ISBN: 978-84-944563-8-1

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>ARGUMENTOS PARA UNA DETERMINACIÓN OPERATIVA DE LA NOCIÓN DE GOBERNANZA .....</b>	<b>13</b>
	<i>Antonio Porras Nadales</i>	
2.1.	Introducción.....	13
2.2.	La gobernanza como respuesta a la crisis de las categorías que tradicionalmente explicaban la acción pública .....	15
2.3.	La gobernanza como alternativa complementaria a las políticas públicas .....	17
2.4.	La gobernanza como alternativa a los riesgos de no-acción de la esfera política.....	18
2.5.	La gobernanza como un abordamiento reflexivo de la complejidad .....	19
2.6.	Cuestiones de cultura y de estilos.....	20
2.7.	Los elementos problemáticos o «negativos» de la gobernanza .....	22
<b>3.</b>	<b>CONTRIBUCIONES DE LOS ASISTENTES A LA CONFERENCIA .....</b>	<b>25</b>
<b>4.</b>	<b>DEBATE TALLER DE EXPERTOS.....</b>	<b>27</b>
4.1.	Panel de expertos .....	27
4.2.	Desarrollo del debate .....	27
4.3.	Consideraciones finales.....	33
<b>5.</b>	<b>ANÁLISIS Y REPERCUSIONES DEL TALLER.....</b>	<b>35</b>
5.1.	Ejes temáticos del análisis del debate sobre las posibilidades y dificultades de la gobernanza local hoy en Andalucía .....	35
<b>6.</b>	<b>ANEXO 1 .....</b>	<b>45</b>
<b>7.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>47</b>
7.1.	Referencias bibliográficas de la conferencia de Antonio Nadales.....	47
7.2.	Referencias bibliográficas en el desarrollo del informe .....	48



# 1. Introducción

**E**l Observatorio del Gobierno Local en Andalucía (OGLA) viene celebrando ininterrumpidamente desde 2102 el Ciclo de Talleres ‘Gobierno Local a Debate’. Con estos encuentros el Centro de Estudios Andaluces conforma un núcleo de reflexión, análisis, diagnóstico y propuestas a partir de las contribuciones que diferentes expertos del mundo académico, de los actores políticos y responsables públicos, así como de los técnicos de este sector. Es en este contexto en el que se pretende la generación de una masa crítica de intercambio de conocimientos y experiencias que permitan la elaboración de propuestas de actuación para el mundo local.

El Comité Asesor del OGLA, en el que participan diversos especialistas de las universidades andaluzas, así como representantes institucionales del mundo local, elabora la agenda de actuaciones anuales. En ella se estructuran los diversos talleres que abordan diversos asuntos de interés público y claves para los gobiernos y administraciones locales.

Para alcanzar esta finalidad, desde el año 2014, la metodología de trabajo en los talleres es eminentemente práctica. En primer lugar, la persona especialista propuesta por el Comité Asesor del OGLA presenta un breve diagnóstico sobre el asunto que se aborda, así como algunas estrategias y/o experiencias desarrolladas al respecto a modo de ejemplo. En segundo lugar, las personas participantes, que provienen tanto del ámbito académico como de la administración pública, se organizan en grupos para debatir sobre ambos aspectos, recogándose sus aportaciones.

El especialista invitado en la reunión del 17 de marzo pasado fue el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla Antonio Porras Nadales. En su intervención el profesor Porras desarrolló los argumentos para una determinación operativa del concepto de gobernanza en el ámbito local. Fue sobre la base del contenido de esta conferencia sobre el que se desarrolló el seminario posterior en el que los miembros del OGLA pudieron mantener una interesante debate, como se puede comprobar en el anexo posterior, en el que se perfilaron algunos de los puntos más relevantes para la gobernanza local.

El texto tiene como finalidad reflejar una reflexión compartida entre todos aquellos que estudian y han de gestionar el asunto sobre el que se debate, con el objetivo de que pueda ser útil para otros, y en especial, para quienes desarrollan labores de gestión y toma de decisiones en las administraciones locales. Se trata, pues, de un texto breve, sencillo, que sugiere ideas y posibles estrategias de actuación, sin pretender desarrollar un recorrido exhaustivo sobre el diagnóstico o todas las posibles estrategias de actuación existentes al respecto. En este sentido se incluyen, algunas iniciativas que han relatado los asistentes al debate que, indudablemente, no suponen un relato extenso de iniciativas o soluciones válidas para todos los casos, sino ejemplos concretos que ejemplifican algunas de las estrategias surgidas durante el taller.

En este primer taller de 2016, se lanzó como tema de debate «las posibilidades y dificultades que se enfrenta hoy la gobernanza local en Andalucía». El objetivo que se persiguió y que creemos reflejado en el documento Anexo, es el de fomentar el diálogo y debate constructivo en torno a dificultades y posibilidades de actuación de la gobernanza local en el contexto andaluz. Entre los objetivos específicos a tratar se destacan: analizar las posibles formas de gobierno, organización y funcionamiento de los ayuntamientos andaluces o debatir sobre las diferentes realidades locales: pactos de gobierno, nuevas formas de gobierno, adopción de acuerdos, competencias y áreas de influencias en las nuevas formaciones municipales.

Se trata, en definitiva, de una cuestión más que relevante para la gestión municipal. Se habla por tanto en ese documento de sostenibilidad, control y supervisión, transparencia, participación o acceso a la información. Se está configurando un escenario organizativo con unas necesidades que deben ser cubiertas con nuevos modelos de gestión. Para ello ha sido necesaria una perspectiva global de la situación, conocer el estado actual de la gestión local y sobre todo, poner en común diversas estrategias que apunten a la mejora o materialización de esos nuevos modelos de gestión en el

contexto actual. Esperamos que el presente documento sea de utilidad, ya que sugiere líneas para el debate y la reflexión necesaria sobre diferentes estrategias en el ámbito de la cultura organizativa en los municipios andaluces.



## 2. Argumentos para una determinación operativa de la noción de gobernanza

### Conferencia

Antonio Porras Nadales

#### 2.1. Introducción

Aunque la categoría de gobernanza tiene su origen remoto en el sector privado, aplicado al ámbito del gobierno corporativo, su trasvase al ámbito de lo público ha sido especialmente rápido e intenso, sobre todo tras el Libro Blanco de la gobernanza europea de 2001. Desde el punto de vista conceptual, la noción de gobernanza arrastra desde entonces toda una serie de elementos semánticos muy variados que la convierten en un concepto relativamente ambiguo, polivalente y difuso. No sería razonable en consecuencia apostar por una definición canónica y generalizadamente aceptada, de la que pudieran extraerse todo un conjunto de consecuencias, en particular vista la amplitud de las aproximaciones conceptuales (ver anexo, cuadro 1), lo que nos obliga a operar de forma alternativa: o sea, a intentar un recorrido por sus áreas fronterizas, desde donde pueda resultar más factible ir perfilando el concepto. Desde esta perspectiva, trataremos en consecuencia de operar en un sentido de delimitación negativa, enfrentando la noción de gobernanza a algunas categorías preestablecidas para, de este modo, eludir los riesgos de una delimitación conceptual puramente acumulativa o agregativa, que correría el riesgo de entrar en proyecciones difusas y llenas de ambigüedad.

Aunque debemos aclarar que, en nuestra perspectiva, ese abordamiento debe ajustarse a una línea maestra o eje central de articulación: el intervencionismo público y

la lógica de la acción pública. Es decir, partiremos del postulado de que gobernanza es una forma de acción, de acción pública o de acción de gobierno. Una acción de gobierno que, como es lógico a comienzos del siglo *xxi*, opera (a) desde una inercia intervencionista propia del Estado social y, al mismo tiempo, (b) en un contexto de transformaciones sustanciales que no se refieren sólo a la proyección mundializada o a la globalización, sino también a la apertura entre las fronteras, tradicionalmente enfrentadas, de lo público y lo privado.

A finales del siglo pasado, algunos autores como Habermas anunciaban ciertas amenazas para los nuevos tiempos: hablaban del riesgo de una «refeudalización» del sistema con la emergencia de nuevos reinos de taifas que podrían tratar de operar en espacios de gestión pública de carácter autónomo o endocentrado, escasamente relacionados entre sí. Un ambiente típico para la emergencia de potenciales «egoísmos socioterritoriales», como hemos podido comprobar paradigmáticamente en España, donde asistimos al desarrollo de ámbitos regionalistas que se apoyan en esa dinámica de refeudalización del sistema para destacar sus diferencias y, en su caso, para tratar de obtener ventajas a costa de los tradicionales principios de solidaridad y de igualdad, propios de la vieja «modernidad».

Frente al relativo éxito de estrategias nacionalistas o endocentradas que intentan defender su ámbito espacial al margen de todo, es decir, frente a ese riesgo de refeudalización del sistema, está claro que el único remedio alternativo sería la gobernanza. Porque en un contexto de proyección globalizada y superador de fronteras, el modo de gestión pública adecuado al contexto democrático del presente implica necesariamente el incremento de los nexos comunicativos, tanto a escala horizontal como vertical. Y así, la gobernanza resulta ser en el fondo un concepto de proyección multinivel que implica la presencia de múltiples interacciones entre esferas institucionales o espacios sociales situados en diferentes escalas. Por eso, ciertamente, tratar de limitar su proyección exclusivamente al área local conduciría a una visión reduccionista, que nos ofrecería al final una perspectiva incompleta de la realidad: el área local resulta ser sólo una variable dentro del conjunto de factores que explican y condicionan la acción pública intervencionista.

En este contexto, cuando se utilizan, por ejemplo, algunas de las categorías más de moda, como la transversalidad, debemos tener claro que se trata de encontrar respuestas a ese riesgo de refeudalización y compartimentalización de la realidad, tal como se anunció a finales del siglo pasado, y no del uso de simples excusas retóricas para tratar de ocultar la realidad. Y la gobernanza constituye, por definición, una categoría transversal, pero dotada al mismo tiempo de una esencial proyección operativa sobre la acción pública intervencionista.

