

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

RESUMEN AMPLIADO
TESIS DOCTORAL



**Estrategias locales de gobernación local
en el ámbito social: alcance y límites**

**Estudio Sociológico Comparativo
Portugal e España**

Hermínia Fernandes Gonçalves

Director Prof. Doutor Jose Manuel Barrio Aliste

Co-Director Prof. Doutor Chris Gerry

Salamanca

2011

RESUMEN AMPLIADO

Estrategias locales de gobernación local en el ámbito social: alcance y límites¹

Hermínia Júlia de Castro Fernandes Gonçalves²

La afirmación de la lógica democrática y territorial en las políticas de lucha contra la pobreza y de desarrollo local se produce en todas las sociedades capitalistas modernas desde los años ochenta, tras la crisis ideológica y financiera del Estado de Bienestar, e incluye la necesidad de encontrar estrategias de intervención territoriales adecuadas, capaces de evitar un cierto oportunismo del Estado de distribución de su responsabilidad, de la lucha contra la pobreza, en nuevos y diferentes actores. Se trata de la aplicación de los principios de un Estado de bienestar, mediante la activación de fórmulas locales de gobernación, capaces de implicar, complementariamente, a otros agentes y a otras redes sociales, en el apoyo social a los individuos y a las familias.

Se entiende la noción de gobernación, o gobernanza, como un fenómeno multidimensional, que, además de las cuestiones relacionadas con el diseño de la arquitectura institucional de los órganos locales, más centralizado o más horizontal, incorpora la idea de participación de los actores clave en los asuntos públicos y corresponde al conjunto de procesos y actores locales involucrados en la acción local.

Cuando empezamos este proceso de investigación se utilizó, sobre todo, la noción de gobernación; sin embargo, a medida que se amplió la comprensión de los procesos y la delimitación del tema, restringiendo el análisis a las estrategias emprendidas colectivamente en el campo local social, se decidió, desde el capítulo cuatro, utilizar la noción de gobernanza, que se acerca, de manera similar, a la participación democrática y al ejercicio del poder colectivo, sin necesidad de instalar la confusión con la noción de gobierno, la mayoría de las veces asociada a medidas adoptadas dentro de la administración pública.

Esta investigación doctoral se organizó como un estudio comparativo entre España y Portugal³. El método comparativo, mientras sea un instrumento fundamental a la

¹ Esta Investigación fue producida en el ámbito de la Tesis Doctoral en Sociología, ahora presentada en la USAL.

² Profesora de la Universidad de Trás-os-Montes e Alto-Douro (UTAD), Portugal; del departamento de Economía, Sociología e Gestão (DESG) e investigadora del Centro de Estudos Transdisciplinares para el Desarrollo (CETRAD).

explicación sociológica, sobre las estrategias legales de la gobernación local en el ámbito social, permitiría, en el sentido weberiano, comprender el conjunto de las posibles causas, los patrones fijos y las trayectorias específicas entre los casos observados. Por lo tanto, el razonamiento comparativo se apoyó en una estrategia de metodología de investigación cualitativa, de análisis del discurso oficial y de naturaleza etnográfica.

Esta investigación se desarrolla a partir de diferentes dimensiones analíticas y al mismo tiempo complementarias:

- el análisis macro-sociológico se apoyó en una investigación documental extensa, sobre los caminos de la Providencia en Europa, explicando los supuestos estructurales del proceso de descentralización y explotando la especificidad de Portugal y España, países del sur de Europa con innegable, convergencia en los modelos de estado de Bienestar, en los procesos de democratización y descentralización, pero con diferencias, también evidentes, en los modelos orgánico-funcionales de regionalismo territorial en el caso español y municipalismo en el caso portugués. Este análisis se apoyó en el análisis del discurso oficial de los parámetros legales que configuran el sistema político local en el ámbito de la acción social. El análisis macro-sociológico tiene como objetivo entender el discurso oficial, sobre el terreno de la producción legislativa, el proceso de descentralización de competencias en el área social, en Portugal y España;
- el análisis micro-sociológico abarca los marcos establecidos en los planes de inclusión social y las prácticas de los territorios seleccionados- Municipio Macedo de Cavaleiros y la Comarca de Sayago- en torno al razonamiento comparativo sobre el carácter integrado de estos planes, los actores involucrados en la planificación y las ventajas y desventajas de los modelos observados, en términos de participación democrática en el ejercicio del poder colectivo. Este método de razonamiento sociológico comparativo examina las prácticas de gobernación local en ambos territorios, explota el discurso en torno a la participación colectiva, la planificación y la coordinación de los recursos

³ La elección de ambos países, aparentemente influenciada por factores logísticos y geográficos, derivó esencialmente de las convergencias políticas, inherentes al arranque tardío de los Estados Providencia, de la democracia y del proceso de descentralización de los mecanismos de protección social hacia dimensiones más locales o regionales.

para el tratamiento integrado de las cuestiones sociales. El objeto de análisis son las estructuras y los equipos respectivos, el Consejo Local de Acción Social de Macedo de Cavaleiros (CLASMC) y el Centro de Acción Social (CEAS) de la Comarca de Sayago. La investigación se centró en el estudio de la actividad y en la relación de esa actividad con las “prescripciones normativas”, plasmadas en los parámetros legales. Además explotó, el campo de reproducción del discurso de los diferentes *Stakeholders* sobre los "modelos oficiales" de la gobernación y la capacidad de recontextualización en el sentido del marco de especificidades locales. Pretendemos identificar a los actores locales involucrados en los procesos locales que se deciden colectivamente, explicando el proceso de gobernación. En este enfoque, el estudio micro-sociológico de los procesos locales, cuya producción es el resultado de la aplicación de metodologías participativas, pretende, de forma sistemática, dilucidar los diferentes elementos de estos procesos, sus limitaciones y sus logros, en cuanto a la participación colectiva.

Reconociendo como esencial la observación empírica, se trata teóricamente de aclarar el estado de la situación; así, esta investigación comenzó con una amplia investigación documental y bibliográfica, en torno a una documentación teórica, para profundizar en la estructura organizativa del sistema político local, estableciendo con precisión la cuestión central: estrategias colectivas de gobernación local en el ámbito social.

I. Los entornos y la similitud de un objeto multidimensional

A lo largo del capítulo primero se abordan las explicaciones sobre la pobreza como un fenómeno socioeconómico y su acercamiento a las nociones de desarrollo local, en el marco de la globalización.

El marco teórico de la pobreza fue cuestionando los entendimientos puramente económicos y se confirmó una corriente de interpretación más amplia. Aunque se trata de una construcción relativamente reciente, en la actualidad, existe una indudable relevancia empírica en el reconocimiento de que la pobreza está determinada por una multiplicidad de factores que dan lugar a numerosos perfiles de pobreza.

La documentación sociológica explica la pobreza como un fenómeno socio-económico a partir de dos grandes corrientes teóricas. La explicación estructuralista, defendida por Leeds (1971), presenta justificaciones de la pobreza estructural, producida y reproducida por las estructuras sociales. Se trata de un enfoque socio-económico que explica los procesos de exclusión por la desconexión entre las diferentes partes de la sociedad y los individuos. Este desplazamiento genera la no participación en un conjunto mínimo de beneficios de la sociedad en cuestión (Capucha: 1998). La otra corriente, culturalista, sostenida por Lewis (1963), explica la pobreza a través de las maneras de pensar y comportamiento adherido a la experiencia vivida por los pobres, que pertenecen a una cultura de pobreza. Para la tesis cultural, la pobreza se perpetúa por una "transmisión" de generación en generación, los niños asimilan los valores fundamentales y las costumbres de su subcultura.

Sin embargo, compartiendo el supuesto de Rodrigues (2003), ambos enfoques tienen sus limitaciones. Por un lado, el punto de vista estructural del enfoque reduce la pobreza a criterios económicos, dejando de lado las dimensiones subjetivas, el otro punto de vista, el cultural, limita su análisis a la existencia de una cultura de pobreza, valorando las dimensiones subjetivas que dejan al margen las otras diferencias entre las personas pobres.

Se destaca la importancia de adoptar un enfoque ecléctico, a partir de la definición de los objetos, o, de la formación de grupos específicos. Se recomiendan los análisis in situ, explicitando la reproducción de sus condiciones de vida.

Con el tiempo se han formulado varias teorías para explicar la riqueza de las sociedades y justificar la pobreza, pretendiendo al mismo tiempo, encontrar recetas para conseguir el bienestar social. Revisando la utilización de la noción de desarrollo y las diferentes teorías, se entiende que, a lo largo de los años, han existido varios mitos asociados a la noción de desarrollo. La primacía de la dimensión económica sobre el concepto de desarrollo, actualmente criticable, en su origen, por tratarse de una lógica pensada por economistas en sociedades que han emergido de la revolución industrial, fue la base de la noción de desarrollo, traspasando la dimensión social, cultural y política a un plano estrictamente periférico.

El problema del desarrollo/subdesarrollo se ha convertido en un tema central de la economía después de la Segunda Guerra Mundial, coincidiendo esta centralidad del tema con la independencia de las antiguas colonias de África y Asia. El período entre las dos

guerras mundiales es el marco de las teorías que marcan una nueva relación entre la economía, la política y la sociología, que atribuyen al Estado la responsabilidad para promover el desarrollo.

En términos generales, el concepto de desarrollo se refleja a partir de tres perspectivas teóricas principales:

- la teoría de la modernidad, entre la década 50-60 del siglo XX, basada en el keynesianismo, en el pensamiento económico clásico, y en la visión del crecimiento económico ilimitado. En este marco teórico el mito del mimetismo era dominante, se defendía un modelo de desarrollo industrial de acuerdo con la lógica de las sociedades capitalistas occidentales;
- la teoría del subdesarrollo se desarrolla a lo largo de la década de los 70 del siglo XX, una década caracterizada por dos crisis del petróleo (1973 y 1979), la represión financiera, la incertidumbre en los negocios internacionales, la responsabilidad de la administración del Estado y, también, por el patinazo macroeconómico y por el endeudamiento de los países en desarrollo. Las teorías del desarrollo teórico dominante proponen una importante redistribución de la riqueza mundial y una mayor diversidad social y cultural. En los años 60 y 70, los países del sur, tomando como modelo los países desarrollados optaron por políticas estructurales y neo marxistas-tomando el camino de la industrialización como la principal estrategia para el desarrollo. Pero estas variables llevan a la permanencia del subdesarrollo (los problemas financieros, el éxodo rural, los gastos militares, las normas comerciales internacionales adversas), demostrando el fracaso de los métodos aplicados a los países industriales y la importancia de valorar los factores sociales y políticos en los procesos de desarrollo; y,
- la teoría del desarrollo endógeno, que, siguiendo una lógica territorial, se refuerza durante los años 80 y durante toda la década de los 90, del siglo XX. Enfatiza la búsqueda de una vinculación entre la economía y la sociología, entre el tejido productivo y social, para el tratamiento de múltiples dominios sociales, que van desde la delincuencia a la pobreza. Se enfatiza también la idea de la coordinación local de las políticas y de los recursos envueltos en una lógica territorial. El fin de la Guerra Fría, la llegada a la escena internacional de

nuevos Estados provenientes de los llamados "países del Este", el éxito de Japón y de los países recientemente industrializados, la crisis asiática de 1997 y la crisis económica y social internacional con más autoridad, entre los años 2008 y 2009, fueron los eventos que conducirían a una reorganización, por el Banco Mundial, tanto en términos de la revisión de conceptos y modelos de desarrollo, como en términos de revisión de los supuestos de intervención del Estado, volviendo a la visión neoclásica de Estado de reglamentación con un papel complementario en el mercado.

En efecto, la teoría del crecimiento económico, o modernización, se sustentaba en un proceso, administrado por el Estado, basado en la polarización de la economía espacial, en la racionalización del espacio económico y en la maximización de los recursos. Sin embargo, suscribiendo a Pedroso (1998), este proceso de desarrollo económico ha desembocado en un desarrollo centrífugo y en un abordaje individual segmentado, que trajo a colación reflexiones teóricas defensoras de la lógica territorial del desarrollo.

La nueva agenda europea de desarrollo se extiende a áreas como la reforma económica, la pobreza, el medio ambiente, la ciudadanía y la democracia. En la década de los 90 del siglo XX y principios del siglo XXI se pone en marcha, en la UE, un conjunto de políticas y medidas que integran las cuestiones de la pobreza en los procesos de desarrollo, fomentando, directa, o indirectamente, el desarrollo local.

La propuesta es asegurarles procesos de desarrollo diferenciados, protegiendo, al mismo tiempo, los principios de ciudadanía global y destacando la dialéctica entre lo global y lo local. Pero, el ejercicio de esta dialéctica requiere una definición de la experiencia local para garantizar la articulación y coordinación de recursos y promover la solución de los problemas locales, aunque algunos de estos temas sean determinados por causas estructurales, cuya resolución requiere una referencia a nivel central.

II. Para una comprensión sociológica de la organización del Estado y de las políticas públicas

El siglo XX, especialmente en Europa occidental, fue el marco histórico del desarrollo de los sistemas de protección social públicos. El informe de Beveridge y las contribuciones de Keynes fueron cruciales en lo que respecta a la ruptura con la tradición

clásica y dieron grandes pasos en dirección a la creación de una filosofía de Estado compensador que abordamos a lo largo del segundo capítulo.

Sin embargo, está claro que los sistemas de bienestar, aunque organizados de acuerdo con las ideas y posiciones del Estado Social Europeo, encontraron condicionantes, endógenos y exógenos, que interfirieron en el alcance de las políticas y dieron lugar a distintos modelos de Estado de bienestar.

Las condiciones propicias para la creación del Estado Social, o del Estado de bienestar, fueron cronológicamente más tardías en Portugal y en España en relación a otras democracias europeas avanzadas. Suscribiendo a Esping-Andersen (1993:597), los dos países experimentaron un período de estancamiento económico después de la aparición de las dictaduras, en los años 30, y la expansión económica de Occidente, en la posguerra les pasó de lado, al menos hasta los años 60. Por otra parte, el ablandamiento de los controles y la apertura de sus economías y sociedades, en los años 60, llevó a tasas de crecimiento espectaculares, y ambos países acabaron por coincidir con el inicio de la transición política, una condición que favoreció la trayectoria hasta un sistema de Providencia.

Aunque de manera limitada, los sistemas de bienestar de Portugal y España adquieren cambios significativos en el desarrollo de las políticas sociales y dan al Estado un papel central en la aplicación de la ayuda social, compartiendo las características de los Estados solidarios de la Unión Europea, con más aproximación a los modelos de los países del sur de Europa.

Consultando las teorías clásicas y neoclásicas en torno al papel de la intervención estatal en el campo social y del desarrollo, se puede observar que existen diferentes modelos para la acción política: a) modelo residual o liberal, influenciado por las teorías liberales y neoliberales, se esfuerza por lograr una menor intervención del Estado y apoya sus políticas de participación en programas de solidaridad social, b) el modelo institucional, con antecedentes en Marx y claramente influenciado por la teoría keynesiana que hace un llamamiento a la democracia social y el desarrollo del Estado del bienestar, basada en la responsabilidad del Estado y, por lo tanto, en la redistribución de capital político en políticas de consumo y de inversión social, c) el modelo territorial, influenciado por las teorías del desarrollo endógeno, las nuevas concepciones de la pobreza y de la actual crisis del Estado del bienestar.

Las nuevas políticas sociales y de apoyo al desarrollo se sustentan en el enfoque territorialista y refuerzan los principios del Estado mínimo, recalcando la valoración de los

recursos endógenos. Combinan fórmulas de desarrollo local, gestión participativa y de protección social, articulando los regímenes de provisión residual (en el marco de la contratación con el sector terciario y el sector privado), con políticas de consumo y de inversión social (siguiendo el principio de la redistribución de capital social por el estado), y con políticas territoriales de emprendimiento según la lógica del desarrollo endógeno.

Se observa una dinámica de cambio institucional que sugiere la creciente importancia de la infraestructura y la emergencia de nuevos actores, regiones, municipios y organizaciones no gubernamentales, aumentando las posibilidades de una respuesta integral al problema, la solidaridad social y la ciudadanía. Sin embargo, cabe preguntarse, en qué medida estos dispositivos subnacionales (regional o local) de política son las fórmulas que permiten disfrazar las competencias políticas del Estado del bienestar. Por otra parte, tratándose de procesos que implican a los diferentes actores, y aunque reconocen los méritos de la negociación colectiva y del diálogo, el proceso de gobernación parece estar envuelto en el riesgo de la simulación de "hacer creer". Reconociendo las deficiencias de coordinación de las políticas actuales, se subraya la conclusión de Ferrera et al. (2000), en el sentido de que es conveniente ampliar el ámbito de la negociación y de la coordinación entre los actores.

Lo que está en cuestión es el fortalecimiento de los mecanismos democráticos que rodean la aplicación de procesos endógenos, capaces de articular la protección social y el desarrollo local, mediante la promoción de la responsabilidad colectiva para resolver los problemas expresados territorialmente, a pesar de que, muchos de ellos, se configuran globalmente.

III. La organización estructural de la democracia en las sociedades modernas

En el tercer capítulo se revisaron las teorías de ciudadanía con el fin de comprender las condiciones actuales de la organización estructural de la democracia.

Suscribimos la comprensión de ciudadanía de Santos (1995) cuando pone de relieve la idea de proceso de construcción que refleja la interrelación del individuo con el Estado. Apoyamos a Nogueira et al. (2001) por integrar en la noción de ciudadanía, las dimensiones jurídica, política, económica y cultural y por prever la diferenciación de prácticas de ciudadanía a la luz de los contextos sociales. Compartimos la línea de pensamiento de Marshall, que incluye en la relación de derechos, los políticos, los civiles y

los sociales. Se comparte también la idea de contrato social de Rawls (1993) que da al Estado la competencia de garantizar un conjunto de obligaciones sociales a los más desfavorecidos. También se suscribe la idea de contrato social de Rousseau (1980) que sostiene un conjunto de valores de igualdad y libertad para promover una lógica de participación directa del pueblo en las disposiciones legales y en la formación de una voluntad general. En resumen, se argumenta una ciudadanía, de derechos y deberes, capaz de proporcionar un acceso igualitario a las oportunidades y el poder de participación en las estructuras de gobernación de los asuntos públicos.

El ejercicio de la ciudadanía está intrínsecamente relacionado con la organización estructural de la democracia como sistema político de las sociedades modernas. En Occidente, la organización de la democracia después de la hegemonía del multipartidismo liberal de la democracia representativa (Dahl, 1989; Giddens, 2004) se caracteriza por la existencia y funcionamiento del Estado de Derecho, basado en la separación de los poderes político, legislativo y judicial, de la libertad de opinión y del consecuente pluralismo político.

Varios autores, en particular, Schumpeter (1961) y Dahl (1989), se refieren a la concepción hegemónica de la democracia liberal representativa construida en Europa en el período de entreguerras, como un modelo para guiar la construcción de cualquier proceso democrático. Sin embargo, la comprensión de la hegemonía de la práctica democrática sería criticada por una discusión teórica, desde la segunda mitad del siglo XX, que partió a la búsqueda de modelos alternativos de democracia al modelo liberal.

Se trata de la importancia de restablecer los principios de la democracia, partiendo del reconocimiento de la universalidad del espacio público y de la afirmación de ciudadanía en la vida cultural, económica y política. En las sociedades modernas, la democracia aparece configurada en nuevas y diferentes fórmulas para la gobernación de los asuntos públicos, bajo la forma de democracia participativa, desde los referendos a las reuniones de vecinos, incorporando también distintas formas de asociaciones y estructuras locales de asociación y de red, creadas en virtud de la nueva política.

La democracia participativa funciona como un mecanismo de control y gestión de un asunto público, implicando la participación de organizaciones de la sociedad civil. La democracia participativa, originaria de la Grecia antigua, estaba detrás de la idea de reorganizar la lógica del poder político, lo que implicaba la decisión del esfuerzo conjunto.

