

**VI Conferencia del Movimiento AERYC  
'América-Europa de Regiones y Ciudades'**

**COHESIÓN SOCIAL Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA:  
PARA UNAS CIUDADES Y REGIONES MÁS INCLUSIVAS**

**Barcelona, 1 y 2 de diciembre de 2008**

**Grupo de Trabajo 1  
Cohesión Social y Cohesión Territorial**

**LA GOBERNANZA COMO ESTRATEGIA DE COHESIÓN SOCIAL Y  
TERRITORIAL:  
ALGUNAS CLAVES Y RETOS PARA SU DESARROLLO<sup>1</sup>**

Clemente J. Navarro  
Centro de Sociología y Políticas Locales  
Universidad Pablo de Olavide

---

<sup>1</sup> Versión preliminar, para distribuir en durante VI Conferencia AERYC. No citar previamente a su publicación sin consultar con el autor.

# LA GOBERNANZA COMO ESTRATEGIA DE COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL: ALGUNAS CLAVES Y RETOS PARA SU DESARROLLO

Clemente J. Navarro  
Centro de Sociología y Políticas Locales  
Universidad Pablo de Olavide

No resulta novedoso señalar que los procesos de reestructuración socio-económica a escala global, la 'globalización', están dando lugar, si no a más, cuando menos a nuevos procesos de desigualdad social que se manifiestan en el territorio (Sassen, 2006). Más concretamente, ello está dando lugar una nueva jerarquía de ciudades, de territorios, que diferencia entre aquellos que logran un mayor grado de desarrollo y cohesión social frente a los que lo hacen menos, e incluso, en el seno de un mismo territorio o ciudad, por más a central o global que ésta sea (Knox y Taylor, 1995). De manera que cohesión social y cohesión territorial son fenómeno, sino similares, muy parejos.

La cuestión es que la escala de los fenómenos de reestructuración socio-económico añaden al clásico imperativo del desarrollo, a la necesidad de los territorios de generar bienestar entre sus habitantes, el añadido de actuar desde una escala más amplia que municipal y menos que la nacional que permita cierta articulación de iniciativas y acciones conjuntas, a los que ha venido denominándose 'nuevo regionalismo' o 'gobernanza territorial' (Savieth y Vogel, 2000).

Básicamente, lo anterior supone plantearse como distintos territorios articulan iniciativas conjuntas, o si se quiere, cómo tratan de resolver el dilema de acción colectiva que ello entraña. Esto es, entender, analíticamente, el problema de la gobernanza territorial como una solución institucional al dilema de acción colectiva que generan los imperativos del desarrollo y de la escala, y que se manifiesta en el desarrollo de acuerdos de colaboración entre distintos territorios y sus agentes, tanto en una dimensión vertical (entre distintas administraciones), como horizontal (entre administraciones, principalmente la local, y actores cívicos y agentes socio-económicos).

Así pues, los imperativos socio-económicos suponen la necesidad de acción conjunta, esto es, el desarrollo de procesos de gobernanza territorial para hacer posible la cohesión territorial, y por ende, social. Así pues, pudiera resultar pertinente plantearse cuál es la lógica que da cuenta del desarrollo de tales procesos, y a partir de ello, que retos enfrentan. A ello se dedican los siguientes apartados.



## 1. Las claves de la gobernanza: lógicas de la acción territorial conjunta.

Situar, analíticamente, el problema de la gobernanza territorial como un dilema de acción colectiva supone, además, partir con la ventaja del conocimiento acumulado acerca de este asunto. El reto estaría en la posibilidad de reconstruirlo desde la perspectiva de los gobiernos y administraciones locales como actores interesados en promover procesos de acción conjunta, si se quiere, de gobernanza territorial, ya sea con otras administraciones públicas en procesos de cooperación vertical, ya sea con entidades privadas o cívicas, en procesos de cooperación horizontal o en ambos sentidos, dando lugar a procesos de carácter multi-nivel.

Así, aunque la necesidad de acción conjunta puede darse en razón de diferentes motivos, de diferentes objetivos de los actores<sup>2</sup>, siempre enfrenta la necesidad de alianzas o coaliciones, las cuales surgen surge cuando los actores implicados consideran que los beneficios que ello reportaría, en términos de capacidad de gobierno (de toma de decisiones), son superiores a los que obtendrían de hacerlo de forma individual (Ordeshook, 1992), o tal y como argumenta la nueva economía institucional, cuando los beneficios no son superados por los costes de transacción que supone su puesta en marcha y su posterior mantenimiento (Williamson, 1994).

