

CAPITALUL SOCIAL – DEMERS STRATEGIC PENTRU O GUVERNANȚĂ LOCALĂ VIABILĂ?

Luminița Gabriela POPESCU

Social Capital – Strategic Component
for Viable Local Governance?

Abstract

In this study the author explores the relationships between governmental public policies and social capital, with a focus on the case of Romania. The development of social capital as well as the development of links between social capital and civil society represents a strategic endeavor focused on overcoming the challenges local governance faces.

From a theoretical standpoint, it can be argued that public institutions and public policies influence the formation of social capital, by means of developing mechanisms for stimulating the participation of the members of the society in public affairs. From a pragmatic standpoint, it is very likely to have errors that will limit/stop the formation process of social capital.

This study strives to prove that the viability of governance is ensured through: (1) a clear understanding of the role of the state, civil society, and the market; (2) a new institutional design and the existence of well established social capital; and (3) political will. The conclusion of the study, based on empirical data, is that for now social capital does not represent a support for governance. Even more, we believe that the current situation leads to the consolidation of authoritarianism and rigid bureaucratic structures.

Key words: social capital, government versus governance, social networks, trust.

Luminița Gabriela POPESCU

Conf. univ. dr., Facultatea de Administrație Publică,
Școala Națională de Studii Politice și Administrație Publică,
București, România

Tel.: 0040-21-318-0885

E-mail: luminitapopescu@snsps.ro



Revista Transilvană
de Științe Administrative
2(29)/2011, pp. 139-154

1. Introducere

Guvernările locale au intrat într-o nouă eră, caracterizată printr-un set complex și divers de instituții și procese (Stokler, 2004). Crizele financiare, schimbările ideologice față de piață, globalizarea, precum și schimbările sociale constituie reperatele contextuale marcante pentru etapa actuală.

Crizele financiare cu care se confruntă în prezent statele sunt rezultatul desfășurării unor politici de guvernare prin care s-a încercat satisfacerea unui număr cât mai mare de nevoi ale cetățenilor, pe fondul absenței creșterii veniturilor bugetare (creșterea taxelor și impozitelor fiind considerată, din punct de vedere social, ca inacceptabilă).

A devenit tot mai presantă repunerea în discuție a rolului statului, în condițiile schimbării ideologiei față de piață, dar și a impunerii anumitor simplificări, adesea asociate cu cadrul guvernantei (Stoker, 2000).

Posibilitățile și condițiile de alegere a politicilor interne s-au schimbat radical iar instrumentele tradiționale de implementare și control ale acestora au evoluat spre noi forme de guvernare. De exemplu, punerea în aplicare a parteneriatelor public-privat reprezintă nu numai o cale de control a bugetului de stat dar și o modalitate de a demonstra că resursele statului nu sunt suficiente pentru a răspunde satisfăcător tuturor nevoilor de dezvoltare ale societății.

Cu certitudine că aceste schimbări substanțiale generează frustrări în rândul anumitor categorii de cetățeni, nemulțumiți de renunțarea la guvernarea tradițională în favoarea guvernantei.

Dacă guvernanta reprezintă procesul de luare a deciziei și procesul de implementare a deciziei, analiza guvernantei presupune focalizarea asupra structurilor formale și informale care trebuie avute în vedere pentru a ajunge la decizie, dar și pentru implementarea acesteia. La nivel național, numărul actorilor este suficient de mare, fiecare dintre aceștia putând fie să joace un rol activ în luarea deciziei, fie în influențarea luării deciziei.

Conceptul de guvernanta este folosit pentru a descrie schimbările produse în natura și rolul statului, după inițierea reformelor sectorului public, între anii 1980-1990.

Inițierea acestor reforme a urmărit, în special, îmbunătățirea furnizării serviciilor publice și renunțarea la birocrăția ierarhizată în favoarea piețelor și a rețelelor. Printre efectele produse de reformele care au vizat transformări semnificative ale sectorului public se impun a fi menționate intensificarea schimburile globale, creșterea activității economice transnaționale, precum și amploarea apariției unor structuri instituționale regionale, așa după cum este cazul Uniunii Europene. Altfel spus, conceptul de guvernanta corespunde formelor postmoderne de organizații economice și politice.

Esența guvernantei este focalizarea asupra mecanismelor de guvernare – granturi, contracte, înțelegeri – care nu sunt doar sub autoritatea guvernului (Rhodes, 1997).

În ultimii aproximativ zece ani, guvernanta s-a dezvoltat ca un termen specific ideii de colaborare în domeniul politicilor publice. Dezvoltarea guvernantei din perspectiva studiului procesului politicilor, fundamentarea conceptualizării acestora în relație cu teoria implementării a fost inițiată de către (Hill și Hupe, 2002). Guvernanta pune în

lumină natura schimbărilor din procesul politicilor publice. În particular, guvernanta relevă creșterea varietății de domenii și a numărului de actori implicați în procesul politicilor, dar și necesitatea ca aceștia să fie luați în considerație.

Conceptul de guvernanta este utilizat pentru a oferi o mai bună înțelegere asupra multiplelor niveluri ale acțiunii și a tipurilor de variabile care afectează performanța.

Astfel, conceptul de guvernanta poate fi încadrat într-un cadru general de analiză multidimensională a procesului politicilor publice. În acest context, mediatorii de politici depun eforturi pentru soluționarea disputelor referitoare la decizii asumate de o singură agenție, de exemplu, distribuirea de fonduri sau elaborarea de reglementări. Granițele fiecărei probleme ce necesită rezolvare sunt bine definite. Guvernanta modernă este dispersia autorității centrale de-a lungul multiplelor centre de autoritate.

