

APROXIMACIÓN CRÍTICA AL DISCURSO DE LA GOBERNANZA URBANA CONTEMPORÁNEA

Sociología Urbana

Coordinador: Víctor Urrutia

Primera sesión: Gobiernos locales y gobernanza urbana

Marc Pradel Miquel

marcpradel@ub.edu

Universitat de Barcelona

Departament de Teoria Sociològica, filosofia del dret i metodologia de les ciències socials

Abstract: La gobernanza urbana es un término cada vez más utilizado para designar una nueva forma de gestión local basada en la participación del máximo de actores y el consenso entre éstos para generar crecimiento económico y cohesión social. Sin embargo el término no tiene una definición unívoca y contiene una dimensión normativa y una analítica. El artículo analiza las dos dimensiones del concepto y propone un análisis crítico del concepto haciendo hincapié en el papel de la ciudadanía en los procesos de gobernanza.

Palabras clave: gobernanza urbana, cohesión social, competitividad, sociedad civil, exclusión social, partnership

Introducción

El concepto de *urban governance* o gobernanza urbana es una noción imprecisa con un amplio abanico de definiciones y utilizaciones en diferentes contextos y países. En líneas generales, es un concepto cada vez más utilizado tanto en la investigación urbana como en la política para designar otra forma de gestionar las ciudades y regiones metropolitanas. Este artículo parte de la base que ha aparecido un discurso sobre la gestión política local en el que la gobernanza juega un papel clave. La aplicación práctica de este discurso de la gobernanza ha significado la aparición de nuevas formas de regulación del ámbito local en las áreas urbanas industrializadas europeas.

El contexto en el que, a partir de la segunda mitad de los noventa, empieza a aparecer el concepto explica en gran parte sus características básicas. La crisis del Estado del bienestar y los procesos de desregulación de los años ochenta generaron una serie de cambios estructurales que afectan a la

gestión urbana. Estos cambios se pueden sintetizar en tres: en primer lugar ha habido cambios en las interrelaciones entre los ámbitos local, regional, nacional y supranacional del Estado. El Estado-nación ha cedido espacio a los ámbitos subnacionales, a la vez que se configuraban formas supranacionales de toma de decisiones (en Europa la UE). En segundo lugar, cambios en las interrelaciones entre actores e instituciones de las esferas del Estado, el mercado y la sociedad civil, así como los límites entre estas tres esferas. Cada vez es más difícil diferenciar a los distintos actores y situarlos en un ámbito concreto, debido a que se interrelacionan y se mezclan. El tercer cambio se refiere precisamente a la aparición de nuevas formas de organización entre instituciones: *partnerships* público-privados, comunidades políticas transnacionales, redes transnacionales etc.). Estos cambios se pueden resumir en una descentralización del poder político, tanto verticalmente (entre ámbitos de administración) como horizontalmente (entre una red de actores públicos y privados que sustituyen al estado centralizado de la etapa keynesiana). Para entender las razones que producen estos cambios hay que analizar brevemente cómo estos se produjeron.

Tal y como apunta Brenner (2004), desde su creación los Estados están en reestructuración continua, sufriendo ajustes y cambios en su estructura según el desarrollo del proceso capitalista. Dependiendo del contexto histórico, las ciudades han jugado un papel más o menos relevante. El impulso del modelo fordista-keynesiano durante la segunda mitad del siglo XX trajo pareja la consolidación de las grandes regiones metropolitanas, en las que se situaban las grandes empresas manufactureras. Los Estados europeos se basaban en jerarquías burocráticas centralizadas que permitían un contexto nacional para la producción y para la existencia de un consumo colectivo estandarizado. El estado-nación desarrollaba políticas redistributivas regionales con el objetivo del crecimiento industrial en todo el territorio a través del estímulo de la demanda. Las políticas regionales y sociales estaban centralizadas y tenían un carácter estándar.

Con la crisis económica de 1973 se inicia un periodo de cambio y reestructuración de los Estados que lleva a buscar nuevas fórmulas de crecimiento económico. La crisis significa un cambio de paradigma en el campo de la economía en dos sentidos. En primer lugar los gobiernos abandonan las perspectivas keynesianas que parten de la demanda y adoptan una perspectiva que parte de incentivar la oferta basada en el monetarismo. En segundo lugar se pasa de una perspectiva macroeconómica a una perspectiva que tenga en cuenta la microeconomía. Durante la década de los ochenta se consolida una reestructuración económica y estatal que desmantela parte de las políticas redistributivas estatales. En muchos Estados se impone la austeridad fiscal y el monetarismo, de manera que los gobiernos locales dependen más de su propia base fiscal para financiar sus actividades regulatorias. A la vez las grandes regiones industriales reenfocan su actividad y se configuran como ciudades financieras dentro de una red transnacional que conecta las finanzas europeas e internacionales.

