



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Las políticas de Nueva Gobernanza Pública y los Sistemas de Gobernación en el Ayuntamiento de Barcelona 1979-2016. Estudio de Caso

José M^a Pascual Esteve

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

Doctorado en Sociología

**Las políticas de Nueva Gobernanza
Pública y los Sistemas de Gobernación
en el Ayuntamiento de Barcelona
1979-2016. Estudio de Caso**

José María Pascual Esteve



UNIVERSITAT DE
BARCELONA



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Las políticas de Nueva Gobernanza Pública y los Sistemas de Gobernación en el Ayuntamiento de Barcelona 1979-2016. Estudio de Caso

José M^a Pascual Esteve

Dirección:

Dr. Joan Subirats

Dra. Maite Montagut

Julio de 2017

Índice

Capítulo 0. Introdutorio: Planteamiento y aportaciones de la tesis	11
0.1. Cuadro sintético del proyecto aprobado de tesis en 2015 y 2016	12
0.2. Planteamiento de la tesis: Las preguntas de investigación, la hipótesis principal y las variables. Dependientes e independientes. El enfoque metodológico del trabajo.....	13
0.3. El proyecto de tesis realizado.....	19
0.3.1. Etapa 1: metodología e instrumentos.....	19
0.3.2. Etapa 2: teórica y conceptual	20
0.3.3. Etapa 3: estudio de entorno, la evolución de los sistemas de gobernación del Ayuntamiento de Barcelona.....	24
0.3.4. El Planteamiento y redacción de la investigación de campo	26
0.4. Aportaciones de la Tesis.....	28
0.4.1. La tesis en el marco de los análisis de las políticas públicas	28
0.4.2. La aportación académica de la tesis: la identificación de tipos ideales de gobierno, modos de gobernación y políticas públicas	31
0.4.3. Importancia social de la tesis: contribución a la gestión pública	37
Capítulo 1. Metodología e instrumentos	39
1.1. Los tipos ideales	39
1.2. Los estudios de caso.....	41
1.2.1. La elección de un estudio de caso: ventajas e inconvenientes.....	41
1.2.2. El tipo de caso escogido para el estudio: naturaleza, relevancia y notoriedad ..	47
1.3. El planteamiento del estudio de casos: Las entrevistas cualitativas y análisis de fuentes documentales.....	48
1.3.1. Las entrevistas cualitativas.....	49
1.3.2. El método de doble vuelta	54
1.3.3. El soporte documental	57

1.3.4.	Una metodología diferente a la teoría fundamentada (grunded theory)	58
1.3.5.	Garantías de cientificidad de la metodología adoptada	59
Capítulo 2.	Guía teórica de la tesis: El neo-institucionalismo, la nueva gobernanza pública, y el enfoque sociológico de las políticas públicas	67
2.1.	El neo-institucionalismo	67
2.2.	La sociedad entendida como entramado de relaciones e interacciones asimétricas: la sociedad red	70
2.3.	El enfoque sociológico de las políticas públicas: La interdependencia y el compromiso entre actores	75
2.4.	La visión de la sociedad y política de A. Gramsci: Bloque histórico, crisis, hegemonía y el papel del príncipe	76
Capítulo 3.	El sistema conceptual: gobernanza, tipo de gobierno y modo de gobernación	79
3.1.	El concepto de gobernanza	80
3.1.1.	Los orígenes.....	80
3.1.2.	La evolución del concepto de gobernanza hacia un nuevo modo de gobernación	86
3.1.3.	Definición de gobernanza.....	88
3.1.4.	Otras concepciones de gobernanza	91
3.1.5.	Gobernanza y nueva gobernanza pública o gobernanza democrática	94
3.2.	Distinción conceptual entre Gobernación, gobernanza, gobernabilidad y buena gobernanza.....	98
3.3.	Gobiernos-tipo y Modos de Gobernación.....	98
3.3.1.	Los gobiernos tipo en democracia	101
3.3.2.	Los modos de gobernación	110
3.3.3.	Sistema de gobernación	113
Capítulo 4.	Modos de gobernación en democracia	115
4.1.	El modelo burocrático o funcional.....	117
4.1.1.	Descripción del modelo.....	118
4.1.2.	Deficiencias y Aportaciones del Modelo Burocrático a la Democracia y al Desarrollo	120

4.2.	La Nueva Gestión Pública o el gobierno empresarial.....	123
4.2.1.	Antecedentes: el modelo burocrático en la producción de servicios	123
4.2.2.	La reforma del modelo burocrático de gobernación	124
4.2.3.	La Aparición de la nueva gestión pública o modelo gerencial	125
4.2.4.	La Descripción del Modelo	127
4.2.5.	Principales aportaciones del modelo gerencial	132
4.2.6.	Las debilidades del modelo gerencial	135
4.2.7.	Las dos modalidades del modelo gerencial y su evolución.....	143
4.3.	La Gobernanza Democrática o Nueva Gobernanza Pública.....	146
4.3.1.	El Nuevo Contexto.....	147
4.3.2.	El gerencialismo público en el gobierno relacional: un anacronismo a superar.....	150
4.3.3.	Características de la Gobernanza Democrática	152
4.3.4.	Las principales aportaciones	155
4.3.5.	Los peligros de la gobernanza	156
4.3.6.	La evolución previsible de la gobernanza democrática: nuevas fuentes y nuevos adversarios	158
Capítulo 5. Las bases de la gobernanza democrática		161
5.1.	Lo público se entiende como el conjunto de las interdependencias e interacciones que generan la ciudad.....	161
5.2.	Gobernanza democrática busca activar a la ciudadanía.....	163
5.3.	Una buena administración y un funcionariado motivado y cualificado es condición necesaria para garantizar el estado de derecho.....	167
5.4.	La institucionalidad democrática se considera clave para el desarrollo económico y social y la buena gobernanza	168
5.5.	El funcionariado gestiona una institución, no una empresa: no produce servicios sino la institucionalidad democrática	170
5.6.	La gerencia en Nueva Gobernanza no es gerencialismo, es ejercicio de la responsabilidad pública sobre el uso de los fondos económicos	173

5.8.	Los fondos públicos como catalizadores de la involucración ciudadana: la contratación externa con cláusulas sociales	177
5.9.	El empoderamiento de las personas y el fortalecimiento del capital social.....	178
5.10.	Mayor protagonismo de la representación política.....	180
5.11.	La gestión relacional es la modalidad de gestión característica de la gobernanza	181
Capítulo 6. El enfoque de las políticas públicas desde la perspectiva del modo de gobernación		189
6.1.	El marco teórico sobre las políticas públicas	189
6.2.	El enfoque teórico de los modos de gobernación	194
6.3.	Los tipos ideales de políticas de gobernación.....	196
Capítulo 7: La evolución de los modos de gobernar en el Ayuntamiento de Barcelona		203
7.1.	El modelo gerencial de Barcelona: del auge a la crisis.....	203
7.2.	La evolución de los modos de gobernación 1979-2015.....	210
7.2.1.	Período 1979-1987. La reforma de la administración. La modernización racional-administrativa para preservar la ciudad	211
7.2.2.	Período 1987-1992. El inicio de la transición hacia el gobierno gerencial. El período olímpico y la transformación de la ciudad.....	215
7.2.3.	Período 1993-2006. La implantación del modelo gerencial. La calidad y eficiencia en la gestión	219
7.2.4.	Período 2006-2015. El modo gerencial de proximidad y la crisis	229
7.2.5.	¿La transición hacia una nueva gobernanza? 2015.....	240
Capítulo 8. Análisis de las Políticas de Nueva Gobernanza promovidas por el Ayuntamiento de Barcelona.....		245
8.1.	Introducción	245
8.2.	El Plan Estratégico Barcelona 2000	247
8.2.1.	Introducción	247
8.2.2.	Los objetivos del Plan Estratégico de Barcelona	250
8.2.3.	La organización del Plan	251
8.2.4.	Los Objetivos del Plan	252

8.2.5.	El impulso y seguimiento.....	254
8.2.6.	Evaluación y Reprogramación	254
8.2.7.	¿El Plan Estratégico Barcelona 2000, fue una política de nueva gobernanza?.	260
8.2.8.	¿Cómo evolucionó el Plan Estratégico?	262
8.2.9.	Las razones del declive del Plan Estratégico	264
8.3.	El Proyecto Educativo de Ciudad 1999.....	266
8.3.1.	Contexto	266
8.3.2.	Organización y Contenidos del PEC.....	269
8.3.3.	El compromiso fallido de la implementación del PEC.....	271
8.3.4.	¿Por qué se desnaturalizó el PEC? Algunas enseñanzas	274
8.4.	El Plan Estratégico del Deporte de Barcelona (PED)	277
8.4.1.	Objetivos del PED	278
8.4.2.	Organización.....	279
8.4.3.	Contenidos del PED	280
8.4.4.	Luces y sombras del PED	281
8.5.	El 2º Plan Estratégico del Deporte	283
8.6.	¿Cómo influyó el modo de gobernación gerencialista en el “fracaso” de las políticas de nueva gobernanza que emergieron durante su época de predominio?	283
8.7.	Conclusión: Los condicionantes que favorecen y obstaculizan las políticas de nueva gobernanza.....	286
Capítulo 9. Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva (ACBI): Descripción General....		289
9.1.	Historia del ACBI.....	289
9.1.1.	Primera etapa: El Plan Integral. 1993-1999	289
9.1.2.	2ª Etapa. La Asociación Barcelona para la Acción Social (ABAS). 1999-2006 ...	295
9.1.3.	3ª Etapa: Del ABAS al ACBI. 2003-2009.....	299
9.1.4.	4ª Etapa: La consolidación y fortalecimiento del ACBI. 2011-2016	301
9.2.	Finalidades.....	304
9.3.	¿Quién forma parte del ACBI?.....	307

9.4.	La estructura organizativa	311
9.4.1.	La estructura de coordinación.....	312
9.4.2.	La estructura operativa	323
9.5.	La decisión de formar el ACBI.....	327
9.6.	La Estrategia Compartida (EC).....	328
9.6.1.	La elaboración	329
9.6.2.	Los actores implicados	330
9.6.3.	Los contenidos de la estrategia.....	331
9.7.	La implementación de los programas y proyectos	337
9.8.	Evaluación del ACBI y la Estrategia Compartida.....	339
9.9.	Financiación de la Estrategia Compartida y el ACBI	349
9.10.	El camino a seguir.....	350
9.11.	Conclusiones del capítulo.....	353
Capítulo 10. Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva (ACBI): Obstáculos y Oportunidades		357
10.1.	Las variables que han obstaculizado y favorecido al ACBI en su desarrollo	357
10.1.1.	La superación de los factores que impidieron que otros planes dejaran de ser políticas de nueva gobernanza pública	358
10.1.2.	Variables y factores que han obstaculizado el ACBI en su historia.....	360
10.1.3.	Las variables o factores que favorecieron el desarrollo del ACBI.	362
10.2.	Los resultados del cuestionario de segunda vuelta	365
10.3.	El origen de los factores obstaculizadores: el predominio del modo gerencial ...	371
10.4.	El origen de los factores o variables facilitadoras: las fallas en el sistema de reproducción del modo de gobernanza gerencial, y el desarrollo intersticial y simbiótico.	373
Capítulo 11. Conclusiones y lecciones a tener en cuenta		377
11.1.	Conclusiones.....	377
11.2.	Lecciones prácticas a tener en cuenta	384
11.2.1.	Los criterios de actuación.....	384

11.2.2.	Metodologías para el desarrollo de políticas de Nueva Gobernanza	386
11.2.3.	Políticas Públicas de Ciudad	387
11.2.4.	Gestión de redes inter-organizativas y clústeres	388
11.2.5.	Los Procesos de Participación Ciudadana: Escuchar, Explicar e Implicar.....	391
11.2.6.	Fortalecer y ampliar la ciudadanía activa.....	394
Principal bibliografía consultada		397
1.	Metodología: enfoque cualitativo y estudio de caso	397
2.	Entorno económico y social de los modos de gobernación y políticas públicas en las ciudades de la Europa Mediterránea: los escenarios post-crisis	401
3.	Teorías políticas, neo-institucionalismo y bien común	406
4.	Modelos de gobernación y nueva gobernanza o gobernanza democrática	408
5.	Las políticas públicas	412
6.	Crisis del Estado de Bienestar y políticas sociales.....	414
7.	Gobierno y gestión pública local: el caso de Barcelona	416
Apéndice 1. Estrategia compartida: contenidos		419

Capítulo 0. Introdutorio: Planteamiento y aportaciones de la tesis

En este capítulo introductorio se identifica tanto las preguntas de investigación como la hipótesis principal de la que se partía, así como de las variables independientes que en ellas inciden. Asimismo, se aporta un resumen del aparato conceptual y la metodología que se amplían en los capítulos posteriores. En la guía, se describen las diferentes etapas realizadas en el curso de la investigación teórica y empírica, así como una explicación de los capítulos en los que se recogen los resultados. Finaliza el capítulo con las aportaciones teóricas y prácticas que se considera que aporta este trabajo.

Se inicia este capítulo con un cuadro sintético del proyecto de tesis, para poder tener una visión general del trabajo que se presenta.

En el texto los términos: nueva gobernanza pública, gobernanza democrática, y gobernanza de redes se considera sinónimos de una misma política que definimos más adelante. El primer concepto enfatiza el cambio de papel predominante de la administración pública: de proveedora y gestora de recursos a promotora y organizadora de la acción concertada y cooperativa entre los actores sociales implicados en una política pública. Gobernanza democrática: subraya que no se trata de la cooperación entre elites o actores claves en la puesta en marcha o en la detención de una política, sino a la amplia participación de todos los actores en la misma y en especial de los sectores más vulnerables y con riesgo de exclusión, y en especial la población o ciudadanía que puede considerarse beneficiaria o público objetivo de dicha política. Gestión de redes: enfatiza la gestión coproductiva o de redes entre actores y sectores de la sociedad civil organizada y el gobierno local.

0.1. Cuadro sintético del proyecto aprobado de tesis en 2015 y 2016

DESAFÍOS CLAVE	RESPUESTAS DEL PROYECTO
Problema de investigación	¿Por qué las políticas de PPNG (políticas públicas de nueva gobernanza o de coproducción) a pesar de éxitos iniciales, son de difícil asimilación por el sistema de actores implicados? Se constata que se “desnaturalizan” las redes de gobernanza entre los actores, o desaparecen o son un tema marginal al cambiar la representación de los actores principales.
Hipótesis principal	Se produce un desajuste entre los cambios esperados (que se quieren realizar) y los realizados en los sistemas de actores (Administración Pública y otros) debido a que la innovación que representa se produce en un entorno “antiguo” dominado por modos de gobernanza anteriores. En especial, en el caso de BCN de la Nueva Gestión Pública.
Variable dependiente	El desajuste producido entre lo esperado y lo acontecido.
Variables independientes	Las que inciden en el desajuste (obstaculizan el avance de la PPNG/ o lo facilitan). Dos tipos: Conocidas y no conocidas.
Metodologías	Tipos ideales y estudio de caso.
¿Por qué Tipos ideales?	Esencial definir las características específicas que se buscan en la PPGD y comparación con el resultado. También tipos ideales de: tipos de gobierno y modos de gobernanza.
¿Por qué Estudio Cualitativo? ¿Y estudio de pocos casos, uno de ellos paradigmático?	Existe una política de éxito 1995-2015: el Acord Ciutadà para una Barcelona Inclusiva (ACBI) que constituye un caso paradigmático. Es una excepción de éxito de PPNG en el mismo Ayuntamiento de BCN. El Ayuntamiento de Barcelona ha sido escogido por tener documentada la gestión pública realizada., y ser un ayuntamiento referencial a nivel internacional. ¿Por qué estudio de caso? Relevante para descubrir las variables que influyen en un proceso y cómo se perciben. Lo fundamental es ¿Cómo? ¿Por qué? Y no ¿Cuándo? o ¿Cuánto? El contexto es fundamental: Tanto la evolución del modo de gobernar del Ayuntamiento, como el contexto mediterráneo en el que se inscribe, y ser exponente de un sistema electoral proporcional.
Instrumentos de investigación	Entrevistas semiestructuradas. Variables que se conocen o no. Diálogo estratégico. Estudio de “doble vuelta”: para “consolidar” los conocimientos adquiridos en entrevistas. Análisis documental: Para dar cuenta de la evolución del ACBI.
Cumplimiento de criterios de cientificidad	Falsabilidad: En caso de que no existieran desajustes entre lo esperado y realizado. O los obstáculos no se debieran a la influencia del modo de gobernanza predominante: la nueva gestión pública. O también, en función si acontecen las mismas variables explicativas o no, al estudiarse posteriormente nuevos casos. Mejora: Posteriormente, en otros casos, pueden Identificarse más variables y más claves. Inferencia: No tiene inferencia estadística, pero si analítica. Las relaciones entre variables y la explicación comprensiva de las mismas podrá ser contrastada en otros casos, en especial del mismo contexto.
Posibles aportaciones de la tesis.	Nuevos conceptos y tipos ideales: tipos de gobierno, modos de gobernanza y políticas públicas. Contribución sociológica a la comprensión de las PP y su evolución en su entorno. Contribución a la gestión de PP en especial de PPNG.

0.2. Planteamiento de la tesis: Las preguntas de investigación, la hipótesis principal y las variables. Dependientes e independientes. El enfoque metodológico del trabajo

El planteamiento de tesis que se presentó, en el año 2015, pretende a la luz de una renovada formulación conceptual, conocer en la perspectiva de la sociología comprensiva, la evolución del sistema de gobernación del Ayuntamiento de Barcelona en democracia (1979-2015) inserto en sus entornos económicos, sociales e institucionales y también en base a los retos que se planteaba. Esta evolución del sistema de gobernación nos permitirá conocer y comprender la emergencia y las contradicciones y conflictos de las políticas de nueva gobernanza pública, que constituye el núcleo duro de la investigación, en un sistema de gobernación en que el Ayuntamiento se ha definido como proveedor de servicios financiados con fondos públicos locales, y que tiene como modo de gobernación preponderante o hegemónico: el new management o nueva gestión gerencial o pública, en el que la gestión municipal trata de imitar a la empresa mercantil.

El estudio empírico, si bien enmarca la evolución de las políticas de nueva gobernanza: Plan Estratégico de Barcelona y posteriormente Plan del Área Metropolitana de Barcelona, Proyecto Educativo de Ciudad y Plan Estratégico del Deporte, Plan Estratégico de Cultura, como políticas basadas en objetivos de nueva gobernanza democrática nacidos en un mismo contexto, y en misma, o inmediatamente próxima, etapa en la evolución de la ciudad y del modo de gobernación predominante, pero que han perdido sus características de nueva gobernanza. Se estudia un caso con mayor profundidad: El ACBI (Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva) como caso de indudable éxito y progreso en lo que se refiere al avance de las características de la nueva gobernanza pública o democrática. Es

una política con origen remoto (1993), y con una trayectoria continuada, y que a partir del año 2009 gana una importante centralidad política en el Área de Acción Social del Ayuntamiento (pero no a nivel del conjunto de las políticas municipales del Ayuntamiento).

La investigación parte de las siguientes premisas teóricas socio-políticas:

1) Las concepciones de una política pública y la organización del sistema de actores que intervienen en su producción son expresión de los modos de gobernación en que se insertan. 2) En una misma administración pública coexisten diferentes modos de gobernación. Cada administración constituye un sistema de gobernación compuesto por diferentes modos de gobernación, en el que uno de ellos adquiere un papel dominante o de liderazgo. 3) Una política pública innovadora, que responde a un nuevo modo de gobernación, conlleva necesariamente un cambio en el rol de los actores, y en especial en el rol de la administración pública.

A partir de la premisa de que el desarrollo de una política de Nueva Gobernanza Pública conlleva un cambio sustancial del papel de la administración y de los otros actores en todos los elementos claves de la definición de las políticas públicas; debido, fundamentalmente, al cambio del rol de la administración, que pasa de proveedora de recursos a intermediadora y gestora de interdependencia con los actores de la sociedad civil. Constatamos que este proceso de cambio comporta importantes desajustes entre el rol esperado de los actores en una política de Nueva Gobernanza Pública, y el rol que efectivamente desarrollan.

El problema que motiva la investigación es la constatación de que, a pesar del éxito inicial de las políticas enmarcadas de nueva gobernanza, y de la manifiesta motivación de la dirección pública directa de estas políticas de cambiar la elaboración de las estrategias en dirección a la nueva gobernanza. Estas, no son gestionadas posteriormente en redes de actores por los actores locales. Es decir, el comportamiento generalizado es que el consenso y la cooperación pública y privada no pasan, en la gran mayoría de casos, de la fase de elaboración de las políticas.

El caso del ACBI, es una importante excepción no sólo por su continuidad, sino porque ha pasado a ser de una experiencia piloto, a una política central o referencial en el área social de uno de los más importantes ayuntamientos de Europa por personal, presupuesto y el primero en influencia en las redes internacionales de ciudades.

En consecuencia, las principales preguntas de investigación son:

¿Por qué las políticas públicas de Nueva Gobernanza Pública o Gobernanza Democrática (PPGD) son de difícil asimilación por el "sistema de actores implicados"?

¿Cuál es la relación entre los cambios esperados, en la elaboración de la política pública de Nueva Gobernanza, y los efectivamente realizados?

Los cambios esperados son los que se deducen de la comparación entre los tipos ideales de políticas públicas de New Management o Nueva Gestión Pública (PPNG) y de Nueva Gobernanza Pública o Gobernanza Democrática (PPGD)

¿Cuáles son las variables que favorecen u obstaculizan tanto la realización de los cambios como, incluso, su percepción? y en función de ello: ¿Qué criterios de actuación y que metodologías pueden ayudar a realizar la transición del rol de la administración de una política PPNG a PPGD?

La hipótesis principal es que el desajuste entre el cambio necesario o esperado, consecuencia de las distintas características de los tipos ideales de políticas públicas, y el efectivamente realizado, se produce, fundamentalmente, debido a la innovación organizativa y de gestión del desarrollo de una PPGD, en un entorno dominado por el modelo de gobierno proveedor, y en el que el modo de gobernación predominante es el gerencial o new management.

La variable dependiente es el desajuste entre los criterios "esperados en los ideales- tipo de Política Pública (PP), y los efectivamente realizados por los funcionarios y el resto de actores. Las variables independientes serán los factores que facilitan o dificultan el nivel de realización de los cambios esperados.

La investigación, cómo se ha señalado, se ha focalizado en la evolución de los modos de gobernación realizados por el Ayuntamiento de Barcelona en el periodo democrático 1979-2016, y en especial en la comparación de las otras políticas de nueva gobernanza efectuadas por el Ayuntamiento de Barcelona.

La justificación es que el Ayuntamiento es reconocido tanto por su acción transformadora en la ciudad tanto en el periodo olímpico cómo en los periodos anteriores y posteriores, así como por las publicaciones que ha realizado sobre sus modelos de gestión pública, siendo un ayuntamiento referencial en las políticas de new management como de nueva gobernanza, en especial en el ámbito de la política social. Dado que las políticas sociales corresponden a un nivel muy amplio de competencias atribuidas, hasta hoy, a los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes en el Estado Español, y en general a los gobiernos locales de la U.E.

El centrarnos en un gobierno local y en las políticas sociales, tiene la ventaja de que se aíslan las variables de contexto, distintas a la transición de las políticas en un mismo entorno, y que pueden influir en el proceso. Se escoge, además el ACBI (Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva) por ser un caso de PPGD, reconocida a nivel europeo como innovadora en el modelo de gobernación y gestión; y porque está consolidada, y se autodefine, además, como política de gobernanza democrática.

La metodología empleada es la elaboración de tipos ideales formulada por Max Weber, para poder caracterizar con claridad los tipos de gobierno, modelos de gobernación y de políticas públicas promovidas por el gobierno local. La investigación se ha basado en la vertiente cualitativa de los estudios de caso. La justificación del estudio de casos cualitativo es doble. Se trata de una política innovadora, sobre la que es importante identificar las variables independientes y conocer cómo actúan, más que identificar la generalización estadística de estas en otras políticas. En segundo lugar, se trata de conocer la percepción de los actores en relación a la política y comprender como actúan¹.

¹ Para una justificación de la metodología a utilizar, se recomienda ver el capítulo 1.