În termenii acestui studiu, guvernanta poate fi interpretată ca o strategie politică a cărei atractivitate se bazează pe: (1) crearea unui cadru favorabil implicării actorilor privați în furnizarea serviciilor publice în condițiile existenței unor serioase restricții bugetare; (2) o mai bună înțelegere a necesității reducerii cheltuielilor, prin noi aranjamente de natură participativă, care conduc nu numai spre colaborare, dar și spre conștientizarea cetățenilor.

Trecerea de la guvernare la guvernanta este întărită, dincolo de adaptarea sistemelor tradiționale, de următoarele realități:

1. internaționalizarea economiilor;
2. europenizarea politicilor publice interne ;
3. creșterea solicitărilor din partea sectorului privat, în sensul implicării acestuia în deciziile publice;
4. proliferarea instituțiilor, la diferite niveluri ale societății;
5. implicarea actorilor non-statali;
6. creșterea complexității rețelelor de politici publice și intensificarea problemelor legate de coordonarea acestor rețele;
7. apariția unor strategii inovative și de consolidare a capacităților; și
8. crearea unor noi mecanisme de responsabilizare.

Guvernanta presupune ca interesul și analiza aspectelor enumerate anterior să treacă dincolo de strategiile formale ale instituțiilor și autorităților alese (Lowndes și Wilson, 2001).

2. Capitalul social

Capitalul social exprimă gradul de implicare a cetățenilor în afacerile publice ale comunității. De asemenea, capitalul social reprezintă un argument dar și un factor de presiune pentru performanțele instituțiilor sociale și guvernamentale (Coleman, 1990; 1998; Putnam, 1993).

Efectele relațiilor sociale au fost aduse în prim plan de către Pierre Bourdieu. Pentru acest autor, capitalul social reprezintă „agregarea resurselor actuale sau potențiale legate de posesia unei rețele durabile de relații, mai mult sau mai puțin instituționalizate, de responsabilitate și de recunoaștere reciprocă – sau, cu alte

cuvinte, resurse legate de apartenența la un grup – care furnizează fiecărui membru sprijinul capitalului de care dispune colectivitatea, o «acreditare» care te îndreptățește la credibilitate, în variatele sensuri ale termenului” (1986, p. 148). Simpla apartenență la grup poate constitui prin urmare o resursă în sine. Totuși, „existența unei rețele de legături nu este un dat natural sau social al unui act de instituționalizare primordială”. Dimpotrivă este produsul un lung șir de eforturi permanente de instituționalizare și reinstituționalizare, al unor „strategii de investire, individuale sau colective, conștiente sau inconștiente, menite a stabili sau a reproduce relații sociale care sunt utilizabile direct pe termen lung sau scurt [...]” (1986, p. 249).

Ulterior, acestea au fost dezvoltate de către James S. Coleman (1998). În opinia lui Coleman capitalul social este un important instrument de analiză, ce completează celelalte tipuri de capital. Mărimea capitalului social este variabilă în timp și direct dependentă de interacțiunea dintre actorii sociali. Crearea sau distrugerea acestei resurse este perfect posibilă, exact ca și în cazul celorlalte forme de capital, astfel încât este destul de probabilă crearea unui cerc vicios al declinului sau neîncrederii.

Frances Fukuyama (1992) găsește în logica capitalului social cheia determinantilor culturali ai progresului și prosperității economice. Pentru Fukuyama implicațiile politice ale capitalului social sunt la fel de importante sau chiar mai importante decât progresul economic realizat pe baza combinațiilor dintre acțiunile economice raționale și virtuțile tradiționale ale comunitarismului civic.

Banca Mondială și OECD consideră dezvoltarea capitalului social ca un demers strategic concentrat pe încurajarea valorii comunității și a buneii guvernări.

În consecință, în scopul dezvoltării conexiunilor și a participării sociale este nevoie ca tradițiile civice (regulile comportamentale și încrederea) să fie aduse în prim plan; sunt create, astfel, premisele ca obiectivele comune să fie realizate prin acțiuni eficiente, desfășurate în comun la nivelul comunității.

În opinia lui R. Putnam „capitalul social se referă la aspecte ale organizării sociale – rețele, norme și încredere – care permit participanților să acționeze împreună mai eficient pentru a atinge obiective comune” (1995b, pp. 664-665).

Din această perspectivă, capitalul social este strâns legat de ceea ce anumiți autori numesc „virtute civică”, care este mult mai puternică atunci când este încorporată într-o rețea de relații sociale. O societate cu mulți virtuoși izolați nu este o societate ce se poate mândri cu resurse substanțiale de capital social.

Cu alte cuvinte, interacțiunea permite oamenilor să construiască comunități, să se ajute unul pe celălalt și să lucreze împreună la fabrica socială. Apartenența și experiența concretă a rețelelor sociale (și a relațiilor de încredere și toleranță care pot fi implicate) aduc mari beneficii cetățenilor.

Sintetizând, putem afirma că ideea centrală introdusă de Putman referitoare la capitalul social este aceea că rețelele sociale au valoare, sunt purtătoarele unui număr semnificativ de beneficii care emerg din încredere, schimb de informații și cooperare reciprocă.

Argumentele oferite de Putnam în susținerea acestor afirmații decurg din cercetările efectuate de autor din perspectiva eficacității guvernării în anumite regiuni din

Italia, unde, la începutul anilor 1970, a fost demarată o reformă radicală. În unele regiuni reforma a reușit, în altele a eșuat (1993b).