Así, las regiones metropolitanas pasan a formar parte de una estrategia estatal basada en la ciudad como elemento clave para la competitividad económica nacional. La mayor autonomía del ámbito local hace que aparezcan nuevas políticas de desarrollo local que buscan nuevas formas de participación público-privada.

Todo este proceso conlleva también un aumento importante de las desigualdades sociales que aparecen dentro de las regiones metropolitanas debido al nuevo modelo productivo basado en la flexibilidad y la desregulación del mercado de trabajo. A la vez, la desregulación a nivel nacional del comercio y las finanzas internacionales conlleva la creación de organismos transnacionales que crean sistemas de regulación de carácter global. En el contexto europeo el organismo emergente más relevante es la Unión Europea.

A partir de los años ochenta, la participación público-privada a nivel local y regional estaba bien consolidada y había significado un aumento de la importancia de los actores privados, es decir del mercado, como actor en los procesos de gestión. La gestión política partía del llamado consenso de Washington basado en la liberalización del comercio, privatización y desregulación¹. A lo largo de la década de los noventa se hacen patentes los límites de las políticas puramente neoliberales del consenso de Washington y reaparece la necesidad de la intervención estatal (Leubolt et al., 2007; Mayer, 2003). En este mismo sentido, en el ámbito nacional las crisis financieras y las desigualdades sociales crecientes hacen aparecer nuevas propuestas que incluyen un componente social. Se empieza a hablar así del liberalismo de rostro humano o de la tercera vía, que pone énfasis en la necesidad de la existencia de cohesión social para que se de un crecimiento económico sostenido. En este sentido el Banco Mundial adopta la perspectiva del capital social (Mayer, 2003). Desde esta perspectiva se persigue crear políticas que mejoren la implicación del mercado y de la sociedad civil para compensar los déficits generados por el mercado. La idea de fondo es que las interrelaciones de los individuos en un territorio generan valor económico y social, es decir, mayor competitividad y cohesión social.

Con estos enfoques como telón de fondo los gobiernos locales empezaron a buscar mecanismos de regeneración urbana que perseguían dos objetivos. En primer lugar atraer la inversión privada, es decir crecimiento económico y sitios de trabajo. En segundo lugar, crear fórmulas que suavizaran las crecientes desigualdades sociales dentro de las ciudades. Los gobiernos de las ciudades y gobiernos regionales aumentan así su implicación en las políticas sociales (García, 2006) y aparece un

¹ El término ‘consenso de Washington’ es propuesto por John Williamson para definir la afinidad entre el FMI, el BM y otras entidades de política económica internacionales en torno a estos pilares de desregulación, privatización y comercio (Mayer, 2003).

amplio abanico de instituciones y actores que implementan la redistribución social en el ámbito local. Las políticas de desarrollo local se basaran así en movilizar las potencialidades intrínsecas de cada región a través de la participación de los agentes locales. Desde este enfoque se quiere profundizar en las interrelaciones entre administración, mercado y sociedad civil para fomentar el crecimiento económico y la cohesión social. Este modelo, impulsado por las instituciones económicas transnacionales como la UE o el Banco Mundial, se sintetiza bajo el concepto de “gobernanza urbana”. El concepto clave en este nuevo paradigma es la participación, que va ligada a todo un marco conceptual relativo a la importancia de activar otras formas de capital dentro de las ciudades, como el capital social (Mayer, 2003). A partir de esta síntesis se ha desarrollado un amplio debate sobre el significado del término y su utilidad como herramienta para entender la gestión urbana contemporánea.

Del discurso de la gobernanza a la gobernanza como concepto analítico

A grandes rasgos, el modelo de gestión que resume el concepto de “gobernanza urbana” pretende sustituir el acto de gobernar en un sentido clásico por una acción más activa que implique al conjunto de la sociedad en la toma de decisiones. De esta manera se superan las jerarquías impuestas por el Estado y se consiguen grandes consensos alrededor de la acción política. Este tipo de planteos se ha configurado como un paradigma de gestión para las ciudades europeas que están impulsando nuevos modelos de gestión para asegurar su competitividad frente a las otras ciudades sin que eso repercuta en su “cohesión social” interna. Estos nuevos modelos parten de la idea de la implicación del conjunto de la sociedad en la gestión local a través de la apertura del proceso de toma de decisiones del mayor número posible de actores y del consenso entre ellos. Los actores que entran a formar parte del proceso de toma de decisiones provienen de las tres esferas que se han mencionado anteriormente: mercado, estado y sociedad civil.

Los organismos supranacionales han sido unos de los más importantes promotores de estas nuevas formas de gestión. En el contexto Europeo la UE ha tenido un papel determinante en impulsar este tipo de prácticas. Según la UE, este nuevo modelo de gestión traerá crecimiento económico a la vez que la cohesión social. Así pues, el concepto de gobernanza urbana forma parte de una retórica política en torno a la gestión urbana que permite una serie de prácticas de gestión innovadoras. La aplicación de este modelo, no obstante, tiene una doble cara, dado que las prácticas y los discursos que las sostienen a menudo acaban siendo contradictorios (Swyngedouw, 2005). El análisis crítico del discurso de la gobernanza debe consistir en demostrar los resultados reales de los procesos de gobernanza urbana.