Dado el carácter innovador de esta política de Nueva Gobernanza, el ACBI, uno de los objetivos del estudio será el descubrir las variables independientes específicas que impactan en la variable dependiente, y de qué modo, y a través de qué mecanismos impactan. Se tuvieron en cuenta, inicialmente, todas las variables sistematizadas por J. Boyett² que dificultan o favorecen el cambio en las organizaciones privadas y públicas, y se añaden algunas más extraídas de distintas fuentes. Entre las resistencias al cambio constataremos si existen y en que modalidad aparecen los siguientes factores o variables independientes que, en caso de aparecer confirmarían la hipótesis principal:

El cambio en la dirección política y técnica del Ayuntamiento y del resto de actores.

la percepción de efectos negativos de “lo nuevo”,

la ruptura en los hábitos de gestión de los procesos de gestión y participación y comunicación a la ciudadanía.

el temor a no saber/no estar formados en lo “nuevo”.

la ruptura de hábitos laborales y condiciones remunerativas.

Las prioridades de las nuevas políticas no coinciden con los objetivos e indicadores

la falta de comunicación entre los agentes del cambio.

Entre los factores que favorecen el cambio identificaremos si se producen y en su caso el modo en que se manifiestan:

La continuidad de la dirección política y los equipos técnicos que iniciaron los procesos.

El establecimiento de una necesidad de cambio,

la existencia de una clara visión global de futuro,

la presencia de una voluntad de cambio a gran escala en la organización,

² “la gestión del cambio” en Boyett J. y Boyett J. **las ideas clave de los gurús del management**. (Barcelona, ed. Gestión 2000, 2001).

la existencia percibida de éxitos tempranos,

la formación de una coalición resistente y poderosa para el cambio,

la participación de los funcionarios en la programación de lo nuevo.

En el capítulo 10 y en el de conclusiones y recomendaciones, se señalan las variables que impactan obstaculizando o facilitando el ACBI. Se puede observar que todas las variables iniciales han impactado, pero se han encontrado de nueva, no previstas inicialmente, y sobre todo se ha podido señalar que el nivel de impacto de cada variable no es igual.

El trabajo de investigación se ha realizado a través del estudio en profundidad de un caso, el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva (ACBI), que constituye un caso paradigmático o ejemplar de política pública de Nueva Gobernanza Pública o Gobernanza Democrática, comparado con otras políticas municipales que responden al mismo tipo de política pública, el Ayuntamiento de Barcelona, y en la misma época.

El despliegue del estudio se ha efectuado a través de 27 entrevistas cualitativas a diferentes tipos de actores, pero seleccionados a partir del nivel alto de información sobre la política pública y de haber tenido un papel relevante en dicha política. Se ha utilizado la técnica denominada del "embudo" para seleccionar la muestra. Es decir, se ha preguntado a todas las personas entrevistadas sobre qué otras personas de la política, en especial el ACBI, nos podría aportar más o diferente información relevante. Cuando las tres últimas entrevistas repetían los nombres de las personas ya entrevistadas o pendientes de entrevistar, se ha finalizado la muestra.

Las entrevistas cualitativas de tipo semi-estructuradas, para el estudio de casos, han adquirido la forma de lo que se denomina un diálogo estratégico, es decir guiado por objetivos de información y conocimiento a adquirir.

A fin de limitar los efectos de una construcción de conocimientos subjetivos como consecuencia de la interacción entre el

entrevistador y entrevistados, se ha complementado con un trabajo a doble vuelta con los entrevistados. Se ha procedido de la siguiente manera: se han volcado en un cuestionario todas las variables independientes identificadas y se han enviado a 25 personas entrevistadas. Se les pedía que valoraran el nivel de impacto de las distintas variables obstaculizando o favoreciendo el desarrollo del ACBI. Contestaron 14 personas y los resultados del cuestionario se explican en el capítulo 10.

La metodología a empleada: tipos ideales y estudios de caso, así como su planteamiento y desarrollo a través de los instrumentos de entrevistas cualitativas semi-estructuradas, estudio a doble vuelta, y el soporte documental se justifican y detallan en el capítulo 1 sobre metodología.

0.3. El proyecto de tesis realizado

El trabajo realizado, en las diferentes etapas en las que se subdividió el proyecto de tesis, cuyos informes de seguimiento han sido aprobados, y sus resultados, ha sido el siguiente:

0.3.1. Etapa 1: metodología e instrumentos

En este ámbito, el trabajo realizado ha sido redactado en el capítulo 1. En él se describen las razones y el uso de los tipos ideales como principal instrumento metodológico, y su utilidad en el presente trabajo, para elaborar los conceptos y comprender los datos y su evolución histórica.

También se justifica el uso del estudio de casos, y en concreto de un detallado estudio de caso, el ACBI, en un contexto de los sistemas de gobernación del Ayuntamiento y de cambios en el entorno económico, social e institucional y de las políticas urbanas. En concreto, se justifica en el campo de las ciencias sociales, y de la sociología política en especial, la investigación sobre un estudio de caso (considerado como un caso de éxito en política de gobernanza con más de 10 años de continuidad) y su

comparación con otras políticas municipales de nueva gobernanza en el mismo contexto del Ayuntamiento de Barcelona, que han fracasado, en el sentido que han perdido las características propias como políticas de nueva gobernanza pública (o de gestión de programas y proyectos a través de gestión de redes de actores) aunque hayan cubierto otros objetivos municipales.

Por último, se especifican los instrumentos: entrevistas semiestructuradas realizadas a través de la técnica del diálogo estratégico, y el uso de una variedad de los estudios a doble vuelta para mejorar la objetividad de los resultados obtenidos por las entrevistas.

La justificación del estudio de caso escogido se ha hecho teniendo en cuenta las consideraciones entre otros de: King, Kheoane y Verba: falsabilidad, predicción o generalización, parsimonia, que se han discutido en base a Popper, Khun, Lakatos, Small, Flyvberg, Subirats, entre otros. También se explica la metodología empleada y su relación con la teoría fundamentada (grounded theory).

0.3.2. Etapa 2: teórica y conceptual

0.3.2.1. Guía teórica de la tesis

Partiendo del posicionamiento teórico de E. Ostrom; según el cual un tema complejo, como es la evolución de una política de nueva gobernanza, debe de ser abordado analíticamente desde una pluralidad de teorías que nos den cuenta de los distintos factores que se articulan en un fenómeno complejo³; se han descrito las teorías que son la guía teórica de esta tesis, que si bien se diferencian en su ámbito de aplicación tienen en común entender la sociedad, las instituciones y el gobierno a partir de las interacciones entre actores de tipo asimétrico y que dan lugar a no pocas contradicciones y conflictos sociales,

³ Ostrom, E. **Comprender la diversidad institucional** (México, FCE, 2015) Ver introducción y capítulo 1.

institucionales y políticos. En concreto, el proyecto se ha guiado por: El *neo-institucionalismo histórico y sociológico bien representado* por D. Acemoglu, D. North. E. Ostrom, J. Prats para explicar el papel de las instituciones y la administración pública. *La sociedad-red*, es decir, la sociedad entendida como un sistema de redes de actores y sectores de ciudadanía que interactúan desde posiciones desiguales, que representan M. Castells, R. D. Putnam y F. Requena, entre otros. *El enfoque que se ha denominado sociológico de las políticas públicas*, representado entre otros por Ch. Lindblom, y en especial por J. Subirats, es decir, que entiende el desarrollo de las políticas públicas a partir de las decisiones públicas condicionadas por las dinámicas entre actores implicados y sectores beneficiarios. Han sido muy útiles *los conceptos de crisis, bloque histórico, hegemonía y el papel de los partidos políticos tomados de A. Gramsci*, para poder comprender las dinámicas de dominación y hegemonía de diferentes actores y grupos sociales en los diferentes modos de gobernación y políticas públicas, pero en especial, en las de nueva gobernanza.

En el capítulo 2: Guía teórica de la tesis, se explica lo esencial de estas teorías y su utilidad para comprender la complejidad de las políticas públicas de nueva gobernanza.

0.3.2.2. Principales conceptos

Se han definido los conceptos clave gobernanza y su modalidad de gobernanza democrática o nueva gobernanza pública como un modelo de gobernación, especificando sus características diferenciadoras, con el uso de los ideales tipo weberianos. Dados los distintos significados en que se utiliza el término, en el lenguaje político al uso, y las diferentes orientaciones ideológicas que se dan al mismo, ha sido necesario ir a buscar su origen contemporáneo, su evolución, identificar las diferentes interpretaciones y formular su definición. Una definición que pretende ser clara y coherente con la línea teórica iniciada especialmente por Koiman y Mayntz en mitades de los 90.

Asimismo, se han definido y diferenciado los conceptos: gobiernos-tipo, modos o modelos de gobernación y sistema de gobernación. Es, en conjunto, una conceptualización innovadora que me ha ayudado a comprender la evolución de un sistema de gobernación concreto como es el Ayuntamiento de Barcelona, y las dificultades de los nuevos modos de gobernación, tanto la nueva gestión pública como la gobernanza democrática, para abrirse camino como modelos de gobernación referentes o incluso hegemónicos.

En el capítulo 3: Sistema conceptual, se especifican los conceptos citados y se distinguen entre ellos. También se diferencia el concepto de gobernanza con gobernación, gobernabilidad y buena gobernanza. En este capítulo, a su vez, se definen las principales funciones del gobierno local y cómo se articulan entre ellas para dar lugar a tres gobiernos-tipo, entendidos como tipo ideal de M. Weber, y se señalan las características singulares de cada uno.

0.3.2.3. Descripción de los modelos o modos de gobernación

El capítulo 4: Los modos de gobernación en democracia, se describen los tipos ideales de los modos de gobernación en democracia de los gobiernos urbanos. Se proponen las características de los tres modelos de gobernación conocidos hasta hoy:

- El modelo burocrático-administrativo o funcional.
- La nueva gestión pública o gobernación empresarial.
- La gobernanza democrática o nueva gobernanza pública.

La descripción, que se hace en función de las variables que a continuación se señalan, constituye una aportación propia del trabajo:

- Función o rol predominante en relación a la ciudadanía.
- Tipo de gestión característica.

- Principales valores.
- Visión de la calidad en la gobernación de la ciudad.
- Rol que juega el ciudadano.
- Rol que juega la sociedad civil y las empresas.
- Rol del político.
- Mecanismo de control de la gobernación.

0.3.2.4. Las bases de la gobernanza democrática

En el capítulo 5: Las bases de la gobernanza democrática, se profundiza sobre este modo de gobernación identificando las bases o los factores clave en los que se asienta su modo de gobernar. Se describen las siguientes bases:

- La concepción de "lo público".
- La ciudadanía activa.
- La buena administración relacional.
- La institucionalidad democrática.
- La gestión institucional y no empresarial del gobierno local.

0.3.2.5. La clasificación de las políticas públicas a partir del modo de gobernación

Una vez definido y clarificado el aparato conceptual anteriormente señalado, quedaba abordar el significado en el marco clasificatorio de los análisis sobre las políticas públicas, de una nueva variable clasificatoria a partir del modo de gobernación. Es decir, una clasificación en función de cómo se organiza una política en función de la tipología de relaciones que establece con los actores en las diferentes etapas del proceso de elaboración, y específicamente de la toma de decisiones. Es un análisis en

el que predomina el cómo se gestionan las políticas sobre los contenidos de las mismas, y los impactos en el progreso social o económico o en la sostenibilidad de las mismas, aunque estos contenidos y resultados se encuentren claramente entrelazados.

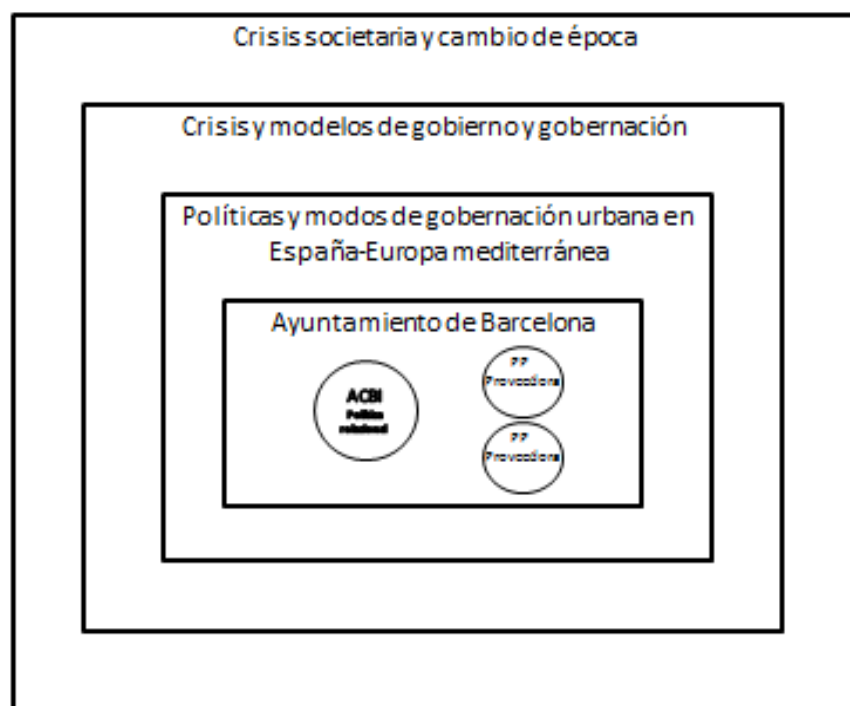
Para ello, en el capítulo 6: El enfoque de las políticas públicas desde la perspectiva del modo de gobernación, se describen sucintamente los distintos modelos de análisis, en especial los modelos del proceso inaugurado por Laswell, y seguido por Easton, Brewer y tantos otros. También el modelo inaugurado de Sabatier centrado en los impactos económicos y sociales de las políticas públicas. Mención especial merece la perspectiva abierta por Lindblom, y ampliada y profundizada por Dente y Subirats entre otros destacados autores como el caso de Q. Brugué y R. Gomà en nuestro entorno inmediato, que analizan las políticas públicas a partir de las interacciones y los conflictos entre actores.

El capítulo concluye que el análisis de las políticas por los modos de gobernación es una perspectiva complementaria y, en el caso de quién suscribe, la plasmación de un modo de producir una política pública se encuentra directamente vinculada con el sistema de interacciones y conflictos entre actores y sectores de ciudadanía, que además ayudan a entender la tipología realmente utilizada en la elaboración y gestión de una política pública concreta.

0.3.3. Etapa 3: estudio de entorno, la evolución de los sistemas de gobernación del Ayuntamiento de Barcelona

Para entender las políticas de nueva gobernanza del Ayuntamiento de Barcelona, y en especial el ACBI, y comprender su lógica interna y el entorno que las condiciona, ha sido necesario comprender la evolución de los sistemas de gobernación acontecidos en el Ayuntamiento. Pero, a su vez, dicha evolución de los sistemas de gobernación es una respuesta a los diferentes entornos sociales y económicos del entorno en

que se inserta la ciudad. El estudio ha partido del siguiente esquema:



Por tanto, para realizar este trabajo se ha hecho un doble análisis: Los entornos económicos, sociales y de gobernanción a nivel global y europeo mediterráneo, y el análisis del sistema de gobernanción.

En relación a los primeros, quien suscribe ha publicado un libro específico sobre las ciudades y el cambio de época, que ha sido publicado en octubre de 2016⁴ y que contiene en buena medida estos análisis. En relación a los sistemas de gobernanción, durante este curso se ha estudiado la bibliografía adjunta sobre el tema y los planes de actuación municipales, y se han realizado 6 entrevistas específicas con responsables políticos y gerenciales del Ayuntamiento, cuyo resultado se ha redactado en el capítulo 7. En dicho capítulo se diferencian cinco etapas desde la perspectiva de la gobernanción de la ciudad:

⁴ Pascual Esteve, J.M. **Las ciudades ante el cambio de era: la nueva gobernanza urbana**. (Barcelona, ed. Hacer, 2016)

- 1979-1987. La reforma administrativa. El intento de modernización del modelo racional- administrativo.
- 1988- 1992. La necesidad de cambiar el modo de gobernación. El inicio de la transición al modelo gerencial.
- 1993-2006. La implantación del modo gerencial o new management: la calidad y la eficiencia en la gestión.
- 2007- 2015. El modo gerencial de proximidad y la crisis.
- 2015- ¿La transición hacía una nueva gobernanza?

0.3.4. El Planteamiento y redacción de la investigación de campo

En los capítulos 8, 9, 10, y el capítulo dedicado a las conclusiones y recomendaciones para la acción, se redactan los resultados del trabajo empírico. Son los capítulos que se destinan a describir los principales análisis y los resultados del análisis del estudio de caso, el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva (ACBI), en el marco de los sistemas de gobernación del Ayuntamiento de Barcelona y de otras políticas de gobernanza promovidas por el mismo Ayuntamiento. El orden de exposición de la tesis coincide con el desarrollo de la investigación en base a las etapas propuestas y aprobadas en los dos informes anuales presentados sobre el proyecto de tesis. Se ha tratado de concentrar en los primeros trimestres más esfuerzos en la parte metodológica y teórica conceptual y en la recogida de datos que en su análisis propiamente dicho, puesto que la parte conceptual era necesaria para poder acometer la clasificación y el análisis de los datos recogidos, para poder llegar tanto a unas conclusiones y las recomendaciones para la acción de promover políticas de coproducción o de nueva gobernanza pública.

En el capítulo 8 se analizan las políticas de nueva gobernanza pública iniciadas en el Ayuntamiento, señalando que en sus orígenes cumplían mayoritariamente con las características convenidas de una política de nueva gobernanza pública, pero

posteriormente perdieron estas características. Es de señalar que estas políticas continúan en el año 2015, pero no como políticas que puedan clasificarse de gobernanza de redes, aunque en el Proyecto Educativo de Ciudad, y el Plan Estratégico del Área metropolitana se observe el renacer de una voluntad de revitalizarlos en esta dirección. En el capítulo se identifican los factores positivos que han aportado estos planes, así como las variables que han incidido en su “desnaturalización” como política de nueva gobernanza.

En el capítulo 9 se describe ampliamente el ACBI como política pública tal como existe a finales del año 2016. Los actores y sectores de ciudadanía que intervienen, sus características organizativas y su funcionamiento, la elaboración de sus contenidos, la gestión de redes, su financiación, la evaluación y reprogramación de las estrategias y planes, así como los espacios dirigidos a fortalecer el capital social en la ciudad. Desde sus inicios en el Plan Integral de Servicios Sociales, si bien con importantes oscilaciones, el ACBI se ha ido desarrollando con las características de nueva gobernanza pública, hasta llegar a ser una política referencial no sólo del área de Derechos Sociales, sino del conjunto del Ayuntamiento a partir del año 2014 con la aprobación de su estrategia compartida, y en la actualidad, en especial, por su encargo de desarrollar una estrategia de reducción de las desigualdades sociales para una ciudad inclusiva que abarca al conjunto de actores de la sociedad civil, los movimientos sociales de defensa de derechos sociales, y todas las áreas municipales con proyectos que se supone que inciden en la inclusión social.

En el capítulo 10, se describe la historia del ACBI en sus etapas, identificando las fases de recesión y de progreso. A partir de las entrevistas en profundidad y del análisis a doble vuelta con el pase de un cuestionario con las variables que han incidido tanto obstaculizando como favoreciéndola. Es de interés el conocer que gran parte de las variables/obstáculos identificadas se explican a partir de las dificultades de prosperar al estar inserto el ACBI en un sistema de gobernanza que intentaba reproducir de manera ampliada el modo de gobernanza gerencial. Pero no todas, algunas de ellas, se explica, son consecuencia de ser una política innovadora en lo organizativo y en la gestión pública. Por otra

parte, las variables/facilitadoras se explican fundamentalmente porque el ACBI se fortaleció en las fallas o defectos de reproducción del modelo gerencial, como modo de gobernación dominante, y pudo avanzar por la estrategia simbiótica con el modo gerencial, proporcionando éxitos allí donde este modo de gobernación, encontraba serias dificultades para obtener resultados.

En el capítulo 11, o de conclusiones y recomendaciones, se señalan éstas a partir de las variables identificadas y su impacto obstaculizador o facilitador de la política de nueva gobernanza. Finalmente se señalan también las recomendaciones de criterios de actuación a utilizar, y metodologías de trabajo, extraídas del ACBI, para poder desarrollar con mejores garantías, visto tanto el análisis del ACBI como de las otras políticas analizadas, las políticas de nueva gobernanza en contextos adversos.

0.4. Aportaciones de la Tesis

0.4.1. La tesis en el marco de los análisis de las políticas públicas

En el estudio de las políticas públicas locales no es habitual enmarcarlas en el contexto de los tipos de gobierno y modos de gobernación que las generan. Se estudian las políticas públicas a partir de las fases de: elaboración, implementación y evaluación en una perspectiva de mejora de su formulación y gestión por parte de la administración pública a la que se considera la responsable tanto de su elaboración como de su gestión, al entenderse que la política pública es una responsabilidad exclusiva de la administración, y que se enmarca en las competencias y recursos propios de dicha administración pública. Una segunda perspectiva de estudio considera las políticas públicas como variable independiente, es decir, se centran en los impactos económicos, sociales o institucionales que ha tenido dicha política. Un tercer enfoque analiza la política pública como variable dependiente, es decir, se centra en los aspectos estructurales o/y en las redes de conflicto y colaboración entre

actores que se encuentran en el origen, formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas.

El enfoque que se presenta es a la vez diferente y complementario a los anteriores. Diferente porque no circunscribe como las tres anteriores la política pública a la responsabilidad de la administración y sus las competencias legales y recursos de la administración pública, en este caso local, sino que entiende público como "polis", en el sentido aristotélico, es decir la ciudad que se construye, asimétricamente a partir de las relaciones de colaboración y conflicto entre los actores, en una situación económica, social e institucional determinada. Y, la administración pública, no sólo entiende de competencias, sino también de incumbencias, es decir que la administración debe perseguir la realización de aspiraciones y satisfacción de las necesidades económicas y sociales de la población sean o no de su competencia.

Por tanto, los recursos a utilizar para responder a los objetivos de la política pública no serán sólo los de la administración, sino que el recurso será el conjunto del territorio; es decir el del conjunto de actores que decidan cooperar con sus propios recursos ya sean financiados privadamente o por otra administración distinta a la local, y también su capacidad de influir en otras administraciones y actores de otros ámbitos territoriales. Por otra parte, y muy directamente ligado a lo anterior, se suma al análisis de las políticas públicas la perspectiva del modo de gobernación de la administración territorial.

El rol de la administración y de los otros actores, que intervienen en una política pública, será diferente, si nos encontramos en una tipología de gobierno que se centra prioritariamente en la provisión de servicios, y utiliza el modo de gobernación denominado: nuevo management público o modelo gerencial, es decir, que introduce la gestión empresarial privada en la administración pública; del papel de la administración en un gobierno relacional, cuyo modo de gobernación sea la gobernanza democrática basado en la gestión de las interdependencias entre actores en un marco de calidad democrática. De este modo, en una política pública, podemos distinguir la tipología en la configuración de las relaciones entre

los actores en el proceso de elaboración y gestión de dicha política, de los contenidos que dependerán de la situación en la que se quiere incidir, y de la accesibilidad a recursos, y de las relaciones contradictorias o conflictivas entre los actores.

En función del modo de gobernación se configuran de manera distinta los procesos y las etapas de una política pública, y muy en concreto las relaciones y responsabilidades entre los actores, en cada una de ellas, así como las metodologías y técnicas que se utilizan para su formulación y gestión, puesto que los modos de gobernación se basan en visiones diferentes de la política y de sus recursos.

El enfoque es complementario, porque la opción por un modo de gobernación, y por los contenidos de una política pública depende tanto de los condicionantes estructurales como por las relaciones y las redes de actores en presencia en el ámbito de la política pública que se trate. Las aportaciones de los diferentes enfoques de análisis de las políticas públicas, antes señalados: el de fases, el de evaluación del impacto, y especialmente el del conflicto de actores son perfectamente integrables en esta perspectiva. Puesto que las políticas públicas, sea cuál sea el modo de gobernación a partir del que se formulen, son analizables desde estos factores.

El trabajo de tesis, tiene una doble vertiente de investigación y acción: Investigación, porque se ha tratado de identificar las distintas tipologías de tipos de gobierno y, en especial modelos de gobernación, y a partir de aquí de las características típicas o ideales de las políticas de new management o modelo gerencial y de nueva gobernanza o gobernanza democrática. Con este bagaje, se analizan un estudio de casos de políticas públicas de nueva gobernanza del Ayuntamiento de Barcelona, el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva (ACBI) como caso emblemático de política pública en nueva gobernanza, para identificar las características concretas de esta política, y en especial hasta qué punto son percibidos y realizados los cambios en el rol de los actores, en especial de la administración y el personal funcionario, y las entidades del tercer sector social en relación a las tipologías de las políticas públicas, y cuáles son las dificultades u obstáculos, así como las ventajas en asumir el cambio de rol.