Esta relación entre beneficios y costes esperados supone la 'regla de oro' del desarrollo de procesos de gobernanza territorial, esto es, un principio básico en la resolución del dilema de la participación. Ahora bien, además de esta, cabría referirse a la existencia de ciertas reglas 'condicionales', determinados factores que en contextos concretos modifican o especifican tal relación entre beneficios y costes esperados. A este respecto, y a tenor de la literatura, cabría referirse a dos grandes conjunto de factores o reglas condicionales: de carácter institucional y de carácter socio-político. Estas configuran el 'sistema de interacción' en el que se desenvuelven los actores, y con ello, la estructura de oportunidades de acción a su disposición.

Las reglas de carácter institucional se refieren fundamentalmente a dos cuestiones: los sistemas formales de gobierno local y la naturaleza del bien concreto en torno al que se desarrollaría el proceso de colaboración. Básicamente los primeros constituyen conjunto de incentivos incondicionales que imponen costes o incentivan determinados cursos de acción respecto a los gobiernos locales (Clingermayer and Feoick, 2001, Sellers, 2002). Así, cabe esperar que incentiven y orienten de distinta forma los procesos colaborativos, tanto en su

---

<sup>2</sup> Como por ejemplo: ahorrar costes en la producción de los servicios, dar continuidad territorial a un servicio, implicar a otros actores en la provisión y/o producción de ciertos servicios, movilizar recursos para desarrollar una iniciativa o movilizar apoyos sociales en torno a un proyecto.

intensidad, como en la naturaleza de los actores con los que se desarrollan (Huete, 2008). Así, por ejemplo Goldsmith (1999), señala que los sistemas basados en la cooperación en torno a la provisión de servicios, como el caso del Norte de Europa, suelen dar lugar a procesos de 'corporativismo local' en donde diversos actores públicos y privados desarrollan procesos de acción conjunta en la forma de alianzas de carácter multi-nivel. En cambio, los modelos orientados al mercado por un bajo nivel de integración intergubernamental y la dependencia de generación de recursos propios, como el caso de Estados Unidos, incentivan coaliciones localistas entre gobierno municipal y empresas. Por último, en el Sur de Europa, donde predomina una lógica de dependencia, y con ello de cierta competitividad inter-municipal para la consecución de recursos ya poyos que provienen de administraciones superiores, suele incentivar la formación de coaliciones localistas en forma de apoyo a las demandas que desde la periferia se hacen al centro, que diría Tarow (1977). Cercano a este modelo podría situarse los sistemas de gobierno local en Latinoamérica, donde el reconocimiento de los municipios como gobierno local contrasta con una baja capacidad administrativa en un marco de un estricta dependencia de otros niveles de gobierno (Navarro y Ramírez, 2000).

La cuestión es que, como conjunto de incentivos incondicionales, los diferentes sistemas de gobierno local pueden entenderse como clusters específicos de diferentes 'institutional veto-points', mecanismos que establecen un marco de oportunidades de acción específico para los gobiernos locales. Esto veto-points pueden ser de diferente naturaleza, y con ello, afectar de diferente forma a la acción municipal condicionando los cursos de acción a los que pueden recurrir. Ello orientaría el análisis a la caracterización de diferentes veto-points e implicaciones sobre sus potenciales efectos sobre la gobernanza local<sup>3</sup>.

En cuanto al tipo de bien sobre el que se centran los procesos de goberanza, la literatura destaca, sobre todo, que éstos se distinguen en cuanto a los costes de transacción que implican (Sharp, 1998). Así, por ejemplo, los servicios que son intensivos en el uso de recursos financieros, como puedan ser los servicios básicos urbanos, suponen menos costes retransacción que los servicios intensivos en recursos humanos, como los servicios sociales, pues su monitorización y evaluación es más fácil, incluso cuantificable, garantizando la posibilidad de control sobre el acuerdo que el gobierno municipal establece con otros agentes.