A pesar de los análisis críticos desde la academia, el discurso de la gobernanza ha venido siendo utilizado por todas las administraciones. Este discurso constituye un nuevo paradigma de gestión en torno a la gobernanza que genera modelos de gobernanza urbana que, aunque diferentes entre sí, tienen elementos en común. Estos nuevos modelos de gestión parten del supuesto que estos nuevos sistemas de regulación generarán un círculo virtuoso, en el cual se dé crecimiento económico, cohesión social y mayor democracia, para la región o ciudad que la aplique. El modelo prevé un mayor dinamismo al esquivar las jerarquías burocráticas administrativas, a la vez que esquiva los efectos perniciosos del mercado. En resumen, el modelo permite pasar de las prácticas estatales tradicionales de toma de decisiones a prácticas propias del mercado, basadas en la competencia y la eficiencia, a la vez que a prácticas basadas en la participación de los ciudadanos. Las bases ideológicas de estas propuestas se pueden situar alrededor de la ‘tercera vía’ promovida por Giddens y llevada a la práctica por los gobiernos laboristas de Tony Blair a partir de la segunda mitad de los noventa. Desde un punto de vista económico, se vuelve a la economía institucionalista (Amin, 2003) para buscar los factores de éxito y de desarrollo local. Desde el punto de vista político se busca la creación de grandes consensos en el ámbito local. Partiendo de esta base, la gobernanza urbana presenta tres grandes activos políticos (Geddes, 2006):

- a) Se basa en el consenso entre los actores implicados: sea cual sea el ámbito de aplicación de una política, la gobernanza permite la participación de un gran número de actores que tienen que ponerse de acuerdo.
- b) Promueve el crecimiento económico a la vez que la cohesión social: la participación de diferentes actores y la capacidad de decisión de la sociedad en su conjunto hace que haya esta conjunción: los ciudadanos ganan derechos de participación y están más integrados.
- c) Permite combinar la democracia representativa con la democracia participativa y hacer más profunda la implicación del conjunto de la sociedad en la aplicación de políticas.

Un análisis de los modelos de gobernanza debe dar cuenta de la medida en que estos modelos proveen o no a la sociedad de estos tres activos políticos. El análisis de las estructuras y los procesos de los modelos de gobernanza analizan las relaciones de poder entre actores dentro de los *partnerships*. Una perspectiva sociológica añade los elementos informales y los contextos institucionales como variables relevantes a la hora de analizar los modelos.

Utilizado de esta manera, el concepto de gobernanza presenta un gran potencial analítico, al permitir la descripción de los mecanismos de gestión local contemporáneos. De esta manera, el concepto de gobernanza tiene una doble dimensión analítica y normativa, es decir, una dimensión que englo-

ba los procesos reales y otra que incluye lo que idealmente se espera de ella desde el discurso político.

Desde un punto de vista académico, el concepto es aún tentativo (Pierre, 2005) y ha sido utilizado en los últimos años desde varias disciplinas de las ciencias sociales para dar cuenta de las nuevas prácticas de gobierno que están emergiendo, fruto de cambios de las estructuras estatales y la aparición de nuevas estructuras supranacionales. La globalización y la reestructuración del Estado capitalista forman parte de esta coyuntura que potencia los ámbitos de decisión subnacionales a la vez que aparecen procesos de toma de decisiones supranacionales en los que el Estado se ve inmerso. A priori, esta acepción analítica del término gobernanza permite analizar estos procesos sin tener en cuenta los resultados óptimos que la dimensión normativa le supone.

Pero, ¿qué define al modelo de la gobernanza urbana? Desde un punto de vista genérico la gobernanza hace referencia a “la manera de gobernar”, es decir, la forma en como se toman las decisiones colectivas, el sistema de regulación imperante en una sociedad (Le Galès, 1998). Siguiendo este punto de vista, podemos hablar de “regímenes de gobernanza urbana” para analizar los sistemas de regulación en un momento histórico dado. Brenner (2004) sigue este procedimiento distinguiendo diferentes regímenes de gobernanza como el keynesiano o el neoliberal. Sin embargo, la mayoría de autores hablan de la gobernanza como un elemento nuevo que se puede distinguir claramente de las formas de gobernar anteriores. Desde este otro punto de vista la “gobernanza urbana” aparece a partir de la segunda mitad de los años noventa y sirve para resumir y conceptualizar el sistema de regulación emergente y cada vez más complejo que se está generando en ese momento en los países pertenecientes a la Unión Europea. Como ya se ha dicho, esta perspectiva nace en un contexto en el que los territorios subnacionales y los supranacionales tienen una importancia creciente como actores políticos. A la vez, hay también una diferenciación horizontal de actores: se multiplican los actores del mercado y de la sociedad civil que entran a participar en la toma de decisiones junto con el Estado (Keating, 1998). Las estructuras emergentes de este contexto se sintetizan bajo el concepto “gobernanza” que de esta forma pasa a tener un sentido muy amplio. El concepto incluye varias ideas clave:

- Es un sistema de regulación formado por un conjunto de mecanismos de gestión de la sociedad en los cuales participan un gran número de actores colectivos. Estos mecanismos pueden estar más o menos institucionalizados dependiendo de varios factores como los temas alrededor de los que se constituyan, la diversidad de actores etc.
- Los actores que participan son interdependientes y organizados en redes. Entre estos actores hay instituciones estatales, agentes privados (mercado) y agentes de la sociedad civil. Igualmente pue-

de haber actores de diferentes ámbitos o escalas (actores locales, regionales, nacionales o supranacionales). Los diferentes actores tendrán más o menos peso según como se hayan constituido los mecanismos que conforman el sistema de gobernanza

- Hay múltiples escalas o ámbitos en las que operan estas redes de actores: desde la escala supranacional (Unión Europea) a la escala local. Las decisiones se toman también a distintas escalas.

Estas características ilustran un panorama de gestión que se ha vuelto más complejo, en el cual se multiplican el número de actores y de mecanismos de gestión, así como las escalas o niveles en las que estos actores operan. La idea central del concepto de gobernanza es la de la red de actores de todo tipo, red que sustituye al gobierno tradicional, en el que el Estado era el impulsor e implementador único de las políticas. En este sentido, desde un punto de vista más concreto y siguiendo a Rhodes (1997), se puede definir la gobernanza como ‘redes interorganizacionales y autoorganizadas’ que destacan por cuatro características (Elander, 2002):

- Interdependencia entre organizaciones, incluidas organizaciones no estatales. Los límites entre sector público, sector privado y sociedad civil cambian y se vuelven más opacos.
- Hay una interacción continua entre los miembros de la red de actores debido a la necesidad de intercambiar recursos y negociar fines compartidos.
- Las interacciones siguen unas reglas del juego basadas en la confianza y reguladas por unas normas negociadas y aceptadas por los participantes en la red de actores
- Las redes son autoorganizadas y por lo tanto autónomas del Estado. Aunque el Estado no tiene soberanía sobre estas redes, puede dirigirlas indirectamente y de forma imperfecta

La existencia de los nuevos mecanismos de gobernanza se deben a diferentes cambios respecto a la concepción de la acción política. En primer lugar, las estructuras, métodos e instrumentos de gestión tradicionales se consideran fallidos u obsoletos, y se considera la burocracia estatal como un obstáculo. Como alternativa aparecen nuevas formas de actividad socio-política en las que las normas y los sistemas de mediación de intereses aún no están establecidos de una forma clara. Dentro de estos nuevos sistemas los temas son de gran interés para los actores involucrados, sean estos públicos y privados, y estos actores parten de la creencia que la convergencia en los objetivos e intereses permite una sinergia positiva, es decir, una forma de actuar en la que todos los actores ganan.

En la medida en que la gobernanza resume la interacción entre una constelación de actores, el concepto de *Partnership* se convierte en central para el estudio empírico de la gobernanza. Así, mientras la gobernanza se refiere al conjunto de mecanismos de gestión, el *partnership* es la forma concreta que toman muchos de estos mecanismos. En muchas ocasiones el *partnership* sintetiza en un

ámbito concreto el modelo de la gobernanza urbana, juntando actores vinculados a un ámbito político, creando unas reglas de juego y buscando objetivos comunes.

Desde un punto de vista sociológico la gobernanza adquiere un sentido más amplio que el estrictamente político. En este sentido se entiende 'gobernanza' como el proceso de coordinación de diferentes grupos sociales e instituciones para conseguir objetivos particulares, discutidos y definidos colectivamente en ambientes inciertos y fragmentados. Así pues, la gobernanza no hace solamente referencia a procesos políticos en ámbitos concretos, sino que incluye todas las instituciones, redes, directivas, regulaciones normas, usos sociales y políticos, actores públicos y privados, que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político a su orientación a su capacidad de dirigir y su capacidad de proveer de servicios y garantizar su legitimidad (Le Galès, 2002). Así, la llamada sociología de la gobernanza adopta una perspectiva institucional siguiendo una línea de pensamiento que intenta integrar los cambios económicos, políticos y sociales a diferentes escalas y privilegiando el territorio. Esta perspectiva sigue las aproximaciones de Max Weber y de Karl Polanyi que se pueden incluir dentro de una línea de economía política (Le Galès, 2002). Desde esta perspectiva se han analizado los factores determinantes en el éxito de las medidas sociales y políticas contra la exclusión social y la pobreza.