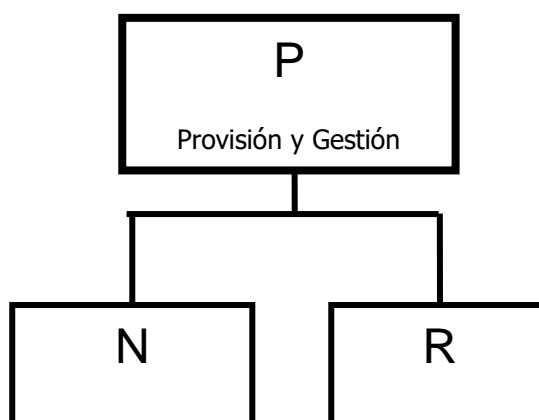
Acción, porque se formulan unas estrategias y bases metodológicas de intervención para facilitar el proceso de cambio de rol de la administración pública específicamente, pero también de los otros actores desde un modelo de política pública gerencial o "new management" al modelo de política pública en nueva gobernanza pública o gobernanza democrática.

0.4.2. La aportación académica de la tesis: la identificación de tipos ideales de gobierno, modos de gobernación y políticas públicas

El trabajo se asienta en una base teórica innovadora: la distinción entre modelos o tipos de gobierno, y modos de gobernación local. Para ello se identificarán y justificarán las tres funciones esenciales en las que todo gobierno local en democracia ejerce en relación a la ciudadanía: La función legal o normativa: N, la función de provisión y gestión de servicios: P, y la función relacional: R (consulta, participación, colaboración)

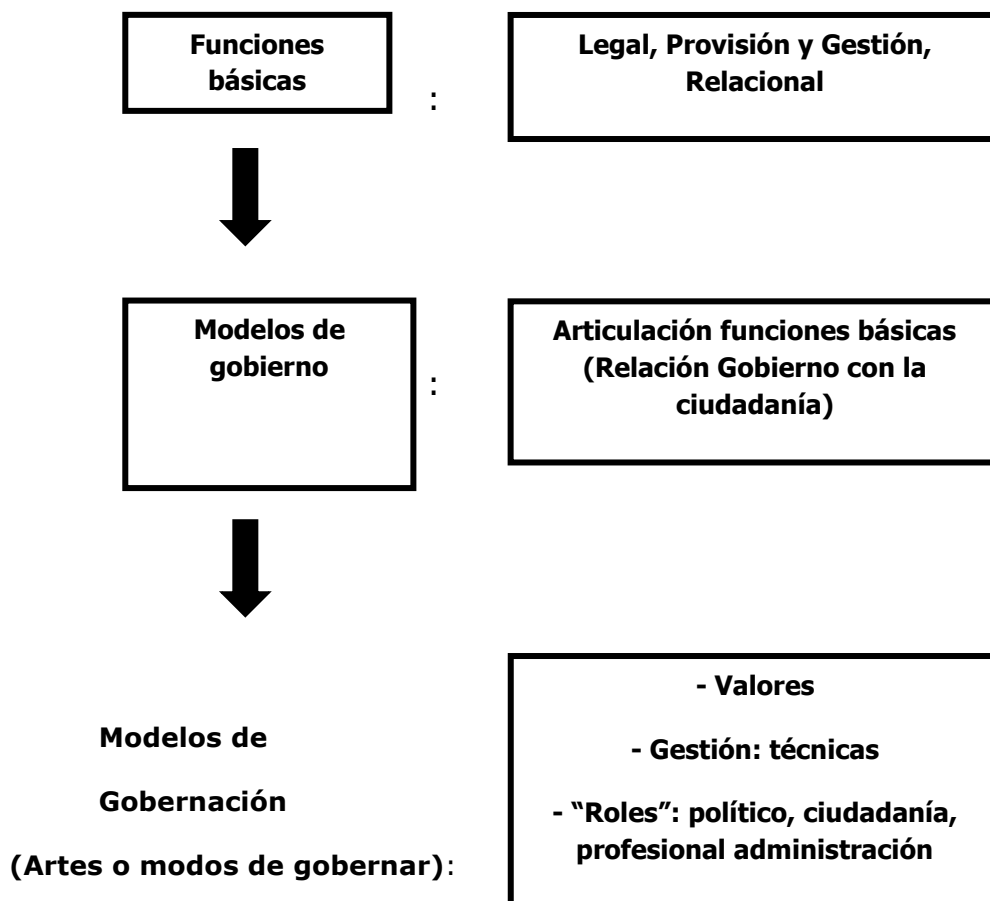
Los tipos de gobierno se diferencian en base a que función adquiere el papel predominante o hegemónico y estructura en torno a ellas, por ejemplo, en el tipo de gobierno proveedor y gestor, la estructura de las funciones es la que se expresa en el esquema I:

Esquema I: articulación de funciones en gobierno proveedor y gestor



Los modos de gobernación se diferenciarán en el modo en que un gobierno-tipo gestiona las tres funciones, y en especial la función dominante. Así dentro del modelo tipo proveedor y gestor, se puede gestionar la provisión de servicios a través del modo burocrático con las reglas de funcionamiento tradicionales de los funcionarios o a través del new management público o modo de gobernación gerencial, consistente en la introducción de los modelos de gestión de las empresas privadas en la administración pública, o incluso a través de la gobernanza corporativa en que las empresas y las grandes corporaciones asumen las tareas que tradicionalmente eran propias de la administración.

Esquema II: articulación de funciones, modelos de gobierno y de Gobernación.



Para diferenciar tanto los tipos de gobierno, como los modelos de gobernación se ha utilizado la metodología de tipos ideales,

formulada por Max Weber, y que tan importantes resultados ha dado a la ciencia política, como por ejemplo en A. Lipjhart al analizar los modelos de democracia o S. Verba en los modelos culturales. La técnica y su utilidad para la tesis, que veremos con mayor detalle en el capítulo 4, consiste en identificar las características claves de los ideales-tipo especificando para cada tipo sus características en su estado más puro o ideal. Teniendo en cuenta que, los ideales tipo no tienen que existir en la realidad, sino que tienen la ventaja de servir de comparación con los casos reales, para comprender cada caso a que tipo responde de manera predominante, y así entender su funcionamiento, sus contradicciones, y poder desarrollar políticas para cambiarlos o fortalecerlos.

Los modelos tipo de gobierno y sus características definitorias son:

CUADRO I: GOBIERNOS-TIPO EN DEMOCRACIA (Relación entre gobierno y sociedad)

Gobierno-Tipo Elementos definitorios	Gobierno Garante o racional legal	Gobierno Proveedor y Gestor	Gobierno Relacional
Relación estructurante con la sociedad civil	Garante /regulador normativo	Proveedor de fondos públicos para infraestructuras y servicios	Organizador colectivo del desarrollo
Modos o modelos de Gobernación	Burocrático	Burocrático (1ª etapa) Gerencial (2ª etapa) y gobernanza corporativa.	Modelo gerencial y gobernanza corporativa (fase inicial) Gobernanza Democrática (2ª etapa)
Papel del Ayuntamiento en el modelo de Administración nacional	Subordinado	Secundario	Protagonista

Fuente: elaboración propia, inspirado en J. Alguacil (2006), R. Gomà (2003).

Los modos o modelos de gobernación están constituidos por las características más importantes y diferenciadoras del sistema de

gestión, de los tipos de gobierno. Nos permiten comprender mejor las relaciones que se establecen entre el gobierno y la ciudadanía en la gobernación de la ciudad, y por ello las tipologías de políticas públicas se relacionaran directamente con el modo de gobernación y el tipo de gestión que desarrollan. Los modos de gobernación, como es propio de la metodología de tipos ideales, se definen a través de unas características o variables, que cambian en función del modo de gobernación en el que actúan. Los modos de gobernación más importantes en ciencia política son: Burocrático, New Management o Gerencial, Nueva Gobernanza o Gobernanza Democrática⁵.

El siguiente cuadro sintetiza las características de los modelos de gobernación:

CUADRO II: MODELOS DE GOBERNACIÓN EN DEMOCRACIA: principales características

Modelos de Gobernación	Modelo burocrático	Modelo Gerencial	Modelo (Relacional) Gobernanza Democrática
Características Variables			
Función o dimensión estructurante de actividad del gobierno	Normativa / Legal	Provisión y Gestión de equipamientos y servicios	Relacional
Tipo de gestión predominante	Gestión basada en procedimientos administrativos.	Gestión Empresarial por productividad o resultados	Gestión de redes sociales o relacional (construcción colectiva del desarrollo humano)
Principales valores de gobernación	Legalidad, Objetividad Equidad	Economía Eficacia Eficiencia	Confianza Compromiso Colaboración
Visión de la calidad en ejercicio de gobierno	Fiabilidad y confiabilidad de los procedimientos	Satisfacción del cliente y usuario	Fiabilidad y confiabilidad en la generación de capital social
Rol del Ciudadano	Administrado	Demandante-pasivo: cliente o usuario	Demandante-activo: cooperador y corresponsable
Rol Asociaciones y	Solicitante	Solicitante, contratista	Solicitante, contratista externo, cooperador y

⁵ (Ver S.P. Osborne 2007, J. Prats (2005)

Empresas		externo y cooperador	corresponsable
Rol del Político	Promotor normativa	Proveedor de servicios/ gerente	Líder de la Construcción social del interés general (organizador colectivo)
Mecanismo de control de la gobernación	Adecuación a normativa de procedimientos. (jerárquico)	Productividad/quasi-mercado (gerencial)	Calidad de las redes de interdependencia/capital social (liderazgo/negociador)

Fuente: elaboración propia, inspirado en J. Alguacil (2006), E.H.Klijn (2005) R. Gomà (2003), J. Prats (2005).

Es de señalar, también, la comprensión de una gobernación concreta en un momento dado realizada por un gobierno local específico, como sistema de gobernación. Entendiendo por sistema de gobernación una totalidad concreta e histórica formada por conjunto de modos de gobernación (identificados por tipos ideales) articulados en el que uno de ellos tiene un papel predominante en el sistema de gobernación.

Una aportación teórica, singular del trabajo, en relación a las políticas públicas, será el establecimiento de los dos diferentes tipologías de políticas públicas en el interior de los dos principales modelos de gobernación: el new management o gerencial, que es el modelo dominante, hoy en Europa, y América Latina; y la new gouvernance o gobernanza democrática, que se considera un modo de gobernación alternativo (J. Brugé, A. Cerrillo, R. Gomà, J. Kooiman, S. P. Osborne, J. Prats, J. Subirats.) No se escoge la política pública burocrática puesto que el modelo de gobernación burocrático no constituye, en la actualidad, un modelo referencial, para la gobernación local en nuestro entorno en el que basar la acción del gobierno local. Los modelos de Política Pública, también se realizarán con la metodología weberiana de tipos ideales, y se construirán atendiendo a las diferentes características que adquieren, en cada modelo, las distintas variables definitorias de una política pública, y en especial:

- Inclusión en Agenda.
- Participación Actores en Elaboración, Aprobación.
- Provisión y Gestión.
- Evaluación y Reprogramación

Los tipos ideales de política pública, se sintetizan en la siguiente tabla:

Características	Política Pública New Management (PPNM)	Política Pública Nueva Gobernanza (PPNG)
Agenda Pública	La agenda pública se considera el gobierno/administración pública, <u>la decisión de incluir un tema en la agenda es en última instancia del gobierno</u>	Por pública se entiende lo que es común tanto a los actores con capacidad operativa en el tema sean privados o públicos propiamente dicho. <u>La inclusión en la agenda pública será una decisión compartida</u> entre todos los actores en presencia
Participación sociedad civil	<u>Es de tipo consultivo/deliberativo</u> para elaborar una política gubernamental, ya sea fruto de una reivindicación de los actores o de una opción voluntaria del gobierno	<u>Está orientada a la articulación de compromisos mutuos y acciones concertadas</u> entre sector público y privado sea este mercantil o no
Aprobación	La política pública, en todas sus etapas, se aprueba en el plenario municipal o equivalente	Se aprueba, cada una de las etapas, en un espacio común de coordinación público-privada o ciudadana
Provisión de recursos.	La provisión de recursos procede del <u>presupuesto público</u> (administración)	Es de provisión de recursos <u>públicos y privados</u>
Gestión de recursos	<u>Es de responsabilidad de la administración</u> que gestiona a través de mecanismos de mercado (contratación externa) y técnicas de gestión a imitación del sector mercantil	<u>Es una gestión en red</u> de los programas y proyectos de la política pública
Evaluación	Basada en <u>sistema de indicadores</u> de productividad o de outputs	Basada en <u>indicadores de impacto</u> en la ciudad o de entorno
Reprogramación	<u>La decisión en última instancia es del gobierno</u> al igual que la reprogramación	Es una <u>decisión colegiada</u> pública y privada. La reprogramación es compartida entre los actores

0.4.3. Importancia social de la tesis: contribución a la gestión pública

A consecuencia de la crisis de las haciendas locales no pocos ayuntamientos cuestionan que su rol prioritario sea el de proveedor de servicios, dado que constatan que por mucho que mejoren la gestión de los recursos, éstos cubren cada vez menos la demanda de servicios de la ciudadanía, debido tanto al factor coyuntural de crisis económica como de cambio de era hacia la nueva sociedad del conocimiento o sociedad red, que genera tanto nuevas necesidades como una nueva manera de gobernar más propia de la nueva percepción de ciudad interdependiente o red. Pero por otro lado, son pocos los ayuntamientos que deciden innovar su modo de gestionar las políticas públicas para mejorar el impacto de las mismas, y los que lo hacen se encuentran en la situación en que lo nuevo se está construyendo y lo antiguo no sólo no ha desaparecido, sino que tiene un posicionamiento predominante en el modo de gobernación, por tanto a las dificultades de percepción del nuevo rol se suman los obstáculos de desarrollarlo en una institución habituada a trabajar en moldes e instrumentos no relacionales.

La identificación de los cambios en el papel de la administración, y de los otros actores a nivel de cambio de modelo tipo de políticas públicas. Contrastados con:

- Los cambios de rol percibidos y no percibidos por la administración y los funcionarios, y el resto de actores que intervienen en las políticas públicas relacionales, y,
- Los obstáculos y ventajas percibidos para ejercer el nuevo rol.

En su conjunto, nos darán los inputs necesarios para identificar las bases de estrategias e instrumentos de intervención para que los distintos actores, y en especial la administración, puedan avanzar en el proceso de transición y fortalecimiento de las PPNG. Con lo que la tesis tendrá una dimensión práctica basada en un análisis en profundidad.

En el último capítulo de la tesis se recogen los criterios de actuación y las metodologías que, fruto del análisis del ACBI y de las otras políticas de gobernanza del Ayuntamiento de Barcelona, se consideran adecuadas para desarrollar la nueva gobernanza pública.

Capítulo 1. Metodología e instrumentos

En este capítulo se expone y justifica la metodología escogida: tipos ideales y estudio de caso fundamentalmente, y se explicitan las garantías de científicidad de la misma basándose en los principales metodólogos de las ciencias, y en particular de las ciencias sociales.

La metodología ha sido escogida en función de la pregunta y las hipótesis de investigación que se relacionan con los cambios en el rol de la administración, en una política pública innovadora de nueva gobernanza, el ACBI, sobre la que existen pocos casos conocidos que estén consolidados. También para poder identificar metodologías e instrumentos que faciliten la gestión de los cambios que la administración requiere para estar plenamente alineada en una política pública de nueva gobernanza. Por todo ello, se ha escogido la metodología de Max Weber de tipos ideales, y la técnica de investigación cualitativa: estudio de casos.

1.1. Los tipos ideales

El cambio del papel de la administración de una PPNG (Política Pública de Nueva Gestión Pública) a otra PPGD (Política Pública de Gobernanza Democrática) nos exige definir bien las características singulares de estas políticas, y el modo de gobernación y el tipo de gobierno al que responden. Es por ello que necesitamos construir modelos para diferenciar unas de otras. Estos modelos no pueden ser ni un promedio de las características de ambas políticas que existan en la realidad, ni una suma de las características comunes de unas u otras políticas, puesto que tenemos muy pocos ejemplos de PPGD, ni tampoco políticas públicas que hayan asumido su identificación con la PPNG. Necesitamos, por tanto, construir unos modelos teóricos que diferencien de manera nítida las políticas, para luego compararlos con las políticas públicas realmente existentes, para poder conocer a posteriori a qué modelo teórico responden mejor, y poder identificar los elementos que tienen que cambiar de una política a otra, Por otra parte, lo que nos

interesa es identificar los mecanismos causales que generan una PPGD y un cambio en el papel de la administración, así como comprender tanto las razones y motivaciones del cambio, como los efectos que producen, e identificar los obstáculos y facilidades para adquirir el nuevo rol. Es en esta dirección que la metodología de tipos ideales es muy adecuada debido a sus características metodológicas señaladas por el propio Max Weber, especialmente en su obra: "La "objetividad" del conocimiento en la ciencia social y en la política social"⁶ y también en su ensayo: "Sobre algunas categorías de la sociología comprensiva". Las características a destacar de la metodología weberiana son:

- Un tipo ideal es una construcción teórica que funciona como un concepto límite completamente ideal (no existe como tal en la realidad), se construye distinguiendo analíticamente determinadas características relevantes de un fenómeno concreto, y de la elección y acentuación de varias de las características de dicho fenómeno histórico cuyas causas y efectos se van a investigar.
- La función del tipo ideal es compararlo con el fenómeno realmente existente cuya significación cultural se está investigando; y nos permita decir si una determinada realidad se aproxima o se aleja del ideal tipo, y de este modo entender sus mecanismos causales.
- La principal aportación de los tipos ideales es su gran valor heurístico para la investigación y para la sistematización. En efecto, la función específica de los tipos ideales y su comparación con los fenómenos reales es ayudar a comprender y a generar hipótesis interpretativas sobre el funcionamiento y la evolución del fenómeno concreto. También sirve a la investigación por su gran aportación a la sistematización que permite la realización de clasificaciones para una multitud de fenómenos individuales.
- Los tipos ideales permiten la atribución de imputaciones causales a fenómenos individuales, y de manera indirecta sobre fenómenos culturales. Es decir, un análisis concreto de una individualidad nos permite generar hipótesis sobre otros fenómenos de similares características, pero no establecer leyes puesto que los fenómenos son individuales y complejos por las múltiples variables que inciden en su individualidad concreta e histórica.

⁶ Estos estudios están recogidos en Weber, M. **Estudios sobre metodología sociológica**. (Buenos Aires, ed. Amorrortu, 2013).

Es decir, que la validez de un tipo ideal vendrá dada por la capacidad de comprensión, es decir la adecuación a las causas y efectos identificados de la evolución de un fenómeno. Esta metodología no trata de buscar leyes o causas históricas o variables independientes que impacten de manera universal en los fenómenos. Lo importante para la validez del uso de tipos ideales para la interpretación científica, no es tanto acertar en las predicciones sino saber comprender la complejidad de un fenómeno individual o cultural (general), y entender adecuadamente su evolución, es decir, interpretar conforme los hechos/datos acontecidos, y la subjetividad de los actores que intervienen la evolución del fenómeno.

Para la construcción de tipos ideales con garantías interpretativas ex ante, se precisa, como ya señaló Max Weber, de una condición esencial: disponer de una buena teoría previa, sustentada en observaciones empíricas de casos, que sirva de guía para identificar la relevancia de las características definitorias del tipo ideal, en base a sus principales enfoques y tesis argumentales y explicativas.

La teoría de la que parto, y posteriormente se explicará, es el neo-institucionalismo, en especial el denominado histórico, y fundamentalmente los trabajos sobre nueva gobernanza o gobernanza democrática desarrollados por esta corriente de pensamiento.

1.2. Los estudios de caso

1.2.1. La elección de un estudio de caso: ventajas e inconvenientes

Atendiendo a las "virtudes" de los ideales tipo, los estudios en ellos basados han dado origen a dos grandes corrientes que han utilizado los estudios de caso. La investigación basada en una o pocas unidades o fenómenos individuales, como es el caso del propio Weber en el estudio de la economía artesanal medieval y la ética calvinista y el espíritu del capitalismo, o el de R. Michels y el estudio del partido socialista como caso crítico, por citar los más clásicos, y la investigación comparativa basada en múltiples unidades. Un buen ejemplo es la conocida y referencial investigación comparativa de A. Lipjhart "Modelos de Democracia", en el que identifica dos tipos ideales de

democracia, el modelo Westminster (mayoría absoluta) y el modelo Consensual (sistema proporcional), a partir de la definición de las características más relevantes de estos modelos ideales, hace una clasificación de 36 democracias del mundo, y aplica una serie de variables para conocer qué tipo de democracia funciona mejor.

Para este trabajo no disponemos de una muestra accesible suficiente de políticas públicas de nueva gobernanza a la que podamos acceder, por ser una política innovadora, y a excepción del ACBI, difícilmente consolidadas para poder identificar cambios en el rol de la administración. Sólo disponemos, en este planteamiento, de una primera aproximación de tipos ideales de políticas públicas que debemos elaborar y caracterizar con mayor precisión, para poder identificar con claridad el papel de la administración en las políticas públicas, y en especial de las PPGD.

El estudio de caso nos servirá para construir una mejor teoría, y un mejor tipo ideal de la PPGD, y en especial del papel de la administración en la misma. En este sentido, vale la pena citar a Jh. Galton⁷ para quién no sólo el estudio de caso debe partir de una teoría sino que “los estudios de caso sirven para construir una teoría mejor”, y esto ocurre porque, como señala H. Eckstein⁸, “el propósito de la aplicación disciplinada de teorías (en nuestra perspectiva bajo la formulación de ideales tipo) obliga a uno a exponer las teorías de forma más rigurosa de lo normal, siempre y cuando esté destinada a mostrar que la teoría válida impone una interpretación particular del caso y excluye otras”.

Por todo ello, necesitamos comprender de manera sistemática el funcionamiento de la administración en un caso individual paradigmático o ejemplar de política de Nueva Gobernanza y compararlo con otros casos de política pública, en especial de New Management del mismo contexto histórico e institucional, el Ayuntamiento de Barcelona 2005-2014, para identificar con mayor claridad sus características o variables más relevantes e identificadoras y su funcionamiento (lo que nos permitirá reducir el número de variables aleatorias y ocultas que se producen al considerar casos de contextos socio-culturales y territoriales muy alejados). También nos permitirá entender mejor las diferencias

⁷ Walton. Jh. (1992:129). Cita extraída de la Guía de Estudios: Métodos de Análisis Cualitativo (Barcelona, UOC, 2014)

⁸ Eckstein, H. (1975:103). Cita extraída de la Guía de Estudios: Métodos de Análisis Cualitativo (Barcelona, UOC, 2014)

entre el rol de la administración, sus ventajas e inconvenientes, y cómo y porqué se producen, lo que nos facilitará hacer unas hipótesis sobre la evolución de los cambios en las relaciones y en el papel de los actores intervinientes, en especial la administración, en las políticas públicas del Ayuntamiento de Barcelona y las variables independientes que influyen, y como caso "paradigmático" podrán ser tenidas en cuenta en otras experiencias de políticas públicas de nueva gobernanza que puedan desarrollarse.

Una vez efectuada esta tarea, y en el caso de generarse nuevas experiencias de PPGD, como pronostica quién suscribe, se podrá hacer un estudio comparativo de caso sobre múltiples unidades, y, como en el caso de Lipjhart, evaluar el tipo de política pública que es más eficaz.

Nuestro trabajo, si bien tiene en cuenta cuatro casos o unidades de políticas públicas de nueva gobernanza, se centra fundamentalmente en una sola unidad: el ACBI en tanto que política innovadora y consolidada. Los otros casos son complementarios y tienen la funcionalidad de permitirnos identificar con mayor claridad el tipo de cambio concreto de política de nueva gobernanza, y en especial de las relaciones entre los actores en un contexto institucional del Ayuntamiento de Barcelona dominado por el modo de gobernación gerencial. El ACBI es el caso principal y organizador de las distintas comparaciones, y sin duda el caso sobre el que descansarán las generalizaciones analíticas a tener en cuenta en otras PPGD.

