

La gobernanza de los convenios de colaboración en España: La gestión participativa del turismo frente la jerarquización de la acción social

Ana Haro González

Department of Government. Intercultural Center.
Georgetown University. Washington DC, USA

Recibido: 17 Marzo 2014; Aceptado: 28 Marzo 2014. e-ISSN: 2014-4458

Resumen

■ La gobernanza de los convenios de colaboración entre diferentes niveles de gobierno es un tema de creciente interés que no ha recibido mucha atención por parte de la literatura. Con la intención de contribuir a un mejor conocimiento de este instrumento de gestión, este artículo identifica dos modelos de gobernanza, analizando las políticas de turismo y accesibilidad para personas con impedimentos físicos en España para entender sus dinámicas. Este análisis nos permite observar que la gobernanza participativa permite el involucramiento de todos los actores en la gestión de los proyectos, siendo por ello más efectiva para la gestión de proyectos de turismo. Por su parte, el análisis de la gobernanza jerárquica nos muestra una mayor incidencia de los actores del centro, encontrándose así en sectores estratégicos como la accesibilidad. Se trata, por tanto, de un estudio comparado que dibuja algunas conclusiones que pueden servir como referencia para otras experiencias en América Latina.

Palabras clave:

Gobernanza, convenio, participación, jerarquía, turismo, accesibilidad

Abstract

■ The governance of collaborative agreements among different levels of government is a new subject that has not been sufficiently studied by the literature. Aiming to contribute to a better knowledge of this management tool, this paper identifies two models of governance, analyzing tourism and accessibility policies in order to comprehend their dynamics. The analysis shows that the participative model allows the different governmental actors to take responsibilities in the management of the projects, being thus more effective for policies of tourism. The study also shows that the hierarchical model has a stronger presence of the central institutions, being more appropriate for focused policies such as accessibility for disable people. It is a compared study that draws interesting conclusions which might be useful for Latin American countries.

Key Words:

Governance, agreement, participation, hierarchy, tourism, accessibility

Introducción

■ Los convenios de colaboración son instrumentos de gestión intergubernamental que permiten a varias administraciones trabajar de manera conjunta y dar respuesta a diferentes problemas sociales de forma coordinada. La aprobación de un convenio implica, por tanto, el establecimiento de una red de gobernanza en la que la dirección, el liderazgo y la responsabilidad se reparten entre los diferentes actores que la conforman. Esta nueva forma de discutir, negociar y diseñar políticas públicas puede tomar diferentes caminos y dar, por tanto, cabida a muy diferentes formas de actuación. En ese sentido, cabe preguntarse ¿qué modelos de gobernanza predominan en la actualidad? ¿Qué consecuencias tiene la aplicación de esos modelos en políticas públicas de desarrollo económico o en políticas sociales?

Este artículo tiene como objetivo comparar la gobernanza del convenio en materia de turismo y de accesibilidad para personas con impedimentos físicos. Para ello, el mismo analiza la gobernanza de los convenios de turismo y de accesibilidad en España. El análisis inductivo de los convenios de colaboración permitirá dibujar y comparar dos modelos diferentes de gobernanza. Así, este ejercicio servirá, en primer lugar, para conocer cómo se gestiona el turismo y la acción social en España, observando las dinámicas intergubernamentales que marcan el ritmo de esa gestión. En segundo lugar, el análisis permitirá comparar dos modelos distintos de gobernanza, observando cuáles son las ventajas y los inconvenientes que crea cada modelo de gestión.

El caso español se presenta como un caso interesante dado el alto nivel de descentralización que muestra el país y dada la ambición de su sistema público para buscar nuevos instrumentos de gobernanza multinivel que favorezcan la consolidación de nuevos equilibrios territoriales. Esta experiencia puede ofrecer algunas pistas interesantes para los países latinoamericanos que se enfrentan ahora a retos similares.

La gobernanza como concepto

■ La gobernanza es un concepto confuso. El término gobernanza surge de las reformas del sector público llevadas a cabo en Gran Bretaña por Margaret Thatcher en los años 80. En ese momento, se realizan toda una serie de transformaciones encaminadas a descongestionar la responsabilidad del Estado frente a las demandas de los ciudadanos. El sector público busca eficacia y, para ello, traslada a la gestión estatal los mecanismos y los procedimientos del sector privado. Esto significa una fuerte terciarización de los servicios públicos y un notable recorte del gasto público. En este proceso, la gobernanza entrará como el conjunto de procedimientos de gestión que maximizarán la eficacia de un servicio.

El concepto es llevado a otros escenarios de las ciencias sociales. Encontramos el concepto en las Relaciones Internacionales donde, entre otras, se entendería por gobernanza al sistema de reglas, al nivel de la actividad humana en el que la persecución de objetivos a través de ejercicios de control tiene repercusiones transnacionales (Rosenau, 1995: 13); por su parte, en el ámbito de la administración y políticas públicas, Rhodes entenderá a la gobernanza como las redes auto-gestionadas e interorganizacionales caracterizadas por la independencia, el intercambio de recursos, las reglas del juego y una autonomía significativa del Estado (Rhodes 1997); finalmente, Hyden, en política comparada, entenderá que la gobernanza es el establecimiento de reglas del juego políticas formales o informales. Gobernanza se refiere al ejercicio de poder y la superación de los conflictos por encima de dichas reglas (Hyden 1999:185)

Las instituciones internacionales, por su parte, también trabajan el concepto de gobernanza. En este caso, la gobernanza se entiende como una figura en la que se mezclan elementos cercanos a la gobernabilidad, donde se destacan las capacidades y posibilidades de los actores y responsables políticos para satisfacer las demandas de la ciudadanía, y elementos cercanos a la concepción inicial de gobernanza, donde se buscan los instrumentos y procedimientos que permitieran la gestión eficaz de esos servicios demandados por los ciudadanos. Así, el Banco Mundial irá cambiando su definición de gobernanza, comenzando con una definición cercana a la gestión económica de los recursos y a la búsqueda de la estabilidad financiera de los países en desarrollo (World Bank 1992) y terminando con una más reciente definición, más cercana al neoinstitucionalismo, donde la gobernanza se transforma en una forma de gestión de los recursos públicos efectiva y participativa, donde la eficiencia se alcanza cuando la provisión de los servicios públicos se hace de manera transparente, responsable y representativa (Stone and Wriqth 2007).

