

CURSO DE ALTA GERENCIA MUNICIPAL
"PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS"
Herramientas para su gestión local

Cuaderno 2

La dimensión de las articulaciones y la coordinación mediante redes

- a.- Sobre las redes
- b.- Preocupaciones acerca de la (no) constitución de redes en las ciudades y territorios
- c.- La gestión de las redes de territorio: avances y obstáculos
- d.- Ejercicio de evaluación
- e.- Bibliografía sugerida
- f.- Ampliando el campo

La dimensión de las articulaciones y la coordinación mediante redes

- a.- Sobre las redes**

Recordemos brevemente.... Habíamos dicho que podemos analizar las capacidades a través de cinco dimensiones: la acción del ambiente o contexto; el componente institucional; la estructura organizacional; el estilo de gestión, procesos, recursos; la humana y la de las articulaciones o redes. Sobre ésta última nos vamos a detener en este Cuaderno.

La dimensión de las articulaciones es el nivel de coordinación de las actividades. La capacidad de coordinar con otras organizaciones facilita o impide el logro de objetivos. Estamos hablando de coordinación interjurisdiccional, intraorganizacional, articulación público- privado. Existen diferentes niveles y complejidad de esta articulación desde el simple intercambio a la gestión mixta.

Desde esta perspectiva Blanco y Gomà¹ señalan que las nuevas articulaciones o gobierno en red implican (aunque de ninguna manera significan soluciones a los problemas tradicionales de los gobiernos locales):

- ?? reconocer, aceptar y trabajar con la complejidad como variable propia del proceso político.
- ?? la participación activa de actores diversos en redes plurales.
- ?? la adopción, por parte de los gobiernos de nuevos roles e instrumentos de gestión.

Utilizaremos los criterios y conceptos de los mismos autores **sobre red y gobierno relacional** para comprender y explicar las nuevas formas de articulación de los procesos de gestión local. Las redes locales, según estos autores, tienen dos dimensiones:

- **una horizontal**, de actores comunitarios, de base local también llamadas *governance de proximidad* ó *governance urbana*. Se trata de la acción coordinada de actores (grupos, instituciones) públicos y privados para alcanzar objetivos que se han discutido y definido colectivamente. Esta es una red que

¹ Ismael Blanco y Ricard Gomà, "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones"- VII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, (Lisboa, Portugal, Octubre. 2002). Ed. digital en <http://www.clad.org.ve/rev26/goma.pdf>

posee una estructura multi-nodal, donde hay interdependencia entre los actores y una cierta institucionalización.

- **configuración multi-nivel** (*governance multi-nivel*) se trata de la articulación de las relaciones entre varios niveles territoriales de gobierno. En esta dimensión los gobiernos comparten agenda y el gobierno local debería mostrar su capacidad de liderazgo dándole sentido estratégico a la concurrencia de niveles. La articulación de esta red es de carácter político basada en la deliberación, la negociación y el aprendizaje.

Esta forma de gestión mediante redes puede ser entendida como una institucionalidad (mas o menos formal) que combina diferentes organizaciones para producir un nuevo modo de toma de decisiones.

Desde una perspectiva más clásica, pero sin alejarnos del concepto de asociacionismo, podríamos hablar de cooperación público- privada y cooperación público- público:

La gestión mixta ó cooperación público- privada es la manera en que se coordinan actores públicos y privados para obtener un objetivo común que en el nivel local cobra ciertas características:

- ?? en la mayoría de los casos se trata de acuerdos informales, pero la tendencia es acentuar los vínculos legales,
- ?? la iniciativa puede surgir tanto del estado local como de la sociedad civil,
- ?? el estado en general aporta capacitación, infraestructura e información y recursos económicos,
- ?? las organizaciones de la sociedad civil contribuyen con su capacidad de organización, recursos humanos y sus relaciones con el territorio.

Según dicen Cardarelli y Rosenfeld² los contenidos de la gestión asociada son los siguientes:

- ?? un contrato social explícito
- ?? la construcción de actores colectivos

² Caldarelli, G. y Rosenfeld, M., "La gestión asociada: una utopía realista", trabajado en el Cuaderno anterior y publicado en <http://www.espaciospoliticos.com.ar/papers.htm>

- ?? la generación de instancias concretas de planificación y gestión
- ?? voluntades democráticas

La gestión pública-pública es la manera que se coordinan actores públicos para la concreción de objetivos comunes; en este sentido podemos hablar de la coordinación que existe (o debe existir) al interior de la propia gestión local, que llamamos coordinación *inter-municipal*; y otra que significa mayores niveles de complejidad, por tratarse de las relaciones entre distintos niveles (jurisdicciones) de gobierno que conviven o impactan en el territorio local: las relaciones *intergubernamentales o inter-jurisdiccionales*.