Si bien la metodología de estudio de casos puede ser cuantitativa o cualitativa, nuestra opción es claramente cualitativa, puesto que pretendemos con un estudio en profundidad de un solo caso, entender la dinámica de la política y el cambio en las relaciones entre los actores, en especial la administración pública, en la configuración de las distintas fases de la política.

Un estudio de caso denominado paradigmático, en terminología de B. Flyvberg⁹ en que también podría, en este caso, ser compatible con el estudio de caso extremo según terminología de dicho autor. Paradigmático en el sentido que puede establecer las características más relevantes de lo que puede ser el papel de la administración en una PPGD, y extremo o atípico porque nos puede revelar más información que la mayoría de otros

⁹ Flyvberg, B. "Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso" **REIS**, nº 106, (2004) pags. 44 a 50.

casos, dada la novedad y poca consolidación de la PPGD, el ACBI es un caso importante de un tema que no ha sido suficientemente estudiado; y precisamente por esto, no nos sirven las otras perspectivas del caso típico o medio, ni siquiera del caso crítico.

Ahora bien ¿Qué ventajas y limitaciones nos aporta el estudio de caso basado fundamentalmente en una unidad y complementado con pocas unidades para una comparación más comprensible?

Como afirma R.K. Yin, no existe "jerarquía" metodológica en las ciencias sociales. Cada método tiene sus ventajas e inconvenientes, y lo que distingue el uno del otro no es su mayor o menor nivel de cientificidad, sino el tipo de preguntas de investigación a las que responden y la naturaleza del objeto de estudio que pretenden analizar. En este sentido, como señala el mismo Yin, el estudio de caso es adecuado cuando la pregunta responde a la formulación del cómo o porqué; no requiere control sobre eventos de comportamiento (como es el caso del experimento) y se enfoca sobre eventos contemporáneos. Estas son precisamente las características de nuestro trabajo.

A su vez, como señala M.L. Small, los estudios de caso son particularmente relevantes para descubrir las variables que influyen en el proceso y a través de qué mecanismos se vinculan, lo que es justamente la intención del trabajo, descubrir qué variables independientes han influido en la inadecuación de un cambio en el papel de la administración en una política pública innovadora, y conocer cómo actúan en el proceso social e institucional objeto de análisis. Nuestro análisis consiste en encontrar los mecanismos causales (es decir identificar las variables independientes), no los efectos causales (el impacto de las variables independientes en N casos). Por otro lado, dos ventajas que señala J. Gerring de los estudios de caso son especialmente válidas en nuestro caso: la comparabilidad, puesto que comparamos dos tipos de políticas públicas e ideales tipo con unas políticas reales; y por otra parte sirve para poder profundizar en las inferencias descriptivas o analíticas, y no sirven para su generalización estadística. Es decir, no sirven para generalizar el caso, pero sí sirven para generalizar la teoría, el tipo ideal, o explicación comprensiva en la que se basan o ayudan a construir.

Por otro lado, los estudios de caso nos permiten conocer en su complejidad la articulación de las distintas variables independientes, tanto las que favorecen como las que dificultan el cambio de administración y en la concepción de las políticas públicas, por ello son una buena base para formular

metodologías en instrumentos de intervención que nos faciliten la gestión del cambio que es otra de las finalidades de la tesis.

La validez de los estudios de caso, al igual que de los tipos ideales weberianos, viene dada, ya lo hemos comentado, como la adecuación de la teoría o explicación a los hechos acontecidos o su evolución. La validez vendrá dada, como señala J. A. Maxwell¹⁰, por la exactitud o la credibilidad de una descripción, de una explicación, de una interpretación.

Las limitaciones más importantes que se atribuyen a los estudios de caso son su no representatividad y las dificultades de falsabilidad. Al disponer de una N pequeña no se pueden estudiar muestras representativas, por lo que no podemos extrapolar las conclusiones de los cambios del estudio de caso a todos los casos, ni al fenómeno en su generalidad. No obstante, como señala el reconocido metodólogo J. Gerring, un estudio de caso "debe entenderse como el estudio intensivo de un caso particular, con el propósito (al menos parcial) de echar luz sobre una clase más amplia de casos"¹¹. El estudio de caso es la "fuerza del ejemplo" que, según B. Flyvberg, está subestimada¹². Ahora bien, ¿cómo se puede generalizar a partir de un estudio de caso?

Señala R.K. Yin, que debemos distinguir entre generalidad estadística y analítica. La primera es obvio que no la proporcionan los estudios de caso, puesto que se necesita una muestra representativa. La generalización analítica se refiere a la expansión a otros casos de una teoría o una interpretación de los mecanismos causales que ha dado buenos resultados en comprensión de los fenómenos y en la interpretación de su evolución, y que se supone conducirá a resultados semejantes, no análogos, en otros casos. Es decir, no se trata de generalizar el caso sino la teoría o el modelo teórico/ideal en el que se basa, o que ayuda a construir. Esta es una práctica regular en ciencias naturales a partir de uno o varios experimentos; y en ciencias sociales es una práctica habitual; GAT. Alinson, P. Bourdieu, J.P. Carr, J. Jacobs y Warner y Lunt, entre otros muchos, la utilizan en estudios ejemplares que han proporcionado importantes modelos teóricos. Por tanto, en nuestro trabajo podremos generalizar no sólo el modelo ideal de política pública y cambio de rol de la administración, sino el modelo interpretativo del

¹⁰ Maxwell, J.A. *La modélisation de la recherche qualitative*. (Friburg, ed. Esitions Universitaires de Friburg, 1999) pag. 159.

¹¹ Ver Gerring, J. ob.cit. pag 20.

¹² Flyvberg, B. "Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso" en REIS, nº 106, (2004) pag. 44.

cambio de rol de la administración utilizado en el ACBI a otros casos, y los enfoques metodológicos e instrumentales para incidir positivamente en los mismos. Por otro lado, si dos o más casos se adecuan al mismo modelo interpretativo, y no a uno contrario, éste queda validado y sus modelos teóricos e interpretativos y los enfoques e instrumentos de gestión del cambio pueden ser generalizados a casos que respondan al tipo ideal de política pública de nueva gobernanza.

En relación a la falsabilidad, que es, según K. Popper¹³, la principal garantía de científicidad de una teoría, ha sido considerado un requisito que no puede cumplir un estudio de un solo caso o unidad al existir una estrecha conexión entre un caso y su contexto, por el que son difícilmente separables. Pero, a partir de lo señalado por la inferencia analítica, si podemos señalar la falsabilidad de una teoría o interpretación extraída de un análisis de caso, la teoría estará invalidada si encontramos un caso de PPGD en que no sea adecuada la explicación de los mecanismos causales (variables independientes identificadas), este sería el caso en concreto, de que las variables que obstaculizan y facilitan el cambio a las políticas de gobernanza democrática o del rol de la administración fueran totalmente diferentes, o bien que las variables independientes más importantes no influyeran en otros casos estudiados. De hecho, como señala B. Flyvberg¹⁴, el estudio de caso es muy adecuado para encontrar "cisnes negros", en alusión al famoso ejemplo de Popper al hablar de falsación de la tesis de que todos los cisnes son blancos. En esta misma dirección de la importancia heurística de los estudios de caso, señalaba W.I.B. Beveridge, considerado el principal promotor de las políticas públicas sociales del Estado del Bienestar, que los mayores descubrimientos en ciencias sociales se han hecho mediante observaciones intensas de casos más que utilizando la estadística a grandes grupos¹⁵.

En conclusión, el trabajo nos permitirá encontrar las variables que necesariamente influyen en un resultado, pero no su nivel de impacto, ni su nivel de representatividad en otro tipo de políticas. Este conocimiento de las variables independientes nos puede permitir, posteriormente, las investigaciones cuantitativas con una "N" mayor al nº de variables independientes. Como afirma rotundamente I. Lago (2009) "Cuando se trata de

¹³ Popper, K. **La Lógica de la Investigación científica**. (Barcelona, ed. Tecnos, 1962) pag. 75 a 83.

¹⁴ Flyvberg, B. "Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso" en REIS nº,106 (2004) pag. 43.

¹⁵ Beveridge, W.I.B. **Seguro social y servicios afines. Informe Lord Beveridge 1** (Madrid, Mº de Seguridad social y empleo, 1989) prólogo.

establecer mecanismos en juego, los análisis cualitativos o estudios de caso se llevan la parte del León. Puesto que “abrir cajas negras” exige un profundo conocimiento de las estrategias de los actores implicados en el fenómeno que se quiere explicar”.

1.2.2. El tipo de caso escogido para el estudio: naturaleza, relevancia y notoriedad

El ACBI, ha sido escogido como el estudio de caso principal de una PPGD por las siguientes razones: (1) Es una política pública relacional consolidada a por su amplia trayectoria iniciada en 1995 y consolidada al ser mantenida por tres responsables políticos pertenecientes a tres partidos distintos. (2) Ha sido considerada, como la experiencia más innovadora en gobernanza local, por el programa europeo de investigación sobre innovación social WILCO 2014 (www.wilcoproject.eu). (3) El primer plan director del mismo ACBI, se definió asimismo como una concreción de nueva gobernanza o gobernanza democrática. (4) Es una política promovida directamente por la administración pública, que se inició y se ha desarrollado siguiendo las características de política de Nueva Gobernanza, es decir, una experiencia de éxito.

El ACBI ha sido comparado con otras tres políticas de Nueva Gobernanza: Plan Estratégico del Área Metropolitana, Proyecto Educativo de Ciudad y Plan Estratégico del Deporte, que inicialmente fueron políticas de Nueva Gobernanza pero posteriormente se “desnaturalizaron”. Constatar los factores que incidieron en esta desnaturalización y conocer cómo fueron superados por el ACBI es uno de los principales objetivos del trabajo empírico.

Siguiendo la clasificación de X. Coller¹⁶ del estudio de caso, a través de 6 criterios, el ACBI sería clasificado de la siguiente manera:

	Tipo
Según lo que se estudia.	Se estudia un objeto, <u>una política pública en un periodo temporal 1995-2016</u> , más que un proceso porque dicha política está bien delimitada espacialmente, Barcelona, y temporalmente.
Según el alcance del caso.	En la actualidad no es un caso genérico, sino que por su carácter a la vez innovador y consolidado le da un carácter de excepcionalidad. Pero, es un caso

¹⁶ Coller, X. Estudio de Casos. (Madrid, ed. CIS, 2005).

	que está en proceso de generalización en otras políticas y también en otros territorios. Es <u>relevante o ejemplar</u> para la comunidad política y académica mediterránea y latina porque responde a un tipo de política: PPGD, que está en proceso de generalización.
Según la naturaleza del caso.	Se definiría como <u>paradigmático</u> por que señala con claridad, una nueva manera de desarrollar las políticas públicas, más que pionero puesto que algunas de sus características se pueden encontrar de manera menos desarrollada en otras políticas, por ejemplo algunos planes estratégicos urbanos, pero, dichos planes no tienen las características de PPGD tan desarrolladas, y en especial la administración local tiene en el ACBI, claramente un papel de organizador relacional y articuladora de una política que realiza con otros actores. No puede por tanto ser catalogado ni de típico, como tampoco de único, pero si un caso muy avanzado de política de nueva gobernanza. En la actualidad dados los pocos casos desarrollados y consolidados de PPGD, puede ser clasificado de ejemplar y, sólo momentáneamente de casi excepcional.
Según el tipo de acontecimiento.	Es claramente contemporáneo.
Según el uso del caso.	El caso lo usaremos de un modo analítico, puesto que no se trata tan sólo de describirlo, sino de <u>buscar sus causas, sus implicaciones, y sus efectos.</u>
Según el número de casos.	El estudio es fundamentalmente de un caso que se estudia con mayor profundidad, el ACBI, pero se compara con otros casos de política pública, muy relacionados con él, pero de tipología bien diferente, que responden a políticas entroncadas con tipo de gobierno proveedor, y con muchas características de New Management, y no relacionales como el ACBI. Son casos de estudio de apoyo o secundarios pero contemporáneos y muy relacionados con el ACBI, para permitirnos darnos cuenta de la interacción de políticas. Por tanto, no lo definiríamos como un estudio múltiple de casos, sino de un "modelo asimétrico de casos", en el que se compara un caso principal con otros secundarios, pero muy relacionados debido a su interacción.

1.3. El planteamiento del estudio de casos: Las entrevistas cualitativas y análisis de fuentes documentales

El estudio de casos se hará mediante: el análisis de fuentes documentales, las entrevistas cualitativas, y el uso posterior del método de doble vuelta en base al Delphi.

1.3.1. Las entrevistas cualitativas

El objetivo de las entrevistas consiste en conocer las características percibidas del rol de los actores en la PPGD, las diferencias en el rol entre los actores que intervienen en una PPGD, caso del Acord, en comparación con las otras políticas sociales, así como las ventajas y las dificultades que encuentran en su organización para desarrollar este rol.

En las entrevistas a los actores se parte de la consideración de que estos no son totalmente conscientes de todas las características de su rol, y menos de todas las ventajas y obstáculos para desarrollar dicho rol en base a las características de la política pública definidas en el tipo ideal. Es por ello que nos encontraremos en la situación de "entrevistador viajero" más que en la de "minero" descritas por S. Kvale, puesto que se construirán conocimientos en la interacción entrevistado-entrevistador.

Por otro lado, la entrevista cumple los requisitos de la entrevista cualitativa de Merton: 1- Los entrevistados se encuentran en una situación concreta, participando de una PPGD, el ACBI. 2- La situación ha sido analizada anteriormente por los entrevistadores y han identificado hipótesis de investigación. 3- Se elabora el guion de la entrevista en base a las hipótesis y variables independientes identificadas a priori. 4- la entrevista se centra en situaciones subjetivas, como son las percepciones del rol, para contrastar las hipótesis, pero también conocer nuevas características y variables sobre el rol de los actores. La diferencia más sustancial con la entrevista focalizada es que el entrevistado puede introducir temas que él considera relevantes, y quizás no han sido tomados en cuenta por el entrevistador, en este sentido sería similar a las entrevistas a élites formuladas por A. Dexter en 1970

Por todo ello, se opta por la metodología del diálogo estratégico, que es una técnica empleada con éxito por quién suscribe en las entrevistas cualitativas a actores en el marco de la planificación estratégica urbana y constituye una variación de la técnica de diálogo del mismo nombre aplicada por G. Nardone, en la terapia breve estratégica¹⁷. Se le denomina estratégico porque está orientado a objetivos de búsqueda de conocimientos previamente definidos por el entrevistador; en nuestro caso a confirmar/refutar las hipótesis de investigación e identificar

¹⁷ Ver Nardone, G. Salvini, A. **El Diálogo Estratégico** (Barcelona, Ed. Herder, 2004).

/validar las variables independientes que influyen en la dependiente. Quede claro que la elección de este método es debida a que permite extraer una información relevante y comprensiva de la actuación del actor sobre su rol, y no tiene ningún fin terapéutico.

La entrevista adquiere la forma de entrevista semiestructurada, en el sentido de que no dispone de un orden prefijado de preguntas, y no disponen de una formulación precisa, sino que la entrevista tiene unos objetivos predeterminados, las preguntas responden a objetivos que deben tratarse en la conversación, y el entrevistador guía el diálogo.

El diálogo está orientado a que nuestro interlocutor llegue a ciertas conclusiones por sí mismo, aunque algunas de estas conclusiones hayan sido inducidas por el entrevistador de una forma sutil, sin forzar.

En el diálogo estratégico territorial se utiliza un lenguaje sugestivo-inductivo con el objetivo de hacer emerger el mayor número de puntos de vista posibles que tiene nuestro interlocutor sobre la realidad de su ciudad o región y ayudarle a que elija aquella percepción que sea más eficaz para alcanzar su objetivo en el marco de colaboración con otros actores. En otras palabras, se trata de llevar a los actores a que expresen sus propias percepciones de la ciudad y la política pública, en nuestro caso, esquivando su posible resistencia a una acción transformadora y compartida.

La gran potencia de este tipo de diálogo consiste en que permite inducir conocimientos, que no son el producto de directivas que el «entrevistador» da al «entrevistado actor», sino que son el fruto de descubrimientos del interlocutor o máximo como descubrimiento conjunto, por efecto de su diálogo dirigido hacia este fin.

El procedimiento del diálogo consiste en:

- *Preguntar.*
- *Parafrasear.*
- *Evocar sensaciones.*
- *Resumir para redefinir.*

Las preguntas que se realizarán son de tres tipos, y directamente vinculadas a objetivos:

- 1- Preguntas discriminantes. Dirigidas a conocer los objetivos de su rol, las características que le atribuye, así como las dificultades y oportunidades del mismo. Las preguntas discriminantes preestablecidas son: ¿Qué objetivos tiene su rol en el ACBI? ¿Cómo los lleva a cabo? ¿Qué diferencias tiene su rol en relación a otras políticas u otras administraciones en las que interviene? ¿Qué dificultades tiene su rol? ¿Qué oportunidades?. Las variables independientes, anteriormente señaladas, que el entrevistado no proporcione directamente le serán introducidas en el diálogo.
- 2- Preguntas orientadas. Se introducen en el diálogo una vez formuladas las discriminantes, para explorar otras áreas de interés tanto de conocimiento, como posteriormente de intervención. ¿Esto que me ha comentado, le acontece también a otros actores o a otros profesionales de su organización? ¿Cree usted que es específico de este tipo de política?.
- 3- Preguntas sobre soluciones intentadas. Dado el carácter instrumental-transformador de la tesis se pregunta sobre las soluciones intentadas. Delante de un desafío importante para el entrevistado, se le pregunta ¿Usted o su organización han intentado solucionar el problema?. En caso afirmativo se sigue: ¿Cómo? ¿Qué consecuencias favorables o desfavorables ha tenido? Con los conocimientos que usted posee ahora ¿Qué solución intentaría?

Un ejemplo de guía para la conversación utilizada en las entrevistas a responsables profesionales del Ayuntamiento ha sido la siguiente:

Guía para la entrevista semiestructurada

I Parte

- a) Desde su entrada como responsable municipal del ACBI ¿Cambiaron las condiciones de su trabajo? ¿En qué dirección?
- b) ¿Qué diferencias y similitudes encuentra entre el ACBI y los Consejos de Participación del Ayuntamiento?
- c) ¿Qué diferencias encuentra con los planes municipales de inclusión social?
- d) ¿Cuáles son las principales razones que explican la continuidad del ACBI?
- e) ¿Cuáles han sido (son) sus principales aportaciones?
- f) ¿Cuáles han sido (son) sus principales déficits?

II Parte

De los factores que resalta la literatura sobre factores que dificultan el cambio en los modos de actuar de las organizaciones, ¿me podría decir los que considera que actúan o han actuado en el ACBI?

- 1) Cambios en la dirección política y directiva en el ayuntamiento/área social.
- 2) Percepción de efectos negativos de lo "nuevo".
- 3) Representan rupturas en los hábitos de gestión de los procesos de provisión de recursos y de la participación o comunicación de la ciudadanía.
- 4) El temor a no saber / no estar formados en lo "nuevo".
- 5) La ruptura de hábitos laborales y condiciones remunerativas.
- 6) Las prioridades de las nuevas políticas no coinciden con los objetivos e indicadores de la dirección municipal.
- 7) La falta de comunicación entre los agentes de cambio.

De los factores que facilitan el cambio, ¿Cuáles acontecen o han acontecido en el AC?

- 8) La continuidad de la dirección política y los equipos técnicos que iniciaron los procesos.
- 9) El establecimiento de una necesidad de cambio.
- 10) La existencia de una clara visión global de futuro por parte de la dirección, coincidente con la orientación del AC.
- 11) La presencia de una voluntad de cambio.
- 12) La existencia percibida de éxitos tempranos.
- 13) La formación de una alianza resistente y poderosa para el cambio.
- 14) La participación de funcionarios en la programación de lo nuevo.

III. Parte

De los factores que han actuado favoreciendo u obstaculizando el ACBI ¿Sobre cuáles ha actuado su organización de manera deliberada? ¿Cuáles fueron las consecuencias?

Las paráfrasis se introducen después de las respuestas: "Si lo he entendido bien o corríjame si me equivoco, usted lo que señala es:.." Las paráfrasis sirven para concretar o asentar una información o conocimiento que se estima relevante.

Evocar sensaciones. Se trata de citar aforismos, metáforas o citas tanto para motivar el interés por la entrevista como para refrendar alguna información o conocimiento importante.

Resumir para redefinir. Se trata de ir resumiendo los temas y conclusiones más importantes que van saliendo durante el desarrollo de la entrevista, para continuar añadiendo nuevos conocimientos o al cambiar la tipología de preguntas discriminantes. Al final de la entrevista se hace un resumen de los principales conocimientos aportados.

Todos estos recursos se utilizan a lo largo del diálogo, a juicio del entrevistador.

Los criterios para seleccionar las personas a entrevistar han sido los siguientes:

- Personas representativas de una entidad o actor que estén insertos en la misma situación: Participar en el ACBI, pero que como mínimo hubieran participado desde el año 2009, en que se constituyó la actual organización del ACBI, porque interesa que tuvieran un amplio conocimiento del mismo.
- Que representen al conjunto de los actores que participan y en especial a la administración pública: Ayuntamiento (funcionarios y personal político), entidades sociales (grandes, medianas y pequeñas), otros actores: colegios profesionales y sindicatos, organismos patronales.
- Que dispongan de suficientes conocimientos de todos los ámbitos de la política pública a analizar, y poder de decisión en la misma, y en las redes de acción en las que se concreta la acción de esta política.
- Que sean capaces de presentar temas y sugerencias que puedan ser distintas a las hipótesis y variables que figuran en la propuesta.

Por estos criterios, las personas a entrevistar inicialmente, y que luego formarían parte del grupo a doble vuelta, fueron 35 personas: todos los técnicos municipales de las 6 redes de acción existentes desde el año 2009, más las 3 personas de la administración encargadas de la coordinación del ACBI, y los 4 responsables políticos municipales: teniente de alcalde y también los gerentes del área. Además de todos los miembros de la comisión ejecutiva: 10 personas que correspondían a entidades sociales, colegios profesionales, sindicatos, y patronales. Más todas las entidades sociales del consejo de gobierno, que además participan en las redes de acción: 5, así como los anteriores responsables políticos que ha tenido el ACBI: 3. En las entrevistas se utilizaba el método denominado "embudo", es decir, se preguntaba a los entrevistados por tres personas que nos pudieran dar información relevante sobre el ACBI o sobre las

políticas de nueva gobernanza a las que se hacía referencia a modo comparativo. Cuando tres personas entrevistadas repetían los nombres de personas ya entrevistadas se detuvieron las entrevistas. En total fueron 27, distribuidas del siguiente modo:

- Tenientes de alcalde responsables del ACBI: 4.
- Gerentes del Área de Acción Social: 3.
- Referentes municipales de redes y equipo técnico: 5.
- Responsables municipales del ACBI: 3.
- Entidades sociales referentes de las redes: 10 (2 grandes y 8 medianas y pequeñas).
- Secretaría Técnica: 2.

Asimismo, se entrevistó a los técnicos municipales responsables de la elaboración del Proyecto Educativo de Ciudad (2 personas), de los Planes Estratégicos de Deportes (2 personas) y al responsable del Plan Estratégico de Cultura (1 persona), que son las políticas de nueva gobernanza contemporáneas al ACBI.

A estas entrevistas se añadió las entrevistas a 2 gerentes municipales y 2 profesionales que habían intervenido directamente en los distintos periodos o etapas del sistema de gobernanza municipal, lo que sirvió para definir mejor el marco de gobernanza del Ayuntamiento en el que se han desarrollado las políticas de nueva gobernanza.

En total, 36 entrevistas y conversaciones personales.

1.3.2. El método de doble vuelta

El problema de las entrevistas cualitativas semiestructuradas o no estructuradas, como el caso del diálogo estratégico, tiene como dificultad que el conocimiento construido en el diálogo sea en algunas de sus partes, espurio o engañoso, fruto de la subjetividad de la interacción en la entrevista, y no resista un examen más detallado. Por esta razón se ha utilizado, en las entrevistas relacionadas directamente con el ACBI, una variante del procedimiento de doble vuelta para poder valorar el nivel de ocurrencia de las distintas variables identificadas en las entrevistas.

Para ello, una vez finalizadas las entrevistas se identificaron las oportunidades y obstáculos para el desarrollo del ACBI y de las otras políticas de nueva gobernanza, así como las soluciones intentadas. Con las variables que obstaculizaron y facilitaron el ACBI, se construyó un cuestionario escrito que fue respondido por cada uno de los entrevistados¹⁸, del total de 27 entrevistados contestaron 15 personas.