A mediados de los años 70, con la caída del régimen de Franco, en España, y de Salazar, en Portugal, poco después de la caída del régimen de los coroneles en Grecia, se asistió con éxito al fin de los regímenes autoritarios en Europa Occidental. Aunque en Portugal la transición a la democracia deriva hacia un régimen republicano (1974) y en España sigue la dirección de la monarquía parlamentaria (1975), son evidentes las aproximaciones cronológicas, sociales, políticas y económicas:

- Los dos países experimentaron un período de estancamiento económico después del crecimiento de las dictaduras en los años 30;
- El crecimiento económico en Occidente en el período entre las dos guerras, no se acercó ni a Portugal, ni a España, al menos hasta los años 60;
- Entrada tardía a un estado de bienestar moderno (70), al contrario de lo que sucedió en las democracias europeas avanzadas que, han dado este salto veinte años antes (años 50);
- continuación de una dictadura, cuando los sistemas políticos de los demás países de Europa occidental fueron democratizados;
- influencia internacional relacionada con la integración en la Comunidad Económica Europea en 1986.

El mundo moderno y globalizado está preocupado en recuperar la soberanía de cada país, cuyas fronteras y la acción autónoma, han sido suplantadas por la dinámica de las relaciones internacionales en las esferas económica, social, tecnológica e incluso jurídica. En la misma línea de los autores que reconocen la pérdida de poder y los límites de la soberanía de los Estados contemporáneos, en lo que respecta a la regulación de la circulación de personas, capitales, conocimientos y tecnologías; y reconociendo también la existencia de un orden internacional, cada vez más normalizado, marcado por los tratados, convenios e instrumentos jurídicos internacionales que regulan las acciones entre los países de acuerdo a un patrón normativo universal, se suscribe la idea de adaptación a los parámetros nacionales, a los contextos específicos culturales, sociales y legales.

Se admite la propuesta de la democracia cosmopolita de Beck (2003) para los ámbitos locales, cada vez más, bajo la égida de instituciones transnacionales que trascienden las fronteras nacionales y sobrepasan los diversos ámbitos del poder nacional. En el mismo sentido de Giddens (1991), está claro que la globalización se manifiesta en un

cambio significativo del alcance espacial de acción y produce cambios de comportamiento en el orden social de cada país, en particular en el ámbito de la democracia, con claros beneficios para el plan local y para la acción colectiva.

En la infraestructura local propuesta por Giddens, subyace esta forma alternativa de gobernación pública, que no encaja en el marco de un Estado liberal, ni en la concepción clásica de un Estado de bienestar, sino en busca de un estado, cada vez más, atento al consenso de los ciudadanos, en una dialéctica de control (Giddens, 1985, 1997).

Se comparte también la posición de Friedmann (1996) y de Gontcharoff (1990) acerca de la importancia de las estrategias para la democracia participativa a través de una participación en la acción política y de un compromiso colectivo. Es vital que las sociedades se auto-organicen con los supuestos de ciudadanía política, se defiendan, se preserven y se recreen, en la gobernación de los asuntos públicos.

La organización estructural de la democracia debe valorar el uso de las nuevas tecnologías. En la línea de pensamiento de Lenihan (2004), y Fonseca y Carapeto (2009), la democracia electrónica, con el apoyo de un espacio virtual abierto, desterritorializado, no jerárquico, promueve la ampliación del espacio público y la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

IV Difusión de las asociaciones público-privadas para el surgimiento de un nuevo concepto de la gobernación local

El capítulo cuatro trata la gobernación corporativa en la legitimación del sistema político local, explicando el concepto de gobernación de los asuntos públicos (o gobierno), en el marco de las redes sociales y de las asociaciones.

March et al. (1989) señala que la adaptación pragmática a la evolución contemporánea de los contextos políticos, en particular, la compleja red de procesos que son designados de globalización que ponen de relieve el desmantelamiento del Estado-nación y el fracaso de los modelos de bienestar, ha disparado la renovación de los valores de la acción colectiva. Del mismo modo, como se destacó por Giddens (2007) y Beck (2003), aparecen nuevas relaciones de poder entre actores sociales y unidades del Estado-Social, local, regional y transnacional. O, como demuestra Ostrom (2009), la gobernación de los bienes comunes impulsa la evolución de las instituciones para la acción colectiva.

Cristóvão (2010, cita Norris, 2007), para completar el modelo burocrático de gobierno, ha sido blanco de muchas críticas, como la jerarquía excesiva, el énfasis en el

reglamento interno, el secreto, la incompetencia disfrazada de mito y ceremonial, la compartimentación, los fallos en la comunicación entre los sectores y los servicios, la incapacidad para responder a los rápidos cambios y a la creciente complejidad de los problemas sociales. Son éstas y otras críticas las que cuestionan definitivamente la centralización de un Estado omnipresente, para reinventar un nuevo Estado, llamado, de acuerdo con Castells (2001), Estado-red.

En términos generales la gobernación es una propuesta para la gestión de los asuntos públicos que vincula a los ciudadanos a la toma de decisiones (OCDE, 2002). Varios autores, Pierre (2000), Juan (2001) Sorbetes (2001) acercan el concepto de gobernación al concepto de participación en los asuntos públicos, una idea que también ha sido popularizada por la OCDE.

La mayoría de las teorías analizan el concepto de gobernación haciendo hincapié en la interacción sistemática entre el Estado y la sociedad. Suscribiendo a Putman (1996) se asocia la gobernación a la ciudadanía activa y al desarrollo del capital social necesario para la efectiva realización social y económica. Se estructura el concepto de gobernación en todo el conjunto de instituciones y agentes provenientes del gobierno y de fuera de él, con responsabilidad social compartida, para la respuesta a los problemas sociales y económicos. Estos dispositivos están destinados a promover la gobernabilidad local, la estrecha coordinación entre todas las instituciones con responsabilidades en esta materia, y la participación en redes de acción colectiva autónoma de las instituciones y agentes que se regulan entre sí.

En efecto, el concepto de gobernación se incluye en el ámbito de la descentralización de poderes, un fenómeno que condujo a la aparición de nuevos actores infranacionales y a la reestructuración organizativa de las instituciones sociales que llevaron a la celebración de contratos o de asociaciones. En el mismo sentido de Hespanha (1999), Amaro (1996), Beck (1999), Giddens (2004), entre otros, se defiende la delegación de poder a los diversos organismos y grupos, a través de políticas públicas menos dependientes de una obligación vertical y más fundadas en una obligación horizontal, que envuelvan al sector privado y a las organizaciones sin fines de lucro, en virtud de un compromiso con el bienestar social, en que el Estado es socio de la acción.

Las redes sociales son instrumentos adecuados para la acción política, como señala Castells (2007), son un sistema multicéntrico, que es capaz de promover el intercambio dinámico entre los miembros de un colectivo, de realizar la distribución de los recursos,

esfuerzos y respuestas. De hecho, la red refuerza, por un lado, las posibilidades de respuesta sistémica, cataliza los recursos para actuar en las diversas causas del problema y, por otro lado, las posibilidades de convivencia democrática, facilita los vínculos entre el cliente y el profesional, entre los diversos equipos técnicos y los distintos interesados.

La reforma administrativa del Estado está tan estrechamente asociada a la expansión y penetración de la red en la estructura social que, tal y como suscribe Castells (2007:605), constituye *la nueva morfología de la sociedad y la difusión de su lógica modifica sustancialmente las operaciones y resultados de los procesos de producción, la experiencia, el poder y la cultura*. Aunque la red ha permitido fijar la organización social a través del tiempo, el nuevo paradigma tecnológico constituye la base para la penetración efectiva en toda la estructura social.

En el marco de una crisis económica y financiera internacional y una reforma del paradigma del Estado del bienestar, el desafío para las economías locales apunta claramente hacia la adopción de una morfología de red en la organización de acciones locales, capaces de considerar de forma acumulativa la respuesta sistémica, la responsabilidad solidaria de stakeholders y la gobernación colectiva del asunto público.

El desafío es superar la perspectiva de los servicios sociales sectoriales, dado el énfasis de la acción social integrada y de la dinámica local de articulación. Se suscribe la opinión de Le Boterf (2004), en el sentido de que una red se constituye para actuar en una misión dominante, que orienta la organización, su modo de funcionamiento, sus características y sus jugadores. De este modo se subraya la clasificación de redes de acuerdo con esta base: la misión principal, las modalidades específicas de la participación y los métodos de trabajo en particular.

Tabla 1. Tipo de redes de acuerdo con la misión que persiguen

Tipo	Características principales
Red de Apoyo (Un actor individual o colectivo)	<ul style="list-style-type: none"> – constituyen el soporte de una acción profesional, justificada por la necesidad de organizar el suministro de los recursos – redes para apoyar la participación del trabajo social profesional, de la educación y de la salud
Las redes de acción colectiva	<ul style="list-style-type: none"> – se constituyen para fines específicos. Reúnen un colectivo. Los servicios producidos tienen varios registros, económicos, sociales, culturales, desde la finalización de un proyecto de intervención, al diseño de un nuevo servicio, siempre en la cooperación en la acción social o la creación de alianzas – en estas redes las líneas de cooperación son débiles. La duración de la red corresponde a la de su misión. Su geometría es variable en función de los problemas que deben abordarse y de las actividades a realizar. Son sistemas dinámicos, animados, pero en gran medida son imprevisibles – redes de acción social y desarrollo comunitario, las redes de promoción cultural
Redes de intercambio y capitalización de prácticas	<ul style="list-style-type: none"> – presentan un propósito colectivo para el que se refleja el carácter específico de su acción en la "capitalización de la práctica". Se pusieron en marcha un proceso de construcción de conocimiento y prácticas innovadoras. Hacen un llamamiento a la formación de los miembros. Constituyen recursos incuestionables para el progreso profesional, pero no tienen cabida en las estructuras jerárquicas habituales, su existencia es a menudo amenazada.
Redes de aprendizaje mutuo	<ul style="list-style-type: none"> – Tienen un propósito colectivo, por naturaleza no buscan crear conocimiento común, tratan de enriquecerse mutuamente. Cada actor puede ser formador y formado. Todo el mundo puede descubrir nuevas necesidades de aprendizaje y encontrar cerca de otros actores de la red, los medios para satisfacerlas. Estas redes conducen al aprendizaje, no sólo para el conocimiento y aprender a hacer, sino también para impulsar la dinámica de transmisión. En Europa, el proyecto de <i>learn-nett</i> toma la forma de una red de educación a distancia.

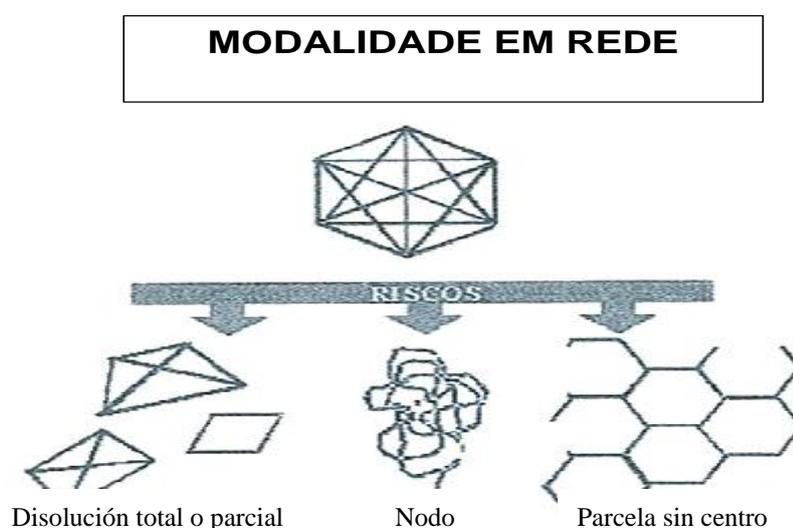
Adaptado de Le Boterf (2004).

El concepto de asociación se traduce en una forma de organización de los actores, por lo tanto, está directamente relacionado con el tema de las redes sociales. Las asociaciones son instrumentos de política para movilizar a los actores locales, mejorar la coordinación y el trabajo conjunto y contribuir a la profundización del enfoque de la red local.

Georis (1992), Hiernaux (1997); Estivill (1994), Rodrigues y Stoer (1998); Pombeiro (2003) y Amaro (2005) incorporan una base teórica consistente para definir el concepto de asociación. Georis (1992:21-21) resalta la importancia de la "mediación", la negociación básica entre los actores con características diferentes en torno a proyectos comunes. Estivill et al. (1994) hace hincapié en el proceso que involucra a dos o más agentes de naturaleza distinta en torno a objetivos específicos, previo consenso. En el mismo sentido, Hiernaux (1997:81) destaca la relación entre *actores de todo el uso de los recursos y/o el descubrimiento de intereses comunes articulados*.

También se comparte la opinión de Amaro (2005), que define la asociación como un proceso de acción conjunta, que implica diversos actores para lograr objetivos comunes, desde la construcción compartida de diagnósticos a través de la provisión de recursos,

negociación y aplicación de estrategias y vías que permitan tales actividades, y haciendo evaluación continua de sus resultados en conjunto. El autor mantiene el foco en la adhesión a los objetivos comunes en el edificio de la negociación y el consenso, no deja de potenciar la acción conjunta, desde la construcción del diagnóstico. Cabe destacar a Gonçalves (2005) en cuanto a la elección de la configuración de la red de colaboración, capaz de contrarrestar la tendencia hacia la separación de funciones, de tipo taylorista "entre quienes conciben y quienes ejecutan las operaciones.



Gonçalves (2005), adaptado de Estivill *et al.* (1997).

Figura 1. Organización de la asociación - el modo de red

Las asociaciones de la red están en una posición única para encontrar formas de negociación entre los socios, hasta el punto de encontrar plataformas de entendimiento, lo que permite, desdibujando los límites entre las organizaciones, mejorar las sinergias (recursos y capacidades) y compartir calendarios, recursos e información entre la administración de estados, regiones y municipios, y entre lo público y lo privado, entre la sociedad y los usuarios de las políticas.

Tabla 2. Problemas en el modo de red

Síndrome de Riesgo	Causa	Efecto
Disolución total o parcial (interrupción parcial de la red)	Localizados los conflictos en relación a los objetivos estratégicos;	La ruptura o fragmentación de la acción local. El deterioro de las relaciones y los vínculos de grupo estratégico.
Nodo (Red Maraña)	Generalizado conflicto en relación con los objetivos estratégicos; La falta de interiorización de los efectos de la Red; La superposición de los objetivos individuales con los objetivos de la Red; El exceso de protagonismo por unos y la dependencia, por otros.	La tensión excesiva entre los socios, División de las partes interesadas. Dificultad de generalización de resultados.
Parcela sin centro (estructura de Mega)	Extensión excesiva de la Red	Se hace hincapié en la división de los sectores interesados y la pérdida de la estratégica. Desorientación de redes estratégicas.

A pesar del reconocimiento de las ventajas de la configuración asociativa en la red, formatos mas integrados participativos y activos, existen riesgos que deben ser salvaguardados. En términos generales, en el marco de las asociaciones de intervención social, independientemente de su configuración orgánica, siempre hay una tendencia a desarrollar síndromes a menudo agravados por la dificultad de descifrar, por sí mismos, los procesos locales de acción colectiva.

La intervención de las asociaciones es a menudo empujada hacia el oportunismo. La falta de coordinación y el neo-clientelismo deben ser atajados a través de la aplicación de fórmulas coherentes que garanticen la integración del componente económico, la horizontalidad, el establecimiento de algunas relaciones verticales con las estructuras nacionales supranacionales responsables, la negociación entre los niveles de decisión, la reactivación de la sociedad civil y el apoderamiento.

V. La descentralización de las competencias en el ámbito social: reformas y desafíos del nuevo gobierno local en términos de eficacia y democracia

A lo largo del quinto capítulo se profundiza en el "modelo" de funcionamiento del Estado y la construcción de un modelo alternativo de transferencia de poder de decisión al territorio a través del desarrollo de dispositivos de gobernación local en el ámbito social.

El significado general de la descentralización se refiere a la transferencia de las competencias del gobierno central a otros niveles de poder y se refleja en un proceso dialéctico de la reorganización del aparato estatal, cuyo conocimiento parece variar, dependiendo de si el concepto de estado son más conservadores o más progresistas. El debate sobre la descentralización provoca cierta controversia, pero cumple un cierto consenso ya que cabe en la misma visión política y / o acción disciplinaria.

Básicamente, para los neoliberales, la descentralización significa reducir el papel del Estado en garantizar las funciones sociales residuales, cambiando progresivamente la fuerza motriz de la respuesta a los problemas para el mercado. En este ámbito el eje central del concepto se basa en la estrategia de reestructuración del aparato estatal para lograr una mayor agilidad y eficiencia, en la respuesta a las cuestiones sociales. Por otra parte, en la perspectiva neo-institucional, el consenso, en torno al concepto de la descentralización, gira en torno a la idea de la democratización de la administración pública. La transferencia de competencias y poder de decisión a los niveles periféricos se entiende como un medio para democratizar la gestión pública. En consecuencia, la descentralización contribuye a la redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad, apoyando la hipótesis de la participación social y la eficacia de los resultados de las políticas sociales.

Desde el origen disciplinario, en la línea de Pendolf-Becerra (1989) también se observaron las diferentes interpretaciones de la descentralización: la ciencia política hace hincapié en el mecanismo democrático que permite la autonomía política; las ciencias económicas locales y regionales ponen énfasis en la transferencia de responsabilidades de actividades económicas públicas hacia el sector privado; mientras que la sociología hace hincapié en la dimensión de la ciudadanía activa y el apoderamiento de la sociedad civil.

Recogemos la clasificación de Medina (1987:46), que, dependiendo del tipo de órgano que recibe el poder descentralizado y su conexión con el organismo central, identifica dos tipos de descentralización: la administrativa y la política.

La descentralización administrativa delega a los órganos de agencia pública algunas de sus funciones a niveles subordinados de los órganos situados en diferentes unidades territoriales, con una estructura interna que refleja el modelo orgánico de la agencia central (departamento y división) y fue el control de la acción en la parte superior de la agencia pública. Este enfoque de la descentralización que, basa la descentralización en esferas de gobierno, está cerca del modelo español, como se verá más adelante.

La descentralización política, siguiendo a Beata (1989), Borja (1988) y Felicísimo (1992), es clasificada como una estrategia de redistribución del poder político del Estado, del gobierno central a los niveles periféricos, a través de la transferencia de la responsabilidad fiscal y administrativa hacia unidades locales, utilizando fundamentos de democratizar el poder de la expansión de los niveles de participación social y la multiplicidad de las estructuras de poder locales. Este enfoque de descentralización del poder a nivel periférico está cerca del modelo portugués, tal como se describe a continuación.

Subscribiendo a Estivill (2008:8) *se da un proceso de desconcentración, descentralización y mecanismos de transferencia de Bienestar Social hacia las dimensiones más regionales y locales. La municipalización y la distribución de determinadas prestaciones (desempleo) en los países escandinavos, la renovación social en los Países Bajos, la federalización gradual de Bélgica, la ley de servicios sociales en Italia en 2000, la descentralización en Francia, la reforma del gobierno local en Irlanda, las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en España, son ejemplos significativos de cómo el trabajo social y servicios sociales están cada vez más cercanos a la zona de referencia.* Se añade, al conjunto de ejemplos de Estivill (2008), el caso portugués, cuya agenda política de descentralización de los poderes del Estado hacia las dimensiones sociales territoriales implica la participación de los municipios, junto con los actores que representan al gobierno central, la industria, la solidaridad y la comunidad, formando una estructura de poder local, que está contemplada en la ley 159/99, la Resolución de Consejo de Ministros N ° 197/97 de 18 de noviembre, y el Decreto-Ley 115/2006, de 14 de junio.