Si a ello se une que, en general, diferentes actores tienen diferentes intereses respecto a qué tipo de bienes, cabe esperar que los procesos de gobernanza presenten pautas diferentes

---

<sup>3</sup> El concepto de 'veto-points' se debe a Kaiser (1998) en sus análisis comparativos sobre democracias. Un análisis empírico sobre los efectos de veto-points de los sistemas de gobierno local sobre la colaboración municipios-empresas puede consultarse en Huete (2008) o Navarro et al. (2008).

no sólo entre diferentes sistemas de gobierno local (países), sino también para diferentes tipos de servicios, pues alrededor de éstos se constituye un dominio político específico con redes de actores y lógicas de actuación concretos. Cada dominio supone, pues, un sistema de interacción específico que, como tal, en función de sus rasgos, dará lugar a diferentes procesos de gobernanza (Navarro, 2008).

Sin duda, además del marco institucional, a tenor de la literatura sobre el dilema de la acción colectiva, cabría referirse a dos aspectos que constituirían las reglas condicionales de índole socio-política, a saber: por un lado, el número de socios potenciales con sus respectivos recursos, y por otro, la existencia de un marco previo de relaciones cooperativas o de conflicto.

Respecto al primer asunto puede resultar obvio señalar que, al límite, la inexistencia de socios potenciales, como por ejemplo, en el tejido empresarial, hace totalmente inviable el desarrollo de procesos de gobernanza territorial. Pero esa obviedad quizás pueda explicar, en parte, porque de forma sistemática el tamaño del municipio, cuando es pequeño, da cuenta de una menor actividad colaborativa, a la vez que suele dar lugar a una mayor intensidad en el establecimiento de acuerdos inter-municipales. Ahora bien, en general, lo que es cierto es que, desde la aportación seminal de Olson (1965), el dilema de la acción colectiva se presenta, sobre todo, cuando el tamaño de grupo afectado es grande, en donde el medio principal para la promoción de la acción conjunta es el establecimiento de incentivos selectivos. Así, en sistemas locales 'fragmentados', con un alto número de municipios, los procesos colaborativos pueden resultar más difícil de surgir que en sistemas 'consolidados', lo que diferencia a la realidad Latinoamérica y del Sur de Europa, el primer caso, del Norte de Europa, segundo caso.

Ahora bien, unido a la fragmentación suele darse cierta concentración, esto es, municipios muy pequeños junto a otros de gran tamaño, y esto llama la atención sobre los recursos con que cuentan los actores, en la medida en que, dado que la colaboración supone la regulación de potenciales conflictos distributivos, la posesión de diferentes recursos hará más o menos proclives a ciertos actores hacia en la medida en que ello erosione la centralidad que la posesión de tales recursos implica, hasta el punto de poder inhibir el desarrollo de acción conjunta (Knigh, 1992).

Por otro lado, la estructura de la interacción puede venir delimitado por la existencia de cierto 'capital social', ya sea 'cívico', ya sea 'gubernamental'. De hecho, suele argumentarse que, además de los incentivos selectivos, uno de los elementos que suele promocionar la acción conjunta (si se quiere, resolver el dilema de la participación colectiva) es la existencia de capital social en la forma de redes asociativas y/o actitudes cooperativas, en la medida en que éstas generan normas de confianza entre los actores (Ostrom,.....). Ello implicaría que la existencia de

relaciones cooperativas y de confianza previas, en la forma de asociaciones o en la forma de redes inter-institucionales, condiciona el éxito de la acción conjunta, esto es, el desarrollo de la gobernanza territorial.

En suma, lo expuesto supone que, analíticamente, la gobernanza territorial supone el desarrollo de procesos colaborativos que necesitan de la formación de alianzas o coaliciones, y que éstas, su formación, dependen –pueden venir explicada- tanto por una ‘regla de oro’ referida a la comparación de beneficios y costes de la acción conjunta respecto a la acción individual, como por ciertas ‘reglas condicionales’ que caracterizan el contexto o sistema de interacción en el que se encuentran los gobiernos locales, sean de orden institucional, sean de índole socio-político, las cuales pueden modificar la relación entre beneficios y costes, y por tanto, la intensidad y orientación que adopte los procesos de colaboración que dan cuenta de la gobernanza territorial. Esto ha tratado de reflejarse en la tabla siguiente.