El cuestionario fue el siguiente:

A. ¿Cree que los siguientes FACTORES pueden haber obstaculizado, durante los años que van desde el ABAS hasta hoy, un más importante despliegue de la política de nueva gobernanza que representa el Acuerdo Ciudadano?

Variables/obstaculizadoras:	Muy de acuerdo (4)	Bastante de acuerdo (3)	Poco de acuerdo (2)	Nada de acuerdo (1)
1. Los objetivos de las entidades participantes y del Ayuntamiento estaban centrados en otros objetivos y no en el despliegue de acciones compartidas y en red.				
2. Las entidades participantes no daban demasiado valor al trabajo del Acuerdo.				
3. El funcionamiento del Acuerdo significaba cambios organizativos internos que las entidades y el Ayuntamiento no tienen intención de desarrollar.				
4. El hecho que, durante muchos años, no se percibiera la diferencia entre el Acuerdo y otros espacios de participación municipal como los consejos de bienestar, el consejo de ciudad, etc.				
5. El sistema de indicadores de las entidades y el Ayuntamiento para medir los rendimientos o el impacto de sus organizaciones no contemplaban adecuadamente los temas del trabajo de coproducción en red, los planes y estrategias compartidas, el compromiso de la ciudadanía que son propios del Acuerdo.				
6. El aislamiento de los profesionales que trabajan en el Acuerdo. Es decir, poca comunicación y trabajo conjunto de las personas que trabajan en el Acuerdo con				

¹⁸ En la investigación, la doble vuelta se hizo por grupos de entrevistados: administración pública, entidades tercer sector social y resto de actores: colegios profesionales, sindicatos y organizaciones patronales.

otros profesionales de las áreas departamentales municipales, o de los departamentos de las entidades que también trabajan con el Acuerdo.				
7. El temor de no saber actuar o no estar formado en temas de gobernanza de redes o relacional ha restado implicación en el Acuerdo.				
8. Los cambios de personas o partidos en la dirección política o técnica, tanto del Ayuntamiento como de otras entidades en el Acuerdo.				
9. La no presencia de una voluntad clara de cambio a gran escala del conjunto del Ayuntamiento en la dirección de la política del Acuerdo desde 1995 a 2015.				

B. Por el contrario ¿Cuáles son los FACTORES que han favorecido la continuidad y el avance del Acuerdo Ciudadano a través de los años y qué grado de impacto han tenido?

Variables facilitadoras:	Muy de acuerdo (4)	Bastante de acuerdo (3)	Poco de acuerdo (2)	Nada de acuerdo (1)
1. El que las entidades sociales sintieran suyo el Acuerdo, relativamente pronto.				
2. La voluntad de los actores, en especial de las entidades que participan, de querer darle continuidad.				
3. La percepción positiva que representaba una política innovadora y con futuro.				
4. El que los cambios en la dirección política fueran acompañados de nuevos objetivos y propuestas para el Acuerdo.				
5. El hecho de que estuviera inscrito en la organización municipal como la dirección de Participación Social, y por tanto no fuera un caso aislado en la organización de las áreas de bienestar o acción social.				
6. La presencia de funcionarios de diferentes departamentos municipales que han participado en el Acuerdo.				
7. La existencia de una secretaría técnica o un soporte técnico conocedor de las metodologías e instrumentos de la nueva gobernanza.				

8. Las relaciones de conocimiento y confianza que se consiguen entre las entidades.				
9. La existencia de éxitos en el despliegue del Acuerdo: estrategias, funcionamiento de las redes y/o en el funcionamiento de sus eventos.				
10. El hecho de que hubiera una coalición/alianza entre algunas entidades para mantener el funcionamiento del Acuerdo.				

Los resultados del mismo se comentan en el capítulo 10.

1.3.3. El soporte documental

Junto con las entrevistas, y con anterioridad a ellas, se están analizado los documentos más importantes del ACBI, desde sus inicios remotos con la aprobación del Plan Integral, la constitución de la asociación ABAS, y la creación del ACBI, propiamente dicho. En particular, se analizarán el Plan Director, la estrategia compartida y la constitución y gestión de las redes de entidades sociales, así como las actas del Consejo de Gobierno y Comisión Ejecutiva de los últimos cuatro años.

La mayoría de la documentación se encuentra en la página web de "l'Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva", y el archivo de la secretaria técnica del ACBI, que dispone de todos los documentos generados desde finales de los 90, cuando el ACBI se inscribía en la fórmula organizativa ABAS (Asociación Barcelona para la Acción Social).

La metodología ha sido escogida en función de la pregunta y las hipótesis de investigación que se relacionan con los cambios en el rol de la administración en una política pública innovadora de nueva gobernanza, el ACBI, sobre la que existen pocos casos conocidos que estén consolidadas. Por otro lado, interesa conocer los mecanismos causales que la originan y mantienen, así como los efectos que producen en la administración municipal, para poder identificar metodologías e instrumentos que faciliten la gestión de los cambios que la administración requiere "idealmente" para estar plenamente alineada en una política pública de nueva gobernanza. Por todo ello, es decir, para poder realizar tanto un análisis como la identificación de

metodologías e instrumentos de intervención en política pública, se ha escogido la metodología de Max Weber de tipos ideales, y la técnica de investigación cualitativa: estudio de casos.

1.3.4. Una metodología diferente a la teoría fundamentada (grounded theory)

Dada la importante aplicación en los estudios cualitativos de la teoría fundamentada, parece necesario, en un trabajo académico, aportar las razones de su no uso en una investigación cualitativa. La teoría fundamentada nace en 1967, en pleno auge del neopositivismo y el dominio de las investigaciones cuantitativas, de la mano de Barney Gleser y Anselm Strauss la teoría fundamentada¹⁹ es aceptada pronto y por el positivismo como una de las pocas técnicas cualitativas que asume sus criterios de "cientificidad"²⁰, no ha sido hasta 1990 cuando ésta ha sido plenamente divulgada. La razón: la sistematización metodológica realizada por el propio A. Strauss en colaboración con J. Corbin que la hizo más inteligible y, sobre todo, más aplicable²¹.

La teoría fundamentada es un procedimiento de construcción de teoría muy interrelacionado con los avances en las informaciones que surgen del proceso de investigación. A grandes rasgos la estructura consiste en:

- La obtención de datos o "memos" producto de las observaciones o de las interpretaciones de las personas de la realidad estudiada.
- A partir de ahí se inicia un proceso de codificación mediante el establecimiento de categorías.
- Se comparan las categorías estudiadas de manera permanente. Una vez no hay información nueva a procesar (codificar) se determina la categoría central de la investigación.
- Se procede, posteriormente, a generar las teorías (denominadas sustantivas) que expliquen la relación entre las categorías.

¹⁹ Glasser, B. Strauss A. **The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research** (New York, Aldine de Gruyter, 1967).

²⁰ Inciarte, A. **Teoría Fundamentada** (puerto Ordaz, Universidad de Zulia, 2011) pag. 6-9.

²¹ Strauss, A. y Corbin, J. **Basics of qualitative research. Grounded theory procedures and techniques**. (London, Sage, 1990).

- Finalmente, y después de un proceso de confrontación entre las teorías sustantivas, se da lugar a una teoría formal del fenómeno estudiado.

La teoría fundamentada, por la claridad de sus pasos, es muy útil para ser utilizada por programas informáticos, en la actualidad se utiliza especialmente el programa Atlas.TI cuyo prototipo inicial es de Glaeser y Strauss, y es el más utilizado por los investigadores cualitativos.

La teoría fundamentada por su claridad metodológica y su adecuado uso informático es especialmente útil para estudios con un gran número de casos y contextos: enfermos de hospitales mentales, alumnos de escuelas, turismo, criminología etc.

Sin entrar en un debate epistemológico acerca de la teoría fundamentada y su inscripción en el marco del funcionalismo y del neopositivismo; en este trabajo se ha desestimado esta metodología justamente porque se encuentra en las antípodas de los estudios sobre el que la teoría fundamentada ha mostrado su mayor utilidad. El presente trabajo se centra en un solo caso paradigmático, sobre el que es necesario identificar los obstáculos y las facilidades para el desarrollo de una política pública sobre el que pocos participantes habían reflexionado sobre la misma. En todo caso, dicho esto, queda claro mi posicionamiento epistemológico que consiste en poner por delante los problemas o las preocupaciones de las agendas públicas, y, a partir de ellas, buscar la metodología más adecuada para poder extraer la información más adecuada para encontrar las variables que puedan influir y de este modo formular y contrastar las hipótesis que se han elaborado. El someterse de antemano a una metodología y subordinar a ella los temas a plantearnos, nos lleva a un empobrecimiento temático o a la irrelevancia de los temas a plantear a la sociología política.

1.3.5. Garantías de científicidad de la metodología adoptada

La metodología adoptada de estudio cualitativo centrado en un solo caso ha sido puesta en duda no pocas veces por considerar que es un estudio descriptivo sobre el que no se pueden hacer inferencias descriptivas o causales válidas. Es decir, desde un caso concreto no se puede generalizar para otros casos, ni se

puede predecir lo que puede acontecer. Por ello, un proyecto de este tipo se aconseja que sea abandonado. Esta recomendación ha sido formulada por los relevantes expertos en metodología de las ciencias sociales: G. King, R.O. Kehoane y S.Verba en el conocido libro. "El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos"²² Si bien esta recomendación es contradictoria porque sólo tres páginas antes los mismos autores señalaban: "A veces, el objetivo no puede ser ni tan sólo la inferencia descriptiva sino más bien la observación detallada de hechos concretos o el resumen histórico detallado"²³. Sin duda por las razones que se señalarán esta es, desde mi punto de vista, una posición más adecuada, pero aquella es una opinión importante sobre todo teniendo en cuenta que procede de la investigación cualitativa y no de la cuantitativa, y que en consecuencia hay que contestar.

Para ello haré un breve repaso de las llamadas condiciones de cientificidad de los estudios basados en los quizás más reconocidos metodólogos pertenecientes a las dos perspectivas predominantes en epistemología: K. Popper y T. Khun.

Pero antes es preciso tener en cuenta que los objetos de investigación y la tipología de las ciencias sociales son bien diferentes a las ciencias naturales. Como señala con toda rotundidad B. Flyvbjerg,²⁴ las ciencias sociales necesariamente serán diferentes a las ciencias naturales, puesto que las primeras dependen del contexto en el que se inscribe el objeto de la investigación que influye en las condiciones concretas en las que se produce, y por ello la generalización de las tesis del estudio en ciencias sociales es difícil y en no pocos casos imposible, si realmente quiere ser explicativa, comprensiva y útil para la acción social y política, y, sobre todo, no caer en banalidades. Flyvbjerg recupera los conceptos de Aristóteles: episteme (conocimiento científico), tecne (técnica o tecnología, es decir, conocimiento aplicado) y phronesis (conocimiento que incorpora valores, juicios, decisiones y recomendaciones, para poder ser relevante en la práctica social). Esta tercera forma de conocimiento sería la propia de las ciencias sociales y políticas,

²² King, G. Kehoane, Verba. **El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos.** (Madrid, ed. Alianza, 2005) pag 18.

²³ Ob. cit pag. 15.

²⁴ Flyvbjerg, B. **Making Social Science matter** (Cambridge, University press, 2010).

puesto que lo relevante de los estudios en ciencias sociales es que sus aportaciones sean relevantes a los dilemas que nuestra sociedad tiene planteados, y por tanto se trata de conocer a qué intereses sirven determinadas políticas o actuaciones, las relaciones de poder se establecen en las instituciones, que justifica un determinado tipo de actuación, a qué factores responde la aparición o consolidación de una determinada ideología, cómo se socializan los conocimientos, qué significados sociales acontecen en el vivir en un tipo de ciudad u otra etc. Estos son, entre otros, los temas clave de las ciencias, y por ello éstas deben distanciarse de las metodologías de las ciencias naturales. Lo fundamental, como señala J. Subirats²⁵, es ganar capacidad de entender y de explicar, y que las aportaciones sean relevantes en relación a los problemas que tiene planteados. Ahora bien, el hecho de que en gran medida los temas relevantes en ciencias sociales las aleje de la práctica metodológica de las ciencias físicas (no cuánticas) no quiere decir que tanto unas como otras deben adecuarse a unos criterios que nos permitan seguir llamando a ambas ciencias. En el caso de las ciencias sociales, éstas deben seguir contrastando sus hipótesis y métodos de investigación, teniendo en cuenta dos elementos: que actúan en entornos poco estables en el tiempo (en relación a las ciencias del universo) y que están sujetas a la acción humana, la cual puede ser influida por los resultados de la investigación, es decir las ciencias sociales tienen la característica de la reflexividad.

K. Popper ha identificado unos criterios para identificar el trabajo científico, basados en la práctica de Einstein, que tienen un amplio grado de aceptación:

1- El principal es el criterio de falsabilidad. Es decir, la actividad científica es una búsqueda sin fin para resolver problemas, para ello se formulan hipótesis y teorías que se intentan falsar en base a la crítica y la experimentación, y de la crítica y experimentación surgen nuevos problemas. Lo fundamental, tanto en ciencias naturales como en sociales, es establecer las condiciones de falsación.

²⁵ Subirats J. "Repensar la ciencia política, repensar las ciencias sociales en los nuevos escenarios" en Gentilio, P. y Saforcada, F. (coord.) en **Ciencias sociales, producción de conocimientos y formación de postgrado**. (Buenos Aires, CLACSO, 2012) pags. 71 a 91.

2- El progreso científico. Las hipótesis y teorías siempre son abiertas, no se pueden confirmar de manera permanente. Hay hipótesis más resistentes que otras, pero sólo se pueden calificar de científicas si son falsables. Cada falsación conlleva nuevas hipótesis y nuevas teorías, pero cada nueva teoría significa un aumento del progreso en el conocimiento científico, puesto que debe ser capaz de abarcar tanto lo que la anterior teoría explicaba, como los nuevos fenómenos o problemas que no explica. Por tanto, la ciencia es una actividad que facilita el progreso.

3- Por último, Popper establece un tercer criterio tanto para las ciencias naturales como las sociales (se fijaba en las predicciones económicas sobre inflación, renta y empleo) que es la predictibilidad. La capacidad de hacer predicciones. De este modo, al no cumplirse las predicciones es fácil falsar la teoría o bien confirmarla provisionalmente. Este criterio ha sido desestimado actualmente por los popperianos²⁶, debido a la irrupción de las ciencias cuánticas que señalan que la posición del observador afecta al fenómeno estudiado. Este es el principio de reflexividad, es decir el conocimiento o/y la divulgación científica modifica el fenómeno estudiado²⁷. El observador influye en ciencias sociales, y en ciencias naturales-cuánticas. Por tanto, la crítica sobre la adecuación de las hipótesis a la evolución de la situación y la capacidad explicativa, y los análisis comparativos de situaciones en contextos similares son el principal criterio de falsación en ciencias sociales.

La clara exposición de los criterios de falsabilidad²⁸ así como de la abertura a la incorporación de nuevos conocimientos, serán los principales criterios de científicidad para una metodología científica, puesto que Popper no hace distinción entre los criterios a aplicar en las distintas ciencias sean naturales o

²⁶ Soros, G. **Mi filosofía**. (Madrid, ed. Taurus, 2010) pag. 13 a 39.

²⁷ Es el caso de la previsión de Marx del fenómeno de la pauperización y proletarización de la sociedad capitalista en Europa, que sirvió para generar las contratendencias (luchas sindicales) generación que impidió que se cumpliera esta predicción a mitades del siglo XX con la creación del estado del bienestar. O el caso de las encuestas electorales que cambian el voto de los ciudadanos, al conocer por anticipado los resultados.

²⁸ “una teoría científico-empírica se diferencia de otras teorías porque puede fracasar en experiencias posibles; es decir, que son posibles y se pueden describir ciertas experiencias que falsarían la teoría, si hiciéramos realmente semejantes experiencias” Popper, K. “la teoría de la ciencia “en Popper k. **La responsabilidad de vivir** (Barcelona, ed. Paidós, 1995) pag. 33

sociales, a pesar de las diferencias de los problemas a los que se enfrentan, y a la diferente situación e importancia del contexto²⁹.

Si bien la posición de Popper se sitúa en la filosofía de la ciencia, y concretamente en identificar las características de la metodología científica, la de Khun es histórica/sociológica, y señala que la ciencia actúa a través de paradigmas, entendiendo por paradigmas un conjunto de suposiciones, enfoques y técnicas que son aceptados por una comunidad científica. Estos paradigmas cambian no tanto por criterios de falsación como por motivos sociológicos y políticos³⁰. Pero la idea que se ha retenido es que las ciencias actúan desde paradigmas, que constituyen en una determinada época la manera "normal" de hacer ciencia. Dado que en las ciencias físicas se actúa por paradigmas (ptolomeico, copernicano, newtoniano, einsteiniano), se ha considerado que las ciencias sociales, en especial la sociología y las políticas, no son ciencias maduras o ciencias en sentido fuerte. Esta argumentación pre-paradigmática o multiparadigmática³¹ para las ciencias sociales ha llevado a B. Flybvjerg³² a diferenciar completamente las ciencias sociales de las físicas, y a reclamar un mayor estatus de científicidad a las ciencias sociales cualitativas que tienen en cuenta el contexto que influye en los problemas a abordar, y a no considerar propiamente el neopositivismo como una ciencia social al plantearse temas irrelevantes para intentar usar los criterios de científicidad propios de las ciencias naturales.

Mi posicionamiento es que el debate sobre paradigmas en ciencias sociales desconoce a fondo la historia reciente de las ciencias naturales, puesto que unos conocimientos elementales en ciencias físicas revelan que estas ciencias son claramente multiparadigmáticas al igual que las ciencias sociales. En efecto, la aparición de dos paradigmas en la física producida con la consolidación de la física cuántica que fue clasificado por K. Popper como el cisma de la física³³ entre la física que estudiaba

²⁹ Ver "La lógica de las ciencias sociales" en Popper, K. **En busca de un mundo mejor**. (Barcelona, ed. Paidós, 1994) pags. 91 a 111.

³⁰ Ver Khun, T.S. **La estructura de las revoluciones científicas** (Madrid, FCE, 1980)

³¹ Formulación acuñada por Friedrichs, R. W. **A sociology of sociology** (New York, Free press, 1970) y también formulada por Corbetta P. **Metodología y técnicas de investigación social**. (Madrid, ed. McGrawHill, 2010) pags. 3-28.

³² **making social....**ob. cit capítulos de 1 a 3.

³³ Popper. K. **Teoría cuántica y el cisma en física** (Madrid, ed. Tecnos, 2011)

el universo, y la que lo hacía con el mundo subatómico. La primera presidida por leyes, la segunda por la incertidumbre³⁴. En la primera el observador no tiene ninguna influencia en el resultado de sus observaciones, en el mundo subatómico el resultado es fruto de la interacción entre el observador y el objeto observado. Es decir, tanto la existencia de distintos paradigmas como el principio de reflexividad, y no predictibilidad (física cuántica) lo encontramos tanto en las ciencias naturales, físicas en nuestro caso, como en las sociales.

Desde Einstein, y sus teorías de la relatividad, y el descubrimiento del "bing bang" sabemos que el universo está en proceso de cambio permanente, y que sus diferentes elementos interactúan, por tanto, los diferentes objetos de estudio del universo también tienen un contexto que les condiciona o determina, pero el tiempo de interacción necesario para que se produzcan cambios es superior, a buen seguro, a la vida de la humanidad. Lo que significa que la existencia de leyes en el universo y su inexistencia en el mundo subatómico y social, no es claro puesto que se habla de leyes generales del universo desde la perspectiva temporal de vida de los observadores. Por tanto, podemos concluir que todo tiene un contexto que interactúa con el fenómeno a estudiar, y que podemos hablar de las leyes científicas dado que los resultados y los cambios aparecen en un tiempo extremadamente prolongado en relación al tiempo de vida del observador.

Este rodeo nos sirve para poder "sacar pecho" para responder a King, Keroane y Verba y decir que en los fenómenos sociales y políticos en los que existe un contexto que influye en los resultados (que son la mayoría de fenómenos relevantes en sociología y política) que no sólo la identificación comprensiva de un estudio de caso y de las variables que influyen, es una hipótesis para otros casos, es decir constituye una inferencia o generalización analítica, sino que esta inferencia analítica y no causal, es la que realmente tiene mayor sentido en las ciencias sociales.

³⁴ Heisenberg, W." El debate entre platón y Democrito" en **VVAA Cuestiones cuánticas** (Barcelona, ed kairós, 2007) pags. 77 a 91

Por tanto, en nuestro estudio de caso que no es simplemente descriptivo, sino que siguiendo a J. Small³⁵ y al consejo de V. Alsina, define la variable dependiente y pretende descubrir las variables independientes que han actuado, la generalización o inferencia analítica es clara: en cualquier caso, que se desarrolle una política de nueva gobernanza en un contexto institucional dominado por el modo de gobernación del new management o gerencial actuarán las mismas o similares variables.

La perspectiva de progreso y la de falsabilidad son fáciles de identificar. Si se encuentran nuevas variables que influyen como obstáculo o ventaja para el desarrollo de una política de nueva gobernanza democrática será un progreso en el conocimiento sociológico y político. Si buena parte de las variables identificadas no actúan, y sobre todo algunas de ellas actúan en sentido inverso, es decir siendo una ventaja habiendo predicho que sería un obstáculo o viceversa, el trabajo de tesis puede realmente ser falsado.

En conclusión, el trabajo que se presenta reúne las condiciones o garantías para ser denominado un trabajo científico.

³⁵ Small, J. ¿Cuántos casos necesitan?: La lógica de la selección de casos en la investigación sobre el terreno (Chicago, Universidad de Chicago, 2010).

Capítulo 2. Guía teórica de la tesis: El neo-institucionalismo, la nueva gobernanza pública, y el enfoque sociológico de las políticas públicas

En este capítulo se especifican las principales bases teóricas en las que se fundamenta este trabajo, que han resultado claves para definir el sistema de gobernación y el papel del gobierno democrático y las políticas públicas en la ciudad en el modo de gobernación que se ha denominado gobernanza democrática o nueva gobernanza pública: el neo-institucionalismo, la sociedad red, el enfoque sociológico y de gestión de conflictos de las políticas públicas, así como los conceptos gramscianos sobre bloque histórico y hegemonía.

Las guías teóricas complementarias que me han guiado en la elaboración conceptual y en el planteamiento metodológico son fundamentalmente cuatro que tienen en común la misma perspectiva en el análisis de la sociedad, de las instituciones y las políticas, a partir de las interacciones desde posiciones asimétricas o desiguales entre distintos actores y sectores sociales, que resultan a menudo contradictorias o /y conflictivas. Estas son: El neo-institucionalismo histórico o sociológico comparado, la estructura social entendida como un conjunto de redes entrelazadas, el enfoque sociológico de las políticas públicas, y la conceptualización gramsciana de las crisis, la hegemonía, el bloque histórico y el papel del príncipe o del partido político.

2.1. El neo-institucionalismo

La teoría que orienta tanto la formulación de tipos ideales como la posterior selección de casos es el denominado neo-institucionalismo, especialmente en su variante de síntesis de las tres corrientes principales: la sociológica, la económica o de elección racional, y la histórica. Del neo institucionalismo, como

teoría general, resulta especialmente interesante su perspectiva que toma las instituciones a la vez como variable dependiente e independiente en relación a la situación económica y social, es justamente el carácter interdependiente y relacional de las instituciones públicas la perspectiva más relevante al efecto del estudio y en la identificación de una metodología para la gestión del cambio. Dentro del neo-institucionalismo, la opción integradora de los diferentes corrientes del neo-institucionalismo, fue abierta por Mayntz y Scharpf³⁶, y está centrada en la interacción entre actores es la más adecuada para el TFM, puesto que en nuestro caso escogemos los siguientes elementos de las distintas opciones:

Del denominado neo-institucionalismo sociológico³⁷, y en concreto de March y Olsen³⁸, se escoge la definición de institución como conjunto de reglas y rutinas relacionadas que definen las acciones apropiadas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Se asume que los valores, y el marco cognitivo simbólico y normativo de los actores tanto sociales como institucionales son proporcionados en buena medida, y en especial en épocas de estabilidad social, por las propias instituciones, lo que implica, para nuestro trabajo, que ante el cambio institucional los actores institucionales tienen unos protocolos de actuación preestablecidos por el orden institucional anterior, para interactuar con los actores económicos y sociales.