Es cierto que desde un punto de vista estructural la gobernanza opera en principio sobre un marco institucional preestablecido, que debe ajustarse a unas pautas mínimas de estabilidad o de gobernabilidad. Cuando vivimos coyunturas tan difíciles como la que la de la España de comienzos de 2016, en un contexto de crisis de gobernabilidad, hablar de gobernanza puede parecer ciertamente una frivolidad: y de algún modo sería correcto, ya que en términos institucionales lo primero es lo primero, es decir, primero un gobierno constituido y después la gobernanza. Pero en cuanto los procesos de formación y estabilización de los gobiernos se han cumplido, cuando las claves de gobernabilidad quedan cumplimentadas, en tal momento es cuando se plantea el auténtico desafío final de la acción pública intervencionista: es el momento de la gobernanza. Porque desde la perspectiva de la acción intervencionista, la mera gobernabilidad no consigue a veces superar la frontera de la simple orientación: la gobernanza se ubicaría entonces en la posición estratégica central o basilar para encarar y explicar el conjunto de la acción.

## **2.2. La gobernanza como respuesta a la crisis de las categorías que tradicionalmente explicaban la acción pública**

En consecuencia, superados los momentos iniciales de toda legislatura, la lógica de la gobernabilidad debe dejar paso a la gobernanza. En su visión positiva, tal como se proyectaba en la doctrina y la práctica constitucional de la segunda mitad del siglo xx, la gobernabilidad no sólo significaría estabilidad, sino algo más: un modo de diseñar la acción intervencionista del gobierno que debe seguir un flujo democrático de tipo *input/output*: la fase *input* o de entrada implica un conjunto de propuestas para gobernar que se formalizan y canalizan en los programas de los partidos, reciben el apoyo mayoritario de la ciudadanía, para transformarse finalmente en programa de gobierno. En cuanto a la fase *output* se entiende normalmente proyectada en torno a un conjunto de decisiones normativas (leyes) cuyos procesos de ejecución e implementación tendrían un cierto automatismo vertical. La gobernabilidad ofrece pues un marco explicativo del conjunto de la acción pública estatal operando sobre una filosofía que implica una estrategia de programación, y cuya expresión teórica más ideal sería la teoría de origen italiano del impulso político, o *indirizzo politico*.

Pero tal construcción debió enfrentarse desde las décadas finales del siglo xx a toda una amplia revisión que afectaba tanto al circuito de entrada o esfera representativa como al de salida, articulado a través de las políticas públicas. Por lo que respecta al primer circuito, una perspectiva crítica que se inicia con Claus Offe desde la década de los ochenta insiste en que los elementos de entrada se mueven en un ámbito de

tipo seductivo-competitivo: los programas se formulan para ganar las elecciones; los diagnósticos contruidos sobre base ideológica suelen carecer con frecuencia de fundamentación científica suficiente. El ambiente se convierte así en un escenario competitivo electoral donde se trata de ganar votos, de conseguir la mayoría que permite el acceso al poder. Por lo tanto el sistema representativo-partidista se configura como un diafragma de separación entre sociedad y Estado que opera conforme a su propia lógica competitiva en el mercado de votos, y no como un proceso congruente y unificado de concreción y transmisión de demandas sociales hacia la esfera pública.

Respecto de la fase de salida, centrada en las estrategias de acción, igualmente comienza a constatarse (no sin dificultades) que su formalización en soportes normativos se enfrenta a numerosas incertidumbres: los debates parlamentarios operan a veces en una confusión estratégica ajena a los objetivos finalistas de todo programa público; los procesos de implementación pueden acabar siendo bloqueados por burocracias hostiles o por un tejido social resistente, con capacidad de movilizarse en contra. En definitiva, las propuestas finalistas propias de una estrategia programática pueden acabar embarrancándose ante la compleja y pantanosa realidad.

A estas constataciones se unen adicionalmente ciertos factores externos de carácter añadido: y es que la filosofía de la «programación», entendida como estrategia de futuro, fracasa cuando la propia realidad tiende a experimentar transformaciones drásticas o sobrevenidas, imposibles de ser previstas en cualquier programa previo. Lo que adquiere una especial gravedad cuando los sistemas políticos se enfrentan a contextos históricos de incertidumbre (como singularmente parece suceder a comienzos del siglo *xxi*). Según la filosofía programática propia de la teoría de la gobernabilidad, se supone que el gobierno debe actuar definiendo líneas de futuro sobre un eje de programación cuya duración es de cuatro años. Pero aparecen muchas dudas a la hora de valorar si éste es un escenario correcto. Entre otras cosas porque, desde este punto de vista, habría que comenzar aceptando que los gobernantes son no sólo adivinadores del futuro sino en rigor los auténticos «creadores» del mismo. Si las condiciones históricas generales fueran estables, esta capacidad de programación para cuatro años —construyendo el futuro— podría tener cierta congruencia: ante una situación de estabilidad donde no sucedan imprevistos, cabe imaginar la titánica tarea de intentar escribir el futuro. Pero cualquier estrategia de programación estable pierde su capacidad de respuesta si sobreviene un gran tsunami, se hunden las torres de Nueva York o se desencadena una oleada migratoria mundial.

Ante una situación histórica de incertidumbre, la estrategia de la programación se haría inútil y debería dejar paso a la filosofía de la respuesta; los buenos gobiernos

serían entonces no los que formulan promesas o compromisos de futuro sino los que son capaces de responder eficazmente a los desafíos sobrevenidos que traiga consigo la realidad presente. Lo que significaría que ya no se pueden formular programaciones fijas y estables sino que hay que reprogramar según se vayan sucediendo los acontecimientos o los problemas imprevistos, buscando la mayor adaptabilidad ante situaciones cambiantes y ante nuevas demandas de la ciudadanía, y generando en todo caso una capacidad suficiente de respuesta. En este contexto no cabe pues entender la acción política como una acción programática o pro futuro sino como una acción con capacidad de respuesta.

### **2.3. La gobernanza como alternativa complementaria a las políticas públicas**

Si nos situamos en una perspectiva alternativa, tendríamos que abordar la cuestión desde la perspectiva de las políticas públicas, donde por definición se canaliza la acción pública intervencionista en el contexto contemporáneo. En este contexto podríamos comenzar afirmando que las políticas públicas se formulan en teoría desde una perspectiva más o menos «endocentrada» y relativamente ajena al entorno exterior (en este caso exterior a la propia política y a su red de actores): es decir, que existen «distintas» políticas públicas (ambiental, educativa, sanitaria, etc.) caracterizadas por una diferente «sustancia» en términos materiales (Moore), donde se supone que la red que integra al triángulo mágico de la acción (gestores/usuarios-proveedores/expertos) debe actuar en principio y en teoría de forma autónoma en el descubrimiento y formulación de la mejor política. Se trata de un entorno de partida donde sobrevuela una cierta dimensión de «auto-poiesis» o autoreferencialidad, relativamente ajena al exterior del propio circuito de la acción. Como nos recuerda Moore, cada política tiene no sólo su propia red o ámbito subjetivo sino su propia sustancia o ámbito material objetivo, que condiciona el modo de abordamiento de la acción.

Frente a ese esquema más o menos compartimentalizado de partida, sucede sin embargo que en la práctica las políticas no son experiencias aisladas sino estrategias de acción que se «transmiten» mediante la información y el conocimiento de experiencias ajenas, en un ambiente donde se copian las mejores prácticas ajenas y se unifican bajo criterios de calidad. La falsa heterogeneidad de partida conduce en la práctica de forma inexorable hacia una cierta homogeneidad resultante. Algo que para algunos ha sido una cierta sorpresa en el marco del proceso autonómico español, donde en la práctica se han ido homogeneizando prácticas y políticas simplemente mediante la copia de experiencias ajenas.

A lo que se añade el fenómeno de que la «igualdad» de derechos de los ciudadanos opera adicionalmente como un foco de tensión que acaba incidiendo en contra de una diversidad de políticas desde la cual pueden acabar generándose desigualdades sobrevenidas en la práctica.

En el contexto del Estado social avanzado contemporáneo, las políticas públicas, entendidas en cuanto pautas de acción intervencionista, tienden así a proyectarse a escala ampliada, homogeneizándose e incorporando criterios comunes de calidad así como innovaciones tecnológicas que han seguido en parte el curso de evolución de la llamada Nueva Gestión Pública. Estas claves de gobernanza constituyen algo así como la vía del tren por la que discurre el Estado social evolucionado del siglo **xxi**.

En cierta manera esa dimensión de supra-coordinación sobre la que deben moverse las distintas políticas es la que se refleja en la más reciente noción de metagobernanza, entendida como categoría macro: donde se expresan las exigencias que afectarían a la coordinación de los coordinadores sobre la base de pautas comunes.

## **2.4. La gobernanza como alternativa a los riesgos de no-acción de la esfera política**

Si defendemos la noción de gobernanza como categoría aplicable a la acción pública intervencionista ello significa adicionalmente una perspectiva novedosa desde la que descubrir antidotos frente a los riesgos de la no-acción. Y es que toda agenda de gobierno situada en el contexto contemporáneo tiene una inevitable proyección binaria (en términos de acción/no-acción) que, aunque normalmente asume una proyección en el tiempo (dilatando o retrasando ciertas políticas), responde también a riesgos de sobrecarga así como a las perspectivas de fracaso de ciertas políticas. Se reactualiza así la noción de no-acción, que ya fuera formulada por Bachrach y Baratz en el siglo **xx**<sup>1</sup>, ante crecientes exigencias prestadoras e intervencionistas propias del Estado social.