La integración europea tuvo una influencia directa sobre la reestructuración organizativa del sistema de bienestar en Europa. El establecimiento de una agenda europea, apoyada en documentos oficiales, según el modelo en sus distintos tratados con el fin de cumplir con los objetivos generales de la cohesión económica y social, la participación y la gobernación en los asuntos públicos. El método abierto de coordinación (MAC) se ha establecido en los objetivos de desarrollo del milenio y se reafirma en la estrategia de Lisboa. Sin embargo, sigue habiendo zonas con prácticas de coordinación y planificación discrepantes con las propuestas vehiculadas en el discurso político oficial y normativo.

Lo que está en juego es la sustitución de las prácticas de gestión centralizadas y de Estado omnipresente por prácticas del Estado-red. Como subraya Fonseca et al. (2009:29),

lo resultado es un nuevo Estado que es sobre todo estratégico, que fortalece sus operaciones en la difusión de normas, reglas, directrices y valores, pero que libera el espacio para la intervención de nuevos actores, desplazando el poder, a un nivel más cercano a los afectados por las decisiones, hacia la administración local y hacia la sociedad civil, comprometiendo a organizaciones no gubernamentales y a los propios ciudadanos.

Desde la entrada en vigor de la Constitución española, se estableció un sistema autonómico de los servicios sociales y se proporcionó la coordinación de los recursos e iniciativas a través de la naturaleza pública de la descentralización política, administrativa y territorial de las Comunidades Autónomas. Entre las responsabilidades de las comunidades autónomas en el ámbito social están las siguientes: servicios de gestión en general, el sistema de planificación y la inclusión social, la coordinación y la gestión de los programas de asistencia territorial.

De acuerdo con la Ley 6/1986, de 6 de junio, específica de la Comunidad de Castilla y León, las relaciones con las autoridades locales deben garantizar la coordinación administrativa para la autonomía de las corporaciones locales y la redistribución de las responsabilidades. Lo mismo sucede con la Ley 18/1988 de 28 de diciembre que creó el sistema de servicios sociales de ámbito territorial en Castilla-León, configurado según una organización integrada de los recursos, públicos y privados, implicados en la planificación territorial. El art. n ° 20 de la misma ley establece la importancia de coordinar el desarrollo entre las diferentes entidades de la región y la capacidad de participación ciudadana, cuyo rendimiento depende de la creación de un consejo regional de trabajo social de Castilla y León, órgano consultivo, asesor de propuesta y coordinación.

Por otra parte, el art. 22 de la citada Ley 18/1988 establece que en la provincia se cree un Consejo Provincial de acción social, con funciones de coordinación, programación e información. La participación ciudadana en cada Diputación Provincial está prevista en el art. 23 de la citada ley, que destaca que las entidades locales de la Comunidad Autónoma deberán crear un consejo social, rural y de barrio, con funciones de animación y desarrollo comunitario, formulación y ejecución programas de acción social.

El modelo español es un modelo de regionalismo competitivo, lo que resulta en una dispersión de recursos, servicios e iniciativas entre los diferentes niveles de gobierno, central, autonómico, provincial, comarcal o municipal. Los sistemas de protección social y

el desarrollo, así como algunos aspectos del gasto público son compartidos por varias entidades locales, integradas en la administración pública.

En el caso portugués la articulación entre el centro y la periferia en la gobernación de la esfera social, se hace, como explica el art. 8 de la Ley 159/99, en colaboración, sin perjuicio de las competencias de la administración central y la local. La asociación, al incorporar los diferentes tipos de entidades, se transforma, al menos en el discurso oficial, en una fórmula para legitimar la intervención de los municipios en el ámbito social. El proceso de trabajo de planificación, ejecución y toma de decisiones es aplicar un mecanismo de gobernanza que garantice la articulación y la igualdad de los actores en la toma de decisiones. El modelo portugués crea una estrategia de gobernación supra municipal, para garantizar la interconectividad de los territorios a través de la creación de plataformas supra municipales, implementadas en base a las actuales 28 NUT, previstas en el art. 32 de la Ley 115/2006.

La descentralización de las competencias en Portugal es municipalista y política, es una estrategia de redistribución del poder del Estado a través de la transferencia de responsabilidades administrativas y fiscales a nivel local. Fundamentada en la democracia y la participación, la descentralización se basa en la arquitectura institucional que implica la creación de estructuras locales de asociación, o de red, para la formulación, planificación, ejecución y control de las políticas.

Los dos modelos esperan, en el campo de la producción del discurso oficial, crear un mecanismo de coordinación de políticas y de participación social, ya sea a través de asociaciones público-privadas, ya sea a través de consejos regionales, provinciales o distritales, que vincule el centro con la periferia. Sin embargo, la aplicación de estos dispositivos de gobierno no es uniforme en todo el territorio nacional. La complejidad de los modelos de división territorial que, en el caso portugués, apoyan la transferencia de las competencias, bien sea tutelada por el Estado o Local; y en el caso español se realiza la transferencia a organismos públicos, similares al organismo central, aunque distantes de los gobiernos municipales que muestran una autonomía organizativa muy limitada.

Ambos modelos de división territorial, portugués y español, muestran debilidades en el funcionamiento de estrategias colectivas de la gobernación local. En el caso portugués, las piezas de la legislación, en materia de descentralización, no tenían ámbito de aplicación (en particular con la ley que estructura las regiones) se registró también, como señaló Ruivo (2003) una diferencia de velocidad entre la normatividad y la realidad, así

como la falta de coincidencia entre los "productos" legalmente previstos y los "productos" obtenidos en la realidad. El número cada vez mayor de competencias imperfectas o burocráticas, bajo la tutela de los ministerios centrales; la transferencia de poderes a las autoridades locales, particularmente sensibles a las políticas restrictivas de las últimas décadas; el considerable tamaño de los municipios que favorecen la persistencia de conductas aislacionistas, haciendo olvidar la importancia de la cooperación regional; y el lento proceso de asociación para coordinar la comprensión del grupo son, según Portas (1998) las debilidades del modelo de descentralización.

En el caso español, las debilidades en el funcionamiento de las estrategias colectivas de la gobernación local están determinadas por una lógica jerárquica y centralizada de la organización territorial de las competencias descentralizadas. Concretamente las competencias para la coordinación de políticas, planificación y acción colectiva en torno a la animación comunitaria son compartidas entre el nivel regional y provincial, a través de una dependencia jerárquica del nivel regional. Teniendo en cuenta a Cruz (2010), los gobiernos locales tienen una capacidad de gestión limitada, ya que no pueden desarrollar políticas movilizadas por los ciudadanos en sectores relevantes. En torno a este problema subyace un movimiento que afirma e invoca el principio de subsidiariedad y la profundización de la descentralización, lo que pasa por reconocer y dar mayores poderes a los gobiernos locales. La limitada descentralización de competencia para los niveles municipales; el infra municipalismo que es favorable a la persistencia de una organización territorial de zona o comarca; las disparidades temporales de las leyes de regulación autonómica; las diferencias, en tiempo, entre la creación de consejos consultivos y la regulación de su funcionamiento; las velocidades y discrepancias entre el discurso oficial de la ley y la práctica; la diferenciación de modelos de financiación de los servicios sociales, de acuerdo a la regulación autonómica; la falta de coincidencia entre el campo de la producción del discurso oficial y el campo de la recontextualización, etc., todos estos son fragilidades que se observaron en el modelo de descentralización español.

VI. Modelo de análisis para explicar el enfoque empírico de las estrategias colectivas de la gobernanza local en el ámbito social

A lo largo del capítulo sexto se recurre a la metodología utilizada para la recopilación de información empírica y se hace la interpretación de los resultados obtenidos.

Se opta por un estudio comparativo de los procesos específicos que se desarrollan en las sociedades sincrónicas, y vecinas en el espacio, entre las regiones de Alta Tras-os-Montes y Castilla y León; sin embargo, reconociendo las deficiencias en las modalidades de acción colectiva, a nivel de la participación de los *stakeholders*, se consideró esencial comprender las percepciones, las consideraciones culturales y las identidades, lo que hace explicar las conexiones que existen en los casos concretos observados, ya sea en el ámbito de la producción del discurso oficial sobre el proceso de reforma y la descentralización, ya sea en el ámbito de la recontextualización y reproducción de prácticas de gobernanza colectiva local.

Toda la construcción del esquema teórico de inteligibilidad tuvo también subyacente una investigación de cariz etnográfico y, poco a poco, se incorporó un raciocinio comparativo de explicación sociológica, explotando procedimientos, actividades y discursos de los actores de los Consejo Local de Acción Social de Macedo de Cavaleiros (CLASMC) y del Centro de Acción Social da Comarca de Sayago (CEAS), en el gobierno local de la protección social. La investigación se centró en el estudio de la actividad y esta actividad en relación con las "prescripciones normativas" de los actores centrales, externos al contexto local. Se procedió al análisis de la dinámica territorial, teniendo en cuenta los discursos oficiales y las prácticas territoriales, justificando la construcción de la acción colectiva.

Esta investigación también se puede clasificar como cualitativa, cuyas características principales, subscribiendo a Kaplan y Duchon (1988) y Bradley (1993), son la inmersión del investigador en el contexto interpretativo y la perspectiva de la realidad, utilizando un conjunto de diferentes técnicas de interpretación para la descodificación y comparación de los componentes complejos de las unidades de análisis.

Del mismo modo, se siguió el razonamiento de análisis del discurso oficial de Bernstein (1993.1998) y el de Loureiro et al. (2008), aplicándolo a los equipos técnicos de los Consejo Local de Acción Social de Macedo de Cavaleiros (CLASMC) y del Centro de Acción Social da Comarca de Sayago (CEAS).

En cuanto a los mecanismos del gobierno local de protección social integral, explotamos los elementos de los tres campos del concepto de Bernstein: a) el ámbito de la producción normativa del discurso oficial sobre la descentralización de competencias, b) el campo de la recontextualización de la propiedad del discurso oficial del gobierno local y la participación en la elaboración de las políticas locales, y c) la reproducción del discurso

oficial, la forma como los actores locales descubren y aprovechan los espacios de gobierno y de participación dejados por el Estado, los usos más recontextualizados y, por consiguiente, reflexivos a partir de la lógica contextual, modificados en el contexto de la acción, o más formalizados por el discurso oficial y más aplicativos sin reflexividad contextual.

Con esta estrategia metodológica no se pretendía "coger en falso" a los técnicos y a los responsables de las estructuras locales observados y entrevistados, sino conducir a una "construcción discursiva", de naturaleza reflexiva, con las partes interesadas, poniendo de relieve las contradicciones expresadas como "ventanas" que se traducen en ideas para la comprensión de la gobernanza local y el espacio de maniobra de los actores locales en torno a las decisiones colectivas adoptadas en el ámbito del desarrollo de una estrategia integrada de protección social y desarrollo local.

El proceso de recopilación de información se llevó a cabo para responder a la siguiente serie de preguntas de investigación:

- ¿La transferencia de competencias de acción social que se caracteriza por la descentralización del poder del Estado a las instituciones locales, ya sea en un modelo regional, con recursos, herramientas e iniciativas, repartidas en los diferentes territorios, ya sea un modelo municipalista apoyado en los órganos de poder local-con la asistencia de la asociación, dio lugar a la aplicación de fórmulas de gobierno, legal, comercial, integrada y democrática, capaz de volver a contextualizar los discursos oficiales en los contextos locales de referencia?
- ¿La relación de los técnicos con el discurso oficial es de colaje o, al contrario, se hacen usos recontextualizados de los discursos, considerando las especificidades y los saberes locales?
- ¿Qué tipo de estructuras locales se adaptan mejor a la gobernanza colectiva de negociación?
- ¿Los interesados implicados participan en la planificación de actividades? ¿Se trata de una participación unida a los discursos oficiales, promoviendo la mecanización de los procedimientos de acuerdo con el modelo oficial? ¿O es una participación a nivel local organizada?

- ¿La nueva arquitectura institucional en el ámbito social, el abandono de los principios de supervisión estatal y apoyados en un discurso oficial en la gestión pública con los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, implica la presencia de una multiplicidad de actores con recorridos profesionales distintos y con diferentes actitudes de responsabilidad y participación. ¿Las fórmulas de gobierno son abiertas, participativas, responsables, eficaces y coherentes? ¿Cuáles son los logros y limitaciones de las fórmulas de gobierno observados?

Se tomaron como unidad de análisis las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en España en el ámbito de la acción social, cuya aplicación envuelve a los Centros de Acción Social (CEAS) de ámbito comarcal, así como las competencias de acción social locales en Portugal. Su aplicación depende de los Consejos Locales de Acción Social (CLAS), estructuras municipales creadas en virtud de la Red Social. Visto el territorio como un espacio socio-institucional que tiene una gran importancia cuando se trata de comprender el funcionamiento del gobierno y la coordinación colectiva de los recursos, pero reconociendo, sin embargo, la existencia de modelos orgánico-funcionales de las competencias territoriales de acción social diferenciados, se han tomado como objeto de análisis el CEAS de Sayago y el CLAS de Macedo de Cavaleiros⁴.

La cuestión de la gobernanza local, como se discutió en capítulos anteriores, gana énfasis en la mayoría de los Estados, por la necesidad de configurar localmente dispositivos que ejecuten las nuevas competencias, en áreas adicionales de política social. En este sentido, la comparación entre las dos zonas, una en Portugal y otra en España, resultó adecuada para comprender la posible relación de la gestión gubernamental con modelos de descentralización en el ámbito social.

⁴ En el municipio de Macedo de Cavaleiros el CLASMC es un órgano de colaboración que reúne varios grupos de interés para planificar y organizar las intervenciones sociales con varios registros, teniendo en cuenta el marco oficial establecido por los ministerios, especialmente el Ministerio de Seguridad Social. Sayago en la región del CEAS es un órgano que forma parte de la Diputación de Zamora, creado para aproximar la acción social a la zona de Sayago según el marco oficial, filosófico, de procedimiento y de planificación, establecido por la Junta de Castilla y León.

Modus operandi de la gobernanza local en la comarca de Sayago

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, en los artículos 32.1, 19 y 20 de su Estatuto de Autonomía, reitera la singularidad de asumir las competencias del sistema de acción social, dejando la administración y gobierno de las provincias a la responsabilidad de las Diputaciones Provinciales.

Las provincias se organizan a través de una red de Centros de Acción Social (CEAS), servicios de acción social comarcales, con una dependencia jerárquica de las corporaciones locales en el ámbito de los servicios sociales (Junta de Castilla y León, 2005a: 77), que garantizan la prestación de trabajo social integral, en todo el territorio provincial.

Entre los servicios que se articulan con el CEAS de la Comarca de Sayago, los expertos destacaron a la Diputación Provincial, el Departamento de Ordenamiento Territorial de Servicios Sociales, seguidos por Cáritas, el Centro de Salud, Cruz Roja y el Equipo Psico-pedagógico. El Instituto de Educación Secundaria muestra alguna expresión en el contrato con el CEAS. Por último, con una puntuación de dos en una escala de 1:10, surge la Parroquia de Bermillo, la Residencia de Ancianos de Femoselle y la de Muga de Sayago.

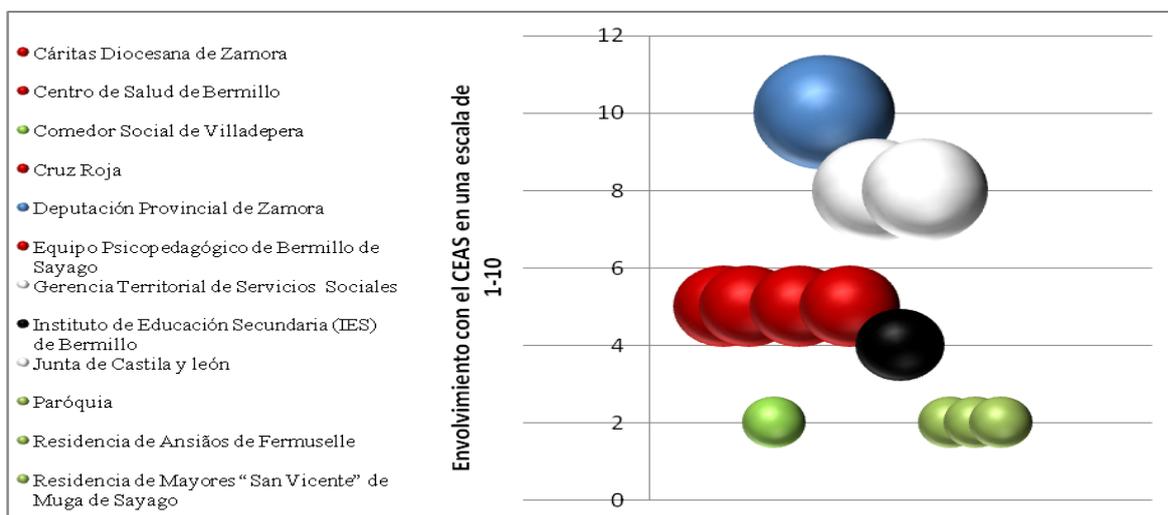


Gráfico 1. Las estructuras institucionales con la participación del CEAS

Teniendo en cuenta que el CEAS es un órgano de la estructura provincial, se confirma la tesis de la descentralización administrativa y política basada en la autonomía para la región de Castilla y León y la dispersión de los recursos entre las provincias, los municipios y las comarcas. Esta idea está presente en el discurso de los técnicos, *para*

trabajar la naturaleza integrada, la articulación se hace por los canales formales, así se trate de remitir el caso a otro departamento de la Diputación, o de solicitar apoyo a la Comisión Provincial de Asuntos Sociales. El vínculo es a través del Jefe de Servicios Sociales de la Diputación, mediante notificación por escrito o por teléfono.

Los técnicos relacionaron la falta de proyectos colectivos con la falta de recursos técnicos del CEAS, con el modelo de procedimiento de la política social definida por la Junta de Castilla y León y con la reciente publicación de los textos jurídicos de la mayoría de las políticas sociales.

La Junta de Castilla y León (2005a :29-32) resalta la *necesidad de fortalecer los servicios sociales básicos en el sistema de acción social (...) el establecimiento de criterios para el fortalecimiento de la acción técnica directamente en el CEAS (...) la aprobación de los conceptos y criterios en consenso con las corporaciones locales para agilizar el servicio de animación comunitaria, y el establecimiento por cada entidad local, de un plan de acción local para la inclusión social cada cuatro años.*

El modelo organizativo del sistema de acción social en el campo de la producción del discurso oficial es especialmente movilizador de las instituciones públicas. Hay una mayor centralización en la Gerencia de Servicios Sociales y en las Corporaciones Locales, servicio que integra la estructura institucional de la Comunidad Autónoma, cuando se trata de ejecutar programas relacionados con la regulación y organización del sistema, con la creación de sistemas de información, con la difusión de información y buenas prácticas, con planes, con el uso de la tecnología, con la coordinación, con la integración de *stakeholders* y con la implantación de actividades de integración (Junta de Castilla y León, 2005a).

En el campo de la recontextualización y reproducción de las prácticas de gobernanza, no existe una práctica instituida de análisis conjunto de los problemas sociales en la zona de Sayago, la interpretación del problema multidisciplinario e intersectorial se remite a la Diputación Provincial, que articula, en el ámbito de su competencia y de las áreas de actuación descentralizadas, a nivel interno, con los diferentes departamentos o con la Junta. *La lucha contra la pobreza mediante diversos recursos y políticas, actúa principalmente en las dimensiones del problema más probable. La respuesta integral a un problema social se hace uniendo los departamentos provinciales. La integración del componente económico se realiza a través de programas de formación.*

Los textos legales que definen los principios de aplicación de las políticas públicas de bienestar social se han publicado recientemente y también revelan problemas de engranaje en la participación y coordinación con las corporaciones locales, *el servicio de ayuda al domicilio y el servicio de tele asistencia fueron implantados en el año 2000. El IMI, que ofrece una renta mínima y un trabajo de inclusión social, se implantó a partir de 2004*⁵.

Se estudiaron dos planes regionales, uno del sistema de acción social y otro de la inclusión social, que están en ejecución, a pesar de que se refieren al período 2004-2007⁶.