Del neo-institucionalismo denominado de elección racional, se asume que el papel de las instituciones, de sus reglas de acción y decisión tiene como finalidad reducir los costes de transacción para lograr una mayor coordinación y cooperación. En concreto se considera el papel de las instituciones en los problemas colectivos y su intento de resolución o no. Se considera que, en situaciones de democracia, el papel principal o ideal de las instituciones públicas es que las organizaciones privadas funcionen, o mejor, que el conjunto de la sociedad civil funcione,

³⁶ Ver Scharpf, F. "Institutions in Comparative Policy Research" en Comparative Political Studies (vol 6/7, nº 33, pag 131-147).

³⁷ La distinción entre los tres neo-institucionalismos está tomada de A. Garrido Rubia en Perspectivas de Análisis: las Instituciones en material docente U.O.C. de la asignatura Análisis de Políticas Públicas.

³⁸ March, J.G. ;Olsen,J.P. **Rediscovering Institutions: The organizational Basis of Politics**. (New York, Free Press, 1989) pag. 169.

y esto lo lograrán, fundamentalmente, a través de los valores institucionales señalados por D. North³⁹: objetividad, transparencia, equidad, o como han señalado recientemente D. Acemoglu y J. Robinson⁴⁰, su carácter inclusivo y el tipo de incentivos que generan es lo que hace que la sociedad funcione y se desarrolle económica, social y democráticamente; y al contrario, su carácter extractivo y el que las instituciones estén dominadas por una élite son un obstáculo para el desarrollo económico.

Del institucionalismo histórico⁴¹, que bien podría haberse denominado sociológico comparado, es de la corriente que más criterios teóricos se asumen para el planteamiento del trabajo. En primer lugar, la visión interactiva entre estructura social e institucional, en el sentido de las instituciones pueden a la vez formar y restringir las estrategias políticas de una manera relevante, pero ellas mismas son el resultado de estrategias derivadas del conflicto político y de la elección⁴². En segundo lugar, la perspectiva que para poder comprender el papel de las instituciones es necesario disponer de una perspectiva histórica dada la complejidad de interacciones entre estructura e institución, y en especial de las contradicciones y de los conflictos de intereses de los actores en presencia. En tercer lugar, y como consecuencia de los anteriores puntos, para el institucionalismo histórico es normal en una misma institución la yuxtaposición de roles no sólo diferentes sino también contradictorios en un momento dado. En cuarto lugar, las reglas y procedimientos no sólo son normativa legal, sino también resalta de manera muy relevante el papel de las reglas no formales y hábitos de conducta y comportamiento. En esta dirección este trabajo incorpora las tesis sobre la teoría de los bienes comunes de la premio Nobel de economía E. Ostrom⁴³ que demostró, contra las tesis al uso de que la gestión colectiva

³⁹ North, D.C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. (México, F.C. E., 2014) pag. 13 a 23.

⁴⁰ Acemoglu, D., Robinson, J. **Porque fracasan los países** (Barcelona, ed. Deusto, 2012).

⁴¹ Rhodes, R.A.W. "El institucionalismo " en Marsh, D. y Stoker, G. **Teoría y métodos de la ciencia política** (Madrid, ed. Alianza, 1997) pag. 43 a 67.

⁴² Ver en especial Steinmo, Sv.; Thelen, k.; Longstreth, F. (ed) **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis** (Cambridge, Cambridge University Press, 1992) pag. 10 y ss.

⁴³ Ostrom, E. **El gobierno de los bienes comunes. Evolución de las instituciones de acción colectiva**. (México, FCE, 2012).

de bienes comunales era una "tragedia"⁴⁴, que los coproductores eran capaces de gobernar colectivamente los bienes comunales dotándose de un marco de normas y criterios de actuación para la gestión de bienes comunales, producido y gestionado por ellos mismos, y de manera especial incorpora su visión de las instituciones como la diversidad de las interacciones humanas estructuradas⁴⁵.

El neo-institucionalismo, tanto en su vertiente denominada sociológica como en la más avanzada, que hemos denominado histórico o sociológico comparado, considera las instituciones como singulares en su complejidad y contexto, y se ha basado en el estudio de casos, de ahí que haya recibido las mismas alabanzas y críticas en relación a la falsabilidad, integración de resultados, representatividad y por tanto validez científica que se señalan a los estudios de caso.

2.2. La sociedad entendida como entramado de relaciones e interacciones asimétricas: la sociedad red

K. Marx fue el primero en entender la sociedad como un conjunto de relaciones sociales que establecen los individuos en función desde los distintos ámbitos sociales, siendo el ámbito de la producción el que juega un papel determinante. Así, en la ideología alemana señalaba: "La producción de la vida, tanto de la propia en el trabajo, como de la ajena en la procreación, se manifiesta como una doble relación – de una parte como una relación natural y, de otra, como una relación social- ; social, en el sentido de que por ella se entiende la cooperación de diversos individuos, cualesquiera que sean sus condiciones, de cualquier modo y para cualquier fin. De donde se desprende que un determinado modo de producción o una determinada fase industrial lleva aparejado un determinado modo de cooperación, que es a su vez, una "fuerza productiva"⁴⁶

⁴⁴ Hardin, G. "The tragedy of Commons" en *Science*, v. 162 (1968) pp 1243-1248.

⁴⁵ Ostrom, E. **Comprender la diversidad institucional**. (México, FCE; 2015).

⁴⁶ Marx, K. Engels, F. **La ideología alemana** ((Madrid, ed. Akal, 2014) pag. 24.

El papel determinante de la producción fue puesto en duda por Max Weber⁴⁷ al encontrar en el ámbito cultural religioso del calvinismo el elemento clave para la formación del espíritu del capitalismo que originó la sociedad capitalista industrial. Pero Weber, al igual que Durkheim, y Simmel, también entendió la sociedad como conjunto de relaciones desiguales entre los individuos.

Esta concepción actualmente se ha extendido mucho más, y se tiende a considerar la sociedad como un entramado de redes sociales. La estructura sociedad como una red, así F. Requena Santos señala "las redes sociales nos ayudan a ver la organización social desde otro punto de vista, esto es, a partir de un modelo diferente que no concibe la sociedad como una gran jerarquía estructurada y ordenada"⁴⁸. Las redes en efecto nos permiten explicar cada vez mejor nuestra sociedad de flujos globales de interacción entre actores y compleja en sus roles y funciones sociales, puesto que nuestra sociedad se constituye cada vez más como una sociedad red, tal como la ha definido M. Castells⁴⁹. Pero es necesario clarificar que las redes siempre han existido, que no se puede asimilar cualquier estructura social a un entramado de redes, y que es la configuración de nuestra sociedad como entramado de redes la que hace emerger la perspectiva de las redes tanto como concepto para comprender mejor los procesos sociales en las sociedades avanzadas, como también como vía a seguir para tener una sociedad con mayor progreso económico, social y democrático. Para ello, brevemente es necesario definir lo que se entiende por red, estructura social y sociedad red.

La red es un conjunto de nodos (personas o actores colectivos) interconectados que cooperan para afrontar retos o alcanzar objetivos comunes o compartidos. Las redes son estructuras horizontales, flexibles y con mayor capacidad de actuación que los sistemas jerárquicos y cerrados y actúan, no pocas veces, atravesando familias, instituciones, territorios, y clases o grupos

⁴⁷ Weber, M. **La ética protestante y el espíritu del capitalismo**. Múltiples ediciones.

⁴⁸ Requena Santos, F. *Redes sociales y sociedad civil*, (Madrid, CIS, 2008). Pags. 1-2.

⁴⁹ Castells M. **La sociedad red: una visión global**. (Madrid, Alianza ed,2006) pags. 27-75.

sociales y étnicos. La idea de red, como bien señala F. Requena Santos⁵⁰, implica tres argumentos fundamentales:

1. Cada nodo (actor o individuo) tiene relaciones con otros actores, que a su vez están relacionados con otros actores, estén estos relacionados o no con aquél.
2. Las interacciones de un actor condicionan lo que acontece a otros actores de la red.
3. Un actor puede actuar en la red para conseguir objetivos concretos de su interés.

El concepto de red es necesario distinguirlo del de estructura social. Por estructura social entiendo la definición que dio P.M. Blau: "La estructura social se conceptualiza como las distribuciones de una población entre posiciones sociales en un espacio multidimensional de posiciones"⁵¹. Las relaciones que se establecen en el ámbito de la producción entre personas o grupos de posiciones distintas constituyen el marco de las interacciones. Pero las relaciones de interacción no tienen que constituir una red, puesto que pueden y de hecho son obligatorias, jerárquicas, y conflictivas en el acceso u distribución a los excedentes productivos, no son por tanto redes. Las redes significan voluntariedad, colaboración, horizontalidad. Los municipios que interactúan en un área metropolitana tienen distintas posiciones, y su interacción puede estar organizada de forma obligada o jerárquica o bien adquirir la fórmula de red de cooperación.

Las redes familiares, entre vecinos, productores han existido siempre, pero lo que caracteriza a la sociedad actual es justamente la emergencia y la centralidad de la organización en redes. Esto se debe a tres razones. En primer lugar, las tecnologías de la información y la comunicación facilitan la generación de redes y la circulación de información⁵². En segundo lugar, la información multidimensional permite la transformación en conocimiento como fuente de innovación y generación de valor agregado, y esta generación de

⁵⁰ Ob.cit. pags. 4 y 5.

⁵¹ Blau, p.M. "Teoría macrosociológica de la estructura social" en Requena Santos, F. (coord) **Análisis de redes sociales**. (Madrid, CIS, 2012) pag 270 y ss.

⁵² Ver Castells, M. La sociedad red. ob.cit. pag 28 a 32.

conocimiento demanda cooperación entre actores y entender la producción de conocimiento como un bien común⁵³. En tercer lugar, la complejidad de las interacciones sociales conlleva la necesidad de participación de los actores en cada vez más ámbitos sociales y a la necesidad de tejer con otros los múltiples retos que necesita o se dispone a abordar.

Es por ello que la visión de nuestra sociedad actual (no otras sociedades o estructuras sociales) como sociedad red es adecuada, y no sólo por la afloración de las tecnologías de la información y el conocimiento. La sociedad red es una nueva sociedad en su sentido más amplio puesto que constituye una reorganización de su base tecnológica (tecnologías de la información) proceso productivo (economía informacional), de su organización social (redes sociales y complejidad social) de sus valores y cultura (la ética del bien común/ética hacker) de su organización política (gobierno relacional) de sus procesos de internacionalización (info-global)

Las tecnologías de la información constituyen el entorno facilitador del despliegue de las redes de actores, por ser estas la forma más eficiente de organización social debido a su flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de supervivencia.

Ligado a la perspectiva de redes se encuentra el concepto de capital social, que es un concepto clave para entender el progreso económico, social y democrático. De las diferentes conceptualizaciones del capital social⁵⁴ me baso fundamentalmente en la de R. D Putnam⁵⁵, y lo defino como “la capacidad de organización y acción de una sociedad para afrontar cooperativamente desafíos y objetivos compartidos relacionados con el bien común”. Subrayo que los objetivos compartidos deben de ser compatibles con el bien común para

⁵³ Esta es la tesis de Elionor Ostrom y Hess, Ch.. Ver en concreto el libro de ambas: **Los bienes comunes del conocimiento**. (Madrid, ed traficantes de sueños, 2016) pags. En especial pags. 27 a 101.

⁵⁴ Para conocer los precedentes del concepto y sus principales versiones, ver: la introducción denominada “el capital social” de Joan Subirats al libro de R. D. Putnam: “El capital Social” en Putnam R. D. **Para que la democracia funcione**. (Madrid, CIS, 2011).

⁵⁵ La definición de Putnam es la siguiente. “el capital social se refiere a los rasgos de la organización social tales como redes, normas, y confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo” Ver Putnam, R.D.” Bowling Alone. America’s declining social capital” Journal of Democracy, 6 (1995) pags. 65 -78.

excluir las formas de colaboración "mafiosas" o perversas para la convivencia y la democracia.

El capital social depende directamente de la existencia de redes en la sociedad, e indirectamente del entorno que facilita su generación: normas, e instituciones que generan confianza y facilitan la estabilidad el asociacionismo. Los beneficios asociados al capital social son numerosos, destacan especialmente los siguientes: El capital social y la confianza que genera permite reducir los costes de transacción en la gestión de cualquier proyecto lo que favorece el desarrollo económico y le da estabilidad. En segundo lugar, las sinergias que se generan entre sus miembros permiten un mayor impacto económico y social de los proyectos gestionados en común. En tercer lugar, la integración de conocimientos favorece la creatividad y la innovación en todos los ámbitos. Una sociedad con un gran capital social es una sociedad a la vez más participativa, comprometida y vigilante lo que favorece la calidad democrática y hace efectivos los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas.

Parece cierto que la toma de decisiones en un entramado de redes es más lenta que en las organizaciones reticulares, pero no es menos cierto que con el trabajo en red se consiguen unos objetivos y unos impactos positivos que no son planteables en organizaciones aisladas y con funcionamiento jerárquico. El entramado de redes que constituyen el capital social implica un compromiso mutuo de colaboración entre los actores que lo poseen lo que facilita la solución a los problemas de acción colectiva.

Esta perspectiva sociológica que entiende la sociedad como un conjunto de actores interdependientes permite plantear mejor las políticas de nueva gobernanza, puesto que estas son más fáciles de desarrollar si ya existe un capital social previo, pero, por otro lado, una de las finalidades de estas políticas consistirá también en incrementar el capital social desde sus inicios hasta su evaluación.

2.3. El enfoque sociológico de las políticas públicas: La interdependencia y el compromiso entre actores

La perspectiva de análisis de políticas públicas escogida, en coherencia con el neo-institucionalismo centrado en actores, y la estructura social de las sociedades avanzadas entendida como un entramado de redes, es sin duda la de J. Subirats, que podíamos denominar análisis a través de las contradicciones y conflictos entre actores. Es decir, nos encontramos en una perspectiva sociológica del conflicto social en el ámbito público. Para J. Subirats⁵⁶ las políticas públicas acaban siendo un compromiso entre los actores implicados y beneficiarios en los ámbitos de actuación de las políticas públicas.

Pero la perspectiva de dicho autor va más allá, puesto que no sólo es una perspectiva de análisis, sino que también constituye un enfoque de gestión, es decir de elaboración-implementación y evaluación-reprogramación de las políticas públicas. Un enfoque de gestión que tiene en cuenta que la política pública debe abrir el espacio para el compromiso y la coproducción entre actores.

Dicho enfoque nos permite no sólo analizar metodológicamente la singularidad de una política pública de nueva gobernanza, sino que además nos abre el camino para la formulación de los criterios a tener en cuenta (nunca de "obligado cumplimiento", porque nuestra perspectiva neo-institucional histórica y el análisis de caso no nos permite la representatividad y la generalización estadística) sobre los que definir las políticas públicas en gobernanza democrática.

A través de esta triple perspectiva teórica y la base operativa de trabajo en estrategias urbanas y políticas públicas locales, se han elaborado las tres tipologías: tipos de gobierno, modelos de gobernación, y tipología de políticas públicas expuestas anteriormente.

⁵⁶ Subirats, J. "El análisis de las políticas públicas" en *Gaceta Sanitaria* (2001) nº 15 pags 259-264.

2.4. La visión de la sociedad y política de A. Gramsci: Bloque histórico, crisis, hegemonía y el papel del príncipe

La perspectiva de los análisis sociopolíticos de Gramsci, y mayormente los conceptos elaborados en sus cuadernos escritos en la cárcel, son especialmente útiles para comprender la dinámica de la nueva gobernanza y en particular de sus políticas basadas en la coproducción con la sociedad civil de sus proyectos y acciones.

Los conceptos gramscianos de bloque histórico y el de hegemonía son especialmente útiles. Si bien no tienen una definición precisa en los Cuadernos de la Cárcel, de la lectura de los mismos se deduce que el bloque histórico expresa una situación histórica concreta que se caracteriza por una articulación entre una estructura socio-económica, y la superestructura ideológica y política⁵⁷. En esta articulación concreta da mucha importancia a los valores y la cultura puesto que “no es la estructura económica la que determina directamente la acción política, sino la interpretación que de ella se da y de las así llamadas leyes que gobiernan su desarrollo”⁵⁸. En opinión de N. Bobbio: Gramsci considera la superestructura como elemento subordinante de la estructura, al contrario que Marx que lo considera subordinado⁵⁹.

Por otra parte, el bloque histórico expresa una articulación entre las distintas clases sociales, en que una o varias clases adquieren un papel predominante. Para mantener la estabilidad de este bloque histórico el grupo dominante debe coordinar sus intereses con los de los grupos subordinados, y “la vida estatal se concibe como un continuo formarse y superarse de equilibrios inestables entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados, equilibrios en los cuales los intereses del grupo

⁵⁷ Ver Portelli, H. **Gramsci y el bloque histórico** (Madrid, ed Siglo xxi, 1998) pags. 13 a 30.

⁵⁸ Cita de gramsci extraida de Bobbio N. en Gramsci y las ciencias sociales (México, Cuadernos de pasado y presente, 1972) pag. 81.

⁵⁹ Bobbio, N. ob.cit. pag 80.

predominante prevalecen, pero hasta cierto punto, no hasta el nudo interés económico-corporativo”⁶⁰.

Para conseguir esta articulación de intereses es necesario que el grupo hegemónico no sólo sea dominante, sino también dirigente, es decir con capacidad de liderazgo intelectual y moral, a esta capacidad de dirección o canalización ideológica o cultural es lo que entiende Gramsci por hegemonía. La desarticulación de los intereses del bloque históricos o/y la pérdida de hegemonía producen situaciones de alta conflictividad y exigencia de reestructuración del bloque o situación histórica concreta de la sociedad.

Estas ideas nos permiten visualizar las políticas públicas como articuladoras de intereses entre los distintos actores en presencia, pero una articulación distinta en función de los valores o el liderazgo ideológico del grupo hegemónico. En este sentido, Gramsci es un precursor de las políticas de gobernanza democrática, con una enseñanza adicional: la diferenciación entre las políticas de nueva gobernanza no depende tanto del proceso de organización de los intereses entre los distintos sectores, sino de los valores o contenidos que presidan la articulación de intereses en políticas.

Una última consideración, tomando como referencia al Príncipe de Maquiavelo, Gramsci considera que quién tiene que ejercer, en sus tiempos, la reforma intelectual y moral, y el papel de organizador y desarrollar la voluntad colectiva, es el partido político, el Príncipe moderno⁶¹. Me permitirán que vuelva a Maquiavelo, y señalar que el papel de Príncipe contemporáneo, en una democracia consolidada, capaz de articular nuevas alianzas entre una alta complejidad de actores para el desarrollo de políticas públicas y alcanzar nuevos bloques históricos en nuestras ciudades, corresponde a los gobiernos locales. Estos, a través de los valores y criterios de actuación y programas electorales con el respaldo de la mayoría del electorado, pueden liderar como acción de gobierno un programa de actuación y unas políticas públicas que permitan afrontar los desafíos urbanos con la colaboración de la gran mayoría de los actores.

⁶⁰ Gramsci, A. **Antología**. Selección de M. Sacristán (Madrid, ed. Akal, 2013) pag. 370.

⁶¹ Gramsci A. Notas sobre Maquiavelo (Buenos Aires, ed. Nueva visión, 1984) pag. 9 a 18.

Gramsci permite entender cómo las políticas de Nueva Gobernanza pueden continuar con cambios importantes en los objetivos y liderazgos políticos. Puesto que la articulación de los distintos actores y sectores de la ciudadanía en estrategias y redes compartidas se hace a partir de distintos objetivos políticos. Es decir, los objetivos y valores políticos son la clave, la hegemonía sobre la que se asienta la Nueva Gobernanza.

Por otro lado, la conceptualización gramsciana facilita la comprensión de una importante paradoja; la necesidad de articular una gran mayoría para iniciar y gestionar los procesos de cambio social.

Capítulo 3. El sistema conceptual: gobernanza, tipo de gobierno y modo de gobernación

En este capítulo se definen, teniendo en cuenta las diferentes perspectivas teóricas, los principales conceptos que son la base para el desarrollo de este trabajo. Los conceptos de tipo de gobierno y modo de gobernación son aportaciones originales de quién suscribe.

En ciencias sociales, aunque también en las ciencias naturales, es habitual que un mismo concepto tenga distintas definiciones. Este es el caso de: anomia, arquetipo, clase social, desigualdad, gobernabilidad, ideología, liderazgo, modo de producción, política, populismo, religión, utopía, y un largo etcétera. De hecho, todos y cada uno de los conceptos clave se utilizan con distintos significados. En el caso de nuevos conceptos creados para expresar realidades emergentes el tema aún es más importante, sobre todo si son objeto de amplia difusión en los medios de comunicación, este es el caso de: globalización, conflicto de civilizaciones, sociedad del conocimiento, sociedad líquida, sociedad del riesgo, economía informacional, entre otros muchos entre los que sin duda se encuentra el concepto de gobernanza.

Seguiré, en estas páginas, el consejo de Manuel Castells⁶², que practica en la gran mayoría de sus libros, sobre la necesidad de definir previamente los principales conceptos utilizados para una comprensión clara de las tesis y explicaciones que se exponen, así como su contrastación con la evolución sociológica y política. Por ello intentaré aclarar el origen, desarrollo y significado del concepto de gobernanza, tipos de gobierno local-urbano y modos de gobernación.

⁶² Ver, por ejemplo, la introducción a la **ciudad informacional** (Madrid, ed. Alianza, 1995) o en **la sociedad red: una visión global** (Madrid, Alianza ed. 2006).

3.1. El concepto de gobernanza

3.1.1. Los orígenes

Si bien se encuentran orígenes lejanos del concepto de gobernanza, como es el caso de G. Modelski que en 1972⁶³ analizó bajo este concepto las relaciones internacionales económicas en las que incidían no sólo los estados sino también las empresas, la gobernanza no tenía una definición clara. Hasta 1998 no se dispone de un término académico para definir en castellano el concepto de gobernanza y poder introducirlo en el diccionario de la real academia de la lengua española. Hasta entonces se había traducido como gobernabilidad, gobernación o buen gobierno o incluso se había mantenido el término inglés "governance". La equiparación con "governance", señala Mayntz, ha hecho que se equiparara gobernanza con "governing"⁶⁴, con acción de gobierno. En cambio, como señala la propia Renate Mayntz, "ahora (a partir de 1998) se utiliza para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente al modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en las redes mixtas público-privadas"⁶⁵. La clarificación, sigue Mayntz, se produce en marzo de 1998 cuando la revista de la UNESCO "Social Science Journal" dedica un número entero a la "gobernanza" entendida como maneras de gobernar no jerárquicas y basadas en redes de cooperación entre actores públicos y privados. La revista de la UNESCO se hace eco de trabajos anteriores realizados por Jan Kooiman⁶⁶ en 1993, R.A.W. Rhodes⁶⁷ en 1997 y de la propia Mayntz en 1996 sobre gobernanza a nivel nacional y local, de L. S. Finkelstein⁶⁸ (1995). J. N. Rosenau y E.O. Czempiel⁶⁹ (1992) y, también del informe sobre el desarrollo del África Subsahariana

⁶³ Modelski G. **Principles of the world politics**. (Nueva York, The Free Press, 1972).

⁶⁴ En el 2003, R. Mayntz definirá "governing as governance" para mostrar que gobernanza es un modo específico de ejercer la acción de gobierno.

⁶⁵ Mayntz, R. en "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza" en Cerrillo, A. **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia** (Madrid, INAP, 2005) pag. 83.

⁶⁶ Kooiman, J. **Moder Governance: New government- Society interactions**. (London, Sage, 1993).

⁶⁷ Rhodes R. A. W. **Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability** (Buckingham, Open University Press, 1997).

⁶⁸ Finkelstein, L. S. "What is Global Governance" en Global Governance num. 1, pag. 367-372.

⁶⁹ Rosenau, J. N. Czempiel (eds) **Governance without government: order and change in world politics**. (Cambridge, Cambridge University Press, 1992)

del Banco Mundial (1989) que es el primer estudio que puede considerarse como el antecedente de la concepción contemporánea de gobernanza.