La noble idea de que el *centro* político de cualquier sistema es el auténtico eje dinámico y motor del mismo, no siempre se corresponde con la realidad: los políticos a veces no saben qué hacer, salvo pensar en cómo mantener su mayoría. Sus decisiones se bloquean ante múltiples puntos de veto, burocracias hostiles, complejidad de la acción, pérdida

---

1 En su formulación más originaria la noción de no-acción se sitúa en BACHRACH, P. y BARATZ, M.: «Two Faces of Power», *American Political Science Review*, 1962, num. 56; y posteriormente, «Decisions and no-decisions: an analytical framework», *American Political Science Review*, num. 56, 1963.

potencial de soportes electorales, etc., etc. Y el verdadero problema es que, si admitimos a la no-acción como categoría, el sistema parece carecer por ahora de instrumentos de control positivo, es decir, de mecanismos operativos para asegurar o garantizar la acción: ni existe al nivel constitucional un control por omisión, ni determinadas instituciones estratégicas como los *ombudsman* o defensores del pueblo han conseguido en la práctica desbloquear los riesgos de parálisis o de no-acción de la burocracia, ni —en sentido inverso— los colectivos organizados suelen tener escrúpulos en bloquear determinadas políticas cuando afectan negativamente a intereses concentrados. Se trata de un riesgo de incidencia creciente si recordamos que normalmente la clase gobernante siempre puede optar por estrategias de tipo cosmético o retórico tras las que se enmascara la ausencia de actuación, operando así en la novedosa categoría de la «gobermedia».

Frente a ese tipo de riesgos, parece evidente que la gobernanza permite llenar de contenidos a la acción a través de una agenda implícita de políticas y servicios que no dependen explícitamente de las decisiones de los gobernantes, renovadas en su caso cada cuatro años, sino que discurren a través de su propia agenda con una pretensión de estabilidad que sería relativamente ajena a las coordenadas temporales del ciclo político.

Y aquí cabría sugerir que precisamente la esfera local constituye ciertamente un circuito estratégico central donde el impacto de las demandas ciudadanas genera una mayor exigencia de respuestas en clave de gobernanza. Por ello, frente al argumento de que las políticas en red puedan impedir o dificultar la realización de los proyectos «propios» de cada municipio, la realidad demuestra que a menudo los proyectos «propios» no existen, salvo en torno a determinados sesgos cosmético-electorales y que las políticas públicas tienden a proyectarse en un terreno común y compartido que sólo puede atenderse adecuadamente en clave de gobernanza. De esta forma los políticos, al final, agradecen la existencia de una agenda intervencionista más o menos preestablecida.

## 2.5. La gobernanza como un abordamiento reflexivo de la complejidad

Toda definición simplificada del sistema político encuentra dificultades crecientes para asegurar su vigencia en el entorno de las modernas democracias avanzadas, donde la multiplicación del número de actores y su proyección activa a través de vías participativas y/o de protesta, acaba generando una complejidad creciente que no sólo dificulta la propia acción sino igualmente la claridad del conocimiento que debe estar en la base de la misma.

Pero si la «autonomía» de las esferas políticas tiende a generar un alto grado de diversidad y complejidad, la realidad parece demostrar que este fenómeno tiende a atenuarse cuando se pone en marcha la dinámica propia de los sistemas de red: la dinámica en red, propia de la gobernanza, genera una unificación horizontal de procesos y de respuestas, permitiendo al mismo tiempo que el conocimiento aplicado a la acción no sea diverso o heterogéneo, sino un mismo tipo de conocimiento que, aunque no aspire a ser la «verdad absoluta», se ajusta a procesos diversos de evaluación y argumentación, donde finalmente tienden a apoyarse las mejores políticas apoyadas en procesos difusos de diseminación científica.

La lógica de la coordinación opera pues a la «sombra» de la jerarquía (como afirmaba Bob Jessop), mediante el establecimiento de un cierto orden dentro del caos. Un orden dinámico generado dentro de la complejidad, capaz de crear pautas para la acción colectiva partir de las cuales se suscita un conocimiento reflexivo que, en última instancia, preludia la noción de metagobernanza.

Por supuesto, se trata de un orden que surgiría de procesos múltiples de coordinación y cooperación en diversas escalas, respondiendo pues a la lógica del acuerdo, la negociación y el pacto y no a la lógica vertical o jerárquica propia del tradicional imperium. Lo que exige en consecuencia que las principales políticas públicas deban asentarse sobre pactos supramayoritarios (Majone) que, al mismo tiempo que estabilizan las distintas políticas, implican un suplemento de legitimación democrática: porque está claro que determinadas áreas de acción política que responden a valores o derechos sociales deben estar más allá del debate coyuntural político.

## 2.6. Cuestiones de cultura y de estilos

Por supuesto, cabe afirmar que en este ámbito sigue subsistiendo el riesgo de la pura deriva retórica; es decir, una aplicación o uso abusivo de la noción de gobernanza en países o entornos donde en rigor ésta apenas ha penetrado y donde la acción pública sigue operando según pautas más o menos tradicionales; todo lo cual conduciría a una visión enmascarada de la realidad. Se trata de un núcleo problemático que en parte ha sido ya investigado al analizar las pautas de expansión de la Nueva Gestión Pública al nivel comparado. Allí donde las claves de la acción pública se siguen moviendo conforme a pautas tradicionales de politización y de clientelismo, donde los procesos de modernización apenas superan la dimensión de un mero barniz cosmético, donde subsiste un trasfondo de filosofía vital propia del Gatopardo, el uso retórico de la noción de gobernanza no sería al final más que un factor de engaño y de enmascaramiento de la realidad.

Por desgracia se trata de un fenómeno que parece afectar con particular intensidad a los países mediterráneos. Recordemos que en las distintas «oleadas» de avance de la nueva gestión pública<sup>2</sup> se ha constatado como, tras la primera vanguardia de países anglosajones (Canadá, USA, Australia, Nueva Zelanda, Inglaterra), aparecen en un segundo momento los países nórdicos o centroeuropeos, así como algunos latinoamericanos; mientras que la franja mediterránea aparece siempre con un mayor retraso. Lo que se ha atribuido a veces a ciertas claves o variables culturales: el protestantismo, el estilo de los países anglosajones o nórdicos, la «concepción» de las instituciones públicas, etc.

Es posible que detrás de este debate aparezca también la vigencia de ciertos valores o pautas de cultura colectiva, como el mayor pragmatismo en la visión o en la orientación de la acción pública: lo que implicaría en consecuencia una mayor o menor preocupación por la implementación de los programas más allá de su propio diseño originario. Se trata de una cuestión reiteradamente apuntada en el caso de Andalucía, donde disponemos de una multiplicidad de programas o planes estratégicos a veces magníficamente diseñados, que se embarrancan cotidianamente en sus procesos de implementación para ser sustituidos por nuevos programas y así sucesivamente. Desde una perspectiva de mayor pragmatismo, cabría sugerir que seguramente más vale una buena implementación de un solo programa estratégico que una sucesión indefinida de grandes programas que, al final, no se llevan a cabo en la práctica.

Y en tal contexto de fracaso reiterado de la acción pública se hace presente el riesgo constante de acabar en una deriva estrictamente politizadora entendida como «única» clave de comprensión de la acción: la idea de que si la acción pública fracasa se debe a un déficit de fidelidad de las burocracias que, en consecuencia, deberían dejar de ser puramente técnicas o neutrales para pasar a ser engrosadas por militantes fieles y dóciles. Todo lo cual supondría en rigor una respuesta conservadora y reaccionaria que remite a modelos pasados, ante la imposibilidad de introducir avances democráticos reales en la gestión pública conforme a pautas de gobernanza.

---

2 BAUMGARTNER, F. R. y JONES, B. C.: *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1993. KNILL, Chr.: «Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous v. Instrumental Bureaucracies», *Journal of Public Policy*, num. 19, 1999. POLLITT, Chr. y BOUCKAERT, G.: *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford UP, 2000.

## 2.7. Los elementos problemáticos o «negativos» de la gobernanza

Con todo, hay que reconocer que la gobernanza sigue siendo todavía un modelo que no se ha generalizado, que parcialmente se ignora y apenas se aplica, y que, en todo caso, parece superponerse lentamente al modelo anterior. Pero convendría destacar igualmente los aspectos críticos o problemáticos que pueden acabar suscitando insuficiencias desde el punto de vista del diseño general de la acción y de su control.

En primer lugar deben constatarse algunos riesgos relacionados con la seguridad general del sistema y en consecuencia con el grado de confianza colectiva que se deposita en las instituciones. El paso de la filosofía de la programación a la estrategia de la «respuesta» implica en efecto la ausencia de un marco previo de referencia para la acción, de carácter general o unitario. Si no existe previsibilidad, si el futuro no puede preverse sino que debe irse gestionando día a día, no cabe duda de que el escenario resultante se mueve en un contexto de relativa incertidumbre. Y la concepción general de los sistemas democráticos representativos sigue apostando por la idea más o menos tradicional de que, en definitiva, un gobierno que no se «compromete» de antemano ante sus electores en torno a ciertas propuestas programáticas puede que no acabe suscitando la necesaria confianza ciudadana: lo que seguramente está obligando a los gobernantes a acentuar sus elementos discursivos retóricos en un escenario virtual que difícilmente se compadece con una estrategia intervencionista consistente.

Por otra parte, si las políticas públicas deben contar con su propia agenda proyectada en el tiempo, normalmente al margen de la agenda electoral cuatrienal, la pregunta inevitable sería la de qué efectos generan entonces los procesos de alternancia: pues se supone que una buena acción de gobierno consistiría, por parte del gobierno entrante, en mantener las buenas políticas que se venían aplicando con el anterior.

El entorno en el que deben operar las políticas en el contexto de la gobernanza se caracteriza en todo caso por su complejidad institucional operando en un contexto multinivel donde no sólo interviene el sector público. Un sistema de red complejo será siempre difícilmente perceptible o visualizable; y además, adicionalmente, la percepción de la acción se proyectará a una etapa final o a posteriori, en términos de evaluación. Pues por más que se predique optimistamente lo contrario, las evaluaciones previas se mueven siempre en un terreno de posibilidades evanescentes lleno de interrogantes. La ausencia de visualización puede entenderse entonces en cierta manera como ausencia de transparencia o al menos de percepción general de la acción.

Y las consecuencias de este fenómeno tendrían una especial relevancia si nos ubicamos en claves de imputación y de responsabilidad: cuando la acción pública es múltiple y plural, determinar quién es el responsable último de la misma se convierte en una tarea imposible. En la práctica, si la política va bien, todas las unidades comprometidas en la misma aceptarán su responsabilidad. Pero si la política fracasa, la cadena de des-responsabilizaciones será interminable. En la retórica cotidiana de la práctica autonómica española, la respuesta era habitual: cuando las cosas van mal, la responsabilidad será siempre de Madrid. Y si no existe claridad en la imputación y en la responsabilidad, los procesos de retroalimentación de una política a lo largo del tiempo se harán difíciles dificultando así su autodesarrollo a lo largo del tiempo. Se trata de un núcleo problemático que se hace más intenso cuando las redes institucionales se acaban transformando en auténticas marañas.