Con la democratización de los procedimientos de gobierno, la oleada de descentralizaciones, la terciarización de los servicios públicos y el ascenso de nuevos grupos de presión desde la sociedad civil, el concepto de gobernanza sufre un giro desde esa postura más eficientista hacia una concepción más participativa. La gobernanza se apoyará ahora en la relación que se establece entre los diferentes actores que participan en una determinada acción de gobierno. Esos actores se tienen que poner de acuerdo para sentar unas reglas básicas de funcionamiento en la gestión y poder tomar las decisiones de manera pactada y ordenada. La gobernanza establece una serie de instituciones formales e informales, unos patrones de conducta, unas reglas del juego que permiten que las políticas públicas salgan adelante con la participación de todos los agentes.

Dentro de este nuevo marco, Anne Mette Kjaer define a la gobernanza como el establecimiento, la aplicación

y el refuerzo de las reglas del juego¹ (Kjaer 2004). Esta definición estaría fuertemente vinculada a las concepciones últimas de gobernanza, donde primarían los valores de democracia y participación y donde estaría muy presente el elemento de la toma de decisiones. Diversos actores establecen, aplican y refuerzan una serie de pautas de actuación, ante esto surgen varias preguntas ¿cómo intervienen los actores en este proceso? ¿cómo se relacionan estos actores entre sí? ¿quién toma las decisiones en este marco plural? ¿cómo se distribuye la responsabilidad entre los mencionados actores?

Entre las diferentes definiciones que la literatura ha dado al concepto de gobernanza, la definición de Mette Kjaer parece ser la que mejor se adapta a la realidad gerencial de las sociedades actuales. Hoy en día, la gestión pública es una actividad que engloba actores de muy diferente naturaleza, favoreciendo la canalización de información y el ajuste de las políticas a los usuarios y haciendo más compleja al mismo tiempo la toma de decisiones. Dicho esto, el presente artículo se apoyará en el paraguas conceptual proporcionado por Kjaer, analizando el convenio de colaboración en diferentes materias para desglosar las relaciones gerenciales de las que la habla la autora.

Diferentes modelos de gobernanza de un convenio de colaboración

■ La aplicación del debate de la gobernanza y, en particular de la definición de Anne Mette Kjaer, a los convenios de colaboración, llevaría a preguntarse acerca de la gestión interna del convenio, de la toma de decisiones que en él se hace y del establecimiento de las reglas de juego que van a permitir la puesta en práctica del mismo. El convenio de colaboración está firmado por una serie de actores partícipes, se apoya en una serie de normas y reglas definidas, se acoge a un tipo de gestión determinada y sus actores responden jurídicamente ante las acciones que en él desarrollan. En este sentido, cualquier modelo de gobernanza de un convenio tendría que responder a varias preguntas:

1. Reglas del juego: ¿Se ampara el convenio en algún acuerdo marco? ¿Quién elabora dicho acuerdo? ¿Cuáles son las pautas de comportamiento que deberán de seguir los actores?
2. Actores: ¿Cuántos agentes participan en la firma del convenio? ¿Cuántos participan en la financiación?
3. Toma de decisiones: ¿Cómo se seleccionan los casos que se van a financiar? ¿Quién los selecciona?

¹ Traducción del autor. La definición original es "the setting rules, the application of rules and the enforcement of rules (Kjaer: 2004: 20)

¿Quién elige los proyectos que se van a financiar?

4. Organización interna: ¿Cómo se organizan los órganos de seguimiento? ¿Con qué frecuencia se producen los necesarios contactos?
5. Responsabilidad: ¿Cómo responden los actores ante sus acciones? ¿Cómo se ejerce el control sobre dichas acciones?

La respuesta a estas preguntas dará como resultado un tipo determinado de gestión y de gobernanza. Así, el tipo de gobernanza será muy diferente según sean las reglas del juego, los patrones de conducta, la toma de decisiones, la organización interna o el tipo de responsabilidad. Una composición teórica exploratoria indicaría la existencia de múltiples formas de gobernanza, encontrándose sin embargo dos extremos típico-ideales marcados por la democratización o jerarquía de la toma de decisiones. Para conocer mejor la lógica de estos dos extremos, en los próximos apartados se analizarán dos formas diferentes de gestionar un convenio de colaboración, acudiendo a las políticas de turismo y de accesibilidad para desglosar sus dinámicas y funcionamiento. Este análisis servirá para dar forma a los dos modelos de gobernanza que coronarán el eje decisional de la gobernanza del convenio.

Modelo de colaboración participativa en España

■ A grandes rasgos, el modelo de colaboración participativa sería aquel que concedería igual grado de participación a las partes que firman el convenio. En él, los criterios de selección de casos, los proyectos que se van a financiar, la toma de decisiones y el seguimiento del convenio se realizaría de manera conjunta. Aterrizando las preguntas planteadas más arriba, se observa que en España la Administración central del Estado (ACE) abre espacios de negociación para que participen los niveles subnacionales, recayendo la responsabilidad de las acciones en los diferentes entes partícipes. La negociación entre administraciones suele conllevar la firma de instrumentos de colaboración, entre los cuales destaca el convenio. Cuando los agentes participantes en la negociación adquieren las mismas responsabilidades y pueden incidir con la misma fuerza en la gestión de la competencia tratada, se puede decir que nos encontramos ante una gobernanza del convenio de carácter horizontal.