J. Koiman fue el autor que con mayor claridad estableció una primera definición de la gobernanza como las concepciones teóricas de la acción de gobierno que incorporan las interacciones entre los actores públicos y privados, que tienen por objetivo resolver los problemas de la sociedad. Koiman, ya en el año 1993, define la gobernanza como una manera de gobernar "co". Es decir, basada en la coordinación, cooperación, colaboración entre actores públicos y privados para así gestionar sus interdependencias para afrontar los retos sociales. Se trata por tanto de coproducir políticas y proyectos de acción compartida, o en un lenguaje más comunicativo de co-pensar, co-decidir, co-gestionar (aportando recursos de un amplio conjunto de actores) y co-evaluar.

Estas maneras de gobernar horizontales contando con la colaboración entre actores plurales emergen según los distintos autores citados por distintos factores. De entre ellos, los más relevantes y a destacar son los siguientes:

- *La globalización y la era de la información.*
- *La complejidad de los desafíos de las sociedades.*
- *La crisis fiscal y el cuestionamiento del rol del gobierno.*
- *La aparición de la nueva gestión pública.*

Posteriormente la concepción de la gobernanza fue reforzada y complementada por la emergencia de tres perspectivas socio-políticas:

- la visión republicana de la ciudadanía y de su quehacer político. Ph. Robert⁷⁰, J. Prats⁷¹, entre otros.
- La concepción de la ciudad como construcción colectiva, y como un bien común de toda la ciudadanía reivindicado por los movimientos sociales y la sociedad civil que se opone a la privatización de los espacios públicos, y reclama el derecho a la ciudad. E. Osram⁷², A. Negri⁷³, D. Harvey⁷⁴ y J. Subirats⁷⁵.

⁷⁰ Philip, R. **El republicanismo** (Barcelona, ed. Paidós, 1998).

⁷¹ Prats, J. **Los príncipes republicanos**. (La Paz, ed. Plural, 2009).

⁷² Ostrom, E. **El gobierno de los bienes comunes** (México, ed. FCE, 2011).

⁷³ Negri, A. y Hardt, M. **Common Wealth**. (Madrid, ed Akal, 2011).

⁷⁴ Harvey, D. **Las ciudades rebeldes**. (Madrid, ed Akal, 2013).

⁷⁵ Subirats, J. **La Otra Política** (Barcelona, ed. Icaria, 2011).

- La importancia de la institucionalidad democrática e inclusiva como factor de resiliencia y generador de desarrollo social y económico dado que el buen funcionamiento de la institución pública es esencial para generar confianza y colaboración para que la sociedad funcione y genere capital social. D. North⁷⁶ y D. Acemoglu y J. A. Robinson⁷⁷.

Estas tres nuevas incorporaciones han permitido la transformación del concepto de gobernanza en nueva gobernanza pública o gobernanza democrática.

La globalización; entendida como la circulación de flujos de información, conocimientos, capitales, mercancías y personas entre territorios a nivel planetario, sustentada por el soporte de las tecnologías de la información y de la comunicación; dio a los cambios sociales y económicos una naturaleza y un ritmo que puso de manifiesto, a principios de los 90, la necesidad de nuevos instrumentos para gobernar la economía y la sociedad a nivel internacional, y se ponía en cuestión el mismo concepto de soberanía nacional. Gobernar el espacio global fue el tema desencadenante y, sobre todo, que dio legitimidad a la conceptualización de la gobernanza como modo de gobernación. Dado que, gobernar el espacio global requiere por un lado la negociación entre múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales, debido a la emergencia de nuevos actores no estatales: empresas, sindicatos, tercer sector y movimientos sociales, en la toma de decisiones transnacionales, exige mecanismos de cooperación internacional entre actores.

En este contexto, con el soporte del secretario general de Naciones Unidas, se creó en 1991 la Comisión para la Gestión de Asuntos Mundiales, denominada en inglés "Comisión of Global Governance" (presidida por Willy Brandt y formada por 21 reconocidos expertos mundiales) Dicha Comisión en 1995 presentó un informe titulado "Nuestra Comunidad Global" en el que se promovía una gobernanza global. Esta no se entendía como un gobierno mundial, sino como un proceso de gestión de asuntos comunes, en el que se puedan acomodar intereses diversos y conflictivos y adoptar una acción cooperativa. Incluye las instituciones formales públicas y privadas, y también informales que hayan acordado las instituciones. La gobernanza global es entendida como la suma de múltiples vías en que las instituciones puedan administrar sus asuntos y bienes públicos comunes. Además, según el informe, la gobernanza global no

⁷⁶ North, D, **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, (Mexico, FCE, 1993).

⁷⁷ Acemoglu, D. Robinson, J.A. **Por qué fracasan los países** (Barcelona, ed. Deusto, 2012).

consiste en una estructura única, sino en un amplio, dinámico y complejo proceso de toma de decisiones interactivas que evoluciona permanentemente y responde a circunstancias cambiantes. Años antes, en 1990, Rosenau⁷⁸ señaló que la gobernanza global era un proceso en curso que no se sabe cómo se puede acabar consolidando, y que se establece sobre la base de la no existencia de un gobierno mundial.

Estas primeras definiciones de gobernanza a nivel global tuvieron la virtud de enfatizar la necesidad de gestionar las interdependencias, y de establecer formas de gobernanza extensivas, más allá de los gobiernos nacionales, e intensivas. Puesto que modificaban las formas de gobernanza; pero fueron leídas fuera del contexto global, y fueron malentendidas, como veremos, al considerar que la gobernanza significaba la debilitación de los gobiernos por un sistema en que los grandes actores privados asumieran las responsabilidades que el gobierno dejaba de ejercer. Pero fueron D. Held y A. Mc Grez en su obra "Governing globalización" quienes consolidaron el estudio de la gobernanza global⁷⁹, estructurando su perspectiva de análisis en los siguientes conceptos:

- Multilateralidad con la incorporación en la gobernanza global de sistemas supra-estatales, sub-estatales y transnacionales (organizaciones empresariales y de la sociedad civil).
- Complejidad en las estructuras de gobernanza por la cantidad de actores en presencia y sus asimetrías.
- Poliarquía en el sentido de autoridad política fragmentada.
- Reconfiguración de la autoridad a través de las redes.
- Emergencia del poder soft en relación al hard.
- Nuevas modalidades de toma de decisiones: voto ponderado, acuerdos mayoritarios, consensos...
- Nuevo papel de los gobiernos nacionales, como actores estratégicos que enlazan las estructuras de gobernanza. Se cuestiona su soberanía nacional pero su influencia se extiende a decisiones territoriales globales.

La complejidad de los desafíos sociales. La complejidad de las relaciones entre actores a nivel global, aparece también a nivel local, en las configuraciones urbanas, regionales y nacionales. La sociedad se hace más compleja al aparecer nuevas formas de desigualdad y estructuración social (brecha tecnológica, capital

⁷⁸ Rosenau, J. N. **Turbulence in world politics. A theory of change and continuity.** (Nova Jersey, Princeton University Press, 1990), pag. 63-65.

⁷⁹ En opinión de Laura Alvareda en su publicación "Globalització i Governança Global" Guia de Estudios de la UOC 2014.

cultural, capital educativo y social) diversificación de la estructura económica y social, emergencia de nuevas realidades sociales: precariado, la consolidación de la sociedad del riesgo, la innovación permanente, y la conciencia generalizada de que nos encontramos en un cambio de era, las políticas de sostenibilidad, inclusión social, salud, etc. contemplan muchos factores en los que intervenir, lo que hace imposible que puedan abordar los retos que se plantean de manera jerárquica, a partir de la fragmentación administrativa, y en especial contando sólo con los recursos y competencias de las administraciones públicas. La respuesta a estos desafíos sociales se manifiesta imposible contando sólo con los gobiernos sean éstos locales, regionales o nacionales, se requiere la implicación de los actores económicos y sociales que intervienen en la configuración de los desafíos sociales.

Se incorpora a la gobernación el punto de partida clásico de la sociología: las sociedades son articulaciones concretas de relaciones sociales, y producto de las interacciones e interdependencias entre los distintos actores y sectores sociales. La consecuencia política es que asegurar la gobernación requiere de la acción concertada entre los actores que tienen capacidades y posibilidades de hacer avanzar la transformación social o impedirlo o retrasarlo. La gobernación de una sociedad consistirá en una gestión de las relaciones sociales o, más concretamente, de las relaciones de interdependencia entre los actores que se relacionan con un desafío. De este modo, el establecimiento de fórmulas de gobernación transversales y basadas en nuevas formas de decisión no sólo se hace necesario a nivel global sino también a nivel local.

La crisis fiscal iniciada con la primera crisis del petróleo del año 73, y agravada con la segunda crisis petrolera diez años después, condujo al *cuestionamiento del rol del gobierno* que había jugado en Europa, como actor económico y social, y en especial se cuestionaron las políticas gubernamentales basadas en el gasto público en infraestructuras, servicios y prestaciones para incrementar la demanda en los mercados tuvo múltiples consecuencias. En efecto las crisis del petróleo de 1973 y 1983 fueron claramente unas crisis de oferta, al contrario que la crisis del 29 y del 2007/8 que han sido crisis de demanda. El incremento de las materias primas relacionadas con el petróleo provocó un incremento de los precios de bienes y servicios e hizo retraer posteriormente la demanda y la oferta productiva. Las políticas keynesianas (adecuadas para superar las crisis de demanda en que los bajas retribuciones laborales o/y

inestabilidad de los empleos retraen la compra de productos) que hicieron servir los gobiernos europeos agravaron aún más la crisis provocando por un lado una inflación desbocada y un estancamiento económico utilizadas para hacer frente a la crisis del petróleo, y por otro un gran déficit fiscal por el incremento del gasto público que no fue recuperado por los ingresos del crecimiento económico.

A partir de ahí triunfaron las tesis neoliberales⁸⁰, empezando el declive del estado del bienestar, y resurgió como ideología dominante el cuestionamiento del papel de los gobiernos y de la administración cuya tarea principal es garantizar el funcionamiento del libre mercado, y el re-establecimiento de la sociedad de mercado, es decir los valores y los comportamientos de competencia, individualismo, y afán de rentabilidad o/y lucro a nivel de relaciones sociales pero también de la administración pública. Junto con la constatación de la inadecuación del papel del gobierno a las nuevas circunstancias, y en pleno triunfo de la ideología neoliberal, surgió confundida a menudo con ella otra perspectiva: la consideración de que el gobierno por sí sólo era insuficiente para hacer frente a los desafíos sociales y necesitaba de la concurrencia y colaboración con otros actores. Esta perspectiva propia de la concepción de la gobernanza, en la que se inscribe Koiman y los otros autores citados, no pretende reducir el papel de la administración ante el mercado, sino darle dos nuevos papeles: como promotora y gestora de redes y como generadora de normas y reguladora que permiten que la sociedad funcione, y en especial las relaciones de cooperación entre actores.

La aparición de la nueva gestión pública, es decir el modo de gobernanza propiamente neoliberal aplicado a la administración pública. La nueva gestión pública, también denominada gerencialismo⁸¹, tiene como principal objetivo introducir los valores y los instrumentos de gestión de las empresas mercantiles en la administración para hacerlas más eficaces, eficientes y económicas. Las organizaciones públicas, no deben disponer de una cultura específica y deben ser gestionadas al igual que las empresas privadas.⁸² Esta es una corriente que se

⁸⁰ El neoliberalismo a diferencia del liberalismo del "laissez faire" "laissez penser" plantea una acción deliberada desde lo político para implementar por un lado el dominio de la lógica del mercado en la esfera económica, pero también introducir los valores de mercado en la subjetividad de los individuos. Ver al respecto los libros de Escalante Gonzalbo, F. **Historia mínima del neoliberalismo** (Madrid, ed. Turner, 2016) y Balibar, E. **Ciudadanía** (Buenos Aires, ed. Adriana Hidalgo, 2013).

⁸¹ Ver Aguilar Villanueva, L.F. **Gobernanza y gestión pública**. (México, F.C.E., 2008) pags.146-152.

⁸² Ver Pascual Esteve, J.M. **El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades**. (Valencia, ed. Tirant lo Blanc, 2011).

inicia en los años 80 y tiene su máximo exponente teórico en D. Osborne y T. Gaebler⁸³ con su libro *La reinención del gobierno*, que tiene justamente como subtítulo: *la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Si bien dedicaré más adelante todo un apartado a la nueva gestión pública (NGP), debo señalar, en este subapartado, las similitudes y diferencias que identifican G. B. Peters y J. Pierre⁸⁴ de la nueva gestión pública en los inicios de la gobernanza. Para estos autores la NGP y la gobernanza se asemejan en que dan mucha importancia a la gestión, una la empresarial de los servicios públicos, la gobernanza a la gestión de las redes de actores, y no consideran la función normativa de la administración como la predominante. La segunda semejanza es que conceden gran importancia a los acuerdos públicos y privados para la regulación y el impacto social. La diferencia más importante es la conceptualización que hacen del papel del Estado, y en concreto de la administración, la NGP la considera prácticamente obsoleta, en cambio desde la gobernanza se considera a la administración pública como representante del interés colectivo o con el rol de organizarlo, y le da un importante papel social promoviendo la gobernanza, es decir la gestión de las interdependencias o redes. A. Cerrillo⁸⁵ ha considerado, con toda la razón, que más que reducir el papel del estado, la gobernanza le da un nuevo papel, a través de la gobernanza el estado se relaciona de manera diferente con la sociedad, de una manera relacional, y con dos funciones esenciales: la promoción y la gestión de redes, y el establecimiento de normas y reglas para garantizar la regulación social, y en especial la autorregulación a través de las redes de interacción. La gobernanza nació, a la sombra de la NGP, como reacción al papel que la NGP daba al Estado y a la administración, y posteriormente fue cogiendo vuelo hasta constituirse en un nuevo modo de gobernación.

3.1.2. La evolución del concepto de gobernanza hacia un nuevo modo de gobernación

La gobernanza, que en sus formulaciones iniciales tanto a nivel global como local, aparece, como se ha señalado, como acción

⁸³ Osborne, D. y Gaebler, T, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Barcelona, ed. Paidós, 1994).

⁸⁴ Pierre, J and Peters, G. *Governance, Politics and the State* (London, MacMillan Press, 2000) págs. 49-51.

⁸⁵ Cerrillo Martínez, A. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (Madrid, INAP, 2005) págs. 15 a 17.

de gobierno, visión de gobierno, gobernación, gobernabilidad, fue progresivamente definiéndose como modo de gobernación. Es decir, como una tipología específica de la acción de gobernar. Peters y Pierre señalan al respecto: "La nueva gobernanza representa en realidad algo nuevo y diferente comparada con los sistemas tradicionales de gobierno, a la vez que la "raison d'être" del estado: promover y perseguir el interés colectivo. La nueva gobernanza, insistimos, no significa el fin del Estado, sino su transformación y adaptación a la sociedad en la que está inserto"⁸⁶. Asimismo R. Mayntz señaló: "La "gobernanza" se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar, que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas". O R.A.W. Rhodes lo define como el "nuevo método (o un nuevo proceso) con el que se gobierna la sociedad"⁸⁷. Fue J. Prats quién con mayor claridad definió la gobernanza como modo de gobernación. Distinguió tres modos o ideales tipo de gobernación en un estado democrático: el racional-legal o burocrático en la que la acción del estado de basa en procedimientos burocrático-administrativos, la nueva gestión pública que reduce el papel del gobierno como garante de derechos y regulador de procesos y de la administración como institución con capacidad para promover el buen funcionamiento social, y la gobernanza⁸⁸ entendida fundamentalmente como gestión de las interdependencias entre los actores, y como promotora y garante de la construcción permanente del interés general a través de los intereses legítimos de los distintos actores sociales. Posteriormente y de manera independiente a Stephen P. Osborne (no confundir con David Osborne, uno de los autores más relevantes de la nueva gestión pública) también distingue los mismos tres sistemas de gobernación: Administración Pública, Nueva Gestión Pública y Nueva Gobernanza Pública. Es de destacar que el añadido de pública a la gobernanza, se debe a que Osborne quiere dar énfasis al papel que da la gobernanza al gobierno y a la administración, al contrario que la nueva gestión a pesar de denominarse pública. Posteriormente, en un nuevo artículo S.P. Osborne no considerará propiamente a la nueva gestión como un modo de gobierno propiamente dicho, justamente por no otorgar ningún papel a la administración.

⁸⁶ Peters y Pierre, ob. cit pag.53.

⁸⁷ Rhodes R. A.W. Ob. Cit. pág. 100.

⁸⁸ Prats i Català, J. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza.** (Madrid, INAP,2005).

Existe una modalidad representada por E. Sorensen y J. Torfing⁸⁹, que entiende fundamentalmente la gobernanza como gestión de redes entre actores independientes operativamente que se convierten en interdependientes, a través de la negociación y la cooperación para el desarrollo de proyectos que sirven a objetivos públicos. Estos autores definen como metagobernanza, el sistema de gobierno que promueve deliberadamente las redes de interacción entre actores, y crea, mediante la colaboración, el marco regulador para su buen funcionamiento. Aquí estamos simplemente ante una denominación diferente de unas mismas realidades. J. Prats, S.P. Osborne denominarían al modo o sistema de gobernanza en su conjunto, que incluiría la gestión de redes: gobernanza, Sorensen y Torfing lo denominan metagobernanza y a la gestión de redes la identifican como gobernanza.

Esta ha sido la evolución europea y de las organizaciones mundiales como el PNUD, el Banco Mundial y la Comisión Europea con su Libro Blanco sobre la gobernanza europea (2001), como bien ha documentado J. Prats, pero no se utiliza el concepto de la misma manera.

3.1.3. Definición de gobernanza

Una vez aclarados los orígenes, podemos definir el concepto de gobernanza, que será utilizado en este trabajo, como:

(1) Un modo de gobernanza democrático de las sociedades contemporáneas, globales y de gran complejidad social, (2) que concibe la sociedad como un conjunto de interacciones entre actores y sectores de la ciudadanía, (3) su principal objetivo es la gestión relacional o de redes de las interdependencias entre actores autónomos que se transforman en interdependientes, (4) que cooperan a través de establecer negociaciones y acuerdos para lograr objetivos relacionados con el bien común. (5) Dicho modo de gobernanza establece y garantiza un marco normativo y regulativo para que la sociedad funcione y en especial favorezca la generación de capital social y el establecimiento de redes entre actores, y (6) garantiza la calidad democrática a través de los principios de participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia.

⁸⁹ Sorensen, E. y Torfing, J. eds. *Theories of Democratic Network Governance* (New York, ed Palgrave Macmillan, 2008) págs. 3 a 50 y 169 a 181.

En el citado informe de la comisión europea sobre gobernanza, se enuncian una serie de principios que debe asumir la gobernanza para garantizar la calidad democrática de su ejercicio: participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia.

- Participación. Es decir, garantizar que todos los actores que tengan intereses, recursos en los temas tratados por las redes puedan incorporarse a las mismas, y al conjunto del proceso de gestión de las interdependencias. Este es un tema clave, puesto que sin este principio la gestión de redes podría excluir a determinados actores y sectores de la ciudadanía, convirtiéndose en una gobernanza de grupos favorecidos, en una gobernanza corporativa de baja calidad democrática.
- Transparencia. Es un principio importante puesto que a través suyo se incrementa la legitimidad democrática, y facilita una mayor participación de la sociedad civil y la ciudadanía. La transparencia es clave para la realización de un tercer principio: la rendición de cuentas (accountability).
- La rendición de cuentas de tipo horizontal, es esencial para controlar y prevenir los posibles abusos, así como conocer los objetivos públicos conseguidos. En gobernanza la rendición de cuentas es más compleja porque abarca a un conjunto de actores, y no sólo al gobierno, aunque la rendición de cuentas de este último es sin duda crucial por gestionar los recursos de toda la ciudadanía, y por su papel de representación del conjunto de la sociedad.
- Eficacia. La rendición de cuentas permite dar cuentas de la eficacia o realización de los objetivos. Es habitual, sostener desde la perspectiva de la nueva gobernanza pública que la gestión de redes supone, en la toma de decisiones, unos costes de tiempo mucho mayores que si las toma sólo la administración. Sin duda, la complejidad de la toma de decisiones es mayor en una red en la que participan un conjunto de actores que si se toman por una sola organización, pero este es un mal planteamiento puesto que los objetivos de coordinación y sinergia de recursos que asume una red, no pueden ser un objetivo del programa de una sola entidad.
- Coherencia entre los objetivos de los programas y políticas de gobierno, y los de las redes promovidas y cogestionadas por las administraciones públicas.

A estos criterios de la comisión europea, como señala A. Cerrillo⁹⁰, se les hubieran podido añadir otros que también favorecen la nueva gobernanza como son: subsidiariedad (elección del mejor nivel administrativo de actuación: lo que pueda hacer el nivel inferior –local- que no lo haga el superior), complementariedad (entre los actores que tienen que actuar en un tema), proporcionalidad (uso del mejor instrumento para conseguir los objetivos), objetividad (ponderación de las circunstancias en la toma de decisiones independientemente de sentimientos y juicios de valores).

La gobernanza se conceptualiza como un modo de gobernación y, como veremos, como un modo de elaboración, gestión de las políticas públicas. Es decir, se habla del “Cómo” gobernar, y no de los objetivos de gobernación o el “Qué”. Por tanto, al igual, que el modelo racional-legal de gobernación admitió una pluralidad de ideologías políticas que usaron este modo de gobernación, lo mismo acontece y sobre todo puede acontecer con la gobernanza, aunque al surgir como reacción al neoliberalismo en su intento de sustituir al estado, y en buena medida a la sociedad civil por el mercado, ha influenciado que el concepto de gobernanza, desde sus etapas iniciales hasta la actualidad, haya sido utilizado en la perspectiva de autores más vinculados a la socialdemocracia y a la izquierda democrática que plantea una construcción colectiva de los bienes públicos y comunes a partir de los valores de igualdad, solidaridad y participación ciudadana.

Es de resaltar, entre las definiciones de gobernanza, la del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) (2006) por su valor clarificador en línea con la tradición europea que hemos señalado. La definición del Diccionario es la siguiente: *“arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”*. En esta definición encontramos las principales características que hemos señalado en nuestra definición, aunque con un lenguaje menos preciso desde el punto de vista sociológico:

- La define como modo de gobernación (arte o manera de gobernar) concreto puesto que también define como gobernación “la acción o efecto de gobernar o gobernarse” en general, es, por tanto, una gobernación específica.

⁹⁰ Cerrillo A. **ob.cit.** pags. 13 y 14.

- Sitúa el objetivo en el bien común o en el desarrollo económico, social e institucional, es decir no en las competencias de gobierno ni en la producción de servicios sino en un objetivo social ampliamente compartido.
- Señala que busca un equilibrio o gestión de las interdependencias entre Estado, sociedad civil y mercado sin excluir a ninguno en la gobernación. Esta característica tiene como virtud que permite distinguir entre posicionamientos en la gobernanza: los que enfatizan el nuevo rol del estado, de la sociedad civil o del mercado. Es decir, permite una misma definición de gobernanza, como modo de gobernación, desde la que surgen distintos posicionamientos teóricos y políticos y por tanto puede ser utilizada desde gobiernos de muy distinto perfil ideológico, como he comentado anteriormente.

El Diccionario RAE en 2016, en su versión electrónica proporciona una segunda definición de gobernanza que la iguala a la misma definición de gobernación: "acción o efecto de gobernar o gobernarse". El Diccionario, en su identificación del uso correcto de las palabras, tiene la "obligación" de recoger el lenguaje realmente usado "en la calle"; y es evidente que, a nivel de declaraciones políticas y en el lenguaje de los "media", se usa gobernanza sin distinguirla de gobernación, al igual que se hacía en la academia en los inicios de los años 90. No obstante al definir esta segunda acepción de gobernanza, el Diccionario añade que es un término en desuso, lo que no hace al poner la misma definición como propia de "gobernación". Nos quedamos, pues, con la primera definición del Diccionario como una buena y clarificadora del camino a seguir para entender lo que es la gobernanza.

3.1.4. Otras concepciones de gobernanza

A pesar de esta evolución teórica, institucional e incluso normativa en el uso del lenguaje, existen dos tendencias, en el ámbito del "radicalismo de izquierdas" que se reclama de izquierdas, y del "neoliberalismo" post-crisis o "radicalismo de derechas" a considerar la gobernanza de una manera muy distinta a la evolución que se ha presentado, y también muy errónea desde el punto de vista histórico y conceptual pero que

están teniendo un nada despreciable impacto comunicativo y social.