?? Coordinación intra-municipal

Aunque parezca elemental, uno de los problemas más recurrentes en los gobiernos locales es la debilidad y la falta de coordinación al interior del propio gobierno municipal para desarrollar planes y proyectos de carácter integral con la coordinación de distintos espacios de la gestión. Los grandes esfuerzos que se realizan desde distintas áreas municipales hacia el mismo objetivo, la mayoría de las veces no resulta eficiente (en términos de recursos/impacto) ni eficaz (incumplimiento de los propósitos) por la superposición de intervenciones y la falta de una estrategia común. Las dificultades para trabajar coordinadamente derivan - en general - de la falta de cultura de trabajo en equipo y en muchos casos de la ausencia de un liderazgo cuyo enfoque tenga que ver con la integralidad de las políticas y la cooperación en la gestión. La falta de coordinación de las estrategias, políticas o actividades del mismo gobierno municipal pone en evidencia su propia debilidad y las dificultades para llevar adelante los nuevos desafíos de los gobiernos locales.

?? Relaciones intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales (RIGs) ponen en cuestión³ niveles de cooperación, negociación y coordinación tanto política como administrativa. La cooperación es importante en el nivel de la eficacia (del éxito de las políticas), acordar con una lógica de intervención facilita las relaciones; pero además se requiere de una elevada capacidad de gestión y de entendimiento. Las RIGs permiten explicar los vínculos a nivel inter-jurisdiccional y persigue la concreción de eventos cooperativos de gobierno pensando y complementando recursos en beneficio colectivo. Las RIGs expresan las tensiones de carácter político que se dan en el territorio, aún cuando se avance en el sentido de generarlas y consolidarlas, hay que destacar, como dice Pineda⁴ que "los acuerdos de unos son desacuerdos para otros", por lo que hay que valorar el costo de oportunidad en el momento de la decisión.

b.- Preocupaciones acerca de la (no) constitución de las redes en las ciudades y territorios

Parecen claras las "bondades" del trabajo en red para el gobierno de las ciudades y territorios por lo que surge entonces como deseable; pero ¿es viable la construcción y consolidación de esta nueva forma de gestión local?

Recordemos que son al menos tres las condiciones básicas de este abordaje:

- ?? La existencia de una red de actores
- ?? Las relaciones deben darse en el marco de corresponsabilidad y participación de la ciudadanía
- ?? La necesaria capacidad para gestionar esa red de actores desde la perspectiva del desarrollo sustentable.

³ Pineda, Juan de Dios, "La importancia del estudio de las relaciones intergubernamentales" en "La gestión pública en los gobiernos locales" en Grandinetti, Rita y Pineda, J. de Dios (comp.), Innovación, Editorial Lagares (México, 2004)

⁴ Pineda, Juan de Dios op. cit. pág. 28

¿Existen estas condiciones en las ciudades de América Latina? Sería muy simplista y nos conduciría a errores hablar en términos generales; las dificultades son muchas, los niveles de fragmentación social son profundos, las relaciones entre el estado y las organizaciones de la sociedad civil se basan en el clientelismo y la desconfianza y la gravedad de lo cotidiano aleja y hace extraña la noción de sustentabilidad.

Pero en diferentes ciudades⁵ se están ensayando (con mayor o menor éxito) formas de gestión innovadoras y participativas cuyo objetivo es mejorar la calidad de la democracia (inclusión social, ampliación de derechos, igualdad de oportunidades, etc.). Estas nuevas formas de gestión se van construyendo; van generando intersticios a partir de los cuales se consolidan y amplían las redes de relaciones de responsabilidad en la toma de decisiones públicas. Es un proceso en donde tanto la sociedad civil como los técnicos y los políticos que están involucrados, van aprendiendo, van moldeando las estrategias a medida que el mismo proceso cobra dinámica.

La pregunta de Tecco y López⁶ es apropiada: ¿Por qué algunos territorios son proclives a transitar por estas experiencias y otros no? Abogar por la existencia de los entornos innovadores promotores de la participación y el cambio es adecuado pero no alcanza para aquellas sociedades (sistemas de acción local, territorios) que no tienen esa cultura e identidad.

La clave, parecería estar en la construcción de un entramado que promueva el fortalecimiento de lo público, en donde los actores

⁵ Ushuaia (Argentina) www.ushuaia.gov.ar/peu/
Porto Alegre (Brasil) www.portoalegre.rs.gov.br

⁶ Tecco, C. y López, S., " La nueva institucionalidad de los gobiernos locales: capacidades a desarrollar frente a nuevos escenarios", pág 178, en "La gestión pública en gobiernos locales. Experiencias latinoamericanas", Pineda, D. De D. y Grandinetti, R. (comp.) Innovación, Lagares Ed. (México, 2004)

(públicos y privados) compartan un horizonte de expectativas generando acciones en el sentido del bienestar colectivo.