Desde la ciencia política el término se ha utilizado para analizar diferentes aspectos de la vida política, casi siempre desde la escala nacional. Así, la gobernanza ha sido un concepto ampliamente utilizado en esta disciplina, que ha desarrollado una línea significativa de investigación. El colectivo Eurogov ha analizado en detalle las diferentes dimensiones a las que se ha prestado atención desde la ciencia política a la hora de analizar la gobernanza (Treib et al., 2005). Desde esta disciplina se han estudiado los procesos de gobernanza organizados a través de *partnerships* prestando atención a las estructuras de estos acuerdos publico-privados, a los procesos dentro de estas estructuras, o a los resultados de estos procesos en forma de leyes o programas de actuación. Los diferentes análisis han centrado su interés en diferentes aspectos concretos de cada una de estas dimensiones. El cuadro que se presenta a continuación muestra la relación de centros de atención según se analicen procesos, estructuras o resultados.

Dimensiones en el análisis de la gobernanza urbana	
Análisis de resultados de los procesos de gobernanza	
1	¿Resultado de la ley o política: es vinculante o flexible?
2	¿Implementación: Hay libertad a la hora de implementar la política o la implementación está muy regulada o pactada?
3	¿Existen sanciones en el caso de incumplimiento de la ley?
4	¿La ley establece procedimientos o objetivos materiales?
5	¿Hasta que punto se tiene en cuenta el contexto local?
Análisis de los procesos de gobernanza	
6	¿Qué constelación de actores hay en el proceso de toma de decisiones
Análisis de las estructuras de gobernanza	
7	¿Qué relación de fuerzas hay entre los actores que participan?
8	¿Que estructura de poder político? Como influye en el proceso de toma de decisiones?
9	¿Que grado de institucionalización de mecanismos hay? Son permanentes o ad hoc?

Fuente: Eurogov, 2004

El punto en común de casi todos los enfoques es que analizan la relación entre intervención estatal y autonomía social y cada enfoque pone énfasis en una faceta de esta relación (Treib et al., 2005). Mientras que las perspectivas políticas ponen énfasis en la diferencia entre público y privado, la perspectiva sociológica se interesa por qué actores privados y la relación de poder entre ellos dentro de un marco definido. Así pues, tanto la perspectiva sociológica como la perspectiva política sirven para entrever de forma intuitiva un primer esquema de análisis de los mecanismos de gobernanza que tenga en cuenta las estructuras y las relaciones de poder entre actores, así como los mecanismos formales e informales a través de los cuales estas relaciones se asientan y tienen continuidad.

La otra cara de la gobernanza: hacia un análisis crítico del discurso de la gobernanza

Diferentes autores (Elander, 2002; Geddes y Benington, 2001; Gerometta et al., 2005; Moulaert et al., 2005; Swyngedouw, 2005) se han propuesto analizar los resultados reales de este paradigma de gestión a través del análisis de casos empíricos, ya sea análisis de políticas o programas concretos o de la evolución de los territorios en los que se han aplicado estas políticas. Las políticas locales en el Reino Unido han sido analizadas por múltiples autores debido a que fue uno de los primeros países en los que los nuevos paradigmas de gestión fueron aplicados a través de la administración Blair.

La agenda de investigación propuesta por estos autores se centra en analizar los procesos de toma de decisiones y las estructuras de las que parten estos procesos. Así pues el análisis se basa en tener en cuenta las relaciones de poder entre los actores tanto en la estructura de toma de decisiones como durante el proceso del *policy-making*. El punto de partida de estos autores es la creencia que el discurso integrador y participativo del paradigma de la gobernanza choca en la realidad con unas prácticas muy alejadas de estos principios. Swyngedouw da cuenta de cómo el paradigma de la gobernanza no es coherente internamente al invocar la participación y fomentar la articulación de relaciones entre Estado y sociedad civil a través de vías potencialmente democratizadoras, el modelo también redefine y resitua el significado de ciudadanía y de participación política. Es decir, hay una tensión entre la voluntad democratizadora de la gobernanza y las prácticas autocráticas que genera.

Así pues, una línea de análisis problematiza los nuevos modelos de gobernanza haciendo énfasis en sus credenciales democráticas. Un primer paso para el análisis de los modelos de gobernanza es ver las tipologías de actores que actúan, estableciendo las correlaciones de fuerzas entre sociedad, mercado y Estado dentro de los modelos. Así, hay que tener en cuenta como se articulan estado, mercado y sociedad civil en un contexto de economía capitalista.

En segundo lugar, el proceso participativo prometido por el paradigma de la gobernanza no está sometido a unas formas claras, de manera que se puede convertir fácilmente en una práctica discursiva que no tiene correlación con las prácticas reales. Un segundo elemento de análisis es el marco regulador del modelo de gobernanza. La ausencia o presencia de reglas formales de participación es importante debido a que es a través de estas reglas que se estipula la legitimidad para entrar dentro de los procesos de toma de decisión:

“Las formas de gobernanza basadas en redes (aún) no tienen formas codificadas y regulaciones que den forma o definan la participación e identifiquen los dominios o arenas exactas de poder” (Swingedouw, 2005:1999).