Encarando a los técnicos con el enfoque metodológico utilizado para fomentar la participación en los planes, apoyando la contextualización de las especificidades locales, la definición de los ejes y de las líneas estratégicas, *la Junta Regional y la Diputación Provincial, a través del Jefe de Servicios Sociales de la Diputación, contextualizan y definen las prioridades para la intervención.*

De acuerdo con la Junta de Castilla y León (2005a) el plan regional del sistema de acción social tiene tres ejes estratégicos: a) la vertebración del sistema, b) la adaptación de los recursos a las necesidades, y, c) el conocimiento como un recurso. En el discurso oficial hacen hincapié en el fortalecimiento de los servicios sociales básicos, mejorar el acceso a los recursos en las zonas rurales, crear políticas de renta mínima, de inserción laboral, de riesgo, de cooperación y de desarrollo, promover la responsabilidad social de las empresas, investigación, desarrollo e innovación, formación continua y alfabetización digital.

Observando la planificación regional para la inclusión social y su organización en ocho áreas estratégicas para la inclusión, se subraya la coordinación de las políticas en los diversos ámbitos de la inclusión, el empleo, el acceso al consumo, la participación política y la inclusión en las redes sociales formales e informales de la comunidad.

⁵ Según el discurso formal normativo, la solicitud e informe es elaborado por cada CEAS, este órgano debe incluir en la evaluación del caso, el número de técnicos que participan en el proceso de inclusión social de la corporación local. Sin embargo, en la mayoría de los casos la información social es elaborada por el técnico del CEAS y se envía al jefe de los servicios sociales de la Diputación Provincial, que a su vez, se articula con el grupo de técnicos de la corporación local, para preparar una propuesta de intervención, cuyo sentido puede ser diferente del propuesto en el informe del CEAS.

⁶ La recolección de datos empíricos se limitó al período entre abril de 2009 y junio de 2010, momento en el que se aplica la planificación del período 2004-2007. Téngase en cuenta que en el contexto de la planificación regional se deben incluir otros planes sectoriales, en áreas como el apoyo a las personas mayores, apoyo y protección de la infancia y apoyo a las personas con discapacidad, que no fueron analizados porque no se refieren directamente al tema de esta investigación.

En términos generales, el discurso oficial en el período 2004-2007 muestra preocupación por la descentralización de la competencia de planificación hacia las Diputaciones Provinciales, o hacia los municipios con más de 20.000 habitantes, con la participación del CEAS a través de la dinamización del servicio de animación de la comunidad (Junta de Castilla y León, 2009). Sin embargo, las estructuras institucionales de la zona de Sayago no estaban involucradas en la planificación regional 2004-2007, y, durante el trabajo de campo, no se observaron mecanismos para involucrar la participación de los *stakeholders* para incluir en la futura planificación o en la evaluación de políticas aplicadas a la luz de la planificación para el período 2004-2007.

El sistema de planificación regional 2004-2007 de la acción social y la inclusión en su diseño hace hincapié en los mecanismos de financiación para cada uno de las líneas estratégicas y sus estimaciones presupuestarias para el período respectivo. En consecuencia, la autonomía financiera de las regiones es garantizar la sostenibilidad para ofrecer garantías de la plena aplicación del plan⁷.

La planificación regional 2004-2007 del sistema de acción social y de inclusión resalta mecanismos de financiación para cada una de las líneas estratégicas y hace el respectivo presupuesto para cada período. La autonomía financiera de las regiones hace posible esta sustentabilidad, garantizando la ejecución integral de la planificación.

Hemos elegido la entrevista semi-directa a los actores clave de las estructuras institucionales de la comunidad para entender el discurso y la reflexividad sobre la gobernanza de la cuestión pública, los métodos utilizados en los servicios comunes y la coordinación de las políticas locales, así como las posibles contradicciones que se plantean como restricciones al modelo de la gobernanza en el ámbito social. Hubo siete entrevistas a las estructuras institucionales locales, que, como se dijo, exploraron la percepción sobre la interacción entre los servicios y sobre la coordinación de las políticas y recursos.

La percepción de las entidades sobre la gobernanza en la comarca de Sayago apunta a un modelo centralista, regionalista, con el ejercicio de las competencias de acción social por las Diputaciones, aplicadas a través de los CEAS, sobre la orientación jerárquica y coordinación de los servicios provinciales o regionales. Esta fórmula de relación y de coordinación de las políticas sociales dentro del propio Estado, con las Comunidades Autónomas, es percibida por los técnicos del CEAS como un procedimiento actual e indiscutible.

⁷ Comunidad Autónoma de Castilla y León (2005a: 89 y 2005b: 115).

Cuadro 3. Percepciones sobre la coordinación de las políticas y la coordinación entre departamentos en la comarca de Sayago

Entidad	Tipo de servicio	¿Qué se dijo en la comarca de Sayago?	
		Coordinación entre los servicios y planificación para la acción	Coordinación
CEAS, Asuntos Sociales e Inmigración de la Diputación de Zamora	Órgano de la Diputación Provincial de Zamora. Apoya y orienta a los ciudadanos en el acceso a prestaciones sociales.	No hay articulación sistemática con las instituciones de la comunidad. No hay grupos de trabajo para el análisis o tratamiento de las cuestiones sociales en la región de Sayago. El trabajo conjunto se hace con la Diputación o en algunos casos con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales. Es la Junta de Castilla y León quien planifica, evalúa y reflexiona en torno a los resultados de las políticas.	Coordinación centralizada en la Diputación Provincial de Zamora o en la Comunidad Autónoma.
SODEZA, Desarrollo de la Diputación de Zamora	Sociedad Anónima de capital público. En la orientación jerárquica de la Diputación de Zamora, interviene en la zona Zamora-oeste (Bermillo / Alcañices). Promueve la creación de polígonos industriales y la gestión de Incubadora de Empresas creada en Zamora.	No existe un vínculo entre SODEZA y CEAS, ambos servicios son parte de la Diputación, pero las ofertas CEAS son las cuestiones sociales y SODEZA trabaja la parte económica. No existe una coordinación entre los servicios de área de Sayago. Es la Junta de Castilla y León la que planifica, evalúa y reflexiona en torno a los resultados de las políticas.	El modelo español centraliza la coordinación en la Diputación Provincial de Zamora o en la Junta de Castilla y León.
Equipo de Orientación Psicopedagógica Educativa y	Equipo, con sede en Bermillo de Sayago, sobre la orientación de la Junta de Castilla y León. Proporciona apoyo y orientación a los estudiantes de los colegios de Bermillo, Fermoselle, Almeida, Maraleza y Muga de Sayago.	La Junta de Castilla y León marca las directrices para el equipo, pero hay algunas áreas, como el absentismo escolar y laboral, que son una práctica institucionalizada a nivel provincial, mediante su coordinación, muy eficaz, con la participación de CEAS, los SERVICIOS DE APOYO DE MENORES Y ESCUELAS. Las reuniones no son una práctica de trabajo frecuente. Existen articulaciones entre el equipo y CEAS, así como con el Párroco y el Centro de Salud. La Junta de Castilla y León centra la Planificación.	La Comunidad Autónoma centraliza la función de coordinación. La coordinación local no está institucionalizada en un protocolo.
Residencia en Fermoselle	Fundación sin fines de lucro, perteneciente a Cáritas de Zamora. Con acuerdo de financiación con el Junta Regional para 23 plazas públicas. Con capacidad para 80 plazas privadas.	Hay articulaciones con La Junta Autonoma más o menos sistemáticas, Existen vínculos entre la Residencia y el CEAS cuando orientan situaciones sociales No hay participación de la RESIDENCIA en otros servicios locales o en cualquier proyecto colectivo, pero hay un trabajo en red con otras residencias de Cáritas La Junta no hace una difusión de buenas prácticas en este ámbito.	Sería importante que la coordinación de los recursos y el trabajo conjunto se incluyesen en un protocolo

		¿Qué se dijo en la comarca de Sayago?	
Entidad	Tipo de servicio	Coordinación entre los servicios	Coordinación
Residencia de mayores de San Vicente	<p>Empresa privada para gestionar una residencia de propiedad de la Junta Regional.</p> <p>Proporciona servicios: estancia permanentes y temporales, guarderías, apoyo a la familia para ayudar en las tareas del hogar, centro de acción Social, estimulación cognitiva, rehabilitación física y posología.</p>	<p>Hay articulaciones, más o menos sistemáticas, con la Junta de Castilla y León.</p> <p>No hay vínculos con el CEAS, se trata de una residencia privada, el CEAS no encamina situaciones sociales.</p> <p>No hay participación de la RESIDENCIA en otros servicios locales o en proyectos colectivos.</p> <p>La Junta de Castilla y León no hace una difusión de buenas prácticas en este ámbito.</p>	<p>La coordinación local no se prevé en el protocolo; cuando existe, no es uniforme, porque se crea según el criterio de los técnicos.</p>
Unidad de Desarrollo Agrario y la Unidad de Veterinaria	<p>Servicio de la Diputación Provincial de Zamora.</p> <p>Desarrollo agrícola y unidad de veterinaria.</p>	<p>Hay articulación más o menos regularizada con la Diputación Provincial y con la Junta Autónoma, por ejemplo, en el ámbito de la formación, nos articulamos con la Junta Autónoma, porque esta competencia no fue descentralizada hacia la Diputación.</p> <p>No hay una práctica de trabajo colectivo, la costumbre no se ha establecido para articular los servicios o instituciones locales en torno a las estrategias conjuntas para responder a los problemas locales</p> <p>No hay ninguna relación entre este servicio y CEAS.</p> <p>La planificación es centralizada en la Junta después de las estructuras locales sólo están obligados a aplicar las líneas de acción.</p> <p>No hay participación de esta unidad con otros servicios locales en cualquier proyecto colectivo.</p> <p>Puede haber áreas donde el trabajo conjunto funcione de otra manera. En España con las comunidades autónomas tienen 17 países con 17 gobiernos regionales</p>	<p>La Comunidad Autónoma centraliza la función de coordinación.</p>
ADERISA	<p>Asociación sin fines de lucro</p> <p>Desarrollo rural de Sayago por la aplicación de un conjunto de medidas: planes de gestión y servicios de asistencia técnica a la población, valorización del patrimonio natural, la mejora de los productos locales, el apoyo a las PYME, valorización y promoción del patrimonio cultural del paisaje y la arquitectura, el turismo la formación y el empleo rural y la acción cooperativa</p>	<p>Hay articulaciones de una manera más o menos sistemática, con la Junta Autónoma y el Ministerio de Agricultura</p> <p>Cada comarca tiene una cantidad de dinero de acuerdo a criterios previamente definidos y se aplican estos fondos mediante la aprobación y la financiación de proyectos</p> <p>No hay uniones entre ADERISA y CEAS.</p> <p>La política de desarrollo rural de la UE estableció el método Leader, lo que supone que es, la sociedad rural en sí la que decide su estrategia de desarrollo</p> <p>Es muy difícil hacer proyectos conjuntos con los interlocutores sociales</p> <p>La asociación de empresarios de Sayago fue a Macedo de Cavaleiros y vino de allí encantada con la organización local de servicios públicos y privados en torno al desarrollo de iniciativas locales como la Cooperativa de la castaña.</p> <p>En Sayago sólo existe el proyecto colectivo de recogida de residuos.</p>	<p>La coordinación recae en la Asociación dentro de un marco de referencia, por un lado, tiene el Ministerio de Agricultura y por otro, tiene las Comunidades Autónomas</p>

Siguiendo el razonamiento de Bernstein (1993.1998), aunque el discurso oficial, reglamentos y planes, exponga una red de coordinación y articulación de las diversos *stakeholders*, haciendo referencia a la necesidad de compromiso y responsabilidad económica y subrayando la necesidad de aproximación de la competencia de la planificación del territorio, del discurso técnico sigue apuntando a un modelo de articulación, coordinación y gestión centralizada en la Diputación Provincial y la Junta de Castilla y León. En términos generales, no hay un proceso reflexivo basado en la aplicación contextualizada del discurso oficial de las normas y planes de acción. En la comarca de Sayago no se ha establecido la costumbre de trabajar juntos a través de los servicios, no se movilizan las estructuras locales de todos en torno de la respuesta conjunta a los problemas. Los técnicos, no se comportan, haciendo una recontextualización del discurso. No hay una lógica reflexiva de los actores locales de protección social, para contextualizar el uso del discurso oficial producido fuera del territorio. En el discurso de los profesionales entrevistados, el margen de maniobra para la gobernanza se encuentra en el espacio meso-social ocupado por las provincias. No hay participación de la comunidad. La apertura, la transparencia, la responsabilidad, la toma de decisiones colectivas y la coherencia con los problemas del territorio está a nivel provincial o regional.

Dentro de las entrevistas, se ha estudiado el sentimiento de los técnicos ante la falta de participación en la planificación estratégica de Sayago. Se superpone la idea dominante e interiorizada de que la planificación se centralizada en la Junta de Castilla y León. Ante el riesgo de inadaptación, de las estrategias regionales a las necesidades reales del territorio, los técnicos de la zona de Sayago lo consideran resuelto a través de la combinación de organizaciones públicas que participan en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y son las Diputaciones Provinciales.

En los dos cuadros siguientes se sistematizan los límites y el alcance del modelo regional y el nivel de descentralización de la planificación de la acción colectiva.

Cuadro 4. Límites del modelo español en la acción colectiva local

	¿Qué se dijo?
Categorías	Los límites del modelo de descentralización español
La responsabilidad social corporativa	La capacidad de involucrar a las estructuras institucionales de la zona de Sayago es un límite.
Articulación de las Agendas	No hay vinculación entre los servicios de Sayago en las agendas de zona.
Participación en la planificación estratégica	Las entidades locales se enfrentan actualmente al reto de elaboración de planes locales. Algunas de las Diputaciones fueron avanzado, pero la Diputación de Zamora sigue aplicando la última ordenación del territorio. No se hace una planificación local, no existe una práctica de reunirse con las estructuras institucionales de la comunidad.
Desarrollo integrado de las actividades técnicas a través de la coordinación de las políticas	La coordinación de los recursos endógenos de cada actor es un límite.
El desarrollo de las actividades técnicas de reflexividad	La ejecución de los procesos locales que figuran en la planificación regional es evaluada por la Junta de Castilla y León. No hay tiempo para realizar un análisis sistemático de los cursos de acción; se reflexiona, pero no de manera sistemática.
Decisiones horizontales	Las decisiones estratégicas, la planificación, organización de acción social y la participación intersectorial se hacen en la Junta de Castilla y León en colaboración con la Diputación.
Asunción de liderazgo y multiliderazgo alternativo	El liderazgo de los procesos de trabajo social se hace por el órgano que tiene la competencia. No hay espacio para el liderazgo de los asuntos sociales en la comunidad.
Integración del componente económico en los procesos de desarrollo social	La integración de la economía y de creación de empleo en la intervención social se hace mediante la formación profesional e inserción laboral. La creación de actividades económicas sigue siendo una hipótesis. A través de la jefa de servicios sociales de la Diputación se hacen las complementariedades necesarias en los casos envolviendo a los departamentos necesarios para tratar el problema.
Universalidad, globalidad y complementariedad	Hay un conjunto de criterios mínimos, general, universal, pero la autonomía de las comunidades en términos de acción social, puede dar lugar a diferencias de procedimiento entre las regiones.
Desarrollo de los acontecimientos, publicidad para promover cambios en las estructuras de la comunidad	La competencia de planificación se ha centralizado en Junta de Castilla y León, ahora tiende a ser asumida por las Provincias.
La apertura, la comunicación y la participación local	No hay reuniones de forma regular. Todos pueden acceder a la información fácilmente a través de las páginas de la Diputación y de la Comunidad Autónoma.
Coherencia y eficacia	Los elementos de diagnóstico de la Zona Sayago llegan a las Regiones a través de la Diputación Provincial. La planificación para el período 2004-2007 se sigue aplicando. Todavía no hay informes de evaluación. No es tan relevante la coherencia entre el plan regional y las características específicas de las distintas zonas, porque en el plan se han establecido principalmente las líneas estratégicas dentro de las áreas prioritarias.

Los límites del modelo regional de descentralización de las competencias, cuando se habla de dispositivos para la gobernanza local y la acción colectiva en el ámbito social, son la dificultad de involucrar a las estructuras institucionales de la zona. No es una práctica común la articulación de agendas y compromisos en Sayago. La falta de planificación local, la coordinación de los recursos locales de todo el desarrollo de actividades integradas, la falta de reflexión sistemática sobre los cursos de acción local, la centralidad de las decisiones, la falta de espacio para poner en práctica el liderazgo alternativo, la falta de participación de la comunidad, las diferencias de procedimientos entre regiones, la falta de reuniones, la falta trabajo en grupo o la utilización de otros enfoques participativos locales y el riesgo de incoherencias entre la meta del plan regional y las especificidades de las distintas zonas son fragilidades del modelo Español de gobernanza.

Cuadro 5. Ámbito de aplicación del modelo español en la acción colectiva local

	¿Qué se dijo?
Categorías	Ámbito de aplicación del modelo español de descentralización
La comunicación entre los más altos niveles territoriales	El CEAS a menudo se articula con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora y con la Diputación Provincial.
Desarrollo integrado de las actividades técnicas a través de la coordinación de las políticas	Existe una coordinación inter-departamental, regional y provincial, de recursos, de políticas y de financiación.
Elegibilidad de planificación financiera	El gran alcance del modelo resulta de la autonomía financiera de las regiones que hace posible predecir y elaborar presupuestos, con más exactitud y consistencia, en los planes de acción estratégica.

El cuadro anterior indica que el modelo regional de descentralización de las competencias, en la acción colectiva local, tiene tres grandes objetivos, a saber: la comunicación con el nivel provincial, la coordinación de recursos inter-departamentales, regionales y provinciales; y la autonomía financiera de las regiones.

En el caso español se observó una descentralización administrativa, en la que los órganos centrales delegan algunas de sus funciones a niveles subordinados de órganos situados en diferentes unidades territoriales, cada una con una estructura interna que refleja el modelo orgánico del servicio central (departamento y división), pero el resto de la acción de control es en el nivel superior de la agencia pública. Como se ha visto en el capítulo IV, Afonso y Lobo (1996), Davidovich (1993), Rufian (1992), entre otros, relacionan la desconcentración o delegación de funciones entre las unidades, o entre niveles de gobierno, o entre los organismos públicos, con la necesidad de buscar una

mayor eficiencia en la administración pública, eliminar la burocracia y establecer estrategias para los clientes. El modelo español de descentralización está claramente relacionado con los intereses de una mayor eficacia a través de la aproximación al ciudadano. Aunque en el discurso oficial, normativo y orientador se observa un cambio de paradigma que apunte a la participación social de los ciudadanos en la gestión jurídica de las relaciones sociales, no obstante, no es un cambio aplicado. Sin embargo, importa completar el proceso de descentralización de las competencias, dando más responsabilidad a los municipios y a los órganos municipales y al desarrollo de estrategias de reflexión entre los técnicos de la municipalidad, para promover la contextualización de los discursos oficiales, normativa en la línea de Loureiro et al. (2008), con usos alternativos de los discursos producidos externamente en lugar de los usos de reproducción del discurso oficial, en los planes de acción en particular, que siga las directrices de procedimiento procedentes de la Comunidad Autónoma.

Modus Operandi de la gobernanza local en el municipio de Macedo de Cavaleiros

En el ámbito de la Ley 159/99 de 14 de septiembre se delimitó la intervención del gobierno central y local, ganando peso un marco de transferencia de poderes a las autoridades locales, de apoyo a la coordinación de actividades entre el gobierno central y local a través de formas de asociación.

En el campo de las políticas sociales, de acuerdo con el discurso oficial, la responsabilidad de los municipios en el campo social, es la planificación, gestión e inversiones en la construcción de infraestructuras de integración social y la animación de los Consejos Locales de Acción Social, las agencias de cooperación, la planificación estratégica de acción social y la participación, en cooperación con las instituciones de solidaridad social y la asociación con el gobierno central en los programas y proyectos de la asistencia social municipal. Estas competencias se aclaran en el Decreto Ley N° 115/2006, que establece los principios y objetivos de la Red Social, una estructura de cooperación local presidida por las Cámaras Municipales (Ayuntamientos).