El gobierno municipal debe desempeñar un rol fundamental: no es un actor más en el elenco de actores. Su responsabilidad lo interpela en el sentido del bienestar general, por lo que deberá constituirse en activo promotor de aquel entramado de tal suerte que las iniciativas de la red se materialicen en proyectos que impacten en el territorio, a la vez que expresen y mejoren la autoestima de la sociedad.

Hay que estar muy atentos a las particularidades del territorio. Ellas son las que brindan las claves para el diseño particular de cada proceso; pero conceptualmente se apunta a que:

- ☞A la fragmentación hay que oponerle integración, políticas integrales.
- ☞A la desconfianza, espacios de consenso que generen certidumbre.
- ☞A la falta de capacidad de gestión, capacitación en el sentido más amplio del término, para que las capacidades queden instaladas en esos territorios; generar estrategias que habiliten a los actores, que tengan la palabra, que se constituyan en protagonistas de los procesos de cambio. Que se involucren en el hacer y en el mismo proceso de aprendizaje.

Las dificultades no son pocas, pero tomamos posición y decimos que hay que trabajar en este sentido, construir, consolidar y ampliar las redes de participación para fortalecer los espacios locales para mejorar la calidad de vida de la población.

c.-La participación en las redes: logros y dificultades

Las experiencias de planificación participativa (planes estratégicos, presupuesto participativo, micro-planificaciones, etc.) ponen en juego las fortalezas y debilidades de las redes de cooperación / negociación y expresan las

relaciones que se dan entre actores diversos. A partir de ellas, se pueden reconstruir logros y problemas⁷ :

?? De los logros:

- < Los espacios locales se transformaron en lugares aptos para dar respuestas acordes con las necesidades y teniendo en cuenta los recursos propios.
- < Se pone en juego, en algunos casos mas que en otros, la distribución del poder de decisión sobre temas que antes estaban reservados sólo a los gobiernos.
- < Se propone cambiar la actual situación a partir de un proyecto político estratégico de mediano plazo.
- < La convicción, más en el plano conceptual que en los productos, sobre la necesidad de trabajar coordinadamente (tanto en las redes horizontales como en las de multinivel).

?? Con respecto a las dificultades que hay que afrontar:

- < Rigideces y simplificaciones metodológicas: algunas experiencias tratan de responder a la complejidad desde la simplicidad metodológica, tratando de obviar el conflicto y las dificultades propias del territorio, con la simple formalidad de la aceptación de planes- documentos.
- < La participación reducida o poco plural. El riesgo es la elitización de los procesos.
- < Dificultades para materializar los conceptos de trabajo asociado entre áreas y jurisdicciones y de traducir los acuerdos en acciones.
- < Excesos de tecnocracia: en muchas experiencias hay un gran esfuerzo por la elaboración exhaustiva de diagnósticos y preciosismos técnicos, dejando de lado los objetivos y las prioridades del proceso.
- < La persistencia de los conflictos entre actores importantes puede provocar dificultades y demoras y bloqueos en los procesos.

⁷ Ismael Blanco y Ricard Gomà, op. cit. pág. 12

Como **balance**, entre logros y problemas, estimamos que los avances son muy importantes: se está haciendo camino al andar; en los procesos de participación tenemos que estar convencidos de poner nuestra atención en el desarrollo de los mismos pues seguramente la riqueza la veremos allí. Tenemos que aceptar que estamos lidiando con la complejidad, que las simplificaciones uniformizan y nos hacen perder el valor diferenciador de esos procesos; los matices son los que ponen monta a la experiencia.

d.- Ejercicio de evaluación

Teniendo en cuenta especialmente -de entre las dimensiones de capacidad- la referida a las articulaciones, **describa** según el devenir de un proceso de participación por Ud. conocido, **cómo se fueron articulando** los actores y las redes existentes. Liste las **dificultades** más importantes derivadas de esta dimensión y señale **qué capacidad tuvo que desplegar el estado local** para resolver o atemperar esas dificultades.

e.- Bibliografía Sugerida

?? Blanco, I. y Gomà, R.: "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, (Lisboa, Portugal, Octubre 2002) en
<http://www.clad.org.ve/rev26/goma.pdf>

?? Tecco, C. y López, S., " La nueva institucionalidad de los gobiernos locales: capacidades a desarrollar frente a nuevos escenarios" en Pineda, J. de D. y Grandinetti, R. (comp.) "La gestión pública en los gobiernos locales. Experiencias latinoamericanas"- Innovación. Editorial Lagares, (México, 2004).

f.- Ampliando el campo

?? www.montevideo.gub.uy
(Sitio del Gobierno de la Ciudad de Montevideo con links a la Red de

Mercociudades, entre otros sitios interés).

?? http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index_es.htm
(Red de ciudades Urb-ALI)

?? <http://www.bcn.es/participacio/castella/>
(Espacio dedicado a la participación por el Ayuntamiento de Barcelona)