Regiunile în care reforma a reușit, așa numitele regiuni civice, se caracterizează prin existența a numeroase organizații active în comunitate, implicarea cetățenilor, cu precădere, în problemele publice și mai puțin sau chiar de loc în cele de mecenat.

Valorile specifice unei comunității civice sunt: solidaritate, participare civică, integritate, iar pentru liderii acestor comunități respectarea legii, cinstea, moralitatea, onestitatea sunt valori reprezentative. În acest tip de comunități democrația chiar funcționează.

Putman relevă faptul că succesul reformei în aceste regiuni nu s-a datorat faptului că sunt civice ci pentru că sunt foarte bogate; dar sunt bogate pentru că sunt civice.

În regiunile așa numite de către Putman, non-civice (Calabria și Sicilia), conceptul de cetățenie este slab configurat, participarea în diferite asociații sociale și culturale este slabă, iar afacerile publice sunt considerate afacerile altora. Aproape toți membrii comunității sunt de acord că legile există pentru a fi încălcate, dar, în același timp, toată lumea cere îndeplinirea regulilor. Ca urmare, există o atmosferă omniprezentă de autoritarism. „Prinși” între aceste cercuri vicioase, membrii comunității se simt lipsiți de putere, exploatați și nefericiți. Și, în mod firesc, guvernul este mai puțin eficient decât în comunitățile/regiunile civice.

Pentru Putnam angajarea civică este cea care facilitează o guvernare eficientă, chiar dacă nu o poate substitui. Totuși, notează Putnam, capitalul social nu reprezintă un panaceu universal pentru rezolvarea tuturor bolilor societății, investițiile în dezvoltarea acestuia reprezentând nu o alternativă, ci o dimensiune complementară a unei politici generale de dezvoltare a capitalului economic (fizic și financiar), uman și social.

Concluziile la care ajunge Putnam, întărite pe parcursul timpului și de alți cercetători, sunt de natură să evidențieze, pe de o parte, faptul că, instituțiile și politicile publice exercită o influență majoră asupra capitalului social, iar, pe de altă parte, un nivel ridicat al capitalului social poate contribui la reducerea rolului statului în societate.

Deși această concluzie poate părea paradoxală, ea este argumentată de legătura inseparabilă dintre capitalul social și societatea civilă.

Ambele categorii conceptuale sunt analitic independente de regimurile politice dar rolul acestora este mai pregnant sau mai „șters”, în funcție de condițiile create de diferitele regimuri politice și de modul în care sunt organizate relațiile dintre stat și societatea civilă (Hyden, 1997).

3. Capitalul social și un nou design instituțional

Vom încerca, în cele ce urmează, să demonstrăm că instituțiile și politicile publice au un rol substanțial în construcția și dezvoltarea capitalului social.

Cercetările efectuate la începutul acestui secol (Hooghe și Stolle, 2003; Scheepers, 2002; Maloney, Smith și Stoker 2000), focalizate pe dimensiunea instituțională a determinantilor capitalului social, au avut ca rezultat consolidarea importanței

politicilor publice și a structurilor formale, în ceea ce privește construcția capitalului social, din perspectiva abordării top-bottom.

Din studiile lui Putnam, prezentate anterior, reiese că în comunitățile dezvoltate (din punct de vedere economic, politic și social) există, de asemenea, și rezerve importante de capital social. Ce se întâmplă, însă, în comunitățile mai puțin dezvoltate? Cum ar putea acestea să beneficieze de aportul acestei resurse atât de importante?

Cercetări recente au arătat că instituțiile pot promova capitalul social prin crearea unor mecanisme care să faciliteze participarea cetățenilor în procesul politicilor publice.

Instituționalizarea guvernantei participative, prin includerea chiar a unor „procese pedagogice”, generează încredere, încurajează existența unui set de valori unanim împărtășit de către membrii comunității și contribuie la crearea un climat de cooperare în cadrul comunității.

Noile aranjamente instituționale prin care este încurajată participarea cetățenilor și a actorilor non-statali în procesul politicilor publice contribuie la creșterea capitalului social, dar, în același timp, favorizează abandonarea guvernării în favoarea guvernantei.

Facem observația că deschiderea către comunitate și preocuparea pentru exploatarea acestei resurse este caracteristică doar organizațiilor publice mature și sofisticate, adică acelor organizații care:

- a) operează pe baza principiilor democratice;
- b) sunt mai mult flexibile decât birocratice;
- c) utilizează mecanisme de stimulare în măsură să promoveze spiritului deschis și angajamentul față de organizație;
- d) pun accent pe munca în echipă și pe cooperare, în general;
- e) arată interes față de elaborarea de soluții inovatoare și sunt sincer preocupate de apropierea față de cetățean (Popescu, 2006).

Pe baza acestor considerente putem concluziona că, pe de-o parte, instituțiile publice au capacitatea de a influența normele și valorile sociale, iar, pe de altă parte, capitalul social capătă dimensiuni importante în promovarea reformei administrației și a politicilor publice.

Realizarea acestor schimbări semnificative înseamnă renunțarea la modelul birocratic, atât de contestat în ultimele decenii în primul rând, datorită controlului politic considerat inadecvat și illogic; în al doilea rând, structura birocratică a încetat să mai reprezinte modelul universal al eficienței tehnice, și, în al treilea rând, deoarece birocrăția este, tot mai mult, percepută ca o barieră în calea libertăților și a eficienței economice.