El modelo orgánico de CLASMC, observando el campo de la producción del discurso oficial, fue recontextualizado, en el espacio de referencia, en conformidad con las normas establecidas por los actores locales institucionales que constituyen ese foro.

Cuadro 6. Estructura orgánica del programa de red social oficial frente a la realidad contextual

Órganos Redes sociales (Discurso oficial)	Órganos Redes sociales Macedo de Cavaleiros
CLAS	CLASMC
NE (extensión técnica de CLAS)	NE (extensión técnica CLASMC)
CSF/CSIF	Comisión Económica y Social de la ciudad de Macedo de Cavaleiros y Comisiones sociales entre la Parroquia: 1) EN216 CSIF, 2) CSIF de la Zona Este, 3) CSIF AFRECIMAC + 3, 4) CSIF Castaña 7, y 5) CSIF XXI MÁS
PLATAFORMAS Supramunicipales	Plataforma Alto Trás-os-Montes
Grupos de Trabajo	Los grupos de trabajo sobre la coordinación y el liderazgo diferenciados: 1) acción social, 2) territorio y medio ambiente, 3) asociaciones y dinámicas locales de la ciudadanía, y, 4) la educación y el espíritu empresarial.

El CLASMC se formó poco a poco, a través de la adhesión formal de los socios, desde el año 2000. Se compone de 40 socios institucionales, agrupados en siete áreas: intervención municipal (con 17% de los socios), protección social (43%), educación (19%), Justicia y Seguridad Pública (5%) economía (con 12 5%), salud (10%) y medio ambiente (2,5%). Socios miembros en representación de organismos del sector público, central y del tercer sector local, con una distribución de 32,5%, 25% y 42,5% respectivamente.

Las dificultades operativas, debido al tamaño de o consejo de socios, estaban encajadas desde el primer texto legal, mediante la creación de una estructura operativa Núcleo Ejecutivo (NE), una especie de extensión técnica de los CLAS, cuya composición, en número impar, aprobado en el pleno, está compuesta por diferentes estructuras institucionales. Sin embargo, los grupos de trabajo, implantados en el territorio, desde 2002, reforzaron el cumplimiento de los principios de democracia participativa, lo que lleva finalmente a un cambio del discurso oficial normativo que ahora prevé la creación de grupos de trabajo desde el Decreto Ley 115/2006, que deroga la Resolución del Consejo de Ministros N ° 197/97 de 18 de febrero.

A través del análisis documental de los tres planes de desarrollo social, se registra una evolución de la preocupación central de CLASMC. El Plan de Desarrollo Social (2003-2005) hizo hincapié en la articulación y participación. *"El NE ha puesto en práctica algunas estrategias para movilizar y fomentar la participación de todos los socios (...) en la construcción del PDS (...)"*(PDS 2003 a 2005: 2), de los que destacaron, la constitución de CSIF y la planificación por cada Núcleo Territorial haciendo reuniones de comunidad,

informando y documentando a los socios sobre el programa y los procesos locales, aplicando un instrumento de recogida de información que conduzca a la fijación de objetivos, estrategias y líneas de actuación del PDS.

En el Plan de Desarrollo Social (2006-2008:6) la preocupación se centra en el desarrollo local, el fortalecimiento y la subsidiariedad, mediante la implantación de estrategias para coordinar las políticas y sectores de intervención. *"Tenemos que construir territorios que tengan un cierto nivel de desarrollo endógeno, es decir, dar a las personas que viven en ella la capacidad de reflexión, la facultad de pensar, aprender y tomar sus decisiones. Es importante que la gente pueda participar en la solución de los problemas (...), y para que participen es esencial darles acceso a la formación y (...) (...) información útil"*.

El Plan de Desarrollo Social (2010-2011: 8-9), sin ignorar las ideas de coordinación, participación, desarrollo local, y subsidiariedad, se centra en la idea de gobernanza, *"como una forma extendida de gobierno, donde la responsabilidad antes, entregada al Estado, es, ahora, poco a poco, compartida con los actores sociales (...) Así, el proceso debe incluir la educación comunitaria, capacitación de adultos y el programa de desarrollo basado en la comunidad"*.

La democracia participativa se hace en torno a la apreciación de los problemas o la definición de cursos de acción. Sirve para establecer reglas de juego, formas de sostenibilidad para los productos y servicios creados. Es un instrumento de aprendizaje organizacional y sirve para aumentar el capital social de la comunidad. Por otro lado, la democracia participativa apoya la acción local en el marco de prioridades nacionales y Europeas. La democracia participativa permitió la preparación de la superficie de referencia. Estas son ideas de intervención social que estructuran el referencial adquirido por los técnicos CLASMC.

En virtud de la aplicación de la tercera PDS existen grandes áreas de trabajo: acción social, territorio y medio ambiente, asociaciones y las dinámicas locales de ciudadanía, educación empresarial, igualdad de oportunidades, discapacidad y actividades económicas, todas en ejecución usando enfoques participativos de grupos trabajo.

El CLASMC es un espacio abierto, una organización horizontal, en la que la elaboración del proyecto y la decisión de los diferentes interesados son participativos. Esta es la lógica de los grupos de trabajo implantada en Macedo de Cavaleiros, tienen que planificar y establecer compromisos para la aplicación, sugieren formas alternativas de

liderazgo y multiliderazgo entre los *stakeholders* y finalmente presentan los proyectos locales al CLASMC.

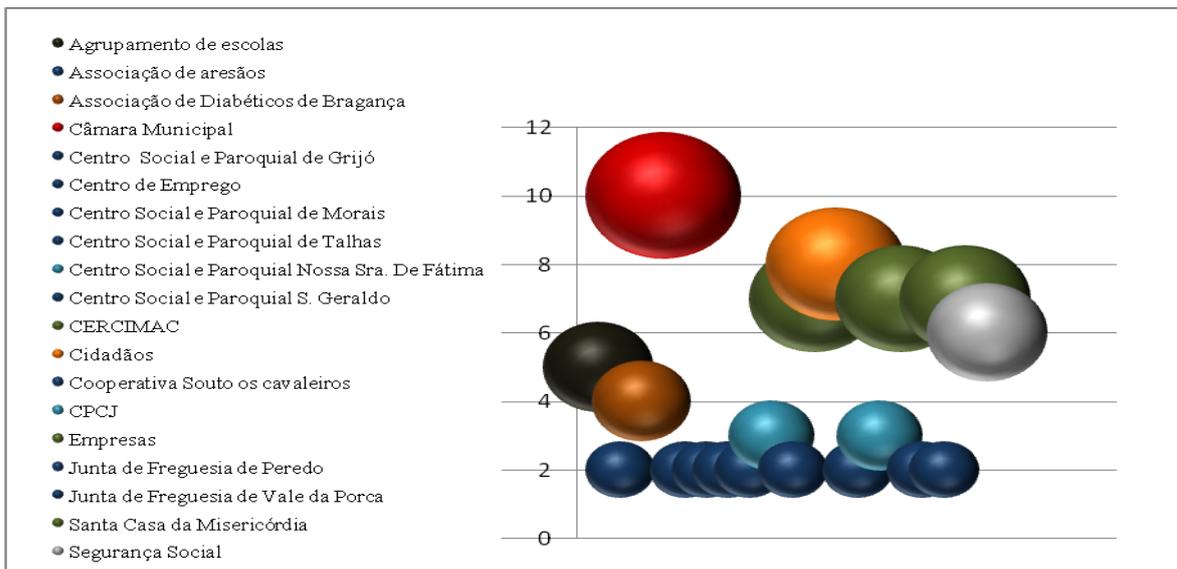


Gráfico 2. Las estructuras locales con la participación de al menos dos grupos de trabajo con los procesos locales

El Ayuntamiento, la Santa Casa de Misericordia, la Seguridad Social, la CERCIMAC, el Grupo de Escuelas y ADDDB, se presentan como entidades que participan en un mayor número de procesos locales y grupos de trabajo. Se destaca la capacidad de CLASMC en movilizar a los ciudadanos y a las empresas, no asociadas con CLAS, para participar.

La crisis financiera, las características orgánico-funcionales relacionadas con el tipo de estructura de nueva entidad local, pueden convertirse en un obstáculo para la recaudación de fondos o instrumentos financieros que sirvan para apoyar la resolución de los problemas locales. En la 3ª PDS se hace referencia a las plataformas supra municipales, los órganos que deben promover lo necesario para la transferencia de recursos del gobierno central para el local.

Sin embargo, mientras la financiación de las competencias de estas nuevas estructuras de poder local no se revisen para garantizar una cierta anticipación financiera, será difícil garantizar la sostenibilidad de la planificación. La financiación debe ser incorporada a un planeamiento estratégico preparado por el CLAS, adjuntando el apoyo para tres fases distintas: a) el diseño, b) la aplicación y c) el seguimiento, evaluación y adaptación de los cursos de acción. El proyecto de presupuesto para la primera fase podría abordarse mediante el establecimiento de costes estándar, dependiendo del tamaño de los municipios. En cuanto a la organización de cursos de acción subyacentes a los planes, se

sugiere la creación de una asignación específica, en virtud de la Ley Local de Finanzas, para la intervención social local, aunque también podría tener lugar a través del uso de los medios nacionales o europeos de financiación.

Por último, en lo que respecta a la fase de seguimiento y evaluación, se sugiere preparar un presupuesto que sea idéntico a la etapa de diseño, mediante el establecimiento de costes estándar, dependiendo del tamaño de los municipios.

Los dos casos que se destacan de gobernanza colectiva por el CLASMC fueron el estudio de las respuestas sociales y la Cooperativa de Souto de los Cavaleiros. Para comprender los procesos utilizados se recurre a la observación, al análisis de información documental sobre el producto o proceso y a la entrevista colectiva a los grupos locales⁸ o conferencias de trabajo⁹.

Cuadro 7. Percepciones y discursos sobre el producto / proceso sitio: estudio de las respuestas sociales

Variables	¿Qué se dijo?
Proceso o producto	Estudio de las respuestas / servicios sociales para personas mayores y personas con discapacidad en el municipio de Macedo de Cavaleiros: Actualización 2010.
Problema local que da lugar a	No existen servicios o respuestas sociales suficientes para esta población. En cuanto a la red de solidaridad, la tasa de cobertura para ancianos es muy baja. No hay una práctica de articulación entre el CLASMC y el Centro Distrital de Seguridad Social de Braganza antes de la creación de respuestas sociales.
Objetivos del proceso	Caracterizar los servicios sociales para ancianos y discapacitados. Proporcionar información del diagnóstico al CLASMC, y emitir opiniones técnicas. Orientar a los socios del sector y a la comunidad en general para las áreas de inversión con posible déficit. Servir como instrumento de negociación con la plataforma Supra municipal, cuando ésta funcione debidamente.
Actividades realizadas	Contactos formales e informales con las Instituciones sin fin de lucro, Seguridad Social e instituciones lucrativas. El uso de fuentes secundarias, tales como la Carta Social y los servicios de la Red de Solidaridad del municipio. Reuniones con todos los socios. Apreciación del estudio por el Pleno y su difusión por los socios, quince días antes de la reunión. El estudio proporciona una referencia para la evaluación de las solicitudes y la emisión de los pareceres técnicos, por un año hasta la próxima actualización. Amplia difusión de estudios en los medios de comunicación, el sitio web del Municipio, en publicaciones como el Boletín de la Autoridad Municipal y la Red Social.
Proceso de Planificación	La planificación de la estrategia es desarrollada por los actores de la protección social y es apreciada en la reunión del pleno del CLAS. El estudio sirve de guía para la planificación estratégica de las diferentes instituciones del sector.

El análisis de las percepciones sobre el estudio de las respuestas sociales expone el claro reconocimiento del problema por el grupo de trabajo: la tasa de cobertura para

⁸ Véase el Anexo IV ficha de productos y procesos locales de la tesis.

⁹ Véase el anexo II, la guía de entrevista colectiva a los grupos de la tesis.

servicios de apoyo social a ancianos y discapacitados, por la red de solidaridad, es muy baja, es inferior a la media del Distrito. Ellos reflejan la dificultad de colaborar con el poder central, a saber, con el Centro de Distrito de Seguridad Social, la gestión de la red de servicios sociales y también refieren la dificultad de involucrar a la plataforma Supra Municipal Alto Tras-os-Montes en la gestión de estas respuestas.

Cuadro 8. Percepciones y discursos sobre el producto / proceso sitio: estudio de las respuestas sociales

Variables	¿Qué se dijo?
Stakeholders en la participación Compromiso de los	<p>El estudio se desarrolló a partir de NE, se divulga a la comunidad para aumentar la conciencia colectiva del problema.</p> <p>El NE programa el calendario anual de reuniones para que cada elemento pueda prever el trabajo con antelación y garantizar el cumplimiento de su compromiso y la participación.</p> <p>El líder coordina y forma parte del equipo, la dinámica de conducción estimula a los demás socios.</p> <p>Para construir este producto se utilizan dos tipos de comunicaciones: a) las instituciones formales donde se solicitan los datos, mediante una plantilla para que sea remitida al Ejecutivo central y b) la economía informal, para recordar plazos, responder preguntas y solicitar opiniones.</p> <p>A veces es necesario convocar a la parte de la Seguridad Social, a pesar de ser un socio de CLAS y a la autoridad para la financiación de estas respuestas sociales.</p>
Coordinación de políticas y la subsidiariedad	<p>El análisis de diagnóstico presiona y orienta la canalización de políticas y recursos.</p> <p>El líder busca identificar las líneas de crédito, pero si uno de los socios obtiene esa información primero debe llevarla directamente a la red.</p> <p>Cuando la ejecución depende de los recursos del territorio es más fácil de establecer compromisos de ejecución.</p> <p>No hay autonomía para aplicar las prioridades en los presupuestos de la Seguridad Social, organismo responsable de la financiación, de la gran mayoría de las políticas sociales.</p> <p>Cuando se trata de canalizar fondos extranjeros en el territorio, por encima del consejo de distrito Plataforma. Alto Tras-os-Montes se establecen criterios de prioridad y se procede al análisis anterior de los procesos municipales / solicitudes presentados por las redes.</p>
Innovación del producto o proceso local	<p>Recopila la información y alerta a los socios, a la comunidad y a los líderes locales sobre la falta de respuestas sociales.</p> <p>Se proporciona una herramienta para la negociación y el razonamiento en la distribución de las respuestas sociales que contribuya a la toma de conciencia colectiva del problema, incluyendo el nivel distrital y la Plataforma Supra Municipal.</p> <p>Sugiere opciones estratégicas para el establecimiento y funcionamiento de los servicios sociales para los ancianos en el municipio.</p> <p>Permite cambiar las actitudes en las prácticas de gobernación.</p>
Decisión	<p>La decisión es colectiva, está dirigida inicialmente, según lo previsto, al NE. Luego se lleva la propuesta al escrutinio del CLAS.</p> <p>Actualmente los socios que presentan las propuestas al CLAS tienden a tener más información sobre el proceso.</p>
Stakeholders	
Ayuntamiento de Macedo de Cavaleiros, Santa Casa da Misericórdia, Equipo Local de la Seguridad Social, Centro Social y Parroquial de Talhas; Centro de Salud, Proyecto Trampolín a través del Centro de Estudios, Investigación y Planificación, Seguridad Social del Distrito de Braganza.	

Forma parte de este referencial de aprendizaje en común, la sensación de que la articulación y coordinación de los recursos exógenos funcionaría mejor si la Plataforma Supra Municipal asumiese las competencias de examinar las propuestas de varias redes sociales del territorio supramunicipal, estableciendo y difundiendo las líneas prioritarias de crédito, y reenviase los problemas locales que no tienen respuesta a los ministerios pertinentes.

Cuadro 9. Las percepciones sobre el producto / proceso local: Cooperativa Souto dos Cavaleiros

Variables	¿Qué se dijo sobre el proceso?
Proceso o producto	Cambiar las prácticas (experiencia piloto para una cooperativa de producción). Constitución de la Cooperativa. Apoyo a la Cooperativa Souto os Cavaleiros.
Problema local que da lugar al proceso	Los productores de castañas solicitaron apoyo técnico a los CLAS en la definición de una estrategia que mejorara la venta de castañas y procedieron a la identificación con el CLASMC de varias dimensiones problema: <ul style="list-style-type: none"> – Falta de información y conocimientos sobre las nuevas prácticas culturales. – Envejecimiento de la población agrícola, junto con una resistencia eficaz al cambio. – Falta de espíritu de cooperación entre los productores. – La castaña se vendió a través de intermediarios, lo que equivale a una distribución de los beneficios por los distintos operadores en el sector, siendo el productor el que se llevó la parte más pequeña. – Falta de conocimientos para transformar la castaña en otros productos.
Objetivos del proceso	<ul style="list-style-type: none"> – Concienciar al grupo de agricultores / productores de castaña de las ventajas de la adopción de prácticas culturales adecuadas. – Reflexionar sobre las percepciones de las dificultades y potencialidades del producto, involucrando a los principales productores, para intervenir en el análisis y solución de problemas. – Promover una aproximación de los productores de castañas a los agentes económicos, contribuyendo así a romper el vínculo productor - intermediario – empresa. – Crear condiciones para que la compra sea pagada por su calidad. – Mejorar las condiciones de vida de la población agraria. – Contribuir al Desarrollo Local, que produzca beneficios sociales y económicos. – Crear un sentido de responsabilidad social a la decisión colectiva de decisiones. – Promover la información, la educación y formación de agricultores / productores de castaña. – Promover la modernización de los métodos de producción y las explotaciones de los agricultores.

El grupo de trabajo y el CLASMC identificaron claramente el problema principal: eran inadecuadas las prácticas agrícolas para la preservación del medio ambiente, la venta de castaña utilizaba intermediarios que obtenían más lucro, hubo poca inclinación a la formación y sensibilización para cambiar las prácticas agrícolas, la diversificación de productos y la gestión colectiva.