A partir de esta concepción Swingedouw propone el estudio de cinco elementos para estudiar la legitimidad democrática de los procesos de gobernanza. Estas propuestas sirven tanto para estudiar un caso concreto (*partnership*) como para estudiar un régimen general de gobernanza urbana. El cuadro que se presenta a continuación resume en cinco preguntas el proceso de investigación sobre la democracia en los nuevos modelos de gestión.

Seis preguntas para analizar los modelos de gobernanza
Estatus: ¿Quién puede participar? ¿Quién lo decide?
Legitimidad: ¿A quien representan los actores elegidos?
Responsabilidad: ¿Quién se responsabiliza de las decisiones tomadas?
Legitimación: ¿Cómo se legitima el proceso?
Ámbito: ¿En qué ámbito geográfico trabaja el modelo?
Orden: De qué orden es la gobernanza?

El primer elemento hace referencia a las titularidades de los actores que participan. La elección de grupos sociales o agentes individuales que participan en el proceso no es neutral y por lo tanto hay que tener en cuenta quien decide la posibilidad de participación, así como otros factores como la fortaleza de los diferentes actores para reclamar su capacidad para participar. En un sentido similar, se puede analizar quien no participa en el proceso y porqué, teniendo en cuenta que puede haber actores que se autoexcluyan del proceso como estrategia, o que sean ignorados y no puedan participar. Ante el hecho que se articulan actores de primer y segundo orden (por ejemplo actores a los que se consulta sin que su opinión sea vinculante), muchos actores colectivos, a menudo pertenecientes a los movimientos sociales se autoexcluyen del proceso de participación.

El segundo elemento se refiere a la estructura de representación de los distintos actores que participan. No se trata del papel de cada actor dentro de la red si no las estructuras internas de cada uno de los actores y el compromiso de estas estructuras con la democracia. En las organizaciones de la so-

ciudad civil los mecanismos de representación varían mucho de una a otra organización y no están codificados.

El tercer elemento está directamente relacionado con los otros dos y se pregunta por la responsabilidad, es decir, quien se responsabiliza y asume las acciones tomadas. El paradigma de la gobernanza nos responde que en la medida en que se trata de acuerdos entre actores la responsabilidad es asumida por todos los agentes participantes, los cuales representan al conjunto de la sociedad. En realidad, no obstante, el sistema de representación no está claro, cosa que lleva a procesos poco transparentes de toma de decisiones. Esto lleva a preguntarnos por el cuarto elemento, la legitimación del proceso. Los mecanismos de legitimación de las políticas e intervenciones dista mucho del de la democracia representativa, y acaba dependiendo de la codificación lingüística, es decir de las prácticas discursivas en torno a la gobernanza. Las estrategias discursivas para legitimar las prácticas políticas también son importantes a la hora de analizar el modelo de gobernanza.

Las dos últimas preguntas hacen referencia a los ámbitos y los órdenes de gobernanza. Por ámbitos de gobernanza se entiende la escala geográfica en la que actúa el modelo de gobernanza. La constelación de actores y sus interacciones cambian según se opere a una escala local, regional, o transnacional. El reescalamiento geográfico, ya sea hacia el ámbito subnacional o supranacional, no es neutra ya que permite que determinados actores emerjan y se consoliden, mientras que marginan a otros que ven mermado su papel o son excluidos del proceso. Los órdenes de gobernanza, conceptualización de Jessop y Kooiman (Jessop, 2004), hacen referencia a la importancia del modelo, distinguiéndose tres tipos de gobernanza: metagobernanza, gobernanza de primer orden, y gobernanza de segundo orden (Swyngedouw, 2005). La primera hace referencia al conjunto de instituciones y acuerdos que generan los grandes principios sobre los que se definen y sustentan las ideas de gestión, por ejemplo la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio, etc. La gobernanza de primer orden se asocia con la codificación y formalización de estos principios mientras que la gobernanza de segundo orden hace referencia a su implementación. Este esquema, ofrecido por Swyngedouw pero seguido a grandes rasgos por otros autores, permite trazar un análisis del compromiso democrático del paradigma de la gobernanza urbana.

Paralelamente a este tipo de análisis, el estudio de los regímenes de gobernanza urbana va ligado a la relación entre gobernanza e inclusión social. El paradigma dominante de gestión prevé que una mayor participación en la vida política reduce la exclusión social al abrir a la ciudadanía la posibilidad de la gestión de lo público. Un foco importante de análisis, de interés más estrictamente sociológico, debe consistir por lo tanto en cuestionarse cuál es la aportación de la gobernanza en la lucha contra la exclusión social.