**Tabla 1. La gobernanza territorial: reglas en la lógica de promoción de la acción conjunta.**

'Regla de oro'	Costes y beneficios acción conjunta respecto a acción individual	
Reglas condicionales (sistema de interacción)	Institucionales	Sistemas formales gobierno local ('veto-points')
		Área de política pública (tipo de bien y sus costes de transacción)
	Socio-políticas	Número de actores y sus recursos (fragmentación y concentración)
		Capital social (cívico y gubernamental)

En este punto cabe destacar que lo anterior supone, sobre todo, un instrumental analítico básico desde el que indagar acerca del desarrollo de procesos de gobernanza territorial, y a partir de ello, derivar efectos demostrativos que puedan orientar el diseño de marcos institucionales para fomentar la acción conjunta. En principio, los elementos son aplicables tanto al análisis de cualquiera de las dimensiones en que pueda darse tales procesos, sea vertical (entre administraciones) sea horizontalmente (entre gobierno locales y entidades locales, privadas o asociativas)

### **3. Los retos de la gobernanza: diseños institucionales de carácter condicional.**

Así pues, el esquema anterior presenta, de forma muy básica, algunas claves que subyacen al desarrollo de la acción conjunta que caracteriza a la gobernanza territorial. Ahora bien, cada una de ellas supone enfrentar un reto específico que debe considerarse a la hora de establecer una estrategia de acción al respecto que redunde en la cohesión social en el territorio. Veámoslos a continuación:

### **3.1. El reto del ‘oportunismo’: la necesaria flexibilidad institucional.**

Como es sabido, el gran reto que enfrenta la acción conjunta es el ‘oportunismo’, esto es, el hecho de que uno de los socios obtenga más beneficios de los establecidos, hasta el límite de obtenerlos sin hacer ninguna contribución (el clásico problema del free-rider). La cuestión es que cuando se trata de dinámicas de gobernanza territorial el número de socios, su diversidad o su mutuo desconocimiento puede ser tan amplio que el riesgo del oportunismo es alto; además de situarse en sistemas de interacción diferentes a tenor de las cuatro reglas o aspectos antes mencionados.

Lo anterior supone que, en principio, para limitar la posibilidad de oportunismo los acuerdos entre socios deben ser ‘contingentes’ a tenor de, no sólo sus objetivos, sino de las condiciones en las que estos se establecerán. No cabría, pues, establecer una fórmula o diseño institucional única –de validez universal–, sino más bien en distintas fórmulas o diseños condicionales a tenor del sistema de interacción que se trate. Se trataría, pues, de una estrategia orientada más a cierta flexibilidad y diversidad institucional que al establecimiento de diseños genéricos.

Ello supone enfrentar el reto de diseñar un ‘repertorio de diseños institucionales’ en función de las obligaciones y riesgos de oportunismo que presentan a priori, pudiendo examinar así su mayor o menor adecuación al sistema de interacción en el que se establezcan los acuerdos de cooperación. En principio, de modo únicamente exploratorio, los acuerdos podrían diferenciarse en función del tipo de recursos con el que contribuyen los actores y las posibilidades de ejercer el derecho de voz o incluso salida, por utilizar el esquema clásico de Hirschman. Así, por ejemplo, cabe pensar que invertir en recursos de información puede resultar menos costoso, y por tanto, entrañar menos riesgos que cuando se trata de recursos económicos. O que actores con menos recursos tengan capacidad de ejercer cierto veto o cuenten con un peso decisonal que equilibre su desigualdad de partida.

No obstante, cabe pensar que para conocer en qué medida distintos diseños son adecuado el gran reto consistiría en responder a la siguiente pregunta: ¿qué condiciones limitan el oportunismo?, y a partir de ello, ¿qué diseños institucionales reducirían el riesgo de su aparición?.

### **3.2. El reto de la integración intergubernamental: la necesidad de equilibrar integración funcional y política.**

Aunque no necesariamente, una visión comparada de los sistemas de gobierno local mostraría que la fragmentación suele asociarse con una lógica intergubernamental orientada a integración política más que a la de carácter funcional, como pueden ser el caso de Latinoamérica y el Sur de Europa, y en cierta medida Norteamérica, en comparación con el Centro y Norte de Europa<sup>4</sup>. Tal combinación suele generar que la cooperación se oriente desde el la 'periferia' al 'centro' en un marco de dependencia, incentivando en menor medida la cooperación inter-territorial, e incluso, entre municipios y agentes cívicos y socio-económicos en sus territorios<sup>5</sup>.