Cuadro 10. Las percepciones sobre el producto / proceso local: Cooperativa Souto dos Cavaleiros

Variables	¿Qué se dijo?
Proceso de Planificación	<p>El proceso fue planificado con el apoyo de un grupo informal de productores, y todos los interesados del mundo de la castaña.</p> <p>Después del establecimiento formal de la cooperativa el proceso de planificación involucró, gradualmente a los cooperantes y promovió paulatinamente la autonomía de la cooperativa.</p> <p>Los estudios de mercado realizados, las visitas de estudio y el contacto con la realidad del sector productivo fueron siempre detrás de la definición de estrategias para CLAS.</p> <p>La cooperativa estuvo siempre incluida como una estrategia de acción en 2005-2009 y 2010-2011 PDS de CLAS.</p> <p>Primero como experiencia piloto, y luego en la constitución formal en esta etapa, a través del apoyo técnico y la autonomía de la sostenibilidad técnica y económica de Cooperativa.</p>
Coordinación y Subsidiariedad	<p>El análisis de diagnóstico guió a la coordinación de las políticas y los recursos, movilizó los recursos del territorio, incluyendo los recursos del Ayuntamiento y de la Dirección Regional de Agricultura y Pesca del Norte, que contribuyeron al apoyo técnico y logístico, a la formación, a la concienciación entre los agricultores así como a la creación de dos lotes en la Zona Industrial.</p> <p>Confirmadas las necesidades cuya respuesta no estaba en el ámbito de competencias de las estructuras institucionales locales, se prepararon proyectos para llevar al PRODER y al DESTETEQUE, a la adquisición de equipos, financiación de proyectos relacionados con la arquitectura y para la construcción de la Unidad de Industrias de producción Cooperativa (las dos aprobadas).</p>
La innovación de productos o proceso local	<p>Esta iniciativa ha tenido y todavía tiene dos preocupaciones: a) escuchar / auscultar a todos los interesados en el mundo de la castaña- los productores locales de castañas, técnicos y gerentes de las asociaciones forestales y los servicios públicos, investigadores, agentes económicos e intermediarios en el proceso de comercialización, y, b) para recoger el apoyo o contribuciones de cada actor para delinear el “estado del arte” en torno al mundo de la castaña.</p> <p>El proceso se centra en cambiar las prácticas de producción, la comercialización y la gobernanza democrática.</p>
Decisión relativa al procedimiento	<p>La decisión colectiva de establecer la cooperativa fue abordada por primera vez en el grupo de trabajo y el productor, y luego se somete al escrutinio de los CLAS.</p> <p>Las decisiones estratégicas de la continuidad de la cooperativa se realizan mediante la cooperación Las decisiones de apoyo técnico continuo, de los técnicos y de las estructuras institucionales del CLAS, fueron aprobadas en el marco del PDS, 2010 de 2011.</p> <p>"En la cooperativa las decisiones son tomadas por el grupo de cooperantes de conformidad con los estatutos que definen la toma de decisiones".</p> <p>Las reuniones se celebran en la cooperación para tomar todas las decisiones estratégicas, garantizando la asunción de la gestión profesional, participativa y democrática Cooperativa.</p>
Stakeholders	
<p>Asociación FORESTI, Asociación AGRIARBOL , Dirección Regional de Agricultura y Pesca (Norte DRAPN); Juntas de Freguesia de Coruja, Lamas y Podence, Ayuntamiento, Asociación para el Desarrollo de Tierra Caliente (DESTETEQUE) Los agricultores / productores de castañas; Cooperativa Souto os Cavaleiros</p>	

El proceso local tuvo inicio como un proyecto piloto para aumentar la conciencia de la necesidad de cambios en las prácticas culturales, pero, a través de su aplicación, se culminó la creación de la Cooperativa de Souto os Cavaleiros. Se han desarrollado actividades para preparar el contexto de referencia, tales como los grupos de interés (Junta de Freguesia, Dirección Regional de Agricultura y Pescas del Norte, empresas, individuos), apoyo técnico para regular la adopción de nuevas prácticas culturales y la

educación y la formación de los agricultores sobre las prácticas de cultivo y visitas de estudio a otras cooperativas.

El grupo de trabajo se movía en torno a actividades formales que culminaron en la redacción de los estatutos, las normas y el establecimiento formal de la cooperativa. En esta fase, se hace la construcción del proceso de comunicación, interna y externa, la definición de roles, valorando la idea de construir una visión estratégica común que se base en la decisión colectiva. Después de la creación de la Cooperativa, el grupo de trabajo continuó con la sostenibilidad de la cooperativa, a través de actividades de cooperación apoyando la forma de calibrar, la separación, la venta y promoción de la castaña, a través de la calidad de la venta. Ahora se está equiparando la Cooperativa a través de la financiación obtenida en relación con la solicitud de DRAPN y DESTEUQUE.

La planificación de la estrategia involucró en el grupo de trabajo desde el principio, al conjunto de *stakeholders* relacionados con el mundo de las castañas. Hay que decir que algunos de los participantes no formaban parte del CLASMC, se unieron a él motivados por intereses y objetivos estratégicos comunes.

Se observa una práctica de coordinación y de subsidiariedad, que llama a los recursos internos y a las capacidades de las estructuras institucionales del territorio, y después moviliza los recursos externos a través de solicitudes de financiación para los fondos de inversión. El método CLASMC concilia la investigación con la acción, la planificación estratégica y la participación al abrigo de una asociación de *stakeholders* locales. La planificación CLASMC se ha convertido, progresivamente, en un enfoque sistemático, integrado y participativo, que fomenta la conciliación de los objetivos, programas, conocimientos y recursos, así como la articulación progresiva entre los objetivos y las medidas de política económica y social en general. Sin embargo, a pesar del nivel de reflexividad de los Stakeholders, en el actual clima de escasez de recursos y de dificultad de trabajar con los niveles territoriales supra municipales, pueden influir en la fijación de criterios claros para el acceso a líneas de financiación de las políticas públicas, lo que socava la sostenibilidad de sus compromisos.

Las cuestiones de poder en estas redes sociales, basadas en el supuesto de la horizontalidad, soportan la gobernanza democrática en el desfase entre los distintos sectores y áreas. Según formatos de redes distribuidas, aunque apliquen del principio del sufragio democrático, las negociaciones se centran en la decisión de consenso en el CLASMC. Sin embargo, la centralidad de los modelos de gestión de las entidades

gubernamentales en el ámbito social que integran estas redes, junto con un ejercicio de los marcos jurídicos basados en el intercambio entre las organizaciones del nivel central y local, pueden poner en peligro la horizontal o la eficacia de las intervenciones.

Es fundamental dotar a los dispositivos locales de capacidad para establecer la comunicación entre los espacios (local, nacional y supranacional), de abajo arriba y de arriba abajo, involucrando a los diversos Stakeholders en la decisión, en el cumplimiento de las metas mundiales y en la garantía del carácter estratégico de la planificación. Las Plataformas Supra Municipales deben tornar el espacio de referencia para esta comunicación de dos vías. Las siguientes tablas sistematizan los límites y los alcances de la descentralización municipal en la acción colectiva.

Cuadro 11. Límites de la descentralización del modelo portugués en el campo social en relación con la acción colectiva local

Categorías	¿Qué se dijo?
	Los límites del modelo de descentralización portugués
La responsabilidad social corporativa	No siempre los líderes que representan a los principales actores en las decisiones CLAS llaman la atención de los jefes de las respectivas estructuras de origen.
Comunicación y gestión supramunicipal	Las plataformas supramunicipales están diseñadas para facilitar la comunicación entre tales áreas, pero sólo se está aplicando desde el año 2005 y aún no se promovió esta concertación. La comunicación con las plataformas aún no es una práctica interiorizada. La plataforma por encima del consejo de distrito Alto Tras-os-Montes se encarga de apoyar la coordinación de los recursos y establecer los criterios del consejo supra-local, pero este trabajo aún no se nota. Aún es posible financiar proyectos locales no incluidos en la lógica Supra Municipal. La política de comunicación entre el representante y corresponsal con la dirección del CLAS también sigue siendo un límite.
Desarrollo integrado de las actividades técnicas a través de la coordinación de las políticas	La coordinación de los recursos es un límite exógeno. No tenemos ninguna capacidad de influir en las políticas nacionales y europeas y, a veces, los sistemas de apoyo, líneas de financiación no se ajustan a los problemas contextuales.
Globalidad, universalidad y complementariedad	No se está aplicando de manera uniforme en todo el país.

Al leer el cuadro anterior, el modelo de descentralización municipalista de competencias en materia de acción colectiva local señala como límites: la comunicación con el nivel regional, la comunicación de los actores con el CLAS, la coordinación inter-Ministerial de recursos exógenos, la coherencia externa entre las necesidades y líneas de crédito y la elegibilidad financiera de las acciones en el Plan. Nótese, sin embargo, que a pesar del formato oficial de los consejos municipales, hay diferencias de procedimiento en

la aplicación de estos dispositivos entre los municipio, así como hay diferentes velocidades en la interiorización de la cultura de la asociación.

En el discurso recontextualizado de los técnicos de Macedo de Cavaleiros, es vital *contar con la participación para desmontar la idea de las apariencias y prejuicios (...), informar y comprometer a los ciudadanos, desarrollar un proceso de apoderamiento que permita a las personas ejercer su derecho a la participación.* Pero este trabajo de sensibilización y capacitación debe velar por los factores externos estructurales que limitan su aplicación. En este campo hay un trabajo de presión política para el cambio constitucional en las estructuras, lo que implica mayor compromiso de la Plataforma Supra Municipal de Alto Tras-os-Montes, y la orientación del problema local, cuya solución no depende de recursos internos, sino a nivel de distrito, regional o nacional.

Cuadro 12. Alcances del modelo portugués de la descentralización en el ámbito social sobre la acción colectiva local

	¿Qué se dijo?
Categorías	Ámbito de aplicación del modelo de descentralización portugués
Desarrollo de los acontecimientos, publicidad para promover cambios en las estructuras de la comunidad	Hemos establecido proyectos conjuntos, algunos de los cuales promueven cambios. La capacidad de involucrar a las estructuras institucionales del municipio en la acción es un logro.
La apertura, la participación y la comunicación	La notificación se lleva a cabo en las reuniones del CLASMC y del NE. Es más común la comunicación espontánea por teléfono y en persona. A través de la página Web, correo electrónico y "periódicos de redes sociales" se divulgan las prácticas y se difunde información. Hoy en día se pueden ver online las actas de las reuniones, los informes, planes, etc., todo el mundo está informado quienes asistieron a la reunión y quienes participaron en los asuntos.
Coherencia y eficacia	En el plan final se han cumplido los resultados que correspondían a nuestras expectativas. Para el plan 2010-2011 todavía es prematuro pensar en la eficacia y la coherencia, no siempre lo que tenemos previsto se pone en práctica, varios factores pueden estar implicados en esta dicotomía: el nivel de afiliación del socio principal, la obtención de financiación y las cambiantes circunstancias económicas y políticas.
Procesos locales y estrategias de gobernanza colectiva	La continuidad en el apoyo a la Cooperativa Souto os Cavaleiros. La continuidad en la actualización del estudio de las respuestas sociales.

Constituyen el potencial del modelo de gobernanza local observados, que se guía por un modelo de descentralización de las competencias municipalistas, la posibilidad de responsabilizar e involucrar a las estructuras institucionales locales del municipio de Macedo de Cavaleiros alrededor de la articulación de programas, la planificación local participada, la coordinación de los recursos locales en torno al desarrollo de actividades integradas, la reflexión sistemática local sobre los cursos de acción, la toma de decisiones horizontales, el espacio para que los líderes implanten alternativas a la participación de la

comunidad, la existencia de reuniones, talleres u otros enfoques participativos locales, la coherencia interna entre el plan y las especificaciones locales.

El modelo portugués promueve la aplicación de los dispositivos de gobierno local, basado en la participación social de las instituciones del gobierno central, el gobierno local y, en tercer lugar, involucrando a las comunidades y a los grupos sociales de referencia en la participación. Los discursos oficiales normativos apelan a la planificación estratégica y participativa, en CLASMC este discurso no es meramente aplicado, es reflejado y recontextualizado involucrando los stakeholders. Pero, no se puede generalizar este uso recontextualizado del discurso oficial a otros municipios portugueses, aunque han sus consejos de red aplicados. Por otra parte, la eficacia y la sostenibilidad de la planificación del CLASMC queda suspendida, en factores externos relacionados con la dificultad de obtener financiación. Además del análisis del discurso técnico es evidente esta restricción que esperamos superar a través de las plataformas.

El punto central de la comparación entre los modelos de gobernanza local en el ámbito social de las dos zonas estudiadas, una de Portugal y una de España, dio lugar a la conclusión de que la organización institucional de los Estados y su modo de organizar y distribuir las competencias, han influido en la fórmula de relación entre los actores locales en torno a la acción colectiva local. Por otra parte, siguiendo el razonamiento de Bernstein (1998), los equipos estudiados muestran usos del discurso oficial diferentes, para el CEAS de Sayago es meramente aplicativo, mientras que para el equipo de CLASMC sigue haciendo uno uso alternativo del discurso oficial normativo.

Se argumenta en el discurso oficial que es necesario implantar dispositivos de gobernanza que apoyen la participación de los distintos niveles de decisión (supranacional, nacional, regional y/o local) en la integración de puntos de vista multidimensionales y en la profundización de la democracia participativa. Sin embargo, en los territorios, hay prácticas de coordinación de políticas, de planificación y de articulación entre los Stakeholders, centradas en el poder regional en el modelo español, y apoyadas en los ayuntamientos en el modelo portugués. Si bien la Junta de Castilla y León ve la planificación como un ejercicio centralizado, con la mediación y la globalización de los proyectos para poner en práctica por los CEAS de todas las provincias, en el caso portugués la planificación se define a nivel local, por el CLASMC, y tiene en cuenta las particularidades del contexto.

VII. CONSIDERACIONES FINALES: ELEMENTOS PARA UN MODELO DE GOBERNANZA COLECTIVA EN EL CAMPO SOCIAL

Esta investigación confirma la importancia del nuevo paradigma¹⁰ socio-político de intervención social, guiado por los principios de gobernanza participativa en todo el ámbito de la intervención de la política social y la integración, cada vez más, de políticas económicas y de desarrollo.

Las cuestiones del funcionamiento de la gobernanza local en torno al diseño e implementación de políticas públicas son de naturaleza técnica jurídica operativa y político-institucional. Desde el punto de vista técnico, destaca la importancia de la planificación estratégica local y el uso de metodologías participativas desde la concepción, como la inversión acumulada que se asignará a los fondos públicos. Desde el punto de vista político-institucional, el objetivo va hacia la creación de nuevas instituciones, teniendo en cuenta la coordinación intersectorial y la integración de las políticas públicas.

A lo largo de los capítulos 5 y 6 se presentan y discuten los resultados de lo observado en el Municipio Macedo de Cavaleiros y en la Comarca de Sayago, nos centramos en el análisis de las capacidades y procesos para fomentar la creación de iniciativas de valoración personal, comunitaria, social y económica. En el contexto de la descentralización de competencias a los gobiernos locales de varios Estados reaparecieron, como elementos catalizadores en la distribución del bienestar, la creación de mecanismos para la atención colectiva a los principios de la democracia participativa. Al hacer el análisis de los territorios "moldeados" por dos modelos de descentralización con organizaciones regionales diferenciadas, se pretende, en primer lugar, aclarar la fórmula encontrada de participación de diferentes actores en la acción colectiva y, en segundo lugar, entender la influencia de los modelos de descentralización en la acción colectiva local.

El modelo de descentralización regionalista de España parte del reconocimiento de una pluralidad de entidades de derecho público dentro del aparato estatal, con diferentes tamaños y funciones, autónomos a nivel administrativo, legislativo y financiero para cumplir con sus responsabilidades. Estos factores derivados de la estructura de la

¹⁰ Paradigma o parádeigma en griego, significa literalmente el modelo, lo que representa un modelo a seguir, es una matriz, una teoría, un campo científico, con métodos y valores. Se suscribe la teoría de Kuhn que sitúa el comienzo de la ciencia en el momento en que una comunidad de investigadores en un campo llega a un consenso sobre un "paradigma", es decir, llega a una teoría que sirve como base de sus investigaciones posteriores .

descentralización, en última instancia, derivan en una mayor dificultad para la movilización de las estructuras locales institucionales de todo el gobierno local colectivo, participativo y contextual. Por otra parte, la descentralización municipal en Portugal organizó la respuesta pública a las necesidades sociales a través de la autonomía municipal y de la creación de plataformas de coordinación interministerial. Por lo tanto, se puede concluir que el modelo de distribución y organización de la jurisdicción municipal promueve la implantación de dispositivos de gobierno local, apoyados en el paréntesis que se abre entre los organismos del gobierno central, el sector local, la comunidad y los grupos sociales de referencia.

El discurso oficial de los dos países apunta hacia el fortalecimiento de la cooperación entre las entidades de la administración pública regional, los derechos económicos, sociales y culturales en torno a la definición de estrategias colectivas de gobierno para el bien común. En las prácticas de gobierno observadas, además de aclararse la relación entre los modelos de descentralización y las fórmulas locales que se encuentran, se explican los factores que intervienen en el fortalecimiento o debilitamiento de estas prácticas, que se resumen en la conclusión del capítulo anterior. El tema de la gobernanza en el ámbito social se relaciona con la descentralización, el intercambio y la distribución del poder, la participación de la sociedad civil, con asociaciones y redes, la colaboración intersectorial, la colaboración entre departamentos, la coordinación de *stakeholders*, la integración de políticas, la toma de decisiones colectivas y la integración de los diferentes niveles de poder.

Esta investigación, aplicando un enfoque cualitativo, interpreta las estrategias legales de gobernanza en la comarca de Sayago y en el municipio de Macedo de Cavaleiros a la luz de su discurso oficial producido externamente, de los procesos locales desarrollados en conjunto y de los principales marcos teóricos sobre pobreza y desarrollo, gobierno y política, democracia y gobernación, alianzas y redes. Este análisis comparativo encierra la preocupación de entender la filosofía, es decir, los principios generales involucrados en la operación de un modelo de gobernanza local, la lógica de procedimiento, es decir, los procedimientos utilizados en los planes de acción y las normas que impulsan la acción. Parte de una uniformidad conceptual y trata de comprender la dinámica interna de los procesos locales y actividades organizadas, diseñadas e implementadas con el fin de realizar la inclusión de actores colectivos. Hace hincapié en el significado y el valor que los técnicos atribuyen al proceso de gobierno mediante la

explotación de la relación entre los discursos oficiales y las prácticas de gobierno implementadas en torno a la cuestión social.

Sin embargo, en algún momento de esta investigación fue evidente que los resultados deben ser vistos como contextos específicos, temporales y mutantes. Parece que hay una diferenciación entre las zonas de prácticas de gobierno en el mismo Estado, motivada por la novedad de las políticas públicas cuya filosofía apunta a los principios de la gobernanza local, los diferentes ritmos y estilos de aplicación del discurso oficial en el contexto, la experiencia de trabajar en equipo de los actores locales y el nivel de desarrollo de los territorios de referencia. En este sentido, es importante reconocer la diferenciación de contextos y de procesos, dando énfasis a la comprensión de los procesos locales de gobernanza a través de la identificación de las deficiencias en los respectivos contextos locales para que, poco a poco, se consideren también un objeto de intervención en el sentido de transformar la fragilidad en fortaleza.

Está en curso una mirada crítica sobre las prácticas tradicionales de intervención social que reflejan, en primer lugar, el reposicionamiento de la intervención estatal y social, fuertemente motivada por la conexión entre la pobreza y causas externas y por la necesidad de atender al carácter multidimensional de los problemas sociales.

Las sociedades contemporáneas alojan dinámicas y problemas sociales producidos tanto dentro como fuera de sus fronteras.

Las aproximaciones de los conceptos de pobreza y desarrollo -originarios de los Estados Unidos y Canadá en años 60¹¹, entrando en América Latina en la era de Kennedy y recorrieron Europa bajo los auspicios del Programa Europeo de las Naciones Unidas (Estivill,2008)- han impulsado a varias democracias occidentales a adoptar medidas de política que reflejen el reposicionamiento del Estado, de la intervención social, del desarrollo local y de la gobernanza, poniendo de relieve la diversidad de contextos y procesos de desarrollo a expensas de la imitación de Occidente, aunque hizo hincapié en la garantía de los principios de la ciudadanía global como definidos al abrigo de una dialéctica entre lo global y local.

¹¹ En este acercamiento entre las cuestiones sociales y el desarrollo tuvo influencia el "Trabajo Social" de América, cuyo concepto tecnocrático apuntaba a una acción concreta en situaciones sociales, lo que equivale a abordar el problema de la integración psicosocial, social y socio - económica. De hecho, el diseño del desarrollo que enfrentan la marginación y la falta de participación social como factores del subdesarrollo, ejercen una influencia directa en el movimiento de (re) conceptualización del trabajo social como un campo profesional que progresivamente abandona la idea de hombre-sujeto-espectador, e incorpora la noción del hombre - sujeto-actor en el proceso de adaptación.

Las teorías de Beck (2000), Giddens (1997, 2001), Fukuyama (2006), Castells (2007) proporcionan elementos para la base del nuevo paradigma. La propuesta de sub-política de Beck apunta hacia la reconstrucción del sistema político a través de la delegación de poder a varios grupos locales, en virtud de un Estado y una sociedad civil transnacional también atravesada por múltiples agencias. Las estructuras propuestas de Giddens de gobierno local vuelven a configurar el Estado, no siendo liberales o tradicionales en la Providencia, pero haciendo hincapié en el consenso de los ciudadanos en torno de una dialéctica de control. Del mismo modo, la teoría de Fukuyama acerca de la transformación estructural y funcional de la administración pública valora la creación de nuevas instituciones públicas de la acción colectiva, capacitadas para intervenir en la complejidad de los problemas sociales. También hacemos hincapié en la propuesta de miembros de redes como Castells (2007), que se centra en esta reconfiguración de los agentes estatales y la coordinación de políticas entre los distintos niveles institucionales y las diferentes políticas sectoriales y en la participación de la sociedad en las tecnologías de red compatibles.