În lucrarea *“Reinventarea Guvernării”*, autorii David Osborne și Tedd Gaebler aduc argumente consistente în favoarea transformării birocrăției într-o formă inovativă, participativă. Abordând pragmatic și lucid această transformare, cei doi autori propun adoptarea unei serii de principii noi, și anume:

1. împuternicirea (empowerment) cetățeniilor, prin transferarea controlului de la birocrăție la comunitate;

2. promovarea competiției dintre furnizorii de servicii publice;
3. misiunea proprie este cea care trebuie să conducă, mai degrabă decât sistemul de reguli și reglementări;
4. evaluarea performanțelor trebuie făcută în funcție de succesele/insuccesele înregistrate și nu în funcție de resursele utilizate;
5. focalizarea asupra satisfacerii nevoilor comunității în defavoarea celor ale birocrăției;
6. renunțarea la comportamentul reactiv în favoarea unei abordări proactive (anticipative); concentrarea asupra câștigurilor și nu asupra cheltuielilor, după modelul organizațiilor private;
7. descentralizarea și încurajarea managementului participativ; și
8. mecanismul economic de piață trebuie preferat în locul celui birocratic-centralizat. (Osborne și Gaebler, 1992, pp. 87-90).

Relația tradițional conflictuală dintre furnizorul de servicii publice și consumatorul de servicii publice este înlocuită cu o relație de cooperare creativă și colaborare între actorii guvernantei.

Ca principali beneficiari ai serviciilor publice, cetățenii trebuie implicați de-a lungul întregului proces de furnizare a serviciilor publice. Ori această nouă filozofie de guvernare solicită noi aranjamente, materializate într-un nou design instituțional de natură să stimuleze implicarea cetățenilor (Maloney *et al.*, 2000; Lowndes și Wilson, 2001).

Analiza aprofundată a diferențelor dintre diferitele tipuri de capital social și a tipologiilor propuse în literatura de specialitate depășește cadrul acestei lucrări, dar sunt utile în înțelegerea conceptului de capital social.

Narayan (1999) oferă următoarea clasificare a capitalului social, în funcție de efectele în planul dezvoltării:

1. capitalul social creat de existența relațiilor între grupuri (numit capital social de legătură/conectare – „bridging social capital”). Relațiile care se stabilesc între grupuri, fie și slabe, se dovedesc productive din perspectiva dezvoltării sociale a întregii comunități; și
2. capital social creat de existența relațiilor din interiorul grupului (numit capital social de menținere a coeziunii grupurilor - „bonding social capital”). Acesta, în absența capitalului de legătură, are efecte negative asupra dezvoltării globale.

Woolcock (2000) distinge un tip special de capital social de legătură, pe care îl numește „linking social capital” și îl identifică prin legăturile verticale ce se stabilesc între cetățeni și oficialii care ocupă poziții cheie în instituțiile formale ale sistemului social.

Una dintre consecințele existenței acestui tip de capital, și anume, încrederea socială, are un efect puternic asupra funcționării guvernului în sensul că, stimularea interesului de a participa la afacerile publice ale comunității este posibilă doar prin crearea unor instituții furnizoare de încredere atât la nivel organizațional, cât și la nivelul societății, în ansamblu.

Am asociat acest nou tip de instituții unui stat guvernat de principiile statului de drept și în care corupția este sub control. Pericolul major pe care îl reprezintă corupția este vicierea climatului motivațional prin distrugerea încrederii sociale, ceea ce va conduce, implicit, la diminuarea drastică a capitalului social. Avem în vedere faptul că procesul de recludire a climatului distrus este un proces pe termen lung și ale cărui costuri nici nu pot fi evaluate.

Pe marginea acestor considerații, putem concluziona că încrederea socială este o caracteristică a democrațiilor stabile, cu un grad scăzut de inegalități economice și unde corupția poate fi ținută sub control.

Astfel, valorile prezentate în Tabelul 1 exprimă dinamica gradului de încrederea pe care cetățenii, din diferite state europene, o au în două dintre cele mai importante instituții democratice (Guvern și Parlament) din propriile țări.

Tabelul 1: Încrederea în instituțiile naționale în anumite state europene

Încrederea cetățenilor		Iunie 2009	Iunie 2010	Mai 2011
Suedia	Guvern	57%	57%	65%
	Parlament	64%	66%	73%
Germania	Guvern	45%	32%	40%
	Parlament	46%	39%	46%
Portugalia	Guvern	28%	20%	20%
	Parlament	36%	28%	26%
Austria	Guvern	58%	54%	54%
	Parlament	58%	52%	64%
Letonia	Guvern	10%	13%	13%
	Parlament	6%	6%	11%

Sursa: European Comission, Public Opinion Analysis – Eurobarometer Interactive Search Surveys (http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm)

Pe baza datelor cuprinse în Tabelul 1 deducem că încrederea socială este o caracteristică a democrațiilor mature, stabile, în care inegalitățile economice au un grad scăzut, așa cum sunt Suedia, Austria, Germania. Încrederea cetățenilor letoni este deosebit de redusă în două dintre instituțiile naționale reprezentative. Menținerea acestor niveluri reduse de încredere este deosebit de gravă pentru viitoarele evoluții ale statului leton, pe termen mediu/lung putându-se ajunge la tensiuni sociale serioase și chiar la compromiterea conceptului de democrație.

Dinamica încrederii cetățenilor români în Guvern și Parlament este prezentată în Figura 1.

Această lipsă de încredere poate fi interpretată ca o expresie a refuzului cetățenilor de a mai accepta politicile formulate în spatele ușilor închise, practica în care deciziile publice sunt luate fără consultarea cetățenilor.