En España, los criterios de selección de casos se sientan en la Conferencia Sectorial correspondiente donde participará la ACE y los gobiernos regionales (Comunidades Autónomas-CCAA). En estas reuniones, se fijarán también los objetivos de los planes y de los convenios y la organización interna que deberá de seguir el convenio. Se propone como órgano gestor del convenio a una Comisión de Seguimiento que concederá el mismo

peso a todas las entidades participantes. A partir de ahí, el convenio será gobernado por la Comisión de Seguimiento y las nuevas decisiones se tomarán en su propio seno.

En estos casos, la colaboración se prolonga a lo largo de la duración del convenio. La Comisión de Seguimiento, en la que participan la ACE, las Comunidades Autónomas y, en su caso, los terceros agentes que firmen el convenio, toma decisiones de manera constante y define, cada cierto tiempo, los nuevos proyectos y las nuevas necesidades que surgen del convenio. La colaboración exige un contacto continuado y una constante redefinición del consenso. Las Comunidades Autónomas y los terceros agentes enviarán los documentos de control al Ministerio, la memoria de los proyectos y de la financiación. La ACE supervisará que el desarrollo del convenio haya seguido las directrices marcadas.

Modelo de colaboración participativa: la gestión del turismo

■ En las últimas décadas, se han llevado a cabo varios Planes de Turismo en España. El objetivo de estos planes era convertir al turismo en una actividad económica fuerte y consolidada. En concreto se han firmado tres Planes desde 1992: el Plan Futures I (1992-1996), el Plan Futures II (1996-2000) y el PICTE (2002-2006). Los objetivos de los planes han ido variando a lo largo del tiempo, sin embargo, destacan dos grandes líneas de acción: la dinamización de determinadas zonas con grandes potencialidades turísticas y la mejora y perfeccionamiento de aquellos enclaves turísticos ya explotados.

Los objetivos de los planes de Turismo, consensuados, casi siempre, en las Conferencias Sectoriales, se articulan a través de los ya conocidos convenios de colaboración. Estos convenios se corresponderán con las dos líneas de acción comentadas en el párrafo anterior, encontrando así, convenios de dinamización turística y convenios de excelencia turística. A pesar de la diferenciación de objetivos, puede considerarse que todos los convenios en materia de Turismo pertenecen a un único formato de convenio.

La mayoría de los convenios se firman entre el Ministerio, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente. Además, se suele invitar a otros agentes sociales y privados que puedan contribuir a un mejor diseño y desarrollo de los proyectos. La gestión del convenio en estos casos es realmente interesante al crearse, además de las relaciones intergubernamentales verticales, toda una serie de relaciones intergubernamentales horizontales que potencian el valor de las acciones del convenio.

Los convenios de colaboración en materia de Turismo siguen un modelo de gobernanza especialmente participativo. Absolutamente todos los convenios del rango cuentan con la financiación de tres agentes: la ACE, las CCAA y los entes locales. Además de éstos, firmarán

el convenio y participarán en su gestión agentes del sector privado. La participación de estos cuatro agentes convierte al convenio en un foro de encuentro de las tres administraciones y el sector privado, y crea una gestión de redes que, como se verá, trascenderá, incluso, más allá del propio convenio.

El órgano central de la colaboración en los convenios de Turismo viene representado por la Comisión de Seguimiento. Esta comisión no sólo supervisa la evolución del convenio sino que ejerce de órgano decisor en todas las actuaciones. Cada Comisión de Seguimiento está constituida por dos representantes de la ACE, dos representantes de la CCAA, dos representantes de los entes locales y dos representantes del sector privado. Las tres administraciones tienen voz y voto. El sector privado, salvo contadas ocasiones, tiene voz pero no tiene voto. Participará también en las Comisiones de Seguimiento el Gerente del Plan. Éste será el encargado de la gestión diaria del convenio. La selección del gerente se realiza de acuerdo a los procedimientos administrativos de la entidad local participante. El Gerente participa en las Comisiones de Seguimiento con voz pero sin voto.

Las decisiones se toman en la Comisión de Seguimiento de manera consensuada. Todos los agentes partícipes alimentan la discusión y proponen nuevas ideas para el convenio. Toda decisión tiene que ser aprobada por unanimidad de las tres administraciones lo que convierte al convenio en un elemento realmente participativo. La secuencia del convenio se produce de la siguiente manera: los ayuntamientos que están interesados en llevar a cabo un convenio de revitalización turística presentan a la Comunidad Autónoma un documento con las potencialidades de la región. La Comunidad Autónoma, entre las propuestas enviadas, selecciona aquellos casos que considere prioritarios de acuerdo a una serie de criterios propios de cada Comunidad. La Comunidad Autónoma envía los casos seleccionados al Ministerio.

Los criterios para seleccionar los municipios definitivos que van a recibir financiación se establecen en la Conferencia Sectorial de Turismo. En realidad, los criterios se discuten primero en la Conferencia de Directores Generales. Una vez seleccionados los criterios, éstos serán enviados a la Conferencia Sectorial donde se aprobarán. Una vez aprobados, cada Comunidad presenta, de nuevo en la reunión de Directores Generales, sus propuestas de financiación. El Ministerio seleccionará aquellos casos que se correspondan con los objetivos de los Planes y que se definan por los criterios seleccionados.