### 3. Contribuciones de los asistentes a la conferencia

**L**a primera intervención de los asistentes a la conferencia ofrecida por el profesor Antonio Porras pone en relieve cómo actualmente se está utilizando el término gobernabilidad en diferentes sentidos, se habla de él como un concepto polisémico, pero a veces se está haciendo un mal uso de la gobernanza para apoyar la gobernabilidad.

Junto a ello, se alude a la importancia del plano local en la gobernanza, es decir, hay que primar la gobernanza local, puesto que es el ámbito cercano al ciudadano. En la gobernanza actual no existe la verticalidad jerarquizada sino la competencial, por ello se plantea la necesidad de cambiar la dirección de la gestión-actuación: en lugar de ir desde el ámbito nacional al local se propone la gestión a la inversa, desde el ámbito local al nacional.

De hecho, se observan ejemplos de falta de conexión entre la gobernanza y las necesidades de la población. Surgen así problemas derivados de la acción de gobierno diseñada al margen de la consulta ciudadana o de las necesidades reales o primordiales de la ciudadanía. Ej.: aeropuertos sin uso.

También se incurre en una reflexión de los niveles de participación de la gobernanza. Hay que definir los niveles y los canales de participación que quizás aún no se han abierto y finalmente se observa como necesario elaborar unos indicadores de cumplimiento.

La gobernanza debe tener como prioridad la de atender a las necesidades, pero hay dos frenos a ello, por un lado la complejidad que el mismo proceso entraña, y por otro, el clientelismo político anexo al sistema, representando mayor dificultad a la gobernabilidad. Como contrapunto a estas dificultades hay que proceder a un mayor desarrollo del campo jurídico de competencias y los niveles de participación.

Hay que hacer un diagnóstico correcto que nos permita conocer y evaluar la actualidad para después actuar en consecuencia. Se pone de ejemplo Andalucía como la California de Europa. Pero hay que tener en cuenta que el diseño de planes en época de *vacas gordas* es diferente al de la época de *vacas flacas*. En épocas de vacas flacas asombra lo que se hizo en épocas de bonanza económica, el diseño de programas y su implantación con cierto despilfarro. Es en esa época cuando el gobernante ha de arriesgarse, apostar sobre un horizonte colectivo. Pero es el momento de la no acción. La utopía se demuestra empíricamente.

A todo lo anterior, hay que tener en cuenta otra dimensión problemática, y es que la lógica de la acción no supera los obstáculos políticos.

Para llevar a cabo ciertos programas hay que plantear un gasto. Pero cuando se planean redes de gasto hacia lo local surgen enfrentamientos, existen sesgos políticos, se contraponen colores políticos. Así la gobernanza es diferenciada porque no a todos les llega la misma posibilidad de gasto.

Surge una pregunta y es si hay una relación de la gobernanza con el tamaño de los municipios vinculada a la disipación de la responsabilidad. Parece que la gobernanza queda a la sombra de la jerarquía solapando espacios que antes se conformaban con una lógica jerárquica. Se estima que no es buena la atomización, puesto que a mayor desagregación se erige una peor gobernanza.

De la intervención de Antonio Porras Nadales, Juan Montabes resalta, a modo de conclusión, la INCERTIDUMBRE en la actuación multinivel (supraestatal), que lleva a una complejidad en los actores y receptores de las políticas. La determinación de la responsabilidad siempre está expuesta y su evaluación se plasma en apoyo electoral. Todo ello genera incertidumbre, los programas se pueden diseñar pero se realizan cuando tienen capacidad de tener un final.

## 4. Debate taller de expertos

### Gobernanza Local: Posibilidades y dificultades hoy en Andalucía

#### 4.1. Panel de expertos

- Carmen Tovar, jefa de Área de Programas Externos, Centro de Estudios Andaluces.
- Juan Montabes, director científico del Observatorio de Gobierno Local en Andalucía.
- Antonio M. López, presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía.
- Luis Enrique Flores, secretario General Ayuntamiento de Sevilla y presidente de COSITAL Sevilla.
- Luis Panea Bonafe, jefe de Servicio de Gobierno Local, Dirección General de Administración Local, Junta de Andalucía.
- José María Sánchez Bursón, director del Instituto Andaluz de Administración Pública.
- José Luis Zafra, profesor contratado doctor de Economía Financiera y Contabilidad, Universidad de Granada.
- María Teresa Salvador, profesora de Derecho Constitucional, Universidad de Jaén.

#### 4.2. Desarrollo del debate

Juan Montabes, como director científico del OGLA, presenta como puntos gravitatorios del debate los siguientes:

1. Analizar cómo funciona la cooperación municipal y supramunicipal en varias experiencias diferentes en España. En Andalucía habría que ver cómo se llega a la situación actual.
2. Estudiar los elementos, dificultades y facilidades jurídicas y políticas de la cooperación municipal.
3. Considerar el área local como el ámbito estratégico para llevar a cabo la gobernanza, y que las demás áreas deben apoyar el ámbito local.

A. M. López: ¿Tiene sentido hablar de gobernanza económica? ¿O se puede hablar de ella tan sólo considerándola como una extensión de la gobernanza? Habría que incluirlo como un eje más en el debate. Se habla mucho sobre los temas de sostenibilidad financiera. La propia ley de racionalización local<sup>3</sup> tiene un argumentario sobre la Gobernanza económica de los entes locales. ¿Es una parte del mismo concepto?

A. Porras Nadales: Se habla de un traslado de categorías del ámbito de lo privado a lo público. La categoría básica es sostenibilidad del Estado Social. No sabemos hasta qué punto es una parte más o condiciona al resto. No sabemos los límites o las coyunturas.

A. M. López: ¿cuáles son las patas del análisis? P. ej.: local, económica, institucional... ¿?

J. Montabes: Sería una diatriba operativa-conceptual, un espacio estancado sistémico de gobernanza económica, no se sabe hasta qué punto se puede separar o no.

M.<sup>a</sup> T. Salvador: Es un eje fundamental para llevar a cabo la gestión y la institucionalización. La gobernanza económica es clave para todas las medidas que se están adoptando. En la práctica es fundamental, es decisiva, sobre todo en el ámbito local: si se practica una racionalización, sostenibilidad, ahorro de gasto ante Bruselas, afecta todos los ámbitos, local, regional... Es una cara más del poliedro del sistema institucional. En este contexto tiene que haber una conexión entre la gobernanza y las políticas públicas.

(Todos): La gobernanza económica es un freno a la acción.

M.<sup>a</sup> T. Salvador: ...más que de racionalización hay que hablar de sostenibilidad.

J. L. Zafra: La administración general se ha cebado con lo local, puesto que el endeuda-

---

3 Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), febrero de 2014.

miento se puede entender como controlado. No existe la acción sin coste. Las administraciones públicas en conjunto se implican. La gobernanza económica es fundamental, y fue en un taller sobre reforma local y racionalización del gasto donde quedó patente.

A. Porras Nadales: Toda acción intervencionista es cuestión de dinero ¿puede existir ésta sin dinero? Donde no haya un incremento de los presupuestos, ¿qué hacer?

A. M. López: Las políticas públicas dan estabilidad a más acciones de intervención más allá del corto plazo (mandato electoral). El que se vincule el esquema de políticas públicas como elemento habilitador de gobernanza, facilita la estabilidad económica. Se pueden buscar acciones más estables a la sostenibilidad. Hay que dar mayor protagonismo a políticas públicas locales que no cambien con los mandatos electorales para favorecer la gobernanza económica.

J. M.<sup>a</sup> Sánchez Bursón: En los últimos años se trabaja desde un enfoque prospectivo<sup>4</sup> donde la ciudadanía se acerca a la gobernanza creando nuevos modelos<sup>5</sup> relacionales. La gobernanza se impone a la gobernabilidad. La tendencia indica que la gobernanza se exige por una ciudadanía más informada, conectada y movilizada. Los ciudadanos están arrebatando el escenario público a los poderes. En este nuevo escenario debe haber un mayor desarrollo del gobermedia<sup>6</sup>. Aún no se sabe cómo se llevará a cabo: nuevas necesidades de construcción del Gobierno, hay una búsqueda del equilibrio, los nuevos instrumentos entrañan dificultades. La aplicación de los instrumentos es clave para hacer todo esto posible, pero, ¿cómo hacerlo desde la Administración Pública? Hay una necesidad de adaptación a las necesidades ciudadanas.

El siglo xxi es el siglo del empoderamiento de las personas. Antes la responsabilidad recaía exclusivamente en la esfera política, ahora se equilibra con la ciudadanía activa, responde a un nuevo protagonismo social frente al protagonismo político.

---

4 GODET, M. (2007, p. 10) define la prospectiva como la anticipación para esclarecer la acción. Esta «indisciplina intelectual» (Pierre Massé) tiene que ver con «ver de lejos, largo y profundo» (Gaston Berger), pero también con innovación y conjunto (apropiación). La visión global, voluntaria y a largo plazo, se impone para dar sentido a la acción.

5 Hace referencia documental al Instituto de Prospectiva Tecnológica de la Cartuja dedicado al análisis de impacto que la Comisión Europea le encomienda sobre temas relacionados con el cambio climático, energía, transporte, conocimiento para el crecimiento, sociedad de la información, agricultura o economía sostenible.

6 Término empleado por Antonio Porras (2014) para referirse a la presencia virtual de los gobernantes ante la opinión pública.

La sostenibilidad forma parte del término Gobernanza. No es un concepto económico, sino de sustentabilidad y durabilidad. Hay que asegurar el desarrollo duradero vinculado a la gobernanza.

Todos los métodos de transversalidad cuestan a la hora de trabajar con ellos, estamos acostumbrados a trabajar en vertical. Surge una necesidad de buscar relaciones multinivel y en el mismo plano. Pero hay que adaptarse a los nuevos roles, transparencia, compartir el poder, trabajar por competencias.