În acest context, caracterizat de o pronunțată lipsă de încredere socială este imperativă dezvoltarea și adoptarea unor noi modele instituționale care să contribuie la creșterea încrederii și a participării publice.

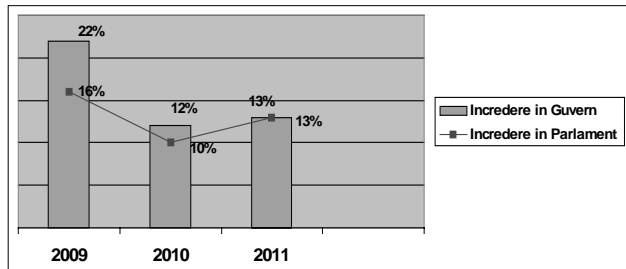


Figura 1: Încrederea cetățenilor români în Guvern și Parlament

Sursa: European Commission, Public Opinion Analysis – Eurobarometer Interactive Search (Survey http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm)

În aceste sens, modelul CLEAR (Lowndes, Pratchett și Stoker, 2006) evidențiază exigențele minime necesare în vederea stimulării participării cetățenilor:

1. competențele și resursele adecvate;
2. apartenența la o anumită comunitate;
3. existența condițiilor necesare; și
4. mobilizarea, încurajarea și credința că implicarea lor contează.

Fixarea acestui cadru teoretic ne va permite să înțelegem mai bine problema implicării civice, atât din perspectiva abordării „de jos în sus” (model centrat pe societate), cât și din prisma abordării prin mecanismele instituționale ale participării „de sus în jos”.

Cele mai multe modele ale participării civice aduc în prim plan problema îmbunătățirii aranjamentelor guvernantei, dat fiind incapacitatea guvernelor de a răspunde, în timp real, la nevoile comunității. Prin urmare, autoritățile instituționale se bazează pe diferite tipuri de aranjamente, prin care deleagă serviciile publice; acest tip de abordări participative contribuie la creșterea capitalului social.

Abordarea de sus în jos presupune că instituțiile și politicile publice pot influența nivelul capitalului social, și că această influență este reciprocă (Rothstein și Stolle, 2003). Maloney întărește susținerea anterioară, afirmând că proactivitatea și inițiativele de sus în jos au un efect pozitiv asupra capitalului social (Maloney *et al.*, 2005).

Lowndes și Wilson (2001) relevă faptul că, la nivel local, „sănătatea” capitalului social este influențată pe de-o parte de structurile alese ale comunității, și de alte tipuri de structuri, iar pe altă parte, de condițiile create de instituțiile formale și informale.

Cei doi autori configurează un cadru pentru analiza interacțiunii dintre capitalul social și designul guvernantei locale, identificând patru repere principale, și anume: (1) relația cu sectorul de voluntariat; (2) oportunitățile pentru participarea publică; (3) receptivitatea în luarea deciziilor; (4) aranjamentele pentru o conducere democratică și incluziunea socială.

Pentru a pleda în favoarea abordării de jos în sus ca oportunitate de stimulare a creșterii capitalului social, criticii abordării de sus în jos aduc drept argumente o serie de fenomene perverse de natură să afecteze grav desfășurarea politicilor publice, ca de exemplu: modificarea obiectivelor inițiale în sensul dorit de grupurile de presiune, dependența de subvenții, noi forme de putere și privilegiile de grup.

4. Un posibil model pentru o guvernare locală eficientă

Un nou model de dezvoltare locală obligă la înlăturarea vechilor paradigme și acceptarea abordărilor inovative în care cetățenii, sunt nu doar beneficiari ai dezvoltării comunității, dar și co-participanți la decizia cu privire la viitoarele repere de dezvoltare.

Această nouă construcție are la „bază relația de cooperare între diferitele tipuri de guverne (central, regional, local) și asociațiile societății civile, alte părți interesate, ca de exemplu presa” (Pollitt, Bouckaert și Löffler, 2006, p. 8).

Contextul constitutiv al noului model de dezvoltare propus face necesară un nou tip de gândire strategică în relațiile dintre administrația centrală, regională și locală; între administrații și cetățenii aparținând comunităților regionale sau locale; între administrații și diferitele tipuri de stakeholderi.

De asemenea, este nevoie de regândirea structurilor, în sensul flexibilizării acestora, atât la nivel central, cât și local, precum și de limitarea capacității de decizie a administrației prin implicarea cetățenilor și a grupurilor reprezentative pentru comunitate în procesul de luare a deciziei.

Reformulând, contextul în care putem gândi dezvoltarea este guvernarea, care, din punct de vedere teoretic, presupune căutarea formelor (formale și informale) de coordonare și de interacțiune între instituțiile publice și private (Pierre, 2000).

În concluzie, între cele două concepte, dezvoltare locală și guvernare locală există o legătură directă.

Rothstein și Stolle (2003) consideră că un nou design instituțional la nivel local poate reprezenta un răspuns de luat în calcul, dar numai în condițiile în care acesta este rezultatul unei profunde înțelegeri a rolului instituțiilor oficiale locale și consecința existenței unei societăți civile puternice.

În plus, fiecare nou aranjament de guvernare, are nevoie de instituții puternice și imparțiale, dar și de un stat care, prin funcțiile sale, să consolideze eficiența și eficacitatea.

Modelul de guvernare locală propus are în vedere următoarele trei ipoteze:

1. Identificarea funcțiilor esențiale ale statului, în special a celor care sunt în măsură să faciliteze aranjamentele proprii guvernării și să stimuleze implicarea organizațiilor de piață și a celor civile în realizarea acelor servicii care, tradițional, sunt considerate monopoluri publice.