La selección de casos activa automáticamente las funciones y la responsabilidad de la Comisión de Seguimiento. A partir de ese momento, todas las decisiones deberán de ser tomadas de manera conjunta y por unanimidad. A diferencia de los convenios gestionado por el modelo jerárquico, los proyectos que recibirán financiación serán elegidos desde la propia Comisión de Seguimiento. En este

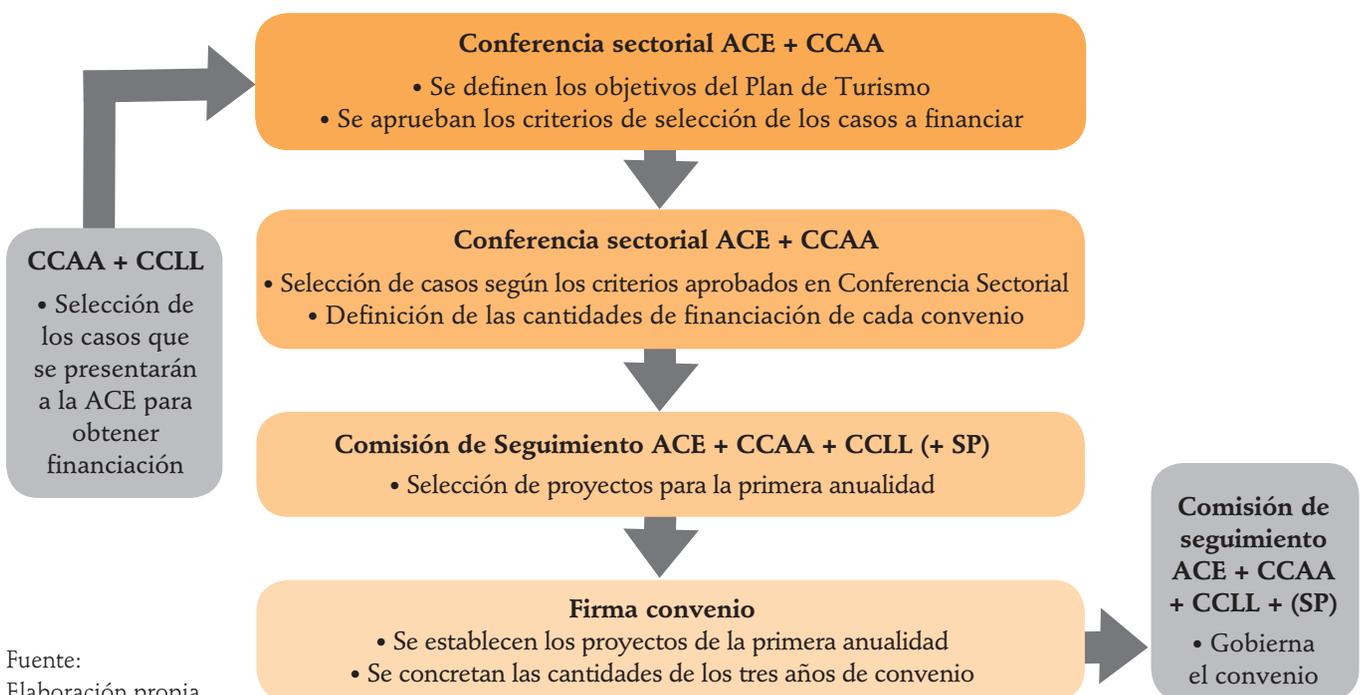
caso, la ACE no será la que ponga el límite a la decisión de los entes subnacionales sino que todas las entidades consensuarán las actividades a realizar. El Gerente del proyecto supervisará el desarrollo diario del convenio y comunicará a las tres administraciones las novedades que precisen de una nueva decisión. Las entidades subnacionales enviarán al Ministerio los documentos justificativos precisados. El Ministerio ejercerá la labor de controlar que el convenio ha seguido las directrices y procedimientos acordados en la firma del mismo.

Resulta especialmente interesante en los convenios de colaboración en materia de Turismo, las redes de gestión que se consolidan y que, trascienden, en muchas ocasiones, los términos del propio convenio. Muchas veces, los proyectos que se seleccionan en la Comisión de Seguimiento vinculan a otros municipios u otros terceros agentes. A modo de ejemplo, citaremos el caso de la Comarca del Sobrarbe, en Aragón. En este caso, la Comisión de Seguimiento disponía de una serie de fondos para financiar determinados proyectos. De manera unánime, se decidió utilizar parte de los fondos para firmar pequeños acuerdos con otros agentes ajenos al convenio. Así, se consiguió firmar algunos convenios con municipios de la comarca donde, el Convenio de Turismo aportaba la mayor parte del dinero (70-85%) y el municipio interesado aportaba la cantidad restante. Esto permitió la revalorización turística de ciertos pueblos situados en el área del Convenio de Turismo, así como la creación de toda una serie de redes que trascendían al convenio inicial y optimizaban las intenciones del Plan.

Cabe destacar, asimismo, que la gestión de los convenios de Turismo ha permitido la configuración de mecanismos horizontales de colaboración. Es el caso de Sierra Espuña en Murcia. Antes del Plan de Dinamización Turística, el Parque Nacional de Sierra Espuña estaba dividido en dos regiones históricas y naturales diferentes. La posibilidad de mancomunar a estas dos regiones para obtener financiación por parte del convenio llevó a los diferentes ayuntamientos de la Sierra a negociar y a trabajar de manera conjunta. Así, los ayuntamientos que integraban el Parque Nacional de Sierra Espuña presentaron a la Comunidad la posibilidad de llevar a cabo un convenio de colaboración en materia turística. Esta propuesta siguió los pasos correspondientes al proceso comenzado hasta conseguir la firma del correspondiente convenio. La Mancomunidad de Sierra Espuña se constituye como foro de colaboración de los ayuntamientos en materia de turismo. La presidencia de la Mancomunidad es rotatoria de manera que todos los alcaldes participan, en algún momento, en la Comisión de Seguimiento. Asimismo, se invita como consejeros a todos los alcaldes a todas las reuniones en las que se traten temas relativos a sus municipios.