En general, la lógica del 'localismo político' crea una estructura de incentivos incondicionales que favorece poco el desarrollo de acuerdos en la dimensión horizontal de la gobernanza territorial. Más bien genera cierta suerte de 'empresariado político' orientado a conseguir recursos del centro para un territorio específico a través de demandas y presiones localistas. Optar por iniciativas en la dimensión horizontal de la gobernanza puede suponer enfrentar un alto riesgo potencial de oportunismo por parte de otros territorios (municipios).

Lo anterior supone la necesidad de cierto equilibrio entre 'localismo político' y 'localismo legal', en los términos que propusieran Page y Goldsmith (1987); esto es, un modelo de relaciones inter-gubernamentales que considere a los territorios no sólo como unidades políticas, sino también como administraciones públicas mediante la concesión de recursos y capacidades propias para la provisión de servicios a la ciudadanía. Esto puede darse mediante cambios estructurales al respecto, esto es, mediante la reforma del sistema de gobierno local, como hicieron algunos países del Norte de Europa entre los setenta y los ochenta (Navarro, 1998). Pero también mediante iniciativas concretas que modifiquen la estructura de incentivos que

---

<sup>4</sup> No en vano, entre los últimos se dieron reformas para agregar municipios durante los años sesenta, reduciendo considerablemente el nivel de fragmentación, y con el objetivo de generar economías de escalas que hiciesen posible dotar de un mayor rol en la provisión de servicios a los municipios (Navarro, 1998).

<sup>5</sup> Para una visión comparada de las coaliciones de gobernanza de los alcaldes en municipios de las denominadas democracias occidentales puede consultarse Ramírez, Navarro y Clark (2008).

enfrentan los municipios, como por ejemplo, aumentando el peso de transferencias no condicionadas (o finalistas) o utilizando como criterio de acceso a recursos e iniciativas provenientes del 'centro' el requisito de la asociación de iniciativas locales (como el 'caso de las aglomeraciones urbanas' en Francia). Se trataría, pues, del uso de 'incentivos selectivos' por parte de administraciones superiores para promocionar la acción conjunta inter-territorial.

### **3.3. El reto de los 'costes de agencia': 'territorios' específicos para 'dominios políticos' concretos.**

Si tal y como se ha indicado más arriba es posible identificar distintos dominios políticos locales en atención al área de política pública que se considere, también cabría referirse a la existencia de un 'territorio' específico para cada uno de ellos. En principio, cabría pensar que servicios que supongan pocas dificultades en la medición de sus resultados, esto es, menos costes de agencia, pueden dar lugar a un territorio más amplio y/o diverso (más socios, más municipios) que aquellos otros que suponen mayores costes de agencia. De hecho, es sabido que los acuerdos inter-municipales suelen ser más comunes en relación a servicios urbanos básicos (aguas, residuos, electricidad,...) que a servicios de bienestar.

De ello cabría derivar que distintos dominios políticos –servicios- debieran dar lugar a diferentes 'territorios'. Así, la gobernanza territorial enfrentaría el reto de delimitar 'territorios' específicos para 'dominios políticos' y servicios concretos. Por tanto, cada acuerdo de colaboración pudiera, debiera, definir un territorio concreto, huyendo de la delimitación de un mismo territorio para cualquier ámbito actuación pública. Ello podría asegurar el desarrollo y sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas de colaboración.

No obstante, junto a la consideración estratégica de distintos territorios según que servicios, cabría referirse también a otras estrategias para reducir los costes de agencia. Así, en general, la mejora en los sistemas de información en la gestión de los acuerdos de colaboración, la formación del personal de la administración pública al respecto, o la acumulación de conocimientos y experiencias previas, como por ejemplo, el que pudiéramos denominar 'benchmarking inter-municipal' a través de Redes de Ciudades y/o Territorios o los Bancos y Premios de Buenas Prácticas. En suma, a este respecto la formación y el conocimiento de experiencias previas pudieran ser recursos básicos –y por cierto simples- para afrontar el reto que supone la consideración de distintos dominios políticos locales.

### **3.4. El reto de las 'desigualdades territoriales de partida': evitar el 'cautiverio'.**

Ya se ha indicado que un alto nivel de fragmentación supone un alto número de socios potenciales, lo que redundaría en mayores dificultades para el desarrollo de acción conjunta. A ello debe añadirse que, por lo común, a la fragmentación suele ligarse el fenómeno de la concentración. Desde el punto de vista que estamos tratando de desarrollar aquí ello supone que, de partida, unos territorios poseen mayores recursos de partida que otros; como por ejemplo, la diferencia entre núcleo y periferia metropolitanos.