2. Adaptarea instituțională a guvernării și design-ului instituțional astfel încât procesul de guvernare să fie centrat pe cetățean; aceasta va conduce la întărirea societății civile care, la rândul ei, va contribui, în mod semnificativ, la dezvoltarea comunității.

3. Reinventarea guvernării locale, ca o consecință, dar și ca o cauză a primelor două ipoteze. Aceasta poate fi considerată nu doar o soluție instituțională, dar și un răspuns la nevoia de reinventare a societății civile, la consolidarea capacității acesteia de a crea, de angajare și de inovare (Cohen și Arato, 2000).

5. Este capitalul social din România un suport pentru guvernarea locală?

Răspunsul la această întrebare se bazează pe rezultatele studiului elaborat de către Agenția pentru Strategii Guvernamentale. Cercetarea efectuată acoperă atât aspectele calitative, cât și pe cele cantitative referitoare la capitalul social în România.

Studiul a implicat efectuarea unei investigații sociologice în cadrul unui grup reprezentativ, la nivel național.

Obiectivul acestei investigații a vizat nivelul capitalului social în România, deoarece acest concept exprimă, pe de-o parte, gradul de disponibilitate al cetățenilor de a se implica în afacerile publice ale comunității, iar, pe de altă parte, subliniază faptul că nu putem vorbi cu adevărat de o guvernare în absența unei participări active a cetățenilor în procesul decizional.

Analiza capitalului social include analize calitative și cantitative a principalelor componente, dar și ale factorilor cu impact negativ.

5.1. Analiza principalelor componente

A. Încrederea, unul dintre factorii determinanți pentru implicarea membrilor comunității în acțiuni colective. Respondenții au manifestat un nivel scăzut de încredere, o medie de 5,2 pe o scală de la 1 la 10, (1- lipsă de încredere și 10- încredere).

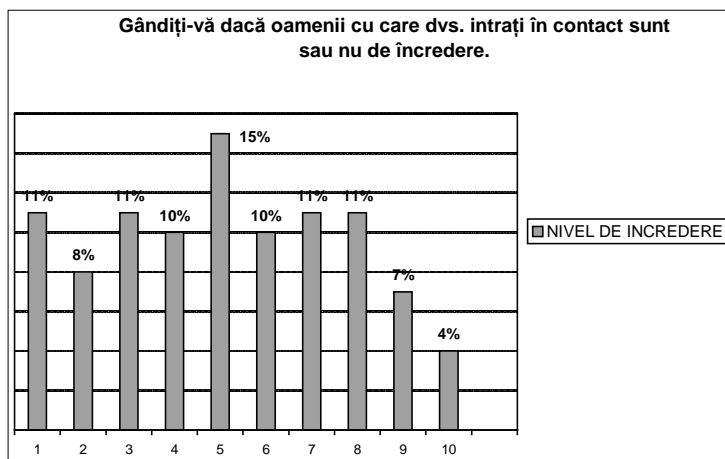


Figura 2: Nivelul de încredere în ceilalți membri ai comunității

Sursa: Agenția pentru Strategii Guvernamentale (2006)

B. Coeziunea socială a locuitorilor din aceeași zonă constituie unul dintre factorii contextuali care contribuie la apariția comportamentelor/acțiunilor civice. Percepția respondenților asupra propriilor comunități/zonă în care locuiesc este caracterizată, în general, de o lipsă a cooperării.

Totuși, 58% dintre respondenți apreciază că la nivelul zonei există deschidere pentru întrajutorarea vecinilor, 42% consideră că există colaborare între locuitori pentru îmbunătățirea zonei, iar 49% consideră că locuitorii din zonă nu sunt uniți, această atitudine fiind mai frecventă la locuitorii din mediul urban.

C. Rețelele sociale, care la nivel micro-social reprezintă capitalul social. Se constată că există o pondere mare de persoane care se află în afara unor astfel de rețele sociale. Astfel, 19% dintre respondenți afirmă că nu au prieteni apropiați, 25% că nu au la cine apela pentru o situație urgentă în care ar avea nevoie de o sumă mică de bani și 38% nu au la cine apela, în cazul în care s-ar confrunta cu o problemă economică gravă.

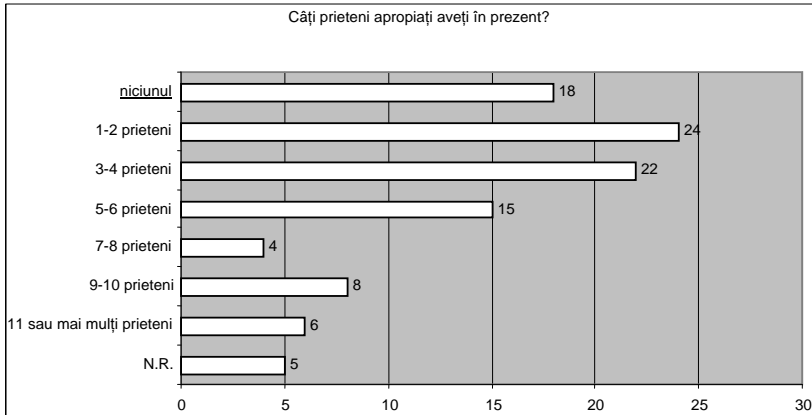


Figura 3: Capitalul social la nivel micro-social

Sursa: Agenția pentru Strategii Guvernamentale (2006)

D. Sentimentul de apartenență. Respondenții se simt atașați în aceeași măsură de unități teritoriale sau administrative foarte restrânse (cartier sau localitate) ca și de cele medii (județ, regiune), de România sau de Uniunea Europeană. Astfel, 75% dintre respondenți sunt atașați în mare măsură de primele 5 niveluri de organizare, iar 37% dintre respondenți nu se simt atașați de Uniunea Europeană. Aceștia sunt, în mare parte, cei care consideră că direcția în care merg lucrurile în țara noastră este una greșită, iar percepția lor asupra modului în care a evoluat propria viață este una negativă

E. Participarea. În ceea ce privește participarea la întrunirile publice pe teme legate de probleme ale comunității sau de participarea voluntară (muncă sau bani) la rezolvarea unor probleme locale, aceasta este menționată de doar 20%, respectiv 22% dintre respondenți.