Con todo esto, resultan interesantes las posibilidades que concede el convenio de colaboración en materia de Turismo. No sólo ofrece la igualdad de las Administraciones en la toma de decisiones sino que potencia la colaboración con otros agentes externos. La gestión de redes se amplía con este tipo de colaboración. Un resumen del modelo de gobernanza participativo de las políticas de turismo en España queda reflejado en el esquema 1.

Esquema 1 Gobernanza participativa en materia de turismo en España



Fuente:
Elaboración propia

Modelo de colaboración jerárquica

■ Frente al modelo de gobernanza participativa, se encuentra el modelo de colaboración jerárquica. Este modelo implica la preponderancia de un determinado agente sobre los otros. Este mejor posicionamiento permite al agente privilegiado imponer una serie de directrices y establecer una serie de criterios propios que determinarán el direccionamiento del convenio. En estos casos, en España, la Administración Central del Estado parte, inicialmente, de una posición aventajada en la negociación. El Estado tiene una serie de fondos que debe distribuir. Para llevar a cabo la distribución, la ACE decide utilizar el instrumento del convenio de colaboración. Este instrumento implica la participación financiera paritaria entre los agentes que lo firman. Esta igualación de esfuerzos y voluntades debería de situar a los diferentes agentes en un mismo plano y debería de ofrecer espacios de negociación horizontal entre las diferentes partes. Sin embargo, la ACE, al ser el impulsor del convenio y al ejercer con él una labor de coordinación, consigue guardarse para sí determinadas funciones básicas.

En la mayoría de los convenios, se decide en Conferencia sectorial las cantidades que deberán de aportar la ACE y la Comunidad Autónoma para cada caso. Asimismo, en estas reuniones se fijan los objetivos del Plan o de los convenios que lo desarrollan. Finalmente, se suelen fijar los criterios de selección de los casos a financiar.

Una vez establecida las cantidades correspondientes a cada Comunidad Autónoma, éstas envían al Ministerio correspondiente un compendio de proyectos que se deberían financiar con el convenio. La ACE decidirá si los proyectos se corresponden con los objetivos del Plan o de la acción, y concederá la financiación correspondiente. A través del convenio, se plasmará materialmente el acuerdo sobre la financiación, los proyectos y su control. En el caso de que las Comunidades Autónomas no respeten los objetivos del Plan o la acción, teóricamente, el Ministerio correspondiente podrá denegar la financiación en futuros ejercicios.

La preponderancia de la ACE vendrá determinada por dos vías:

- a) El establecimiento de los criterios de distribución de fondos, entre CCAA o entre casos concretos, según el sector. Si los criterios de distribución son establecidos por los Ministerios, las Comunidades Autónomas no podrán más que enviar sus documentos de demanda de financiación y esperar a que estos sean aceptados. Los criterios se suelen consensuar en Conferencia Sectorial, sin embargo, existen algunos casos donde las Comunidades tendrán que atenerse a unos criterios ya pre-establecidos.
- b) La selección final de los proyectos: Una vez distribuidos los fondos, las CCAA enviarán al Minis-

terio los proyectos que quieren financiarse. Estos proyectos deberán de responder al espíritu del convenio pero será, en la mayoría de los casos, el Ministerio correspondiente el que tenga la última palabra en la decisión.

Si estas dos secuencias están presentes en el convenio, se entenderá que la ACE ejerce una labor de coordinación tanto al inicio, con los criterios, como al final, con la selección y control de los proyectos. En este caso, se estaría ante una gestión del convenio y una gobernanza del mismo considerablemente jerarquizada.

Modelo de colaboración jerárquica: la gestión de la accesibilidad

■ Los convenios de colaboración en materia de acción social pueden responder a una gran variedad de modelos. En España, en líneas generales, los convenios de colaboración en acción social se acogen a tres modelos diferentes de convenio, estos son, los Convenios de Accesibilidad para las personas con impedimentos físicos, Convenio de voluntariado y los Convenios sobre la financiación de Corporaciones Locales en materia de Servicios Sociales.

Los tres modelos comentados siguen una línea, más o menos, jerárquica. En todos ellos, la presencia de la ACE tiene un peso especial en la selección de criterios y proyectos o, por lo menos, parte de una situación privilegiada a la hora de supervisar y controlar los proyectos que definitivamente se financiarán. Este peso preponderante variará según el tipo de convenio del que se trate. A continuación se analizarán los convenios de accesibilidad, como muestra representativa de los convenios de acción social, para entender mejor las dinámicas de gobernanza jerárquica.

Los convenios de accesibilidad, tanto de elaboración de Planes de accesibilidad concretos como de Obras, son los convenios con participación de terceros agentes que más financiación manejan. Todos los convenios de accesibilidad se apoyan en un Convenio marco firmado entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fundación ONCE el 4 de julio de 2001². El mencionado convenio-marco establece como órgano decisor, gestor y planificador a una Comisión de Seguimiento. Esta comisión estará formada por tres representantes del IMSERSO³ y tres representantes de la Fundación ONCE⁴. Estos representantes decidirán cuáles son los objetivos de los Planes

² El convenio marco se renovó en 2004. El nuevo convenio perfeccionó el término de la colaboración, especificando cómo y cuando podían contribuir los entes subnacionales. Lo cierto es que, en términos de la gobernanza del convenio, los criterios de funcionamiento siguen siendo los mismos.

³ Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

⁴ Organización Nacional de Ciegos.

de accesibilidad, cuáles son los criterios de distribución de los fondos y qué proyectos se financiarán con esos fondos. En palabras del propio convenio, *corresponde a esta Comisión [de Seguimiento] definir los objetivos y prioridades en la realización de Planes Especiales y proyectos de ejecución, y la aprobación de los proyectos concretos a realizar, así como proponer su aprobación a los órganos de decisión de las partes firmantes correspondientes (cláusula tercera).*

El convenio-marco de 2001, en su cláusula undécima, establece una serie de criterios básicos para realizar la selección de convenios y proyectos. Estos criterios serán⁵:

- a) Viabilidad del proyecto, de acuerdo con los dictámenes que emitan los órganos técnicos en materia de accesibilidad dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de la Fundación ONCE.
- b) Interés social del proyecto por la localización, en el ámbito territorial de la entidad solicitante, de centros para personas discapacitadas y otros de atención social.
- c) Rentabilidad social de los itinerarios accesibles propuestos.
- d) Carácter global del proyecto de accesibilidad, de manera que implique un conjunto de soluciones para la eliminación de las barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación sensorial.
- e) Cuando se trate de estudios, se primarán aquellos proyectos referidos al término municipal en su conjunto, y que prevean la posterior realización de obras de ejecución y desarrollo de los mismos.
- f) Equilibrio territorial en la solución de peticiones provenientes de las distintas Comunidades Autónomas.

La selección de los casos y de los proyectos a financiar por parte de la Comisión de Seguimiento concede una potestad definitiva al IMSERSO y a la Fundación ONCE, sin que las CCAA y los entes locales puedan participar

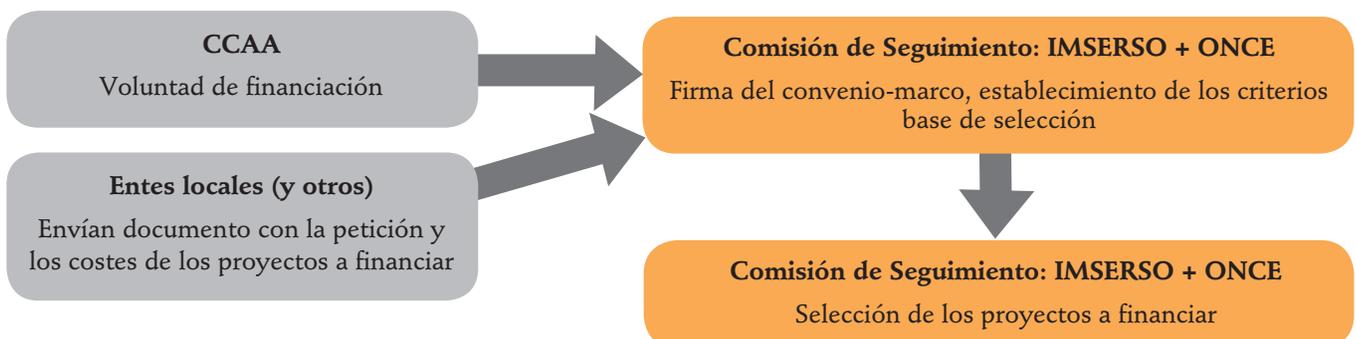
en la decisión. La secuencia del proyecto se produce de la siguiente manera: los entes locales envían al Ministerio de trabajo un documento con los proyectos que desean realizar y los costes de los mismos. Por otro lado, la Comunidad Autónoma envía al Ministerio un documento donde expresa su voluntad de participar en la financiación de todos los proyectos que, en esta materia, se financien en su territorio⁶. Todo convenio que conlleve la participación de las Comunidades Autónomas tiene que pasar, previamente, por la Comisión Delegada para la Política Autonómica. Este requisito ralentiza bastante el proceso, es por ello que, muchos de los convenios, sin la colaboración de las CCAA, se realizan entre el IMSERSO (con los fondos comunitarios), la ONCE y los entes locales.

Una vez que los entes locales u otras organizaciones envían sus peticiones al Ministerio, la Comisión de Seguimiento, previa consulta a su Comité Técnico, selecciona los proyectos que se van a realizar en función de los criterios seleccionados. Si estos proyectos no cuentan con el visto bueno de la Comisión, esto es, del IMSERSO y de la ONCE, no podrán obtener la financiación. Esto permite vislumbrar una clara preponderancia de la ACE y la Fundación ONCE. Ambas instituciones serán quienes decidan sobre los criterios de selección y sobre los proyectos, en concreto, que se financiarán. Los entes locales o entidades proponentes deberán de supeditar sus peticiones a los criterios que los anteriores establezcan. Un reflejo gráfico del modelo de gobernanza en materia de accesibilidad queda reflejado en el esquema 2.

⁵ Estos criterios han sido ligeramente modificados en el convenio de 2004. La selección de los mismos sigue, sin embargo, los mismos procedimientos que en el 2001.

⁶ En el Convenio-marco, en la cláusula décima, se establece que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales dará traslado a los órganos de gobierno de las CCAA de las propuestas recibidas, correspondientes a su ámbito territorial. En la práctica, esto sólo se realizará en el caso de que la Comunidad Autónoma haya manifestado su voluntad de participar en el convenio.