Entonces, ¿cómo se hace posible el proceso de adaptación a la tecnología de la gobernanza? ¿Cómo se busca la conexión entre gobernanza regional y local? Los procesos son hoy mucho más complejos. Está todo conectado, existe un alto nivel de interdependencia, los pensamientos cada vez son más complejos y nuestra institucionalidad está dificultando la materialización de estos procesos.

M.<sup>a</sup> T. Salvador: La concertación de políticas donde las prioridades de los municipios se enlazan y fusionan unas con otras: se debería hacer un listado de prioridades de cada municipio y que éste sea gestionado por Diputación. Como a cada uno de ellos no lo interesa lo mismo por eso hay que priorizar para racionalizar el gasto. Hay experiencias sobre esto en Europa.

C. Tovar: El municipio debe adoptar una estrategia proactiva y no pasiva ante las opciones imperantes de financiación finalista que convive con la financiación incondicionada. Estamos hablando de una limitación de la gobernanza económica.

Existen buenas prácticas de gobernanza susceptibles de ser contextualizadas. Hay que romper con los modelos tradicionales. Debemos fijarnos en las tendencias europeas exitosas.

M.<sup>a</sup> T. Salvador: Los políticos deben seleccionar lo prioritario, saber captar la demanda, así en términos de responsabilidad y para poder culpabilizar, la acción queda acotada.

J. Montabes: ¿Cuál es el papel del sector privado en este esquema?

L. E. Flores: Hace falta abrir el campo a la acción privada, hay que dejar espacios a la actividad privada. El sector público en este escenario debe ser el que coordine la actividad privada. Exigir a las políticas en general que añadan una cierta previsibilidad a las políticas públicas para mantener una autonomía del sector privado con unos marcos presupuestarios claros. En este nivel la transparencia también es difícil de implantar. No llega a todo lo necesario.

J. M.<sup>a</sup> Sánchez Bursón: No se trata de hacer lo mejor, sino lo que las personas quieren. Los proyectos estratégicos tardan en implantarse por la verticalidad, hay que propiciar nuevos procedimientos para gestionar el cambio. Todo esto no es posible sin llegar al consenso.

A. M. López: La gobernanza hay que hacerla extensible a todo el mundo. Engloba la rendición de cuentas, ésta así mismo engloba la transparencia y ésta engloba el acceso a la información. Por este orden. La gobernanza se extiende a toda la sociedad, pero ¿son buenos los presupuestos participativos? Las políticas públicas deben ser previsibles para saber cómo actuar. ¿Qué elementos en la esfera local tenemos para ello? La gobernanza se puede hacer extensible a todo el mundo a través de diferentes instrumentos como: los presupuestos participativos, comités locales que busquen la participación de grupos, etc. Pero estos instrumentos se deben enfrentar a la resistencia al cambio, al ser ágil, al procesar la información... Hay un debate sobre el papel de la empresa privada en todo esto: colaboración, información compartida, coordinación, y supervisión de la innovación...

C. Tovar: Los grupos de presión para acciones concretas mejoran los objetivos previstos por la acción pública. Sin embargo, ojo a los riesgos de los intereses privados en la acción pública, que genera desigualdad.

L. E. Flores: (Muestra reticencias a esos presupuestos participativos).

(Todos): Conflicto de resistencia al cambio.

J. M.<sup>a</sup> Sánchez Bursón: El trabajo en vertical es complicar las gestiones, y obvia la diversidad de los problemas complejos. Hay que gestionar para agilizar los procesos.

L. Panea: La resistencia al cambio es necesario modificarla. La administración tiene que colaborar con la acción privada, tiene que generar espacios de actuación para ella y que se agilicen los procesos. Es primordial formar a la administración, se plantea como reto y surgen dificultades del cambio en la cultura de la gestión y formación organizativa en la administración pública.

El papel de la empresa privada también tiene sus riesgos como no asegurar aspectos como la igualdad o la competencia libre.

L. E. Flores: Los procedimientos son inoperativos. ¿Cómo puede ser que un Plan de urbanismo dure 6 años? Es necesario que sean los procedimientos más inminentes.

A. M. López: Control y transparencia englobando todo esto hablamos de gobernanza. Es clave la transparencia y el elemento de rendición de cuentas de la actividad, sometimiento al escrutinio para que exista una buena gobernanza.

A. Nadales Porras: En la vieja filosofía de la acción pública, se habla de la ventana de oportunidad. Las grandes estrategias deben nacer de los municipios. En este contexto ¿cuál es la ventana de oportunidad? Experimentalmente, ¿cuáles han sido las ventanas de oportunidad? ¿Los municipios con visión y acción?

Se supone que son los líderes en una dinámica vertical. Pero las ventanas de oportunidad deberían partir del ámbito local ¿cuáles son las ventanas de oportunidad?

J. M.<sup>a</sup> Sánchez Bursón: La transparencia y la participación es la ventana de oportunidad. Ésta última deviene de los hechos culturales. Este engranaje ha movilizad la innovación de la participación ciudadana a través sobre todo de las nuevas tecnologías. Sirva de ejemplo, la práctica del ojo del ciudadano en el Parlamento (Nigeria, Facebook). Los nuevos liderazgos son temporales basados en las competencias: quien sabe encontrar nuevos campos de actividad, estos son los nuevos líderes. ¿Quién lidera este proceso cultural? Los jóvenes<sup>7</sup>.

El derecho se acercará a la ética, la estrategia cambia.

A. M. López: Hay que poner el protagonismo en el centro de la acción social, en la ciudadanía. ¿Hay que darle más protagonismo en la provisión de servicios al sector privado?

L. E. Flores: Pero existen modelos de remunicipialización de los servicios en el ámbito local. Que es justamente lo contrario. Donde la prestación de servicios recae en el ámbito público. Hay que avanzar hacia una gobernanza con más participación con ventanas vinculadas con la transparencia.

J. M.<sup>a</sup> Sánchez Bursón: En el ámbito local es lo contrario. En un informe de la OMS, *La gobernanza para la salud en el s. XXI (2011)*, se construye un modelo de gobernanza muy interesante<sup>8</sup>. Se habla de interdependencia, de la complejidad y co-producción.

---

<sup>7</sup> Derecho dúctil/*softlaw*.

<sup>8</sup> En él se pone de manifiesto la interdependencia de los procesos dada por la naturaleza interdependiente de los complejos problemas que cambian el panorama de la salud a escala global y la necesidad de identificar la mejor manera para abordar este panorama eficazmente (Pato Lorente, 2011).

Se hace política a través de la persuasión a nivel colectivo. La salud primero es algo individual, luego colectivo.

L. Panea: Smart city, tendencias de gobernanza...

J. L. Zafra: Hay que perseguir el fomento de la consonancia local horizontal y vertical de todas las políticas, para así lograr economías de alcance (ahorro de costos y esfuerzos) y romper con las fronteras físicas, como alternativa al modelo convencional.

A. López: Favorecer la transparencia, favorece la gobernanza. Favorecer nuevos instrumentos. Los aspectos económicos gravitan sobre la gobernanza y son una barrera.

A. Porras: Parte de la ciudadanía reclama «vamos a generar consenso/conflicto, para qué generar políticas creativas». Hay unos costes de la participación. Se genera un modelo amorfo que bloquea procesos. Los conflictos son importantes si se entienden como oportunidades de innovación para llegar a consensos. Aunque el peligro que se corre es que lleguen en realidad al estancamiento.

### 4.3. Consideraciones finales

Luis Panea: Avanzar en una gobernanza efectiva de los ciudadanos que esté enlazada con la transparencia. Dar la información que sea necesaria para que el ciudadano esté informado y así pueda participar y contribuya a la gobernanza. No sólo quedarse en el papel ciudadano-votante. Hay que avanzar en este sentido. La pata básica de la noción de gobernanza debe ser el ámbito local que es el más cercano al ciudadano.

Juan Montabes: Paradójicamente desde hace 25 años, el CIS hace una pregunta: ¿Cuál es el ámbito de la política que más le afecta en su vida cotidiana? Siempre aparece mayoritariamente el ámbito local, y aquí va la paradoja: si vemos la media de la participación electoral en el ámbito municipal (62 %), autonómicas (65 %), generales (74 %), observamos que la participación en las locales es la menor. En Italia, Francia y Alemania también sucede lo mismo.

J. L. Zafra: Fomento de la gestión vertical, buscar que un servicio concreto se pueda integrar para ahorrar costes. Economía de alcances de diferentes servicios que se puedan compartir y pasar de fronteras físicas mediante una gobernanza de las políticas públicas en horizontal desde alternativas público-privadas.

M.<sup>a</sup> Teresa Salvador: Transparencia sí, pero priorizada. No hay que confundir transparencia con hacerlo todo visible. Lo que sí es necesario es la claridad y el priorizar. La ventana de oportunidad la debe de buscar el ciudadano también a través de la acción social ciudadana.

L. E. Flores: Hay ejemplos concretos con dificultades para aplicar la transparencia en los municipios.

J. M.<sup>a</sup> Sánchez Bursón: Debemos fortalecer la legitimidad democrática, hay que gestionar todas las necesidades con una racionalización de los recursos, además nos enfrentamos con una alta tasa de dependencia en Andalucía. Debido a una acumulación de factores tales como la crisis económica, el envejecimiento de la población, la globalización económica, etc., se nos avecinan serias dificultades para las próximas décadas.

La gobernabilidad es difícil en este panorama. Necesitamos invertir en innovación para ganar en productividad y competitividad. Hay que estudiar qué métodos lo hacen posible. Hablamos de participación, pero hay que generar una cultura para ello y es clave en ese sentido la transparencia. La administración tiene que cambiar su comportamiento, hay que habilitar técnicas, estudiar los métodos, etc.

L. E. Flores: La posibilidad de actuar el ciudadano es mayor en el ámbito local. Favorecer el acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, aumenta la gobernanza. Hay que desarrollar instrumentos concretos para ello. Los aspectos económicos pueden condicionar o no la gobernanza.

A. López: Hay municipios que están en riesgo financiero y la resolución de problemas en el ámbito local es más numeroso que en otros ámbitos.