Lo anterior no sólo supone que los territorios con mayores recursos pueden contar con mayores ventajas competitivas de orden socio-económico en el marco de los procesos de globalización, sino que pueden imponer ciertas condiciones en los acuerdos de colaboración, al igual que sucede entre actores concretos, como señala la perspectiva de la 'urban regimen' respecto a municipios y mundo empresarial (Stone, 1989), o la relación de los municipios con distintas entidades asociativas (Navarro, 1999).

Ello supone que potencialmente los socios más poderosos pueden ejercer cierto 'cautiverio' sobre los menos poderosos, y con ello, pues, la necesidad de establecer acuerdos que garanticen cierta igualdad decisional entre socios que equilibre tales desigualdades, o cuando menos, garantizar la posibilidad de salida para los segundos.

### **3.5. El reto de las 'rivalidades territoriales': incentivar el 'capital social inter-territorial'.**

Cabría señalar que es un fenómeno casi universal el hecho de que la ciudadanía hace del ámbito local el locus de su identificación territorial, o cuando menos, cierta identificación dual que combina la anterior con el estado-nación. Sin duda, la identificación localista es una ventaja competitiva nada despreciable para la promoción del desarrollo local, como indicador básico de integración y cohesión social, pero también puede suponer cierto límite a la gobernanza territorial al dar lugar en mayor medida a 'rivalidades localistas' que a actitudes cooperativas entre territorios.

**Tabla 2. La gobernanza territorial: claves, retos y algunas estrategias.**

Claves	Retos	Posibles alternativas o estrategias
La generación de alianzas	El riesgo del 'oportunismo'	Flexibilidad y diversidad de opciones institucionales
El entorno	La 'fragmentación' o el	La necesidad de orientación funcional

intergubernamental	'localismo político'	
El área de actuación	La diversidad en el 'dilema del control'	Definir distintos 'territorios' Mejorar sistemas de gestión pública Acumular buenas experiencias previas
Número y tipo de actores	El 'cautiverio'	Reequilibrar el ejercicio de 'voz' en procesos decisionales Facilitar la posibilidad de 'salida' a los menos socios poderosos
Capital social	El 'localismo'	Incentivar oportunidades de contacto: redes de ciudades

Lo anterior enfrenta el reto de cómo generar no ya sólo el capital social existente en cada comunidad, sino, sobre todo, de generarlo a un nivel inter-territorial. Al igual que a nivel estrictamente local se han ido generando espacios de diálogo y participación que puedan redundar en la generación de actitudes cooperativas, cabría pensar que el gran reto se encuentra en la promoción de ámbitos en los que se den posibilidades de comunicación entre potenciales socios de distintos territorios. En buena medida, cabría decir que a ello apunta la insistencia en la necesidad de participación en los procesos de Planificación Estratégica Territorial, o sus iniciativas predecesoras en la forma de Iniciativas de Desarrollo Local, ya sea por la inclusión de la ciudadanía y agentes socio-económicos en el proceso, ya sea por la acción conjunta de distintas administraciones, y entre las municipales en particular. Las Oficinas Técnicas, en el primer caso, o Grupos de Desarrollo, en el segundo, suponen fórmulas institucionales simples que generan comunicación y contacto como base del desarrollo de actitudes cooperativas. En este sentido también cabe referirse a la conformación de Redes de Ciudades y Territorios para el intercambio de información o el diseño de estrategias de actuación conjuntas.

### **3. Hacia una 'ingeniería institucional flexible' para la gobernanza: diversidad en las oportunidades para la colaboración y en la naturaleza para los acuerdos.**

En lo planteado hasta arriba se ha tratado de poner en evidencia algunas de las claves que subyacen el desarrollo de la gobernanza territorial, entendida ésta de forma genérica como el establecimiento de procesos cooperativos. Así mismo, se han perfilado los retos que cada una

de estas claves enfrenta. Para ello se ha procedido de forma analítica, esto es, separando cada uno de ellos para mostrar sus lógicas características.

Ahora bien, en el 'mundo real', si se permite la expresión, tales claves, y sus respectivos retos, se relacionan de forma específica para definir diferentes conjuntos de oportunidades para la gobernanza territorial, y con ello, la cohesión social que de ello pueda derivarse. A este respecto, y como mero ejercicio especulativo sobre el que ahondar mediante ejercicios analíticos y empíricos, cabría diferenciar en términos comparativos, al menos, tres espacios o conjuntos de oportunidades, tal y como se muestran en la tabla 3.