El nuevo discurso de la gobernanza también contiene también un discurso alrededor de la pobreza y la desigualdad sociales. Dentro del marco conceptual del discurso dominante, la gobernanza urbana va ligada al concepto de ‘cohesión social’ un término definido de forma vaga para resumir la idea que hacen falta un orden y equilibrio sociales para asegurar la competitividad. Otros términos cada vez más utilizados han sido el de capital social² y los de exclusión e inclusión sociales. Este conjunto de términos refleja una nueva manera de problematizar las desigualdades sociales. Una vez más, nos encontramos con un conjunto de términos tentativos que siguen bajo examen por parte de la academia pero que han entrado a formar parte del discurso y prácticas políticas. Aunque en este artículo no se analizan a fondo estos conceptos, si hay que señalar que también contienen una dimensión normativa que rige las políticas sociales locales contemporáneas. Estas políticas se centran en la activación de los recursos individuales y de las potencialidades de la comunidad a través de sus redes sociales. La idea de partida de este enfoque es la de superar los fallos del mercado y del estado en la gestión de políticas sociales a través de un modelo que genere igualdad social a través de igualar las oportunidades y ‘activar’ las potencialidades de los individuos y las comunidades para superar las dificultades. Esta es la óptica que adoptó el primer gobierno laborista de Tony Blair (Harloe, 2001) y la óptica que la UE ha dado a la política social europea (García et al., 2004).

Conclusión: nuevas líneas de investigación

El análisis crítico del discurso de la gobernanza y de las prácticas políticas que se le asocian es una corriente emergente dentro de la sociología urbana. La mayoría de estos estudios se han centrado en el rol de la sociedad civil como agente impulsor de prácticas contra la exclusión social. Este tipo de enfoque construyen también un modelo normativo alternativo sobre la gobernanza urbana. Así, se habla de gobernanza democrática (García, 2006; Gerometta et al., 2005). Se concibe sociedad civil como la suma de todas las fuerzas sociales y relaciones que no pueden entrar dentro del mercado ni del estado. Esta concepción parte de que es en el espacio de la sociedad civil donde puede aparecer la acción transformadora e innovadora, y donde las relaciones de poder pueden ser cuestionadas³.

² Es importante señalar que el concepto de capital social hoy dominante proviene de las concepciones de Coleman y Putnam que parten de la economía neoclásica y que entienden el capital social como un tipo de capital que tienen las comunidades y no los individuos (Harloe, 2001). En esta concepción no entra la posibilidad de un capital social diferencial debido a la estructura de clases. Por lo tanto, el concepto no tienen nada que ver con la conceptualización de Pierre Bourdieu

³ Esto no significa, sin embargo, que las aportaciones de la sociedad civil sean intrínsecamente positivas y transformadoras. Las redes de reciprocidad propias de la sociedad civil pueden tomar muchas formas. La mafia es también un ejemplo de organización que puede ocupar el espacio de la sociedad civil, basándose enteramente en redes de reciprocidad (Mingione, 1993). Lo que define a la sociedad civil es la libre adhesión, contrariamente a la adhesión a institucio-

El discurso de la gobernanza, aunque entiende la sociedad civil de una forma más harmónica y ausente de conflicto (Mayer, 2003), contiene la idea que solamente la participación de la sociedad civil en la gestión urbana conseguirá un modelo virtuoso donde cohesión y competitividad vayan unidos. Al menos teóricamente, a través de la sociedad civil se consigue la legitimidad de la toma de decisiones. Este planteamiento ha llevado a que algunos actores de la sociedad civil ganen importancia dentro de los procesos de toma de decisión mientras que otros han perdido importancia. El análisis crítico de la gobernanza como mecanismo de lucha contra la exclusión se basará, por lo tanto, en analizar su potencial en relación a la sociedad civil dos direcciones distintas:

- Como catalizador o constrictor de oportunidades democráticas y de obtención de derechos de los ciudadanos a través de nuevas formas de gestión más horizontales, en las cuales la sociedad civil juega un papel importante.
- Como contexto que constriñe o impulsa la creatividad social por parte de la sociedad civil en su lucha contra la exclusión social y la pobreza.