A. Porras: Por culpa de estos condicionamientos hay preocupación o riesgo de que se genere un estancamiento de la acción pública. Si se incrementan los cauces participativos se bloquean los proyectos. Hay que hacer algo desde la estructura establecida para que los líderes nuevos que descubran nuevas ventanas de innovación puedan agilizar las acciones.

Hay que intensificar los conflictos para hacer algo más efectivo y así llegar a grandes avances.

## 5. Análisis y repercusiones del taller

### 5.1. Ejes temáticos del análisis del debate sobre las posibilidades y dificultades de la gobernanza local hoy en Andalucía

#### 5.1.1. Gobernanza económica

El punto de partida del debate sobre la gobernanza local se centra en la gobernanza económica, puesto que para los expertos suscita dudas por varios motivos. No parece muy claro es si ésta hay que considerarla como una categoría integrada en la gobernanza o es una categoría independiente, de hecho habría que discernir si la economía condiciona o forma parte de la gobernanza. El término se expone por un lado con diferentes niveles de aplicación, con una dimensión operativa, y por otro, desde diferentes niveles de definición, con una dimensión conceptual. No obstante, sí hay consenso en considerar como categoría básica de análisis sobre la gobernanza la sostenibilidad del Estado Social, ésta se erige como el punto de partida de la gobernanza y es por tanto su guía de actuación.

Pero no hay que olvidar que la gobernanza económica ha de ser entendida como la base de toda actuación, es fundamental para llevar a cabo toda acción estratégica, la gestión y la institucionalización. Es la que marca la ley, las decisiones y las medidas. Por tanto, se puede afirmar que la gobernanza económica es decisiva y estratégica, pero paradójicamente puede suponer un freno a la acción. Por un lado, toda acción inter-

vencionista precisa de dinero, de hecho surge la duda si en la realidad puede existir ésta sin dinero, y por otro la gobernanza económica supone un freno en la medida que la racionalización no tiene por qué estar bajo el mismo paraguas de la sostenibilidad. Aunque más que de racionalización habría que hablar de sostenibilidad. Habría que dirigirse a la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que mantiene un argumentario sobre la gobernanza económica de los entes locales.

Sin embargo, no cabe lugar a la duda el considerar que en la práctica la gobernanza económica es decisiva sobre todo en el ámbito local. El velar por una sostenibilidad o racionalización de los gastos/recursos en este ámbito tiene una repercusión en el resto de las divisiones administrativas. En este sentido, la sostenibilidad forma parte del término gobernanza, no es un concepto económico, sino que implica durabilidad.

Tabla 1. Gobernanza económica

Gobernanza económica	
Problemas de conceptualización	Categoría independiente/dependiente de la gobernanza.
	Condiciona/forma parte de la gobernanza.
	Dimensión operativa (niveles de aplicación)/dimensión conceptual (niveles de definición).
Base de toda actuación	Estructura la actuación, la gestión y la institucionalización.
	Marca la ley, las decisiones y las medidas.
	Decisiva y estratégica.
	Categoría del ámbito privado.
	Puede suponer un freno a la acción: acción intervencionista depende de presupuesto.
Sostenibilidad/ racionalización	La racionalización no tiene por qué estar ligada a la sostenibilidad.
	Prima la sostenibilidad frente a la racionalización.
	Es decisiva en el ámbito local con repercusiones en el resto de ámbitos.
	La sostenibilidad participa en la gobernanza e implica durabilidad.
	Lograr economías de alcance fomentando la consonancia local horizontal y vertical

5.1.2. Políticas públicas

En estrecha relación con los términos anteriormente mencionados de sostenibilidad, racionalización y durabilidad, se encuentran las políticas públicas y por ende, en estrecha relación con la gobernanza. Las políticas públicas representan el mapa de ruta estratégico que otorga estabilidad a la gestión, puesto que van más allá de los cuatro años de mandato legislativo. Dado este motivo de peso, se afirma que hay que dar mayor protagonismo a las políticas públicas, y sobre todo a las políticas públicas locales,

para que se mantengan al margen de la deriva de los mandatos políticos. Este proceder conllevará una mejor gobernanza económica, puesto que el hecho de adoptar el esquema de políticas públicas locales como elemento habilitador de la gobernanza también facilita la estabilidad económica. En definitiva, con las políticas públicas se pueden buscar acciones más estables que potencien la sostenibilidad.

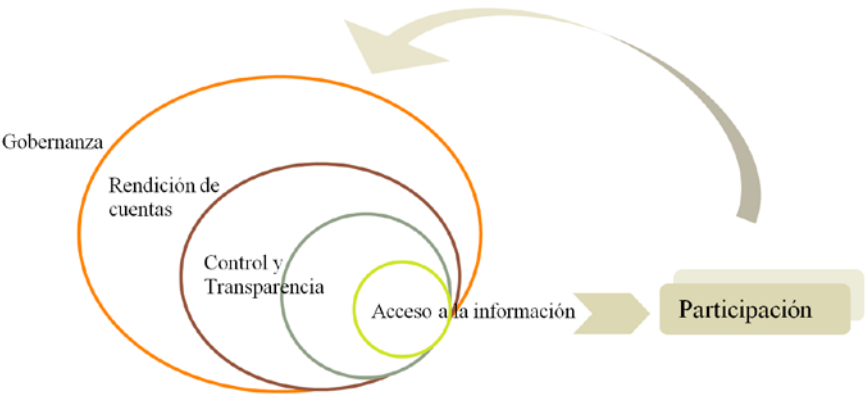
Tabla 2. Políticas públicas

Políticas públicas	Elemento habilitador de la gobernanza. Elemento priorizador de la acción. Elemento facilitador de la estabilidad al margen de los mandatos políticos. Elemento facilitador de la sostenibilidad y la racionalización económica.
--------------------	--

5.1.3. Transparencia/participación

En la definición de las posibilidades que se abren ante la necesidad de nuevos modelos de gobernanza, se plantea la importancia de hacer la gobernanza extensible a todo el mundo. Para su consecución, es preciso facilitar el acceso a la información, con lo que se estaría promoviendo una mayor implicación y participación en los procesos y en la gestión por parte de los agentes y de la ciudadanía. Los pasos previos a esa disposición de la información deben ser la rendición de cuentas por parte de la administración y el control de los procedimientos junto a la transparencia en la gestión.

Fig.1. Actuaciones en pro de la extensión de la gobernanza



No obstante, se defiende una transparencia priorizada, no se debe confundir la transparencia con el hacerlo todo visible, puesto que al final el exceso de información supondría un freno a la participación por la complejidad que conllevaría. Así que es necesario priorizar aportando claridad a la información.

Fundamentalmente, el yacimiento de desarrollo de la participación es el ámbito local, por ello es importante en él favorecer el acceso a la información y que por supuesto ésta sea de calidad para motivar a la acción social con las herramientas necesarias, que en definitiva genere una gobernanza de mayor calidad integradora. Para todo ello, la realidad nos indica que hay que desarrollar instrumentos concretos. Es en este escenario donde se abren las nuevas ventanas de oportunidad.

#### 5.1.4. Ventanas de oportunidad

Las ventanas de oportunidad para Kingdon (1995)<sup>9</sup> representan el momento en el que coincide cuando un problema encuentra solución adecuada y la política se interesa en él, abriéndose así una ventana política. De este modo, las corrientes confluyen, se sientan las condiciones para que la agenda política se haga cargo del problema.

En el desarrollo de la mesa de expertos se pone de manifiesto a modo global la ventana de oportunidad que presenta la realidad actual de la gobernanza local. Aunque de forma más concreta, ésta se atomiza en ciertas particularidades o ventanas de oportunidad dependientes de ésta.

En este sentido, se observa como una oportunidad el hecho de que la gobernanza se imponga a la gobernabilidad, es decir, el ejercicio de la gestión se impone a la habilidad de gobernar.

Hay que centrar el protagonismo en el centro de la acción social, en la ciudadanía, y el ámbito más próximo al ciudadano es el ámbito local. Tradicionalmente, el protagonismo reside en el poder político, ahora el protagonismo está recayendo en la ciudadanía. Por tanto, las ventanas de oportunidad emergen desde el ámbito local otorgando mayor importancia a la gobernanza local. En este contexto, la administración pública ha de adaptarse a los nuevos modelos de gobernanza transversal, dejando de lado el modelo vertical. Hay que adecuarse a nuevos modelos de gestión: transparencia, nuevos roles de los políticos, compartir el poder con el sector privado, trabajar por competencias, aunque la mayor dificultad para llegar a ello es que existe un alto nivel

---

9 Cit. en PARRA, E.: *ob. cit.*, 2009.

de interdependencia entre niveles de la administración y una elevada complejidad de los procesos institucionales.

En definitiva, la transparencia y la participación se abren como las nuevas ventanas de oportunidad, hay que avanzar hacia una gobernanza forjada en más participación y con ventanas vinculadas con la transparencia, pero para que ello sea efectivo hay que cambiar la base, la cultura de la sociedad y de la organización. Éstas son unas barreras importantes.

La sociedad toma los espacios públicos en demanda de una renovación de la gobernanza, es el momento del empoderamiento de los espacios públicos y del empoderamiento de las redes sociales por parte de la sociedad civil como canales de participación en política. Esto hay que verlo como una ventana de oportunidad para la confluencia de voces entre ciudadanía y líderes políticos. Esto es un mayor desarrollo de gobermedia en una realidad en la que los ciudadanos están arrebatando el escenario público a los poderes y demandan ser partícipes del sistema. La ciudadanía más informada y más movilizadora se acerca a la gobernanza generando nuevos modelos. Ahora los nuevos líderes están basados en las competencias, esto es, quien sabe encontrar nuevos campos de actividad es el nuevo líder. Los líderes deben estar presentes en estos dos escenarios de la acción. Estos nuevos modelos de acción social se están estudiando desde un enfoque prospectivo en la búsqueda por parte de la administración de satisfacer las nuevas necesidades de la ciudadanía, de buscar el equilibrio y los instrumentos para ello.

