

La Gobernanza: una variable clave para los proyectos de Responsabilidad Social

La gobernanza es un enfoque nuevo en el ámbito socio-político que resalta la importancia de las interacciones entre los actores sociales en el gobierno (la gestión pública) de una organización territorial (Kooiman et al, 2008; Jessop, 1998; Brinkerhoff & Goldsmith, 2005).

Gobernanza es la “relación interactiva en el gobierno, y entre él y las fuerzas no-gubernamentales” (Stoker, 1998a, p.38); o la interacción entre el Estado, las fuerzas económicas y las fuerzas sociales que definen lo público (Hyden, Court & Mease, 2004).

Y aunque Stocker encuentra en la literatura académica usos distintos y muchos significados (Rhodes, 1996; Stocker, 1997), sin embargo, descubre que en todos ellos hay un acuerdo básico: “gobernanza hace referencia a la puesta en práctica de estilos de gobernar donde se difumina el límite entre la acción pública y el sector privado” (Stocker, 1998, p.17).

Pretende recoger en sí una nueva visión del gobierno de la sociedad capaz de responder a las crecientes demandas de diversidad, dinamismo y complejidad que caracterizan a la sociedad moderna; especialmente, allí donde las respuestas experimentadas por el responsable del gobierno ha sido uno solo han sido deficientes. Desde esta perspectiva, es la respuesta a la incapacidad de separar una realidad, en sí compleja, como el gobierno de la sociedad, en ideas simples, o claras y distintas: “hemos de resignarnos a que las cosas sean complejas... debiendo tomarnos el trabajo de componer con juicios lo que nuestras simples aprehensiones descomponen” (Cardona, 1966, p.78).

En el enfoque tradicional, al estado se le ha visto como el actor central del gobierno. La responsabilidad por la solución de los problemas recae únicamente sobre este actor, mientras que los demás actores sociales debían sólo esperar la respuesta adecuada, y esperar que lo hiciera. En cuanto a la generación de oportunidades, aunque también hubo quien asignó esta tarea al estado; la tarea correspondía al sector empresarial.

Bajo esta perspectiva, el estado y las empresas tenían posiciones y fines distintos; y como consecuencia, el diálogo entre ellos no podía tener un objetivo común.

En este contexto, la sociedad civil quedaba con una actitud pasiva en el proceso de toma de decisiones; o con una participación mínima, reactiva, ante una gestión deficiente del estado o un oportunismo del sector empresarial.

El enfoque de la gobernanza socio-político conduce a una visión integral del objetivo común. Kooiman (2003) comenta que bajo este enfoque “las responsabilidades son compartidas por el estado, el mercado y la sociedad civil” (p.6). La solución de problemas no es una tarea exclusiva del estado; tampoco la creación de oportunidades es exclusiva del sector empresarial. Ambas actividades son responsabilidad de todos los actores sociales, que deben así sentirse involucrados en el gobierno socio-político, poniendo en juego sus

capacidades actuales y las que aún tienen de modo potencial, en un diálogo y consenso que abre “enfoques potenciales muy grandes sobre las instituciones políticas; vínculos entre lo doméstico y lo global; la cooperación transnacional; y a diferentes formas de intercambios público-privados” (p.6); en un contexto donde necesariamente se debe aprender a valorar las opiniones de otros; y asumir las propias limitaciones y comprender las ajenas, con el objetivo de construir el bien común de la sociedad.

De otro lado, basándose en su experiencia personal sobre proyectos de desarrollo en zonas rurales, Moyano (2009) señala que el éxito y el fracaso de los procesos de desarrollo en áreas rurales con similares recursos humanos y productivos se basa en la existencia de una buena interacción entre las distintas instituciones y agentes implicados, una interacción que permita contar con la infraestructura, que genere confianza en la población, que movilice a los actores sociales (individuales y colectivos) y facilite la cooperación entre ellos. Y concluye:

La gobernanza es un sistema de articulación de actores (tanto colectivos como institucionales) (sean públicos o privados) en el que, por la vía de la concertación, transforman los inevitables conflictos... Para que se dé esa articulación de intereses (gobernanza), los actores presentes en los territorios tienen que confiar entre sí como paso previo a la cooperación (Moyano, Julio 19, 2010).

Para Moyano (2009), la clave de la gobernanza está en la integración estratégica: la gobernanza promueve las condiciones idóneas para integrar los proyectos de desarrollo de un territorio bajo una estrategia común, en términos sociales, económicos y ambientales.

En consecuencia, la gobernanza posiciona la componente humana como la más relevante en el gobierno político-social: la importancia de las interacciones, y con ellas, la de los elementos que aseguran que éstas fluyan con facilidad: confianza, amistad.