Analizând profilul acestora, se constată că sunt mai degrabă persoane active mature (între 36-65 ani), într-o mai mare măsură au participat bărbații (25% bărbați și 18% femei), persoane cu studii medii sau superioare și cei cu o situație financiară medie (cei care afirmă că le ajung resursele pentru un trai decent, dar nu-și permit cumpărarea unor bunuri mai scumpe).

5.2. Analiza factorilor externi

Din evaluarea a doi factori externi, și anume violența și corupția, reiese puternica influență exercitată de aceștia, respondenții plasându-i pe lista factorilor responsabili pentru problemele cu care se confruntă România în prezent.

Totodată așteptările populației față de conduita abuzivă și corupția din instituțiile statului sunt preponderent negative: 54% dintre respondenți nu se așteaptă să poată rezolva o problemă într-o instituție publică fără să fie nevoiți să apeleze la relații sau să dea mită, iar 60% nu se așteaptă ca cineva care observă un act de corupție sau un abuz într-o astfel de instituție să reclame acel fapt.

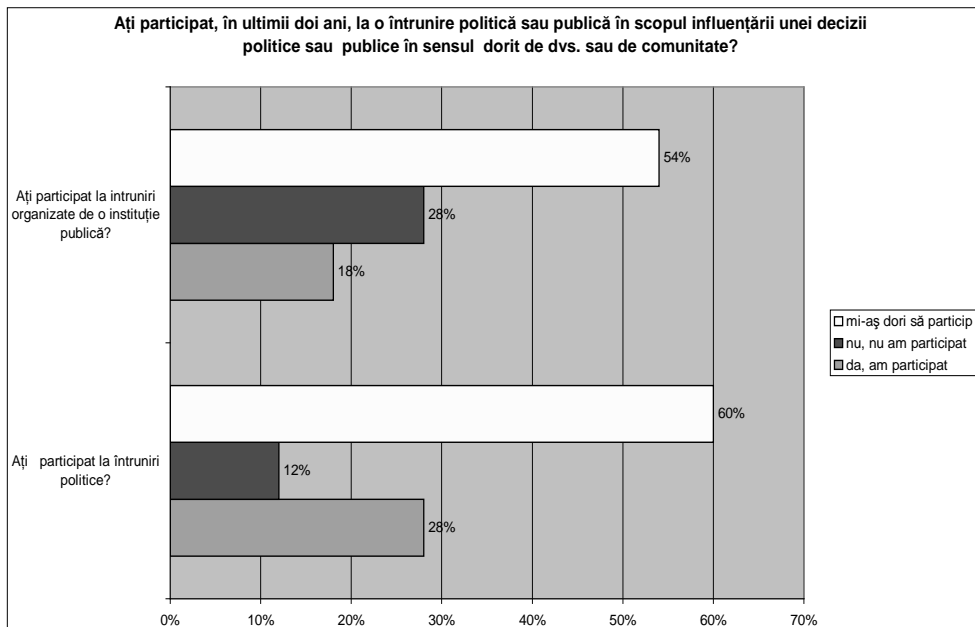


Figura 4: Comunitate. Participări la întruniri în scopul influențării unei decizii publice sau politice

Sursa: Agenția pentru Strategii Guvernamentale (2006)

În ceea ce privește sistemul legislativ, trebuie menționată existența unui acut sentiment de ineficiență politică: 77% dintre respondenți nu cred că pot influența deciziile referitoare la localitatea în care trăiesc, iar 79 % nu cred că pot influența o decizie la nivel național.

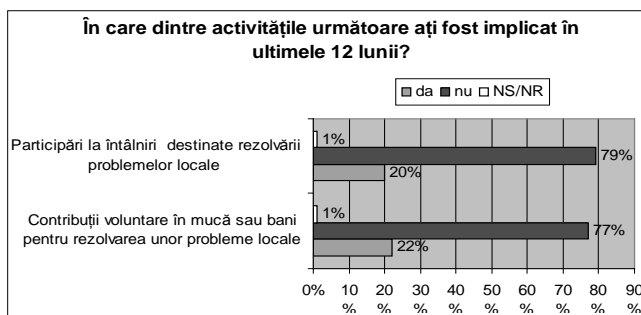


Figura 5: Comunitate. Participări la întruniri publice în scopul rezolvării unor probleme ale comunității

Sursa: Agenția pentru Strategii Guvernamentale (2006)

5. Concluzii

Argumentele prezentate în acest articol încearcă să aducă în prim plan un model de guvernare bazat pe participarea publică, generarea de capital social și voința politică de a pune în aplicare schimbări instituționale viabile.

Elementul în jurul căruia gravitează această schimbare majoră este capitalul social, interpretat dintr-o dublă perspectivă: (a) factor determinant pentru funcționarea eficientă a guvernării și (b) consecință a modului în care instituțiile guvernării sunt structurate și manageriate.