**Tabla 3. Estructuras de oportunidades para la gobernanza territorial**

Aspectos	Latinoamérica	Sur de Europa (y Estados Unidos)	Norte de Europa
Lógica inter-gubernamental	Política	Política y algo funcional	Principalmente funcional
Amplitud actuación pública local	Restringida	Limitada	Amplia
Fragmentación y concentración	Elevada	Alta	Baja
Capital social	Muy bajo	Bajo	Alto
Cabría esperar que:			
Intensidad gobernanza territorial	-	+/-	+
Orientación gobernanza territorial	Vertical	Más vertical que horizontal	Vertical y horizontal

La existencia de los condiciones y retos mencionados, así como su concreción en los tres modelos o estructuras de oportunidades presentadas, llama la atención sobre el gran dilema que enfrenta la gobernanza territorial como mecanismos, entre otros, de generación de cohesión social y territorial, a saber: la existencia de imperativos socio-económicos para su desarrollo frente a impedimentos socio-políticos e institucionales<sup>6</sup>.

Lo anterior supone tanto en la agenda de investigación, como en la de actuación pública, la reflexión sobre diferentes soluciones o diseños institucionales adecuados a los diferentes sistemas de interacción debe ser un labor central, de modos que nos dotemos de un repertorio básicos que, aunque no garantice, al menos oriente los esfuerzos colectivos hacia una mayor grado de cohesión social y territorial con ciertas garantías de éxito.

<sup>6</sup> Un ejemplo bastante claro a este respecto es la existencia del 'hecho metropolitano' como fenómeno socio-económico, pero su ausencia como fenómeno institucional (Navarro, 2006).



## Referencias bibliográficas

Clingermayer, J.C. and Feoick, R.C. (2001): *Institutional Constraints and Policy Choice: An Exploration of Local Governance*, Albany, State University of New York.

Huete, M.A. (2008): *La colaboración en la prestación de servicios en perspectiva comparada. Los casos de estados Unidos, Noruega y España*, Tesis Doctoral, Universidad Pablo de Olavide.

Knigh, R. (1992). *Institutions and social conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.

Knox, P.L. y Taylor, P.J. (eds.) (1995): *World Cities in a World-System*, Cambridge, Cambridge University Press.

Logan, J.R.; Bridges, R. y Crowder, K. (1997): 'The character and consequences of growth regimes', *Urban Affairs Review*, 5: 603-630.

Navarro, C.J. (1998): *El Nuevo Localismo*, Córdoba, Diputación de Córdoba.

Navarro, C.J. (1999): *El Sesgo Participativo*, Madrid, CSIC.

Navarro, C.J. (2006): 'Gobernanza metropolitana: entre un hecho socioeconómico y un déficit institucional', en Ferias, J. M. (ed.): *Los Procesos Metropolitanos*, Sevilla, CEA: 187-194.

Navarro, C.J. (2008): *Gobernanza local en España. Redes y dominios políticos locales*, Documento de Trabajo CSPL.

Navarro, C.J. y Ramírez, M.A. (2000): *Gobierno y autonomía local en perspectiva comparada. Los casos de la Unión Europea y América latina*, *Revista de Humanidades*, 101.

Navarro, C.J.; Magnier, A. y Ramírez, A. (2008): *Local government-business collaboration in Western democracies*, *International Journal of Regional and Urban Research*.

Olson, M. (1965): *The logic of collective action*, Cambridge, Harvard University Press.

Ostrom, E. (1999): *Governing the commons*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ordeshook, P.C. (1992): *A Political Theory Primer*, New York, Routledge.

Page, E.C. and Goldsmith, M.J., (1987) *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London, Sage.

Savitch, H.V. y Vogel, R. (2000): 'Paths to New Regionalism', *State and Local Government Review*, 12: 158-168.

Tarrow, S. (1977): *Between centre and periphery*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sassen, S. (2006): *Por una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz.

Sellers, J.M. (2002) *Governing from below*, Cambridge, Cambridge University Press.

Williamson, O.E. (1994): transaction costs economics and organization theory, in Smelser, N.J. y Swedberg, R. (eds.): *The handbook of economic sociology*, Princeton, Princeton University Press: 77-107