La gobernanza genera un entorno de diálogo y consenso, que abre a enfoques potenciales grandes sobre las instituciones políticas y la cooperación público-privada (Kooiman, 2003)

Reorienta hacia un objetivo común: el desarrollo de las capacidades del colectivo: la solución de problemas y la generación de oportunidades sociales

Resalta los principios de participación y subsidiariedad: promueve la actuación de todos los agentes de la sociedad, especialmente, de las organizaciones intermedias y los hogares.

Fomenta un enfoque integral de las soluciones y las alternativas; toma en cuenta las opiniones de todos los afectados, y abre a la generación de modos nuevos de gestión, que se ajustan a las características peculiares de cada situación.

Las implicancias del concepto gobernanza en el desarrollo

Si se dirige la atención al contexto del desarrollo local, que es precisamente, uno de los objetivos de la responsabilidad social de las empresas, el enfoque de la gobernanza lleva a

reconocer que hay unos presupuestos que deberían estar presentes en la concepción, en el diseño y en la ejecución de las intervenciones.

A modo de resumen, mencionaríamos:

Que el gobierno de una sociedad está definido por las interrelaciones de los actores de la sociedad. Por tanto, es relevante la participación conjunta del estado, el mercado y la sociedad civil en dicho proceso. Ahora bien, también es probable que una intervención, al inicio de una acción local, sólo se enfoque en uno de los actores. Sin embargo, lo que no se debería perder de vista, es que la sostenibilidad de la intervención, y el desarrollo en sí, requerirán la interacción entre los distintos actores sociales.

En estas intervenciones, las variables humanas: confianza, amistad juegan un rol fundamental. Las relaciones personales deben plantearse de modo que surjan estas características.

En toda intervención, el proceso decisonal en sí es un objetivo: la mejora de la gobernanza. No cabe olvidar que el desarrollo es necesariamente de las personas, por tanto, son ellas las que deben tomar las decisiones.

Este motivo lleva a considerar que será necesario un tiempo para el aprendizaje personal. Además, este aprendizaje se tiene que dar en todos los actores, también en los responsables de la planificación o los asesores del proyecto: bastará tener presente que en la intervención los tiempos los definirán los aprendizajes de los beneficiarios.

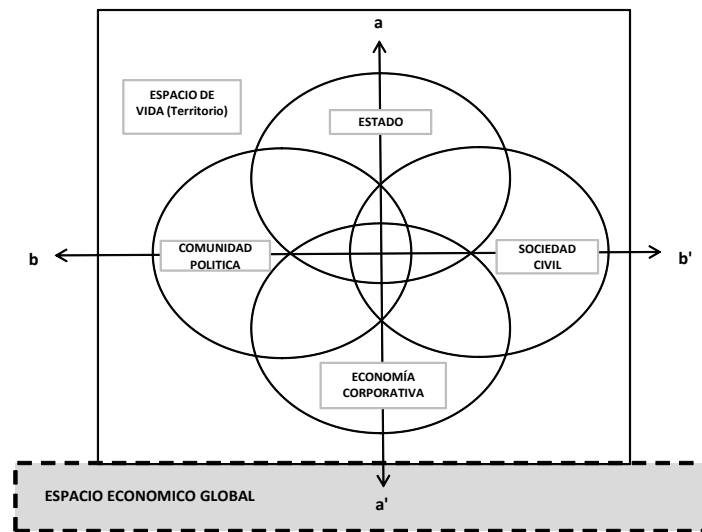
De otro lado, gobernanza implica la cooperación entre la sociedad civil y la sociedad política. En este aspecto es importante la definición del rol de cada uno de los actores, y para esta definición, el principio de subsidiariedad: lo que pueda hacer el menor, que no lo haga el mayor. Esta actitud lleva a una participación activa de la sociedad civil, que debe sentirse más responsable y más gestor de su entorno; realidad que responde mejor a una característica propia del ser humano. Como consecuencia de una actuación así, nacerá un entorno de negociación y consenso, que son propicios para la generación de confianza entre los actores.

Toda intervención deberá tener en cuenta la variable espacio: el territorio. En las intervenciones, tienen prioridad lo regional y local, aunque se requiere también contar con un marco nacional. Por eso, las acciones han de ser *bottom-up*, para que tengan una incidencia fuerte en los beneficiarios.

Una Aproximación para Describir el Impacto en la Gobernanza

Las semejanzas conceptuales entre el enfoque de gobernanza de las decisiones socio-políticas y la propuesta de John Friedmann, para la planificación de la gestión de los recursos públicos en un ordenamiento territorial, permiten plantear que la representación de las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil propuesta por Friedmann en 1992, (Ver Figura 1), manifiesta la gobernanza de una determinada organización territorial.