Realizarea unui nou design instituțional și crearea oportunităților de participare și implicare a cetățenilor în acțiunile colective reprezintă schimbările substanțiale necesare, inițiate concomitent.

Rezultatele studiului de caz referitor la suportul oferit de capitalul social din România pentru guvernare nu sunt deloc încurajatoare. Referindu-ne la elementele cheie ce compun capitalul social, nivelul acestora se situează în jurul valorii de 50%, cu excepția sentimentului de apartenență puternic conturat, valoarea acestuia apropiindu-se de 90%. Celelalte elemente sunt doar cristalizate și sunt supuse unor presiuni destul de mari din partea factorilor externi, evident cu efecte negative asupra capitalului social. Așa după cum rezultă din studiul de caz, sunt create premisele unui recul puternic spre consolidarea autoritarismului și a structurilor rigide, birocratice.

În fața acestei realități, varianta propusă pentru consolidarea guvernării în România constă în intensificarea eforturilor din partea liderilor politici și a celor din administrația publică, în direcția implicării cetățenilor în viața publică.

Dezvoltarea capitalului social este consecința unor eforturi susținute direcționate spre introducerea unor mecanisme care să stimuleze dezvoltarea competențelor participative, lărgirea cercului de cunoștințe și de relații interpersonale bazate pe încredere. Pentru realizarea acestor obiective Gerry Stoker (2004) dezvoltă un model a cărui funcționare este condiționată de respectarea următoarelor trei principii:

1. compatibilitate cu complexitatea provocărilor guvernării moderne;
2. formularea răspunsurilor adecvate care să răspundă la exigențele unei democrații participative; și
3. promovarea încrederii și empatiei la nivelul comunității.

Aceste condiționări sunt în măsură să stimuleze angajarea civică și să contribuie la consolidarea organizațiilor neguvernamentale și a voluntariatului – elemente esențiale în definirea și dezvoltarea capitalului social.

Bibliografie:

1. Agenția pentru Strategii Guvernamentale și The Gallup Organization, România, *Cultura civică în România*, noiembrie 2006, [Online] disponibil la adresa <http://www.publicinfo.gov.ro/library/sc/cc2006.pdf>, accesat la data de 2 decembrie 2011.
2. Bacque, M-H., Rey, H. și Sintomer, Y., „La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique? ”, în Bacque, M-H., Rey, H. și Sintomer, Y. (eds.), *Ges-*

- tion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris: La Découverte, 2005, pp. 9-46.
3. Bestley, T., *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, The Lindahl Lectures, Oxford: Oxford University Press, 2006.
 4. Coleman, J., „Social Capital in the Creation of Human Capital”, 1988, *American Journal of Sociology*, vol. 94 (Supplement), pp. S95–S120.
 5. Cohen, J.L și Arato, A., *Sociedad Civil y Teoria Política*, Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2000.
 6. European Comission, Public Opinion analysis - Eurobarometer Interactive Search Surveys, [Online] disponibil la adresa http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm.
 7. Fukuyama, F., *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press, 1992.
 8. Green, D., *Reinventing Civil Society: Rediscovery of Welfare without Politics*, London: IEA Health and Welfare Unit, 1993.
 9. Goodin, R., „Institutions and Their Design” în Good, R. (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
 10. Hill, M.J și Hupe, P.L., *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*, London: Sage, 2002.
 11. Hyden, G., „Civil Society, Social Capital and Development: Dissection of a Complex Discourse”, 1997, *Studies in Comparative International Development*, vol. 32, nr. 1, pp. 3-30.
 12. Hooghe, M. și Stolle, D. (eds.), *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, New York: Palgrave, 2003.
 13. Inglehart, R., „Trust, Well-being and Democracy”, in Warren, M.E. (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 88-120.
 14. Maloney, W., Smith, G. și Stoker, G., „Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized ‘Top-Down’ Perspective”, 2000, *Political Studies*, vol. 48, nr. 4, pp. 802-820.
 15. Osborn D. și Gabler, T., *Reinventing Government*, New York: Addison-Wesley Publ. Co, 1992.
 16. Peters, B.G., „Globalization and Governance”, lucrare prezentată la Conference on Globalization and Politics, University of Birmingham, aprilie 1997
 17. Pierre, J., „Introduction: Understanding Governance”, în Pierre, J., *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 1-10.
 18. Pierre, J. și Peters, G.B., *Governance, Politics and the State*, Houndmills: Macmillan, 2000.
 19. Politt C. și Bouckaert, G., *Quality Improvement in European Public Services*, London: Sage, 1995.
 20. Pollitt, C., Bouckaert, G. și Löffler, E., „Making Quality Sustainable: Co-Design, Co-Decide, Co-Produce, and Co-Evaluate”, the 4QC Conference, Tampere, 2006, [Online] disponibil la adresa http://www.4qconference.org/liitetiedostot/4qc_sr_report.pdf, accesat 12 decembrie 2011.
 21. Popescu, L.G, *Administrație și politici publice*, București: Economica, 2006.
 22. Putnam, R.D., „The Prosperous Community”, 1993a, *The American Prospect*, vol. 4, no. 13, pp. 1-5.

23. Putnam, R.D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993b.
24. Rhodes, R.A.W. *Understanding Governance*, Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1997.
25. Rothstein, B. și Stolle, D., „Social Capital, Impartiality and the Welfare State: An Institutional Approach”, în Hooghe, M. și Stolle, D. (eds.), *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, New York: Palgrave, 2003, pp. 1-18.
26. Stoker, G., *Transforming Local Governance*, New York: Palgrave Macmillan, 2004.