Se destaca la aparición del post-fordismo de las empresas en la esfera pública, en torno a una articulación de los diversos actores de la red, basada en la interdependencia entre lo local y global y en la autonomía co-responsables del sistema local. En efecto, el proceso de transformación estructural y funcional de la administración pública, con la globalización y la polémica detrás de ella, muestra la ruptura, al menos en el discurso, con las instituciones centralistas y jerárquicas, a partir de una política, administrativa, empresarial, democrática y cívica en la Red del Estado. De hecho, mientras la protección social pública continúa bajo la égida de los gobiernos centrales estamos asistiendo a un proceso de desconcentración, descentralización y territorialización de las políticas y mecanismos de protección social hacia dimensiones territoriales locales¹². Siguiendo el razonamiento y la irreversibilidad del nuevo paradigma de intervención socio-política se han generado una serie de propuestas para ocupar los mecanismos alternativos para el funcionamiento del gobierno, vinculados a nuevas formas de organización institucional, las

¹² De mayo se destacan como ejemplos de este proceso de descentralización, desconcentración y territorialización, la descentralización y la distribución de beneficios dentro de los países escandinavos, la renovación social en los Países Bajos, la federalización gradual de Bélgica, la ley de servicios sociales en Italia en 2000, la descentralización en Francia, la reforma administrativa local en Irlanda, las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en España y los Centros de Acción Social (CEAS) para gestionar la acción social dentro de su territorio, los Consejos Locales de Servicios Sociales, los consejos locales y la educación otras estructuras en forma de comisiones o consejos de asociación, participan en la acción social en el territorio de Portugal.

nuevas formas de intervención en los problemas locales y nuevas formas de compromiso entre Estado, mercado y comunidad.

La alternativa a la crisis del paradigma clásico del Estado de bienestar debe incorporar el uso de políticas de desarrollo territorial complementario enfatizando – la creación de empleo local mediante la generación de fuentes autóctonas de crecimiento económico - con las políticas nacionales, de forma redistributivo y eficaz en la asignación de la protección social pública. Es importante a nivel local combinar las características esenciales de los modelos de políticas diferentes, de acuerdo a los principios de igualdad, universalidad y cobertura de los riesgos sociales que afronta el Estado como regulador del marco jurídico de la protección social y el desarrollo, y como agente que interviene en un complemento estratégico con el mercado y la sociedad, a través de la promoción de iniciativas económicas o sociales en las comunidades locales.

Cuadro 13. Las características esenciales de las distintas políticas de aplicación local

Tipos de políticas	Supuestos para el funcionamiento del sistema
<ul style="list-style-type: none"> - Políticas de consumo e inversión en virtud del principio de la redistribución social del capital por el Estado. - Políticas de provisión residual, bajo la égida de la contratación con el sector terciario y con la iniciativa privada . - Políticas de distribución de ingresos. - Políticas territoriales empresariales de desarrollo endógeno. 	<ul style="list-style-type: none"> - La solidaridad activa en lugar de la noción pasiva de la solidaridad mecánica desarrollada por el Estado de Bienestar. - Gobierno público que sustituya a la lógica de gobierno centralizado en el Estado mediante la creación de plataformas de participación horizontal, con la participación en las decisiones y en la acción, de un número creciente de organismos públicos más representativos de la administración central, local y de la sociedad civil. - La coordinación, la integración de políticas que garanticen la integración de los procesos económicos y la dimensión de la protección social en el proceso de negociación de la acción colectiva. - La flexibilidad para adaptarse a la realidad compleja y cambiante, a los perfiles de la evolución, diferenciada de la pobreza, a la promoción, sin embargo, del reconocimiento de los derechos sociales fundamentales y de los tratados de la UE.

Lo que está en cuestión es la redefinición de un Estado en torno a la regulación y el establecimiento de mecanismos para responder a los problemas sociales, sobre la base de la redefinición de la relación entre Estado, Mercado y Sociedad Civil. Rumbo a un Estado que regule el ejercicio de cualquiera de las disposiciones del bienestar, aunque siempre por otros actores, y establezca los derechos mínimos de la ciudadanía sin que haya dependencia de la familia o de la solidaridad social, sino del propio Estado.

El desarrollo local, como un modelo alternativo de intervención social en la cuestión social se ha consolidado en la agenda política y en el debate académico, comenzó criticando la visión imperialista y el mimetismo de Occidente y fue la formulación de una

propuesta cuya filosofía de la gestión pública se rige por la diferenciación y la endogeneización. Este nuevo modelo socio-político de la intervención social implica la necesidad de definir los márgenes del campo social con el fin de ampliar el espectro de la intervención y los actores involucrados.

Los modelos clásicos de la acción social, marcada por la naturaleza de la asistencia, fueron sustituidos paulatinamente por la aparición de distribución social de la práctica del trabajo proactivo y espacial. Las nuevas políticas sociales y de desarrollo compatibles con esta visión territorial, a pesar de su filosofía oculta, parecen estar más influenciadas por los principios del Estado mínimo. La explotación de los recursos autóctonos permitirá combinar el desarrollo local con la protección social garantizada por el Estado.

La conciencia de que los procesos de pobreza reflejan, sobre todo, una falta de integración, directamente relacionados con el empleo, fue decisiva en este cambio de paradigma. Señalando a autores como Putnam (1996), España (1999), Blanquart (2004) y Estivill (2008), se trata de vincular la protección social y el desarrollo, impulsar los sistemas de producción locales, a fin de promover la inclusión social de los ciudadanos en los diversos espacios de inclusión - producción, ciudadanía y redes sociales.



Adaptado de Prat (2009)

Figura 2. Espacio de Inclusión social

La inclusión social aquí representada se entiende como un proceso de conquista del ejercicio del derecho de acceso a la zona común de la vida social. Las políticas públicas se diseñan e implantan para cambiar las estructuras sociales y los servicios ofrecidos, para la

apertura de espacios y para la participación en la sociedad, de acuerdo con la adaptación de las necesidades específicas de los ciudadanos.

El gobierno de los asuntos públicos locales en el ámbito social, en lo que respecta a la inclusión de los grupos sociales alejados de las relaciones sociales de producción y distribución de circuitos o degradadas, deberá, en efecto, combinar políticas sociales públicas que reafirmen los mecanismos de integración social con programas de desarrollo local, en la lucha contra la pobreza y la intervención específica en los grupos sociales, de acuerdo con una agenda local a nivel regional, nacional y europeo, para compartir el objetivo estratégico de proporcionar mejores niveles de integración social a través de una intervención única, territorial y colectiva, puede incluir la dimensión económica en los procesos sociales. En general se propone una articulación de la cohesión social con la competitividad, actuando sobre la satisfacción de las necesidades básicas, los problemas de derechos, la vivienda, la educación, la salud y la protección social, la incorporación de los derechos de retorno al consumo, revitalización de las empresas locales, el desarrollo de una economía social basada en el funcionamiento de empresas de inserción en el desarrollo local y la creación de mecanismos locales para el trabajo remunerado.

Subscribiendo la reflexión académica en torno a la cobertura de temas sociales, se apunta hacia la redefinición del objeto de las políticas para ampliar la cuestión y garantizar un enfoque integral que aborde la dimensión social (en el sentido de la participación y el acceso a bienes y servicios sociales), la dimensión económica (en el sentido de la presencia y participación en la producción, el empleo y el consumo) y las dimensiones, culturales, ambientales y relacionales (basadas en los lazos sociales y la reciprocidad en las redes sociales).

En efecto, las variables regionales son relevantes para explicar los mecanismos de la pobreza, los territorios económicos, sociales o políticos están marcados por grandes desigualdades y disparidades regionales en los procesos de asignación de recursos, pero también hay zonas de alta concentración industrial y comercial, donde hay una gama de servicios y actividades públicas y privadas. La falta de cohesión social en algunas zonas, especialmente en lo que respecta a los recursos a través del Estado, es una realidad que se traduce en una mayor vulnerabilidad a la pobreza.

Se apunta hacia un enfoque territorial que promueva tanto la autonomía del espacio social, donde las debilidades se activan, como la gestión colectiva de los recursos endógenos y exógenos, haciendo hincapié en el respeto a la identidad cultural, a la

participación democrática y al apoderamiento de los excluidos del colectivo. Con las redes, las asociaciones y el movimiento creciente del corporativismo se hace hincapié en la importancia de los modelos de gestión participativa que involucran a los ciudadanos y las comunidades y constituyen un factor de motivación y movilización de la comunidad en la participación social.

Los desafíos que enfrenta actualmente la intervención social en el contexto de la pobreza y el desarrollo son el lugar para construir matrices diferentes en cada lugar, respetando las especificidades de los contextos, y observando el espacio europeo e internacional y el espacio dentro de los objetivos nacionales, tratados y convenciones.

Es cierto que los consejos de asociación están en mejor posición para construir estas matrices. Pero también es cierto que, especialmente en Portugal, la asociación es a menudo menospreciada en el sentido de una distribución de las responsabilidades anteriormente asumidas por el Estado. Teniendo en cuenta ese riesgo la acción colectiva organizada a través de la asociación y de la participación, permitirá no solo entender la expresión concreta de los problemas, sino también apoyar el proceso de interiorización del cumplimiento de las metas globales y devolver a los territorios la matriz del proyecto local.

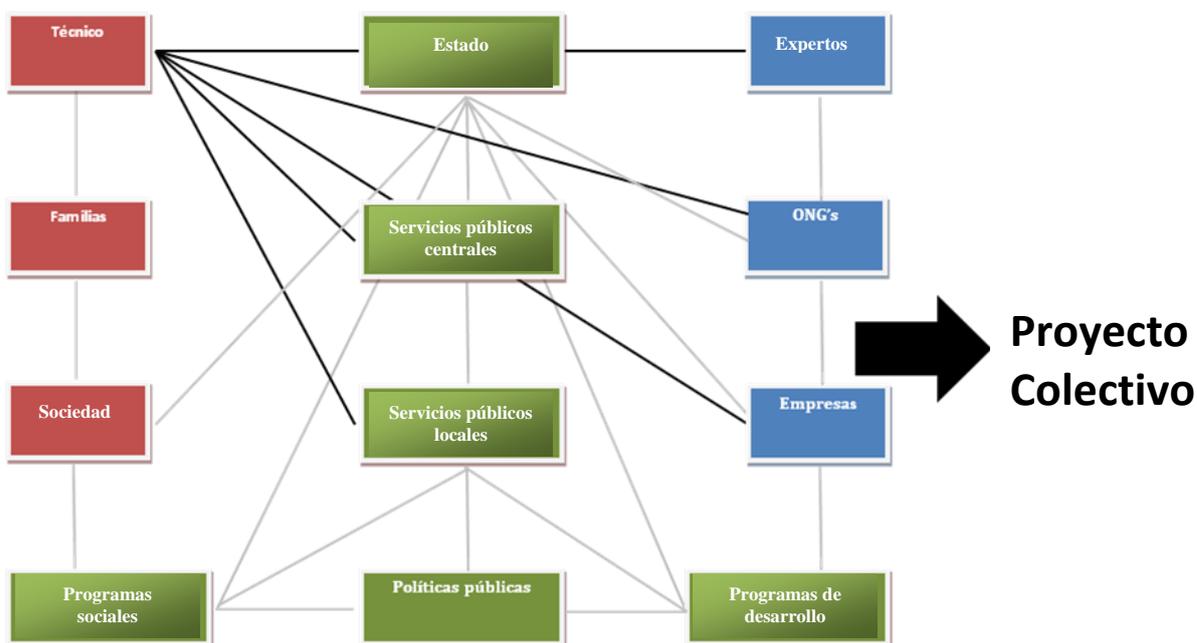


Figura 3. La red de interacciones en las estrategias colectivas de la gobernación local

La red de interacciones en las estrategias de gobernación local se ha intensificado como resultado del nuevo formato de las políticas. Sin embargo, debemos asegurarnos de que la progresiva integración de múltiples actores al unirse a la estrategia funciona, desde

el diseño del proyecto a la acción social colectiva en sí misma, y a la horizontalidad, garantizando a cada jugador el mismo poder de decisión.

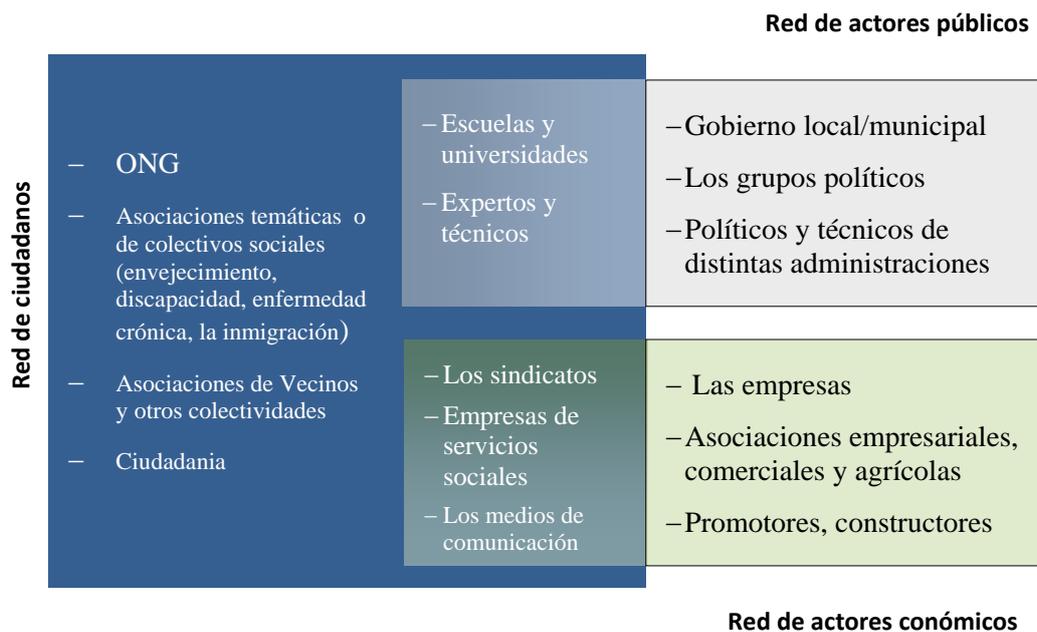
Mediante el desarrollo de redes integradas de apoyo social y la creación, a nivel municipal, de la Asociación de los Consejos Locales, se han envuelto distintos agentes implicados en la planificación colectiva local; sin embargo hay que destacar el carácter integrado de la materia, estratégica, sistémica, atribuyendo al Estado competencias en las políticas de redistribución e implicando a otros actores locales en la creación e innovación de soluciones, que conduzcan a la estimulación del espacio local en los ámbitos social y económico. Se tratará de desarrollar las asociaciones locales que fortalezcan los principios democráticos de participación haciendo un abordaje de desarrollo local, capaz de articular la responsabilidad colectiva con la responsabilidad individual e institucional, en la resolución de los problemas territoriales que puedan estar globalmente configurados.

El propósito de la tipología de la red social de actores involucrados en la intervención social local se apoya en la propuesta de Fresno (2009) sobre la necesidad de integrar en esa red, además, a los agentes económicos, a las autoridades públicas y a representantes de la comunidad.

Cuadro 14. Los actores sociales locales

	Tipo de actor	Funciones clave
Actores de la red económica	Se trata de empresas prestadoras de servicios, asociaciones comerciales e industriales, entidades reguladoras de las actividades económicas.	Trabajan bajo la dirección de la actividad productiva, de la regulación de las actividades económicas locales y de la capacidad de inserción profesional.
Actores de las redes de instituciones públicas	Son servicios u organizaciones de las distintas áreas del gobierno central y local Políticos y técnicos de diversos departamentos gubernamentales, municipios, regiones o plataformas.	Trabajan en diversas áreas de la administración pública, central y local, en salud, educación, justicia, protección social, agricultura, gobierno local, formación profesional.
Actores de la red de ciudadanos	Son asociaciones, IPSS y otras entidades destinadas a mejorar las condiciones de vida de las comunidades locales.	Trabajan en las áreas temáticas que constituyen su ámbito de aplicación, el desarrollo, la cultura, el deporte, envejecimiento, discapacidad, adicciones, infancia, juventud, inmigración, entre otros.

El gobierno local debe, por tanto, impulsar un proceso dinámico de participación entre las organizaciones públicas, el Estado central y local, organizaciones privadas, empresas, asociaciones, IPSS y ciudadanos de a pie, desde diferentes ámbitos, lo que implica la capacidad de las instituciones y agentes, reforzando la participación de actores clave en los procesos de intervención, de conformidad con los requisitos cada vez más diferenciados y sociales, centrándose a nivel institucional, personal y comunitario.



Adaptado de Prat (2009)

Figura 4. Redes de actores en la lucha contra la pobreza integrada

La pluralidad de actores enriquece la acción local, en primer lugar por la diversidad de perspectivas, experiencias, habilidades y recursos. Pero, en este campo, debemos asegurarnos de que esta diversidad de actores compita de manera efectiva para el establecimiento de plataformas comunes en torno a la garantía de acceso a los espacios de inclusión social.

En este modelo de sociedad pluralista es importante adoptar una gestión integral de las partes interesadas para desarrollar un razonamiento descriptivo, normativo y comunicativo de todos ellos.

Cuadro 15. La red local de actores sociales

Dimensión descriptiva	Desarrollar un mapa de los <i>stakeholders</i> y una lista de todos los actores relacionados con la acción.
Dimensión normativa	Analizar los intereses comunes en la acción, identificando los intereses individuales y generales, pero destacando los intereses legítimos, los derivados de la legitimidad funcional de las competencias oficiales.
Dimensión comunicativa	Establecer normas y procedimientos para la presentación de informes. Analizar las relaciones establecidas entre todos. Analizar el diálogo y la negociación para identificar la presencia o ausencia de coerción, la simetría o asimetría de poder, la inclusión o exclusión de las partes interesadas.

El modelo de gestión que integra las partes interesadas se ajusta en el marco de las estructuras de gobierno locales y Giddens, prestando especial atención al consenso de los

ciudadanos, se ajusta a la gobernanza territorial de la cuestión pública. En este sentido, estructura la noción de gobernanza como una propuesta para la gestión de los asuntos públicos que une a los ciudadanos a la toma de decisiones, con la participación de un conjunto de instituciones y actores, y la responsabilidad social en la respuesta a los problemas sociales y económicos de un territorio. Viendo la teoría de Putman (1996) se asocia con la ciudadanía activa, la gobernanza para el desarrollo del capital social necesario para la efectiva realización social y económica.

El nuevo paradigma socio-político de la intervención social reconoce esta relación entre los fenómenos de la protección social y el desarrollo local y se centra en mejorar el bienestar material y la calidad de vida de las personas y territorios. La zona es el espacio socio-institucional para promover la participación, compartir y distribuir el poder, para incluir a los excluidos, para mejorar los sistemas de información, para ejercer la pedagogía y la capacitación, para facilitar el aprendizaje y fomentar la sostenibilidad democrática en la intervención social.

Los estudios de Bell (1973) sobre la influencia de los avances tecnológicos en las relaciones de poder, han demostrado que el viejo Estado nación se ha vuelto demasiado pequeño para resolver grandes problemas y, por otra parte, es demasiado grande para resolver pequeños problemas. La sociedad post-industrial de Bell, formada por tres esferas distintas, sociales, políticas y culturales, con la importancia creciente de la tecnología, utiliza las telecomunicaciones y la informática en el procesamiento de información. La sociedad de la información implica el almacenamiento, procesamiento y distribución de información por ordenador y equipos electrónicos, como computadoras, Internet, radio, televisión, teléfono, que son utilizados por las personas en sus contextos locales y ofrece oportunidades para la participación en nuevas estructuras sociales que promueven la interrelación local-global.