**Tabla 3. Ventanas de oportunidad**

Ventanas de oportunidad	La Gobernanza impera sobre la gobernabilidad Transparencia Participación Gobermedia
-------------------------	--

### 5.1.5. Sector privado y gobernanza

Hasta ahora se ha hablado de la gobernanza como una parcela propia de la administración, de la política, pero al definir las ventanas de oportunidad, se pone de manifiesto que para procurar una «buena gobernanza» la administración debe estar en conexión con la ciudadanía para darle respuesta a sus necesidades, y además en su gestión, debe entrar en colaboración con el sector privado. La acción pública debe dejar espacios a la actividad privada. Para ello, por una parte la administración debe definir unos presupuestos claros y que se agilicen los procesos, y por otra, el sector

privado debe someterse y participar en procedimientos de transparencia y control de sus actuaciones, puesto que la responsabilidad final recae en la administración.

En la búsqueda de la gestión horizontal hay que procurar economías de alcance para reducir costes, produciendo mayor sostenibilidad y racionalización de los recursos. Tales como la provisión de servicios que se puedan compartir. Habría que traspasar las fronteras físicas mediante una gobernanza de las políticas públicas en horizontal desde este modelo de actuación público-privado.

No obstante hay que señalar que esta colaboración presenta riesgos, problemas que puedan derivarse de mantener una información, una coordinación y una supervisión compartida. Además, frente a este modelo de actuación se observa justamente lo contrario: hay ejemplos actuales de remunicipalización, donde la prestación de servicios vuelve a ser competencia del sector público. Otro contrapunto es la dificultad que entraña el proceso de materialización de la transparencia para algunos municipios, lo cual representaría una mayor dificultad si en esa ecuación se incluye el sector privado.

Tabla 3. Sector privado y gobernanza

Gestión público-privada → Gobernanza	
↓	↓
Sector público	Sector privado
Diseñar espacios de actuación Diseñar claros presupuestos para facilitar su acción Agilizar los procedimientos institucionales Procurar economías de alcance	Transparencia Coordinación
Riesgos	
Información compartida Coordinación Desigualdad entre ambos sectores Remunicipalización Procedimientos de transparencia del sector privado frente al sector público	

A partir de todo lo mencionado se puede concluir que como un todo conexo, la gobernanza aparece estrechamente relacionada a la gobernanza económica, aunque no se sabe discernir si hay fronteras entre ellas o forman parte la una de la otra. Para que la gobernanza se pueda amoldar a las nuevas necesidades de la realidad ésta tiene que estar próxima al ciudadano, de hecho el ciudadano debe formar parte y contribuir a generarla, y es en el ámbito local donde este fenómeno encuentra su escenario más proclive a hacerlo. Además la gobernanza local debe velar por modelos de gestión

horizontal fundamentalmente apoyados en políticas públicas que aporten estabilidad al margen de mandatos, cuyo horizonte sea el beneficio del estado social y éstas se implementen con acciones racionalizadas y sostenibles que generen economías de alcance, en el que el sector público y privado trabajen conjuntamente, bajo el paraguas de la transparencia y el acceso a la información, en pro de la satisfacción de las demandas de la ciudadanía.

#### 5.1.6. Conclusión: matriz DAFO sobre la gobernanza local

Con la intención de construir una conclusión a modo de diagnóstico sobre el desarrollo del taller de expertos en torno a la gobernanza local, resta presentar una visión de conjunto de los aspectos tratados en el análisis precedido. Para ello se ha considerado pertinente la inclusión de una matriz DAFO a partir de la que se pueden evidenciar cuáles son los elementos que han de ser potenciados y cuáles han de ser limitados por la organización, en este caso por la administración local, con el fin de favorecer el desarrollo de la gobernanza en este ámbito. Para ello hay que fijar las fortalezas y las debilidades desde un análisis interno y externo a la organización, para conocer la cantidad y calidad de los recursos y procesos con los que cuenta. Por otro lado, también es preciso realizar un análisis externo a la misma para delimitar su entorno y así fijar las oportunidades y amenazas que el contexto puede presentarle.

En cuanto al análisis interno, algunas de las fortalezas contempladas en la matriz son las consideradas ventanas de oportunidad. Así se destaca cómo impera la gobernanza sobre la gobernabilidad. Es decir, toma mayor protagonismo el ejercicio de la gestión que la habilidad para la realización de esa gestión. Los líderes políticos apoyados tradicionalmente en los méritos, la capacidad o la habilidad de la gobernabilidad ahora se enfrentan al descrédito por parte de los votantes.

Además se considera como fortaleza la necesidad que da cuenta la administración de adaptarse a las demandas de la población, la gobernanza se tiene que replantear y desarrollar con una visión integradora y de renovación con nuevos modelos de gestión. Los instrumentos que han surgido y se están empleando para una mayor extensión de la gobernanza deben ser considerados también como una fortaleza, como pueden ser los presupuestos participativos, los comités locales, los grupos de presión. También el encontrar una ciudadanía más implicada, más informada y más movilizadora que busca canales de participación y conexión con los poderes públicos facilita el desarrollo del gobermedia. Otra herramienta básica es el apoyarse en las políticas públicas porque confieren estabilidad a la gobernanza alejándose de las variabilidades de los colores de la política.

Para materializar todo lo anterior hay que saber identificar y aprovechar las oportunidades que la realidad presenta. En primer lugar, elegir el escenario idóneo, como es el ámbito local, puesto que es el más próximo al ciudadano y se concibe como el centro de la acción social. En segundo lugar contar con el nuevo liderazgo que trae consigo una ciudadanía informada e implicada, son líderes por competencias. En tercer lugar, valerse de la aplicación de las nuevas tecnologías como medio para la extensión de la gobernanza, para procurar un mayor acceso a la información, siempre que ésta sea de calidad y que esté auspiciada por la transparencia. Además de representar un canal bidireccional en el que los poderes y la ciudadanía pueden dialogar. Finalmente, saber aprovechar los conflictos como motores de cambio para llegar a consensos.

Frente a este marco optimista en el que se avecina el advenimiento de una renovación de la gobernanza se han de poner de manifiesto los problemas a los que la administración se debe enfrentar, sus debilidades.

La primera de esas barreras es la propia cultura organizativa que mantiene junto con la reticencia al cambio, un entramado de procedimientos complejos, la interdependencia, la institucionalización, la jerarquización o verticalidad, que conlleva a una lentitud de los procesos. Pero se ha de luchar para instaurar una cultura más aperturista, ágil, horizontal y transparente en la que tenga cabida el sector privado con unas competencias acotadas y con unos procedimientos menos encorsetados en plazos y burocracia para lograr mayor facilidad de movimientos para la acción o prestación de servicios. Hay también que tener en cuenta que en esa red de interdependencia se diluyen las responsabilidades, por eso hay que acotar y priorizar para definir esas responsabilidades.

Además de estos frenos propios de la organización, la gestión local se encuentra con otras dificultades: su actuación está supeditada a la gestión prevista por otros niveles superiores de la administración, por lo que en ocasiones se aleja de su cometido principal, la satisfacción de las demandas de la población local. En relación a esto la gobernanza económica también representa una amenaza al desarrollo de la gobernanza local, puesto que los presupuestos pueden estar constreñidos a decisiones externas al ámbito municipal. Así mismo, también hay que tener en cuenta que son muchos los ejemplos municipales con problemas para adoptar la ley de transparencia y que en ocasiones la participación puede bloquear procesos y procedimientos porque los conflictos lleven al estancamiento.

Otra amenaza es la cultura política de la ciudadanía local, una cultura tradicionalmente desafecta, más cercana al ciudadano-votante que al ciudadano-soberano-implicado. Aunque la actualidad ha innovado en este sentido no hay que olvidar esta

característica de la sociedad local. En relación a esta implicación y participación surge otra dificultad, y es que hay que ser cautos, puesto que la participación puede bloquear procesos y procedimientos. Con ella se corre el riesgo de producirse un estancamiento en el proceso de toma de decisiones.

**Tabla 4. Matriz DAFO sobre la gobernanza local**

	<b>+</b>	<b>-</b>
	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
Análisis interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La necesidad de la administración de adaptación a la realidad conlleva a la búsqueda de <i>nuevos modelos de gestión</i>.</li> <li>-Las <i>políticas públicas</i> son la herramienta necesaria para garantizar la estabilidad de la gobernanza independientemente de los mandatos.</li> <li>-Gobermedia</li> <li>-<i>Instrumentos participativos</i>: presupuestos participativos, comités locales, grupos de presión...</li> <li>-Conexión entre acción sector público y privado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Complejidad de los procesos, institucionalización</li> <li>-Modelo de <i>gestión vertical</i>, hay que buscar la horizontalidad.</li> <li>-Modelo en el que se diluyen las responsabilidades</li> <li>-<i>Lentitud de los procesos</i> y procedimientos, al procesar la información, a la resistencia al cambio.</li> <li>- La coordinación entre sector público-sector privado no asegura la competencia libre ni la igualdad de acceso a los servicios.</li> </ul>
	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
Análisis externo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-<i>Líderes por competencias</i>: liderazgo de una ciudadanía informada y movilizada.</li> <li>-<i>Gobernanza tecnológica</i> de la ciudadanía y de los políticos.</li> <li>-<i>Acceso a la información, transparencia</i>, para promover la participación y generar una gobernanza integradora.</li> <li>-<i>Conflictos/consensos</i>: Los conflictos pueden suponer una innovación como canalización de consensos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La gestión local está sujeta a <i>lo que le llegue de "arriba"</i>, no a las necesidades de la ciudadanía en el ámbito local.</li> <li>- La <i>gobernanza económica</i> es un freno a la acción local.</li> <li>- La participación puede bloquear procesos y procedimientos. Con ella se corre el riesgo de llegar al <i>estancamiento en los conflictos</i>.</li> </ul>
		<b>Limitaciones</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Nuevo liderazgo (la ciudadanía)</li> <li>- Ámbito local como escenario de la gobernanza de ese liderazgo</li> <li>- Transparencia, rendición de cuentas, participación y acceso a la información como fortalezas para alcanzar el nuevo modelo de gobernanza local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultura organizativa institucionalizada vertical.</li> <li>- Riesgos de la participación.</li> <li>- Riesgos de la confluencia entre la esfera pública y la esfera privada en el ámbito local.</li> </ul>

Para finalizar a modo de diagnóstico de las dificultades y posibilidades de la situación de la gobernanza local en Andalucía, se añaden las potencialidades y beneficios que se deben maximizar, por un lado, y por otro, las limitaciones que deben ser minimizadas.