Esquema 2 Gobernanza jerárquica en materia de accesibilidad en España



Fuente: Elaboración propia

Modelos de gobernanza del convenio en perspectiva comparada

■ La gobernanza del convenio, como se ha visto a lo largo del artículo, puede tomar diferentes formas según el tipo de acuerdo marco dentro del cual se inscribe, los actores participantes, los criterios para elegir los municipios y los proyectos y la potestad para hacerlo, la naturaleza de los órganos de seguimiento y la rendición de cuentas de los agentes participantes. Según la naturaleza de cada uno de estos componentes el convenio se gobernará de una forma más o menos jerárquica, más o menos participativa. La participación suele conllevar mayor información y mejor representación; la jerarquía suele llevar consigo mayor dirección y utilización planificada de los recursos. Será la administración central la que decida qué valor debe primar en la gestión de un convenio y, por tanto, qué modelo de gobernanza debe engrasar una política pública.

Dicho esto, el modelo de gobernanza participativa de un convenio se caracteriza por inscribirse dentro de un acuerdo marco diseñado desde el centro pero aceptado por los niveles subnacionales de gobierno. La gobernanza participativa implica además la integración de múltiples actores relacionados con el proyecto. Algunos de estos actores tendrán voz y voto y otros sólo tendrán voz. En todo caso, la finalidad será recabar toda la información posible y gestionarla de manera corresponsable entre los agentes implicados. Al tratarse de un convenio de colaboración, el centro seguirá manteniendo la potestad para decidir qué municipios o comunidades serán elegidas para la ejecución del convenio. Sin embargo, los proyectos en particular que se desarrollarán serán elegidos por los diferentes agentes participantes, estableciéndose una relación igualitaria entre el centro y los otros niveles de gobierno. Esta horizontalidad ofrece gran poder a los órganos de gobierno del convenio, ya que los mismos serán los que tomen las decisiones definitivas sobre el mismo. En los casos aquí previstos, destaca el rol de la comisión de seguimiento, la cual está formada por miembros de las tres administraciones públicas implicadas en el proceso y exige el consenso entre los participantes a la hora de tomar decisiones. La responsabilidad de las acciones en el modelo de gobernanza participativa recae sobre todos los agentes con voto en la comisión de seguimiento. Las instituciones centrales y subnacionales inspeccionarán la buena actuación de la red, imputando a todas las partes en caso de que exista alguna irregularidad. El turismo se presenta como un sector donde este tipo de gobernanza alcanza una eficacia y una efectividad destacables.

En el caso del modelo de gobernanza jerárquica de un convenio de colaboración se observa la posición preponderante del centro frente a los otros agentes participantes en la colaboración. Las redes de gobernanza jerárquica se inscriben, como en el caso anterior, en un acuerdo-marco conocido por las partes. Sin embargo, la gobernanza jerárquica se apoya en una formalidad más consolidada en la que, en muchas ocasiones, es el centro

el que establece las pautas generales de la colaboración. La gobernanza jerárquica integra a varios participantes, sin embargo, reduce su capacidad de incidencia sobre la dirección de los proyectos. En ese sentido, se prima la focalización y el impacto directo programado desde el centro. Los agentes participantes, en este caso, ofrecen información y demandas pero es reducido el número de actores que puede incidir en el desarrollo del convenio. El espacio limitado para los terceros actores concede al centro mayores potestades para decidir qué municipios obtendrán finalmente la financiación y qué proyectos se realizarán con esos fondos. Los órganos de seguimiento del convenio, en estos casos, tendrán menor responsabilidad ya que muchas de las pautas vendrán dadas desde el centro. Será, por tanto, el centro y los agentes participantes centrales los que asuman la responsabilidad en caso de que los proyectos sean mal gestionados.

El desarrollo de uno u otro modelo de gobernanza del convenio tiene su correspondiente impacto en la política pública sobre la que se aplica. Así, el estudio aquí presentado permite observar que los convenios de turismo, regidos por un modelo participativo, ofrecen mayores oportunidades a los agentes subnacionales para incidir en el desarrollo del convenio. Se trata, así, de una gestión participativa en la que la dinamización y la excelencia del sector depende de las estrategias que diseñen los diferentes agentes implicados. Se concibe, así, al turismo como una política de desarrollo en la que deben participar todos los agentes públicos y privados que puedan contribuir a la competitividad de una actividad concreta y, por tanto, del conjunto del sector. Por el contrario, se observa que los convenios de accesibilidad están regidos por una gobernanza direccionada desde el centro. Los agentes subnacionales, en este caso, se presentan como demandantes y ejecutores. Este tipo de política prima, por tanto, la incidencia directa y programada del convenio. Se trata, por tanto, de una política nacional para incidir sobre los diferentes territorios de un país.

Conclusiones

■ La gobernanza es un concepto complejo que puede adoptar diferentes acepciones y puede ser abordado desde diferentes enfoques. En el presente trabajo, se entiende por gobernanza al establecimiento, aplicación y reforzamiento de las reglas del juego. Este concepto, aplicado a los convenios de colaboración, permite entender cómo se toman las decisiones y cómo interactúan los actores en la firma, desarrollo y conclusión del convenio.

En este sentido, en el presente trabajo se han identificado dos modelos de gobernanza: la gobernanza jerárquica y la gobernanza participativa. La primera se caracterizaría por una preponderancia de la Administración Central del Estado. La segunda permite una mayor pluralidad en

la toma de decisiones y en la contribución de terceros agentes. Los modelos de gobernanza señalados tienen una aplicación interesante sobre los convenios de colaboración, estos son, instrumentos de gestión pública entre diferentes niveles de gobierno. A partir del análisis realizado en el artículo, se observa que la gobernanza jerárquica tiene una funcionalidad especial para los convenios de colaboración de accesibilidad mientras que la gobernanza participativa es más efectiva cuando se aplica a otros sectores más dinámicos y creativos como el sector del turismo.