Las dos dimensiones están profundamente entrelazadas. La primera dimensión está muy relacionada con las credenciales democráticas del proceso de gobernanza. Se trata de analizar, para un caso de estudio determinado, como los actores de la sociedad civil actúan dentro de los procesos en pos de conseguir más transparencia y la construcción de sistemas de gestión más democráticos. El segundo plano de análisis trata de analizar las iniciativas sociales contra la exclusión social en diferentes campos entendiendo la gobernanza como el contexto político en el que éstas se están dando. En este segundo sentido la gobernanza se aproximaría al concepto de Estructura de Oportunidad Política promovido por los autores que estudian los movimientos sociales. El análisis empírico de estos procesos debería permitirnos dilucidar qué elementos permiten iniciativas contra la exclusión social en un contexto local concreto, así como saber en qué medida las experiencias exitosas en un contexto concreto son o no exportables a otros contextos más generales. Sólo con una perspectiva institucional que ponga el acento en los condicionantes locales aprehenderemos que elementos son relevantes en la lucha contra la exclusión social en los contextos de gobernanza urbana contemporáneos. En cada caso es importante tener en cuenta el contexto histórico y geográfico en el que los procesos de gobernanza tienen lugar. A la vez, hace falta establecer un análisis comparativo (Pierre, 2005) que permita la construcción de contextos y situaciones tipo que den cuenta de los procesos de gobernanza en general.

nes totales (familia, clan tribu) propia de las sociedades premodernas (Gellner, 1995). Así, en la esfera de la sociedad civil una persona puede pertenecer a una organización sin que ésta la determine.

El objeto de estudio de esta perspectiva son las relaciones de poder entre actores y las innovaciones sociales que los diferentes actores lleven a cabo, esto es, el conjunto de cambios en las instituciones y en la agencia de los actores que permiten la inclusión social de determinados grupos (Moulaert et al., 2005). En este sentido, una innovación significa un cambio en las prácticas y en las estructuras de gestión, aunque las nuevas prácticas no tienen porque ser originales o nuevas: pueden ser antiguas prácticas en desuso ‘repescadas’ debido a su idoneidad en un contexto concreto. El estudio de estos elementos permitirá ver empíricamente qué forma toman las relaciones entre gobernanza, cohesión social y competitividad, centrándonos en el papel de los distintos actores y sus relaciones.

Este tipo de análisis permite dar cuenta de las relaciones de poder dentro de los sistemas de gestión urbana contemporáneos y del papel de la sociedad civil en el fomento de la integración social a través de la reivindicación de derechos y titularidades, y necesidades materiales. Un análisis comparado desde esta perspectiva permitirá ver que estructuras de gobernanza favorecen más las prácticas inclusivas y que tipo de políticas se pueden llevar a cabo en esta dirección. Igualmente, este tipo de análisis mostrará las constelaciones de actores y las prácticas que constriñen las prácticas democráticas y la lucha por una mayor igualdad social a escala local.

Bibliografía

- Amin, A. (2003), 'An institutionalist perspective on regional economic development', *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Brenner, N. (2004), 'Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe 1960-2000', *Review of International Political Economy*, 11 (3), 447-488.
- Elander, I. (2002), 'Partnerships and urban governance', *International Journal of Social science*, 54 (172), 191-204.
- García, M. (2006), 'Citizenship practices and Urban governance in European cities', *Urban Studies*, 43 (4), 745-765.
- García, M., Cardesa, A., y Pradel, M. (2004), 'The European employment strategy: An example of multi-level governance', *Working Papers in contemporary European studies*, (77).
- Geddes, M. (2006), 'Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism', *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1).
- Geddes, M. y Benington, J. (2001), *Local Partnerships and social exclusion in the European Union*, London and New York: Routledge.
- Gellner, E. (1995), 'The importance of being modular', a Hall, J.A., *Civil Society: theory, history, comparison*. Cambridge: Polity Press, 32-55.
- Gerometta, J., Häussermann, H., y Longo, G. (2005), 'Social innovation, and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city', *Urban Studies*, 42 (11), 2007-2021.
- Harloe, M. (2001), 'Social Justice and the City: The New 'Liberal Formulation'', *International Journal of Urban and Regional Research*, 25 (4), 889-897.
- Jessop, B. (2004), 'Spatial fixes, temporal fixes and spatio-temporal fixes'. Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University.
- Keating, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Le Galès, P. (1998), 'Regulations and Governance in European Cities', *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (3), 482-506.
- (2002), *European cities, social conflicts and governance*, Blackwell: Oxford.
- Leubolt, B., Novy, A., y Beinstein, B. (2007), 'Governance and Democracy Katarsis WP1.5 Survey paper'. Vienna: Katarsis.
- Mayer, M. (2003), 'The Onward Sweep of social capital: Causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements', *International Journal of Urban and Regional Research*, 27 (1), 110-132.
- Mingione, E. (1993), *Las sociedades fragmentadas, una sociología de la vida económica mas allá del paradigma de mercado*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Moulaert, F., et al. (2005), 'Towards alternative model(s) of local innovation', *Urban Studies*, 42 (11), 1969-1990.
- Pierre, J. (2005), 'Comparative Urban Governance, uncovering complex causalities', *Urban affairs review*, 40 (4), 446-462.
- Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Swyngedouw, E. (2005), 'Governance, innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state', *Urban Studies*.
- Treib, O., Bähr, H., y Falkner, G. (2005), 'Modes of Governance: A note towards conceptual clarification', *European Governance Papers (EUROGOV)*, (N-05-02), 3-22.