Como conclusión se puede afirmar que la administración local, a tenor de las dificultades que se puede encontrar tanto en su funcionamiento, como fuera de él, debe apoyar el desarrollo de la gobernanza local tal y como se ha definido en apartados anteriores, puesto que está anclada en unos puntos muy fuertes para llevarlo a cabo, tales como el nuevo liderazgo e implicación de la ciudadanía; el valor del ámbito local como el más próximo a este ciudadano; o la necesidad de adaptación al deseo de la sociedad de una gobernanza integradora basada en la transparencia, el control y el acceso a la información. Para ello debe reducir los efectos de la gobernanza económica diseñada en un modelo de organización vertical, además de minimizar y las posibles malformaciones de la participación ciudadana o la colaboración del sector privado.

## 6. Anexo 1

### Cuadro 1. Definiciones de gobernanza, gobernanza multinivel y metagobernanza

Bob Jessop (2006: 146): la gobernanza comprende formas de interacción sociopolítica que no se sustentan sobre la dirección imperativa del gobierno ni en la anarquía del mercado, sino sobre pautas de «auto-organización». JESSOP, B.: *Spatial fixes, temporal fixes and spatio-temporal fixes*, en HARVEY, David: *A Critical Reader*. Blackwell, Oxford: Eds. N. Castree, D. Gregory, 2006, pp. 142-166.

Baylis y Smith: «*a way to formulate, implement, monitor and enforce social rules*», BAYLIS, John y SMITH, Steve (ed.): *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press, 2001, p. 20.

Hooghe y Marks: «*binding decision making in the public sphere*», HOOGHE, L. y MARKS, G.: «Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance», *The American Political Science Review*, 97 (2), 2003, p. 233.

Héritier: Gobernanza en sentido estricto, implica «*types of political steering in which non-hierarchical modes of guidance, such as persuasion and negotiation, are employed, and/or public and private actors are engaged in policy formulation*» (Héritier 2002: 185). HÉRITIER, A.: «New modes of governance in Europe: policy-making without legislating?», en HÉRITIER, A. (ed.): *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2002, pp. 185-206.

La gobernanza supone una transformación en el ejercicio del poder político tal como se desarrolla bajo el paradigma de gobierno, y que afecta de manera transversal a las tres dimensiones del juego político: movilización de las fuerzas políticas, concepción de las políticas públicas y conformación de las instituciones políticas (Porrás Gómez, cap. II).

Rhodes (1996): un proceso de formulación de políticas públicas donde actores de naturaleza pública comparten poder con actores de naturaleza privada. RHODES, R.: *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, XLIV, 1996, pp. 652-67.

Kooiman: cambio hacia una formulación de la autoridad pública más horizontal, con pautas como la co-regulación, la co-producción, la gestión cooperativa o las alianzas público-privadas. KOOIMAN, J.: «Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity», en KOOIMAN, J. (ed.): *Modern Governance*. Londres: Sage, 1993, pp. 35-48.

Modelo de gestión de asuntos complejos. PIERRE, J. y PETERS, G.: *Governance, Politics and the State*. Londres: MacMillan, 2000. PIATTONI, S.: «Informal Governance in Structural Policy», *Perspective on European Politics and Society*, 7 (1), 2006, pp. 56-74.

Blanco y Gornà (2006), siguiendo el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, establecen tres ejes en torno a los cuales se articulan los procesos de gobernanza: (A) En primer lugar, el reconocimiento, la aceptación y la integración de la *complejidad* como un elemento intrínseco del proceso político.

(B) En segundo lugar, un ejercicio del poder a través de la *participación* de actores diversos, tanto públicos como privados, en un marco de redes plurales (la metáfora de la red implica una idea de actores múltiples que interactúan sin un centro bien definido). (C) Finalmente, los elementos anteriores condicionan una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, implicando la adopción de nuevas funciones y la utilización de instrumentos originales de gestión, asimilados en parte a la *Nueva Gestión Pública*. BLANCO, I. y GOMÀ, R.: «Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma», *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 2, 2006, pp. 11-27.

La noción de metagobernanza, entendida como el gobierno de la gobernanza (WHITEHEAD, 2003: 11; JESSOP, 2004: 62; BELL Y PARK, 2006: 63); WHITEHEAD, M.: «In the Shadow of Hierarchy': metagovernance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands», *Area*, 35, 1, 2003, pp. 6-14. BELL, Stephen y PARK, Alex: «The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales», *Journal of Public Policy*, vol. 26, núm. 1, Jan.-Apr. 2006, pp. 63-83.

Jessop concibe una forma de «metagobernanza en sentido estricto», a la que llama «*collibration*» (2004: 62), que implica «the organization of the conditions for the governance in its broadest sense» (2003: 107), con el propósito de «to modify the relative weight and targets of exchange, hierarchy and networking in the overall coordination of relations of complex interdependence» (2004: 62). Jessop,

B.: «Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance—Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood», en BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 49-74.

JESSOP (2004: 70-71) y SØRENSEN (2006: 101), conciben la metagobernanza como: «Proceso por el cual un *ente gubernamental* (es decir, un ente que tiene una legitimidad fundada en el poder soberano) encuadra, inspira, apoya o controla *redes de gobernanza* (y no ya estructuras de gobierno o de mercado), independientemente de la escala a que estas redes de gobernanza operen, con el propósito de avanzar objetivos políticos de interés general». JESSOP, B.: «Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance—Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood», en BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 49-74. SØRENSEN, Eva: «The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance», *The American Review of Public Administration*, 36, 1, 2006, pp. 98-114.

La gobernanza multinivel podría concebirse de manera estricta como un supuesto específico de gobernanza que implica estructuras donde los actores se sitúan en múltiples niveles de poder. Así se la ha definido «a system of increased interdependence of governments operating at different territorial levels and non-governmental actors» (Bache y Flinders 2004: 3). BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.): *Multilevel governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

La definición más ampliamente aceptada del término gobernanza multinivel la encontramos en G. MARKS (1993: 392): «a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers». Por su parte, BACHE y FLINDERS (2004: 3) restringen el ámbito semántico proporcionado por Marks al requerir que, además, exista un elemento de participación de actores privados: «The multilevel concept contained both vertical and horizontal dimensions. Multilevel referred to the increased interdependence of governments operating at different territorial levels, while governance signalled the growing interdependence between governments and non-governmental actors at various territorial levels». MARKS, G.: «Structural policy and multi-level governance in the EC», en *The state of the European community*, vol. 2, *The Maastricht debates and beyond*, editado por CAFRUNY, A. y ROSENTHAL, G., 1993, pp. 391-410. BOULDER, CO: Lynne Rienner.

Fuente: PORRAS GÓMEZ, Antonio-Martin: *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015.

## 7. Bibliografía

### 7.1. Referencias bibliográficas de la conferencia de Antonio Nadales

JESSOP, Bob: «Governance, governance failure, and meta-governance», Seminario internacional *Policies, governance and innovation for Rural Areas*, Universidad de Calabria, 2003.

*La Gobernanza europea. Un Libro Blanco*, Comisión europea 2001.

LEVI-FAUR, David (ed.): *Oxford Handbook of Governance*, Oxford UP, 2012.

LONGO, Francisco y ECHEVARRÍA, Koldo: *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas*. CLAD, 2000.

MAJONE, Giandomenico: «Non-majoritarian Institutions and the limits of democratic governance: a political transaction-cost approach», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 157, num. 1, 2001.

MARZELAY, Michael y GALLEGO, Raquel: «From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change», *Governance*, 2005.

MAYNTZ, Renate: «La teoria della *governance*: sfide e prospettive», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, num. 1, 1999.

MAYNTZ, Renate: «El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, num. 21, 2001.

MOORE, Mark H.: *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard UP, 1995 (cast. Paidós).

OFFE, Claus: *Contradictions of the welfare state*. Londres: Hutchinson, 1984.

PETERS, Guy: «Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 2007.

PIATTONI, Simona: *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford UP, 2010.

PORRAS GÓMEZ, Antonio-Martín: «Metagovernance and control of multilevel governance frameworks: the case of the EU structural funds financial execution», *Regional & Federal Studies*, núm. 24, p. 2, 2014.

PORRAS GÓMEZ, Antonio-Martín: *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015.

PORRAS NADALES, Antonio: *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Trotta, 2014.

SCHARPF, Fritz W.: «European governance: Common concerns vs. the challenge of Diversity», Jean Monnet Working Papers, 6/2001.

STOKER, Gerry: *Governance as theory: five propositions*, UNESCO, 1998.

## 7.2. Referencias bibliográficas en el desarrollo del informe

BORETTO, Mónica: «Softlaw. Nuevos enfoques para el desarrollo progresivo del derecho internacional de la propiedad intelectual», *Revista Arsboni et aequi*, año 8, num. 2, 2012, pp. 81-144.

GODET, Michel: «Prospectiva estratégica, problemas y métodos», *Cuadernos de Lipsor*, num. 20. San Sebastián-París: Prospectiker (Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia)-Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique (CNAM), París <<http://www.prospektiker.es/prospectiva/caja-herramientas-2007.pdf>>.

PARRA RAMÍREZ, Esther: «Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas», *Administración & Desarrollo*, 37 (51), 2009, pp. 153-160.

PORRAS NADALES, Antonio: *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza y gobermedia*. Edt. Trotta, 2014.

PATO LORENTE, Ignacio: «La Gobernanza para la Salud en el Siglo XXI», estudio conducido por la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, *Revista e-salud.com*, vol. 7, num. 28, 2011.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, 2014 <[http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva\\_web/grupos\\_trabajo/impl\\_lrsal/00\\_Guia\\_practica\\_LRSAL.pdf](http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/grupos_trabajo/impl_lrsal/00_Guia_practica_LRSAL.pdf)>.



Centro de Estudios Andaluces  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**