La gestión del turismo de acuerdo con un modelo de gobernanza participativa permite a las diferentes administraciones que toman parte en la gestión involucrarse, decidir y responsabilizarse de las medidas que se integren en el convenio. Así, al tratarse de un modelo de gestión horizontal, todas las partes están obligadas a realizar una contribución económica y a realizar el seguimiento de su utilización. La toma de decisiones se hace de manera conjunta y, generalmente, por unanimidad. Esta fórmula evita que una administración pueda imponer su postura a las demás. La unanimidad y el consenso refuerzan la efectividad de la colaboración, evitando particularismos y fomentando la búsqueda de soluciones eficientes. Asimismo, favorece la creatividad desde abajo, aprovechando el conocimiento de los agentes locales para buscar nuevas estrategias de explotación turística.

La gestión jerarquizada de la acción social, por su parte, favorece el control por parte de las administraciones superiores. La necesidad de control puede responder, en estas ocasiones, a la naturaleza estratégica de la política que se está gestionando. En el caso de la acción social, el centro quiere o debe garantizar ciertos servicios y, por tanto, decide mantener la toma de decisiones centralizada. Esta opción limita la adaptación de las políticas a las necesidades de cada lugar. Asimismo, puede reducir los incentivos de los gobiernos inferiores para involucrarse en el desarrollo de un servicio y en garantizar el funcionamiento óptimo del mismo. La contrapartida, sin embargo, es que la jerarquización de la responsabilidad permite al ciudadano identificar con mayor facilidad al responsable último de una competencia y reduce los costes de negociación entre las grandes organizaciones públicas y privadas que participan en la gestión.

Referencias

- Agranoff, R. (1993): Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales. *Papeles de trabajo Instituto Universitario Ortega y Gasset*.
- Aja, E. (2003): *El Estado Autonómico*. Madrid: Alianza Ensayo.
- Anderson, W. (1960): *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Bañón y Tamayo (1994): Comunidades Autónomas y cambio político-administrativo: papeles y legitimidad del nivel intermedio de gobierno en España. *Papeles de trabajo Instituto Universitario Ortega y Gasset*.
- Boletín Oficial del Estado (1996): Primer Protocolo para la Ejecución del Convenio de Colaboración entre el Instituto de Turismo de España, la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Cuellar, para la realización de un plan de desarrollo turístico en la Villa de Cuellar y su entorno. Entrada: 26 de marzo de 1997.
- Boletín Oficial del Estado (2002): Convenio de colaboración para la realización de un proyecto de obras de accesibilidad, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (IMERSO), el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Fundación ONCE para la Cooperación e Integración Social de las Personas con Discapacidad, y el Excmo. Ayuntamiento de Almuñécar (Granada). Entrada: 29 de mayo de 2003.
- Colino, C. (2001): *La integración europea y el Estado autonómico: Europeización, estrategias y cambio en las relaciones intergubernamentales*, en Closa, Carlos: *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo.
- Gallego, G. y Subirats (2003): *El Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.
- Grau, M. (2000): *Spain: incomplete federalism*. En Wachendorfer-Schmidt, Ute (2000): *Federalism and Political Performance*. London: Routledge.
- Hernández Lafuente, A. (1996): *Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación*. Madrid: MAP.
- Hirst, P. (2000): *Democracy and Governance*. En Pierre, Jon and Peters, Guy (2000): *Governance, Politics and the State*, New York: St Martins Press.
- Kjaer, A. (2004): *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001): Convenio-marco de Accesibilidad Global entre el IMERSO y Fundación ONCE. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Morales, M^a Jesús (1998): *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*. Madrid: McGrawHill.
- Peters, G. y Wright, V. (1996): *Public Policy and Administration, Old and New*, en Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds), *A new Hand book of sPolitical*

Science, Oxford: Oxford University Press.

Rhodes (1996): *The New Governance: Governing without government*, in *Political Studies*.

Rose, R. (1984): *Understanding Big Government*. Londres: SAGE.

Rosenau, J. (1992): *Governance, Order, and Change in World Politics*, en Rosenau, James and Czempel, Ernst-Otto (eds), *Governance without Government: Order and Change in world Politics*, Cambridge University Press.

Secretaría General de Turismo (1992): *Plan Marco de competitividad del turismo español: 1992-1996*. Madrid. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Secretaría General de Turismo (1995): *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español: 1996-1999*. Madrid. Ministerio de Comercio y Turismo.

Secretaría General de Turismo (2000): *Plan Integral de Calidad del Turismo (PICTE)*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda, XLIV, 652-67.

Stepan, A. (2003): *Federalism, Multi-national States, and Democracy: a theoretical Framework, The Indian Model and a Tamil Case Study*. Ed. Shankar Bagpai.

Stone, D. y Wright, C. (2007): *The World Bank and Governance. A decade of reform and reaction*. Abingdon: Routledge.

Tsebelis, George (1999): Veto players and law production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *The American Political Sciences Review*, Vol. 93, N°3. Pp 591-608.

World Bank (1992): *Governance and Development*. Washington DC: World Bank.

Wright, D. (1997): *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de cultura económica.

Wright, D. (1983). *Managing the Intergovernmental Scene: The Changing Dramas of Federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management* en Robert Agranoff (1993). Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales. *Papeles de la Ortega y Gasset*.

escenarios poco institucionalizados: Bolivia y Peru (1980-2009) fue galardonada por la mención especial al mejor trabajo en descentralización y estructura territorial por la Fundación Gimenez Abad. Actualmente es investigadora invitada en Georgetown University e investigadora asociada al Instituto Universitario Ortega y Gasset. *asset*.

Datos de contacto

Ana Haro González
Visiting Scholar
Georgetown University,
Department of Government,
Intercultural Center
Washington DC 20057, USA
e-mail: anaharogonzalez@gmail.com

Nota biográfica

■ Ana Haro González es doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Su tesis titulada “La descentralización competitiva en