Una estrategia para la comunicación y la circulación de información entre los interesados mediante la combinación del uso de la tecnología, la actividad de procesamiento de información, las reuniones periódicas, organizadas de acuerdo a un calendario anual que todos sabemos, la creación de sistemas de información que proporcionan, en todos los sectores, problemas y recursos, junto con el desarrollo de grupos de enfoque para la reflexión conjunta sobre los problemas, las estrategias, las prioridades y los resultados de las políticas locales, son factores clave en el gobierno local.

Varios autores, entre ellos Reis (1988, 2005) y Amaro (1996), señalan que la crisis de los modelos de desarrollo controlados "desde arriba" por las medidas nacionales y los programas internacionales, ha estimulado la búsqueda de modelos alternativos compatibles con la tecnología apropiada del lugar. Los proyectos integrados a pequeña escala, con la participación del pueblo en defensa de sus intereses, se afirman como una alternativa creíble.

En definitiva, cualquier paradigma sistémico de intervención social debe incorporar una base territorial para la acción colectiva, de conformidad con las Normas Internacionales de Trabajo (2004), con los principios estratégicos de asociación, participación e integridad territorial, en la actualidad constituye un patrimonio común a la gran mayoría de las políticas y proyectos de intervención social.



Adaptado de OIT (2004) e CIARIS (2009).

Figura 5. Principios estratégicos de intervención local sistémica

Como parte de la asociación local debe procederse a la creación de una red de relaciones y de solidaridad en torno a la acción colectiva, en un marco de reflexión intersectorial e interdisciplinario. Los dispositivos de colaboración permiten la optimización de horarios, recursos y costes, así como la coordinación de políticas y la aproximación de las partes interesadas a las políticas locales, a los procesos de trabajo y a las decisiones estratégicas de la comunidad.

La colaboración y la red corresponden a la fórmula de organización de los actores locales horizontalmente, en la apertura, en la comunicación entre todos, en

corresponsabilidad y en la decisión horizontal. La participación emerge como una piedra de toque para la reforma del sistema de bienestar. Sin embargo, es esencial sostener el sistema de protección en el debate informado de ideas entre un grupo de actores para garantizar la cohesión social, el aprendizaje colectivo y la creación de capacidades y apoderamiento (Gonçalves, 2005).

En general, el nuevo paradigma debe guiarse por criterios territoriales, globales y sistémicos, por lo que los dispositivos de las asociaciones locales de los interesados, asociaciones y redes, como fórmulas parecen más apropiados para promover, con mayor eficacia, el reconocimiento de la diversidad de contextos y condiciones locales específicas y servir de enlace entre los jugadores, los niveles de energía y sectores de intervención, cumpliendo así los objetivos democráticos y sistemáticos vehiculados por los discursos formales.

Sin embargo, a pesar del énfasis en la acción colectiva, estas formas de asociaciones en el campo social no siempre promueven localmente la demostración de la eficacia de las fórmulas de aplicación, tanto en términos de organización estructural de la democracia participativa, como en términos de respuesta multidimensional, integradas y sistémicas.

La dificultad de la cooperación local es, en primer lugar, la contradicción de la lógica de la decisión, centralizada y jerárquica piramidal que se interioriza y persiste, en los actores, directores de la administración pública y técnicos que allí trabajan, que figura ahora con la responsabilidad legal y moral del gobierno local. Por otra parte, la nueva configuración horizontal de las políticas de protección social, el carácter multidimensional de los objetos de la intervención y la necesidad de reducir el gasto público, no siempre se basa en el pluralismo del bienestar y en la participación de las partes interesadas en torno a un diálogo responsable, colectivo y participativo. Se siguen reconociendo deficiencias en la adopción de la responsabilidad colectiva de garantizar el compromiso de la asignación de las políticas de recursos y, por tanto, es esencial explotar la ampliación del ámbito de la negociación y la coordinación entre los actores, para la inclusión de representantes institucionales de fuera de los intereses estratégicos de intervención social.

Se sugiere la comprensión de la especificidad del dispositivo de la gobernanza territorial, la explotación de la matriz de la movilización de los actores involucrados en las políticas públicas del gobierno central, local y de la sociedad civil, y el modelo de dispositivo de la organización oficial regulado por su aplicación contextual. El reto es reflejar los problemas de los gobiernos locales, teniendo en cuenta la transferencia de las competencias del gobierno central a los municipios y la capacidad de implementar, a nivel local, las fórmulas de gobierno, legales, de negocios y democráticas, facilitando la

coordinación de los recursos, la integración política y la articulación interinstitucional e interterritorial, sin poder retirar la toma de decisiones a las comunidades. Se destaca que dichos dispositivos, como dinámicas locales de gobernanza, deben promover lógicas de coordinación de las políticas públicas y prestar atención a la coordinación y planificación entre los niveles de intervención local.

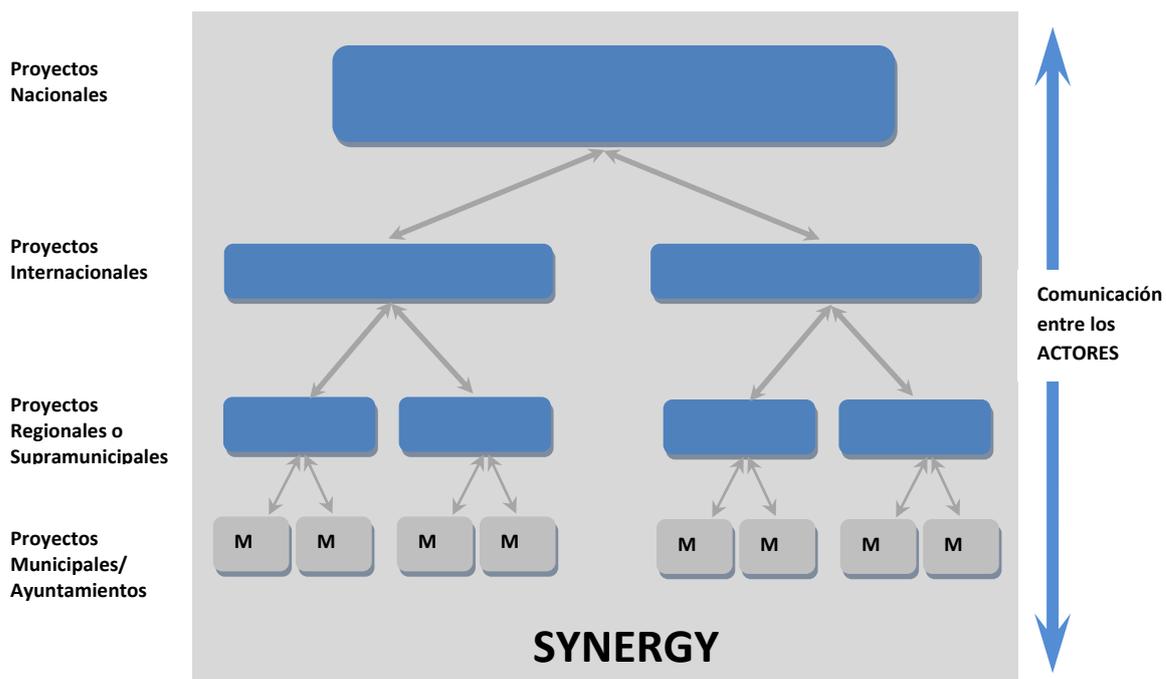


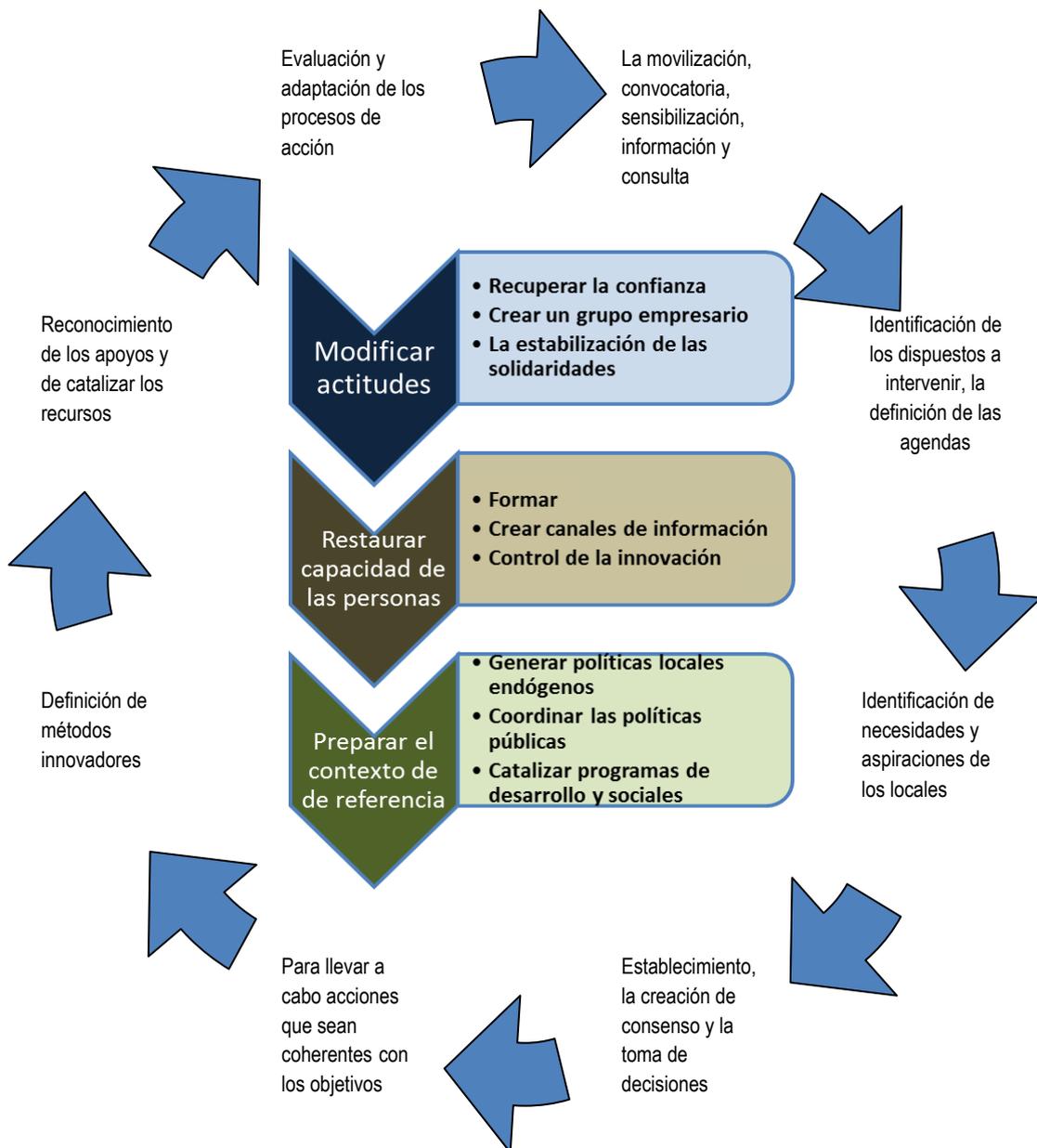
Figura 6. Las condiciones sistémicas necesarias para la intervención social

En efecto, dada la división de competencias entre los diferentes niveles territoriales, de los sistemas de protección social y del desarrollo, hay que asegurar una comunicación fluida, de abajo a arriba y viceversa, entre los interesados, con la participación de las diferentes unidades del sector público, del gobierno central y local y del sector privado.

En el marco del dispositivo local, la comunicación entre los actores se basa en la horizontalidad y debe garantizar la inclusión de los ciudadanos, pero, dada la organización del Estado en las distintas unidades territoriales y el modelo mismo de la descentralización de poderes, es necesario crear una base de poder local para presionar a otras organizaciones públicas, revelándose esencial para proporcionar algún tipo de comunicación vertical entre el público, no sólo para informar del problema local como prioritario en relación a los otros territorios, también participando, concretamente en la definición de criterios de selección y en la definición de metas regionales, e impulsando los

sistemas de producción locales, la mejora de la inclusión social de los ciudadanos en las áreas de producción, la ciudadanía y redes sociales.

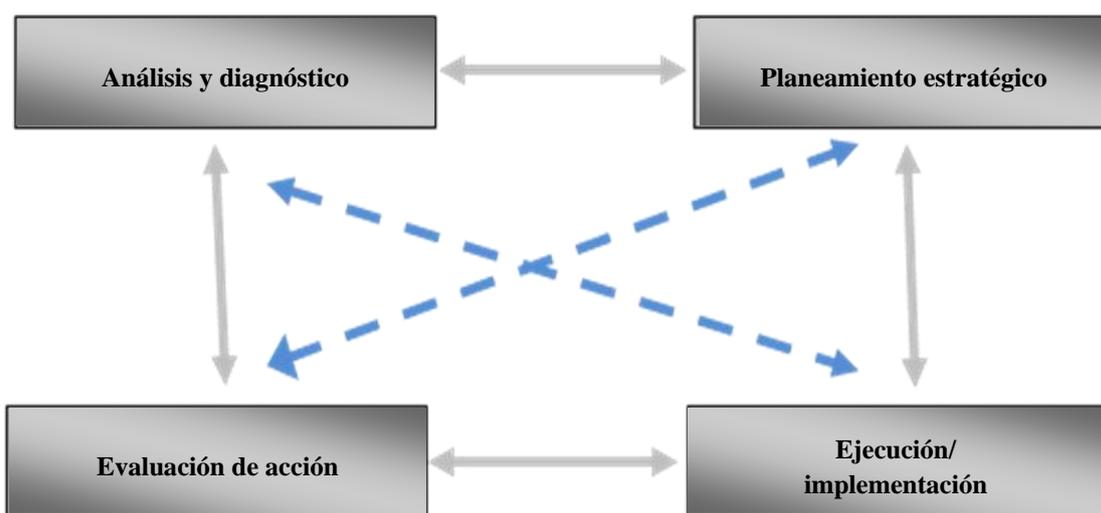
La comunicación entre espacios debe observar las correspondencias entre las acciones locales y las metas globales, no retirando del territorio la capacidad para adaptar esas metas a los contextos de referencia y a la capacidad de organizar e inventar soluciones innovadoras.



Adaptado de Vachon (1993).

Figura 7. La revitalización de la intervención social

La figura 7 ilustra los principales elementos contenidos en las diversas etapas metodológicas de los procesos de intervención social. El énfasis debe estar en el cambio de actitud de técnicos y dirigentes y en la promoción del uso del discurso oficial ajustado y adaptado al espacio de maniobra dejado por el Estado para organizarse colectivamente. Es importante también fortalecer la capacidad de actuar estimulando el flujo de información entre todos y preparar el contexto de referencia, promoviendo la creación de políticas endógenas. Los principios del sistema de bienestar y el desarrollo reconocen no sólo la importancia de la contextualización de los procesos, sino también la necesidad de promover la participación de diferentes actores clave en las diferentes etapas de los procesos de intervención social, la promoción de la reflexión en torno a los resultados y la adaptación de los cursos de acción futuros, según los resultados obtenidos anteriormente.



Adaptado de Aguillar & Ander-Egg (1995).

Figura 8. Pasos metodológicos de los procesos de intervención social

La Fig. 8 sistematiza la matriz de los procesos de intervención social y su organización en cuatro pasos metodológicos principales, entrelazados. Haciendo suya la opinión de varios autores, incluyendo a Aguilar et al. (1995), Guerra (2000), Capucha (2000), Baptista (2002), mediante el diseño de un plan de cambio que apunta a superar un problema, pasa por conocer a las instituciones, sus competencias y sus programas, los recursos de esos programas, sus actividades, la relación entre los recursos y las actividades. Planificar implica, por lo tanto, comprender las especificidades contextuales, prever etapas e itinerarios, presionar a las restantes organizaciones públicas, comunicarse con otros

niveles de las políticas operativas, identificar los factores que influyan en los itinerarios y considerar la posibilidad de reajustes.

El proceso de planificación debe apoyarse en un dispositivo que distribuya la información, por medios informáticos y electrónicos, al colectivo de las partes interesadas, incluida la comunidad con el fin de dar a todos la oportunidad de participar en las decisiones adoptadas en virtud de la nueva estructura el poder local. Es importante salvaguardar la planificación racional, participativa, estratégica, organizada localmente por operaciones complejas e interrelacionadas.

Cuadro 16. Proceso de planificación

Operaciones	Modos de ejecución
Reflexión	El conocimiento sobre los datos, el estudio de alternativas, la superación y la reconstrucción de los conceptos y técnicas de diferentes disciplinas relacionadas con la explicación y la cuantificación de los hechos sociales.
Decisión	En cuanto a la elección de alternativas, la determinación de los medios, la definición de la planificación y la realización de cursos de acción.
Acción	Dirigir la ejecución sobre la base de las decisiones adoptadas con anterioridad, para responder a problemas concretos. Operación que se corresponde con el foco central de la planificación.
Reanudación de la reflexión	Se trata de una evaluación crítica de los resultados y efectos de las medidas previstas. Operación que se alimenta y es retroactiva a la otra, y su producto un elemento rector de la planificación posterior.

Adaptado de Baptista (2002).

Una estrategia de benchmarking para el seguimiento, evaluación y comercialización puede ser vital en un territorio para producir resultados exitosos en otros territorios. Por supuesto, este ejercicio implicará, del mismo modo, la preparación del marco de referencia y la adaptación de los procesos, tanto en el establecimiento de nuevas instituciones, derivadas de la sedimentación de la consumación de los consejos locales colaboradores, como en la reformulación de los métodos de intervención. Sólo esto puede crear las políticas públicas locales de intervención social, capaz de actuar tanto en las causas y los factores estructurales como a nivel de los efectos de los procesos de la pobreza.

Dada la complejidad y multidimensionalidad de la pobreza y el desarrollo, es fundamental poner los dos objetos dentro de una teoría integrada del desarrollo socio-económico que, a pesar de seguir agendas globales, desde las convenciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y las declaraciones mundiales -el medio ambiente, el desarrollo social, la igualdad de género, la protección de la infancia con énfasis en los pactos de desarrollo y la cohesión social- es capaz de adaptarse a las realidades contextuales de los territorios. Sin embargo, cabe señalar, en primer lugar, la

importancia de la subsidiariedad en el sentido de un debate informado sobre las competencias interinstitucionales en el proceso de respuesta a los problemas; en segundo lugar, el fortalecimiento de las competencias municipales apoyado en una estrategia participativa para el establecimiento de prioridades, de criterios, marcos y mecanismos de ejecución del presupuesto social público; en tercer lugar, el establecimiento de una red de relaciones y de solidaridad en torno a la acción colectiva, en el marco de una reflexión intersectorial e interdisciplinar, y, en cuarto lugar, el desarrollo de procesos reflexivos locales, con la participación de los técnicos y los administradores de las estructuras locales, en una recontextualización de los requisitos y normas que orientan la acción en el curso de acción.

Otras vías de investigación son posibles, ya sea aumentando el número de casos, territorios entre países o conjuntos de diferentes instituciones que integran los distintos territorios de un mismo país, aislando el potencial producido por los actores locales en el curso de la acción, en torno al uso del capital social, de la construcción de un discurso pedagógico oficial, del aprendizaje colectivo y de la autonomía de la sociedad civil. Por otra parte, sería indispensable ampliar la caracterización de los dispositivos de gobernanza territorial mediante la identificación y comprensión de los métodos participativos utilizados alrededor de la movilización de los actores, la coordinación y articulación de recursos, la integración de políticas y toma de decisiones de las comunidades.

También, una vía de investigación, que tratase de comprender el contexto y el proceso de privatización de los servicios de apoyo social, en virtud de un proceso de transferencia de los servicios públicos del Estado a agentes privados, explicando estas opciones minimalistas y su comportamiento en Comunidades Autónomas distintas o en los municipios, Distritos o Plataformas supramunicipales diferentes.