Figura 1
Los cuatro dominios de la práctica social



En consecuencia, según se den los tamaños de las esferas, el esquema reflejará el tipo de gobernanza que existe en la organización territorial; y permitirá también distinguir las instancias donde debería actuarse para causar un impacto positivo en dicho enfoque.

Características de los Proyectos para una Mejora Sistemática en la Gobernanza

La propuesta se orienta a que las intervenciones promovidas por la responsabilidad social de las empresas incidan en la misma gobernanza de la organización territorial, descrita por los pesos relativos de los poderes de los cuatro dominios de la práctica social; produciendo así un impacto profundo y sostenible sobre su estructura, y sobre la cultura de gobernanza.

Para conseguir este impacto se propone que estos proyectos cumplan con las características de la planificación no-euclidiana, propuesta por Friedmann (1993); es decir, que sea una acción que se dé en tiempo real, en un específico espacio local, y con las siguientes características: normativa, innovadora, política, negociadora y basada en el aprendizaje social.

En primer lugar, un vínculo, en tiempo real, entre el conocimiento y la acción. El conocimiento y la acción deben estar estrechamente unidos, de modo que la movilización de recursos, públicos y privados, sea ágil: se busca resolver problemas, producir cambios; y no sólo elaborar documentos. Así, los distintos beneficiarios pueden ser testigos de estos cambios; y esto genera confianza, entusiasmo, inclusión y una mayor participación.

En segundo lugar, ajustada a unos valores: requiere un compromiso con el florecimiento humano y la diversidad. En este sentido, el aspecto normativo de la planificación de Friedman (1993) recoge las exigencias de la misión genérica de una organización; y

explícita, de algún modo también, la necesidad de identificar la misión externa para la organización social. Hay que fomentar un auténtico espíritu de servicio entre todos los actores de la sociedad: ésta es la clave para entender que existe una misión externa. Friedman sugiere que deben estar presentes los ideales de *inclusive democracy*: “dando voz a los no influyentes, integrando estos grupos en las principales corrientes de la vida económica y social, a la vez que se preserva su identidad cultural; privilegiando el crecimiento en calidad...; incluyendo la noción de sostenibilidad; igualdad de sexos y respeto al medio natural” (Friedmann, 1993, p. 483). No hay que olvidar el peso que tiene la mutua confianza entre los actores para la correcta articulación de las interacciones, o una buena gobernanza (Moyano 2009).

En tercer lugar, centrada en el espacio local. En una sociedad, esto significa conocer con profundidad el potencial del propio entorno: el capital humano y el capital social que puede desarrollarse, los recursos naturales que pueden explotarse. Las familias (Friedmann, 1986) y la cultura son claves. De otro lado, la experiencia del desarrollo rural de Europa con metodologías como LEADER (Cazorla, De los Ríos & Díaz-Puente, 2005) sugiere que el enfoque territorial delimita el campo sobre el que deben analizarse estas capacidades. A esto se refiere Friedman (1993) cuando menciona la necesidad de centrarse en el espacio local; y Jolly (2005) cuando introduce la variable territorial en la definición de gobernanza.

En cuarto lugar, debe basarse en un aprendizaje social. La exigencia de un conocimiento profundo de las posibilidades del territorio conduce también a una valoración mayor del conocimiento experimentado. Esto da ocasión para un proceso de aprendizaje, el denominado aprendizaje social. Friedmann (1993) propone dos características, generar una retroalimentación crítica y desarrollar una memoria institucional fuerte; y se muestra a favor de las reuniones abiertas, de la crítica y del comentario; sugiriendo también, que los medios de comunicación y la investigación valorativa jueguen un rol importante.

En quinto lugar, propiciar la negociación. El aspecto negociador toma ocasión del contraste entre el conocimiento experto y el experimentado; y resulta ser un medio adecuado para el desenvolvimiento de las interrelaciones entre los distintos actores sociales, que convergen así, hacia una solución común. “En las negociaciones frente a frente entre el planificador y la población afectada es donde podemos encontrar una base del conocimiento adecuado al problema” (Friedman, 1993, p. 484). La negociación es un elemento esencial de la gobernanza (Jessop, 1998).

Además, el aspecto negociador de la planificación de Friedman genera un canal para la participación de las poblaciones potencialmente afectadas; participación que debe hacerse desde el principio, cuando aún se están definiendo los problemas; aunque requiera tiempo y la capacidad de escuchar amablemente, y de hacer que la búsqueda de la definición y de la solución del problema sea una responsabilidad compartida (Friedmann, 1993).

En sexto lugar, promover la innovación en la gestión de los recursos, especialmente los públicos. Para evitar que las acciones locales llevadas a cabo por una iniciativa privada

decaigan cuando el promotor deja de operar, es necesario involucrar a los otros actores sociales. Como esta participación puede originar cambios institucionales y procesales (Friedmann, 1993), la gestión de la administración pública debe estar preparada para asumir estos retos. En varios países, la aplicación del principio de subsidiariedad, comentado en este documento, es también ocasión para una gestión innovadora de los recursos públicos.

Finalmente, pero no por eso menos importante, es necesario un compromiso político que asegure la viabilidad del proyecto. Como comenta Friedmann (1993), toda actuación debe ser estratégica y debe vencer las resistencias al cambio que siempre pueden presentarse. Además, este compromiso también es necesario para contar con un marco nacional que oriente las intervenciones locales, y les de coherencia: la combinación de estrategias ascendentes (*bottom-up*) y descendentes (*top-down*) mencionadas por Moyano (2009) que definen las dinámicas de desarrollo.

Conclusiones

El término gobernanza pone de relieve una dimensión propia de la realidad humana: La responsabilidad directiva de todos y de cada uno de los componentes de una organización social. En este sentido, es una expresión de los principios de participación y de subsidiariedad en las decisiones y en las implementaciones que se hacen en el ámbito territorial donde se define la gobernanza.

El desarrollo social está influido por las relaciones de poder entre los actores sociales. Una mayor participación en las decisiones y en la gestión de los recursos públicos y privados orientada hacia el bien común de la sociedad, una gobernanza participativa, genera un vector ascendente de desarrollo.

El esquema de los cuatro dominios del sector social propuesto por Friedmann (1993) sirve también para mostrar las interrelaciones entre los actores sociales que definen la gobernanza de una organización territorial, y por tanto, es capaz de describir el impacto en la gobernanza que pueda producir una intervención o un proyecto de cooperación internacional.

La planificación no-euclidiana apunta hacia un modelo capaz de generar una mejora sistemática en la gobernanza, cuando la intervención se hace cumpliendo las características que dicha planificación propone, y que han sido descritas en este documento.

Referencias

- Brinkerhoff, D., & Goldsmith, A. (2005). Institutional dualism and international development: A revisionist interpretation of good governance. *Administration & Society*, 37 (2), 199-224. Doi: 10.1177/0095399704272595
- Cardona, C. (1966). *La metafísica del bien común*. Madrid: Ediciones Rialp.
- Cazorla, A., De los Ríos, I., & Salvo, M. (2007). *Desarrollo Rural: Modelos de Planificación*. Madrid: Ediciones Peninsular.
- Cazorla, A., De los Ríos, I., & Díaz Puente, J.M. (2005). The Leader community initiative as rural development model: Application in the capital of Spain. *Agrociencia*, 39, 697-708.
- Friedmann, J. (1986). Regional development in industrialized countries: endogenous or self-reliant? In M. Bassand, E.A. Brugger, J. M. Bryden, J. Friedmann & B. Stuckey (Eds.), *Self-reliant development in Europe* (pp. 203-216). Brookfield, VT: Gower.
- Friedmann, J. (1986). *Planning in the public domain. From knowledge to action*. New Jersey: Princeton University Press.
- Friedmann, J. (1993). Toward a non-euclidian mode of planning, *Journal of American Planning Association* 59(4), 482-485. doi: 10.1080/01944369308975902.
- Jolly, J. (2003). Lo público y lo local: gobernanza políticas públicas. Obtenido el 20 de mayo de 2010 de www.grupochoylavi.org/gobernanzaambiental/.../Lopublicoylocal.pdf.
- Kooiman, J., Babink, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: An introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7(1), 1-11. Obtenido de <http://www.narcis.info/publication/RecordID/oai:uva.nl:288400>.
- Moyano, E. (2009). "Capital social, gobernanza y desarrollo en zonas rurales", *Ambienta*, nº 88, pp. 112-126. Obtenido el 4 de noviembre de 2009 de http://www.mma.es/secciones/biblioteca_publicacion/publicaciones/revista_ambienta/n88/pdf/112_126_eduardo_moyano_estrada_882009.pdf
- Moyano, E. (2010). Comunicación personal, Julio 19.
- Ríos, de los I. & Salvo, M. (2007). El pensamiento de la planificación y su evolución a través de la vida de John Friedmann. In A. Cazorla, I. de los Ríos & M. Salvo (Eds.), *Desarrollo rural: Modelos de planificación* (85-172). Madrid: Peninsular.
- Roy, I. (2008). Civil society and good governance: (Re-)conceptualizing the interface. *World Development* 36 (4), 677-705. doi: [10.1016/j.worlddev.2007.04.020](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.04.020)
- Stoker, G. (1997). Public-private partnerships and urban governance. In J. B. Pierre (Ed.), *Partnerships in urban governance: European and American experience* (pp. 34-51). Hampshire: Macmillan.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five prepositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17-28. doi: 10.1111/1468-2451.00106.