El “radicalismo de izquierda” ha considerado la gobernanza como un concepto propio del neoliberalismo, y no como una reacción al mismo ante un cambio social en profundidad en las sociedades contemporáneas. La búsqueda de una gobernanza de la globalización sin la existencia de un propio gobierno mundial, y el hecho de que la conceptualización de la gobernanza emergiera durante el predominio del neoliberalismo, confundió, sin duda, tanto a pensadores de la política, como a ideólogos de partidos políticos. Respecto a los segundos podemos encontrar razones no académicas, y si relacionadas con la competencia electoral para continuar con la confusión, respecto a los primeros deberíamos exigir más responsabilidad intelectual.

G. Hermet es uno de los autores europeos más conocido por el uso confuso del concepto de gobernanza y es un buen ejemplo porque en él se dan, de una manera preclara, todos los equívocos de una tradición que considera la gobernanza como una amenaza a la democracia. Dicho autor tiene dos publicaciones recientes⁹¹ en las que considera la gobernanza como un intento de reducir el papel del gobierno democrático y contribuir al desmantelamiento del estado del bienestar e incluso de la propia gobernanza de la sociedad, si se entiende la gobernanza como acción del gobierno, puesto que, en su opinión, reduce la responsabilidad pública y la traspasa a la sociedad civil y sobre todo al mercado. Es decir, entiende claramente la gobernanza como una estrategia propia del neoliberalismo. Las características del pensamiento de Hermet sobre la gobernanza las encontramos perfectamente sintetizadas en el capítulo 8: “Un Nuevo Régimen Llamado “Gobernanza” en su libro “El invierno de la democracia”⁹²:

- Hermet no presenta una concepción clara de la gobernanza, ni usa con rigor los conceptos. En algunas partes la considera como sustitutivo de gobierno, o mejor dicho de la acción de gobierno. En otras como tecnocracia y sustitutivo de la política por la gestión. En otras como “régimen” sin especificar el concepto que bien podría definirse como: sistema político⁹³ o determinada articulación entre ejecutivo, legislativo y judicial.

⁹¹ Me refiero a **Populismo, democracia y buena democracia** (Barcelona, ed. El Viejo Topo, 2008), y el más reciente. **El invierno de la democracia** (Barcelona, ed. los libros del lince, 2008).

⁹² Ob cit pags 175-198.

⁹³ Ver Bealey, F. **Diccionario de Ciencia Política**. (Madrid, ed. Istmo, 2003) Pag. 370.

- Tampoco visiona un nuevo papel del gobierno con una responsabilidad general sobre el progreso económico, social e institucional, sino que considera que la gobernanza simplemente rompe con la jerarquía y verticalidad del gobierno, y plantea “una relación de igualdad del gobierno a través de una concertación de igualdad entre agentes públicos de todos los tipos y privados igualmente diversos”⁹⁴
- Opina que la gobernanza dirige los asuntos públicos como los privados, y tiene por objetivo abolir la distinción entre lo público y privado⁹⁵
- Para Hermet, el rasgo ideal de la gobernanza es que las sociedades y relaciones internacionales se rijan por mecanismos automáticos parecidos al mercado, y sustraer a la política y a los políticos de las decisiones importantes y dejarlas en manos de la economía⁹⁶.
- Señala que la gobernanza considera el interés general como una utopía irrealizable, y deciden los actores elegidos por captación en base a sus intereses⁹⁷.

Hermet acaba confundiendo totalmente la gobernanza con la nueva gestión pública: “Esa (la gobernanza) es en definitiva lo que la alta función pública llama la “nueva gestión pública”.

De la segunda posición, propia del “neoliberalismo” encontramos sus antecedentes en autores como M. Crozier, que en su obra “Estado Modesto-Estado Moderno: Estrategia para otro cambio” escribió, en 1987 con posterioridad a las dos crisis del petróleo que pusieron en jaque al estado del bienestar: “Nuestro estado tiene que desacralizarse. Capaces en adelante de ser adultos, es tiempo para que tomemos tierra y exijamos una política modesta para un estado modesto, al servicio de una sociedad más libre, más activa y más libre”⁹⁸. Este reconocido analista crítico de la burocracia, nos hablaba de la pesadez y del necesario cambio del estado de bienestar que consideraba “arrogante, omnipresente y omnipotente”, y de avanzar hacia lo que el denominaba la

⁹⁴ Ob. cit pag. 195.

⁹⁵ Ob.cit. pag. 195.

⁹⁶ Ob. cit pag. 196.

⁹⁷ Ob.cit. pag. 196.

⁹⁸ Crozier, M. Etat Modeste- Etat Moderne: Strategie pour un autre changement (Paris, ed. Fayard. 1987) pag. 7.

autorregulación social. Con anterioridad, M. Crozzier junto con otros reconocidos politólogos como S.P. Huntigton y J. Watanuky habían elaborado, en 1975, el informe "Crisis de la Democracia" de la Comisión Trilateral⁹⁹, en que señalaban, entre otros temas, que las democracias en los estados nacionales estaban desbordadas por las demandas ciudadanas y que no las podían contener por la posible pérdida de votos, de este modo se impedía llevar a cabo políticas de reducción del déficit y de la inflación. La Comisión Trilateral abogaba por la necesidad de un gobierno supra-nacional no electo para poder gestionar la crisis económica generada por el alza de los precios del petróleo, tal como ha acontecido en los países de la UE, con la denominada "Troika" en la actual crisis.

Este posicionamiento de la Comisión Trilateral está en el origen de una visión de la gobernanza que no tiene que ver con la evolución del concepto antes señalada puesto que propone dar mayor protagonismo al mercado en lo económico y a la sociedad civil, no plantea dar un nuevo papel al Estado, ni a la administración pública sino simplemente reducirlos. Por tanto, no conciben la gobernanza como un modelo de gobernación, sino que utilizan el concepto para justificar una reducción del rol del estado, y del ámbito de la responsabilidad pública.

Las visiones señaladas se retroalimentan. Es decir, la visión de Hermet facilita que el término gobernanza se asocie al posicionamiento neo-liberal, y a este, que su concepto de gobernanza sea criticado por el "radicalismo de izquierdas", al abrirle un mayor espacio de posible apoyo en el eje ideológico-político.

Una vez analizada la evolución de la gobernanza, y definida la gobernanza, como un modo de gobernación específico o paradigmático, tal como se utilizará en este trabajo, y descartadas por equívocas otras visiones muy distintas de la gobernanza paso a diferenciar gobernabilidad de gobernanza.

3.1.5. Gobernanza y nueva gobernanza pública o gobernanza democrática

⁹⁹ La Comisión Trilateral fue creada, en 1973, por D. Rockefeller con personas influyentes en el mundo de la banca, los negocios, de la política y la academia, de marcado carácter conservador y neoliberal, con la finalidad de contribuir a la coordinación de políticas económicas y la cooperación entre Estados Unidos, Europa y Japón.

La definición de gobernanza explicitada en el punto 1.3 se ha formulado de tal manera que sea como un tronco común a todos los autores que entienden gobernanza como un modo de gobernación de un gobierno democrático, y, por supuesto esta es la definición de gobernanza que utilizo en este trabajo, y cuándo me refiero a las políticas de gobernanza, entiendo las políticas de gobernanza a aquellas que se elaboran y gestionan o intentan hacerlo de manera adecuada o coherente con dicho modo de gobernación.

No obstante, también utilizo el concepto de nueva gobernanza pública o gobernanza democrática en relación a la gobernación de la ciudad. Por este concepto entiendo las 6 características citadas en el apartado añadiendo tres características más:

- 1- La importancia de garantizar la institucionalidad democrática e inclusiva de la administración pública. Es decir que busca responder en su actuación responder a los valores de objetividad, igualdad,
- 2- El fortalecimiento de la dimensión social de la ciudadanía y de los valores públicos para conseguir la involucración de la ciudadanía en la "res pública".
- 3- El enraizamiento de las políticas públicas en los movimientos de la sociedad civil orientados a la construcción del bien común.

En relación a la importancia de garantizar la institucionalidad democrática, los análisis de las instituciones del Premio Nobel de economía D. North¹⁰⁰ señalan que no puede haber desarrollo económico estable sin un buen funcionamiento institucional, dado que, son las reglas impersonales claras y un marco legal estable los que proporcionan la garantía y la confianza entre los intercambios y las transacciones entre individuos y organizaciones sociales¹⁰¹.

En relación a los valores públicos de la ciudadanía fue Ph. Petit el principal autor que los situó de nuevo en la palestra de la política. J. Prats¹⁰² en nuestro contexto, fue de los primeros en asociar republicanismo (participación e implicación ciudadana en la "res publica") con gobernanza democrática. Siguiendo a Aristóteles y su libro "Política" en el que concibe que lo público (la polis o la ciudad) somos todos, Prats señaló que la

¹⁰⁰ North, D.C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. (México, F.C.E.,1993) pag. 139-151. ver también 139-151.

¹⁰¹ Ver también: entrevista a D. North en **Perspectiva** nº 5 pags. 31 a 35.

¹⁰² Prats i Català, J. **Por una izquierda democrática**. (La Paz, ed. Plural, 2009) pag. 209.

administración pública es gestora relacional de lo público, y el gobierno democrático tiene la responsabilidad de construir en cada política el interés general, a partir de los intereses legítimos del conjunto de actores y sectores de la ciudadanía. En lenguaje aristotélico, señala que un buen gobierno y una buena administración de la Polis, exige una ciudadanía virtuosa o republicana, es decir, implicada en la construcción de la polis.

J. Subirats, también en nuestro entorno, ha dado un paso más¹⁰³. Se basa en los análisis anteriormente referenciados de T. Negri, y D. Harvey de los movimientos sociales ciudadanos que se oponen a los procesos contemporáneos (agravados por la crisis puesta de manifiesto en el 2008) de privatización de los espacios y bienes públicos de la ciudad en los que se expulsa a las clases vulnerables o al precariado de sus viviendas, y de su ciudad, presentando como alternativa no sólo el derecho a la ciudad, sino considerando a ésta en su conjunto como un bien común¹⁰⁴ que tiene que ser construido y gestionado a través de la acción coproductiva entre el gobierno democrático, y la sociedad civil en particular con los movimientos sociales que persiguen objetivos democráticos y relacionados con el bien común, así como con las entidades sociales de tipo no lucrativo. Y, a mi entender, nos propone que la "ciudadanía republicana" se constituye en la acción cuando asume como propios la defensa y ampliación de los derechos políticos, sociales y de ciudadanía, y que la buena gobernanza consiste en abrir espacios para la coproducción de la institucionalidad democrática que dé cabida a la buena gobernanza democrática. A esta construcción colectiva de la "polis" entendida como un bien común, Subirats prefiere llamarla coproducción y no gobernanza o con los adjetivos nueva gobernanza pública, democrática o de lo común, quizás por el malentendido que provoca el concepto gobernanza en autores tipo Hermet, o Crozier, y a la connotación neoliberal de sus visiones en parte de la opinión pública informada, pero sea como sea el concepto coproducción nos remite a la formulación de gobierno "co" con la que Koiman inició la conceptualización de la gobernanza. Es decir, se está hablando de lo mismo.

La posición de Subirats nos lleva a considerar que difícilmente puede existir gobernanza democrática sin una acción deliberada frente a la desigualdad, y a la participación activa de los cada vez más amplios sectores de lo que se denomina el precariado

¹⁰³ Subirats, J. **Otra sociedad, otra política**. (Barcelona, ed. Icaria, 2011). En especial ver las pags. 81 -103

¹⁰⁴ Todos estos autores basan sus análisis en la premio nobel de economía: Ostrom, E. **El gobierno de los bienes comunes** (Mexico, FCE, 2000).

social¹⁰⁵ en la construcción colectiva de la ciudad, y en garantizar la efectividad del derecho a la ciudad, no sea que la ciudad se construya sobre la desconsideración de los sectores más vulnerables, como está aconteciendo habitualmente en no pocas ciudades desde el inicio de la crisis social contemporánea.

Por todo lo anteriormente expuesto defino, sintéticamente, el concepto de la nueva gobernanza pública o democrática, añadiendo unas nuevas características que destaco en el texto:

- (1) Un modo de gobernanza democrático de las sociedades contemporáneas, globales y de gran complejidad social,
- (2) que concibe la sociedad como un conjunto de interacciones entre actores y sectores de la ciudadanía,
- (3) su principal objetivo es la gestión relacional o de redes de las interdependencias entre actores autónomos que se transforman en interdependientes,
- (4) que cooperan a través de establecer negociaciones y acuerdos para lograr objetivos relacionados con el bien común.
- (5) Dicho modo de gobernanza establece y garantiza un marco normativo y regulativo *basado en los valores de legalidad, objetividad, proporcionalidad, igualdad, y subsidiariedad* para que la sociedad funcione y en especial favorezca la generación de capital social y el establecimiento de redes entre actores,
- (6) *garantiza la calidad democrática a través de los principios de participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia,*
- (7) *se apoya en las iniciativas y los movimientos sociales de la sociedad civil que persiguen la construcción de la ciudad como un bien común y compartido,*
- (8) *promueve, a su vez, la extensión y el fortalecimiento de la dimensión social de la ciudadanía, y de los valores públicos de participación, compromiso y colaboración de la ciudadanía, y*
- (9) *desarrolla, a través de medidas de acción positiva, la atención a los intereses de los sectores más vulnerables, y a su fortalecimiento de su posicionamiento social, para garantizar la igualdad en las redes de gobernanza.*

La nueva gobernanza pública o gobernanza democrática es la que significa con mayor rotundidad un cambio de paradigma en relación a la nueva gestión pública al marcar una mayor diferenciación en relación a la ideología neo-liberal y no dejar dudas que corresponde a una concepción de la democracia como "res pública" o republicana, que entiende la sociedad, la ciudad, como una construcción colectiva y la gobernanza democrática

¹⁰⁵ Standing, G. **El Precariado** (Barcelona, ed. Pasado y Presente, 2013).

como una construcción compartida entre todos los actores y la participación activa de la ciudadanía.

3.2. Distinción conceptual entre Gobernación, gobernanza, gobernabilidad y buena gobernanza

En los apartados anteriores he intentado dejar claro que la actuación del gobierno o gobernación puede adquirir diferentes formas que denomino, al igual que R. Mayntz, J. Prats y, posteriormente, S.P. Osborne, modos de gobernación. La gobernanza es un modo de gobernación, de entre una pluralidad que se basa en la gestión de las interdependencias entre actores.

Gobernabilidad es una cualidad de una situación social y política caracterizada por el cumplimiento de las leyes, la canalización y regulación institucional de los conflictos y de los cambios sociales. J. Koiman denominó gobernabilidad a "la cualidad de un sistema político para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios en los que forma parte". Por tanto, la gobernabilidad/ingobernabilidad será el resultado de la actuación del gobierno, a través de un modo de gobernación. En el caso del modo de gobernación racional-legal o burocrático será resultado de las acciones de los gobiernos o/y las instituciones públicas, y en el caso de la gobernanza, de las acciones en las que participan los gobiernos o/y las instituciones públicas junto con los actores privados del conjunto de la sociedad civil y el mercado.

Buena gobernanza será una aplicación adecuada al contexto social que tiene como resultado la gobernabilidad. Estas son las concepciones que se utilizan en este trabajo.

3.3. Gobiernos-tipo y Modos de Gobernación

Una última distinción conceptual inédita y propia de quien suscribe es la que se hace entre Gobiernos-tipo y modos de gobernación en democracia, y en especial en la democracia local que es el ámbito de análisis de este trabajo. Esta conceptualización utiliza la metodología de los ideales-tipo weberianos, que, como hemos señalado, consiste en construcciones teóricas elaboradas a partir de resaltar las

características más relevantes y diferenciadoras de cada tipología o modelo (ideal-tipo) para que la realidad social sea más comprensible comparando los gobiernos o modelos de gobernación realmente existentes con los ideales-tipo, y de este modo identificar cuál de ellos juega un papel dominante en la realidad social y que influencias pueden tener de los otros, y de este modo tener la capacidad de comprender sus dinámicas y poder hacer previsiones sobre su evolución.

Para caracterizar mejor los modos de gobernar es oportuno diferenciar de entrada la tipología de gobierno en democracia de los modos en que ejercen su acción estos gobiernos y que denominamos modos de gobernar o modelos de gobernación.

Entendemos por gobierno una definición muy próxima a la que hace el diccionario de la lengua española¹⁰⁶: conjunto de personas y organismos que dirigen un territorio y las funciones que desempeñan. Por gobernación el tipo de acción que efectúa un gobierno, es decir el modo en que gestiona dichas funciones.

Un gobierno territorial, y en particular local, ejerce tres tipos de funciones básicas en relación a la ciudadanía: **Legal o Normativa, Provisión y Gestión de Fondos Públicos, y Relacional**. La función legal o normativa para regular la actividad de la sociedad civil pero también política. La función proveedora y gestora (directa o indirecta) de servicios a la comunidad, y una tercera que la llamamos relacional que incluye todas las actividades referidas a la participación ciudadana a los acuerdos y cooperación con la sociedad civil y también con otras administraciones.

Todo gobierno territorial desarrolla estas tres funciones básicas, pero lo que distingue un tipo o modelo de gobierno de otro es la articulación diferencial entre estas tres funciones, y específicamente cuál de estas funciones tiene el papel dominante y estructura las relaciones con las otras dos funciones básicas. Dicho de otra manera: los gobiernos-tipo o modelos de gobierno se distinguen entre ellos por la relación principal que establecen con la ciudadanía; y esta relación del gobierno con la ciudadanía conlleva una articulación específica de las distintas funciones de gobierno.

Por otra parte, los modos de gobernar o modelos de gobernación¹⁰⁷ que constituyen los modos en que el gobierno

¹⁰⁶ La definición de la palabra Gobierno que hace el diccionario de la lengua española es: "conjunto de personas y organismos que dirigen una nación y las funciones que desempeñan". Por gobernación entiende el diccionario: "acción y efecto de gobernar o gobernarse / Ejercicio de gobierno".

¹⁰⁷ Se utiliza gobernación en el mismo sentido que lo define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: "acción y efecto de gobernar/ejercicio de gobierno". Entendiendo, por supuesto, por

ejercita su acción de gobernar (es decir por la manera en que despliegan sus funciones básicas) se definen, fundamentalmente, por las finalidades que persiguen, los valores y principios en que asientan sus funciones, el tipo de gestión específica que desarrollan para conseguir sus finalidades, y el "rol" que asignan a los políticos, a los profesionales de la administración, y a la ciudadanía en el modo de gobernar.

A menudo se confunden los gobiernos-tipo con los modelos de gobernar o modos de gobernación¹⁰⁸, debido a que, como parece razonable, a cada modelo de gobierno le debería corresponder un modo de gobernar específico. Pero, como tendremos ocasión de profundizar, esto no ha sido así siempre, lo que ha causado y causa aún multitud de problemas. En especial, en el modelo de gobierno proveedor y gestor al que le han correspondido dos modos de gobernar o modelos de gobernación: el burocrático que procedía del tipo de gobierno racional – legal, y el gerencial que ha querido sustituirlo con escaso éxito.

Para entender mejor estas diferenciaciones empezaremos por lo más simple o más básico: es decir, por las funciones y dimensiones de toda acción de gobierno territorial en relación a la sociedad.

Existen, como se ha señalado, tres grandes funciones o dimensiones básicas de la acción de cualquier gobierno territorial en relación a la sociedad:

La función legal y normativa (L) que abarca actividades como por ejemplo dar cumplimiento a la normativa urbanística, de ordenación del suelo, de higiene y salubridad, de movilidad, etc. El cumplimiento de esta normativa necesita, además de las competencias jurídicas, administrativas y de inspección, de unos servicios de policía municipal, limpieza y recogida de basuras, etc.

Por tanto, encontramos una segunda dimensión o función de provisión y gestión de servicios (P) que se amplió en España, sobre todo a partir de los años 80, con el destino de fondos públicos para la producción de servicios sociales, deportivos,

gobierno un "conjunto de organismos y personas que dirigen un territorio y las funciones que desempeñan". Por tanto, modelos de gobernación o modos de gobernar son modelos de ejercitar la acción de los gobiernos.

¹⁰⁸ Al hablar tanto de modelos de gobernación o gobiernos – tipo se utiliza la metodología de los ideales tipo de Max Weber, que los define como: "construcción mental para analizar un fenómeno histórico o social en la que se eligen y acentúan determinados aspectos del fenómeno. La finalidad de la construcción de los tipos ideales es la de servir de término de comparación en el análisis de fenómenos históricos y sociales concretos, en cuanto que se pueda mostrar la proximidad o lejanía de estos respecto al tipo ideal (puro). Ver Weber, M. **Conceptos sociológicos fundamentales** (edición de J. Abellán), (Madrid, Alianza Ed. 2006) Pág.180

culturales, educativos, de salud, de promoción del empleo y desarrollo económico, etc., es decir, con recursos y servicios no sólo ligados al cumplimiento de su función normativa competencial, y destinados a generar protección o bienestar en la ciudadanía.

La tercera función que hemos denominado relacional (R), abarca los temas de consulta, diálogo, participación, colaboración y cooperación con la sociedad civil principalmente, pero también con otras instituciones ya sean nacionales o internacionales.

Los modelos de gobierno o gobiernos-tipo o si se prefiere paradigmas de gobierno¹⁰⁹ se definen por la principal función (de entre las tres) que se atribuye a la acción de un gobierno sea ésta el garantizar un orden legal, o proporcionar bienestar a partir de la provisión de recursos o mejorar la capacidad de organización y acción de una sociedad.

3.3.1. Los gobiernos tipo en democracia

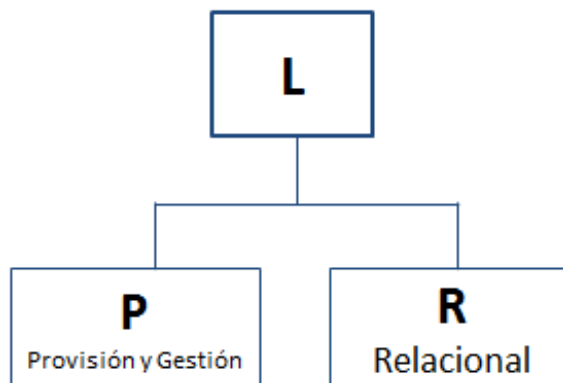
Así identificamos en democracia tres gobiernos-tipo o modelos de gobierno territorial: gobierno garante o racional legal, gobierno proveedor y gestor también llamado protector, y gobierno relacional.

3.3.1.1 El Gobierno Garante o Racional-Legal

El gobierno garante o racional-legal tiene por finalidad velar o garantizar los derechos de la ciudadanía, el funcionamiento del mercado y la regulación de la sociedad en general. Tiene un papel claramente regulador. El gobierno garante corresponde a la visión de gobernar anterior al estado protector o de bienestar. La función predominante es la normativa y legal. Las otras funciones o dimensiones tienen un papel secundario y complementario a la elaboración y aplicación de la normativa. El esquema básico de articulación de funciones del gobierno garante o racional-legal es el siguiente:

Esquema I: articulación de funciones básicas gobierno racional-legal

¹⁰⁹ El término paradigma en el ámbito científico es debido al historiador y filósofo de la ciencia, Thomas Khun que lo introdujo en su libro más clásico, "La Estructura de las Revoluciones Científicas". En él se define el paradigma como: una constelación de logros – conceptos, valores, técnicas, etc. - compartidos por una comunidad científica y usados por ella para definir problemas o soluciones legítimas".



Su modo de gobernar específico es el que se ha señalado como burocrático o también denominado racional-legal que fue magistralmente descrito por M. Weber (1929)¹¹⁰.

La legitimidad social de este tipo de gobierno procede de su respeto y cumplimiento, por parte de la administración, de un ordenamiento jurídico del que se ha dotado la sociedad democráticamente, y de la exigencia de un tratamiento igual ante la ley para todos los ciudadanos sea cuál sea su condición. Es una legitimidad basada en el respeto al derecho.

El gobierno garante, en especial en su nivel local, provee y gestiona directamente servicios como policía, limpieza, atención a transeúntes (personas sin techo en la vía pública, etc.), pero ésta es una función mínima o incluso marginal, y siempre se justifica en relación al apoyo de estos servicios al papel regulador o de establecimiento de garantías al libre desarrollo de las iniciativas de las empresas y ciudadanos. La función del gobierno no es actuar de manera activa con recursos públicos en la economía, ni en el soporte a la igualdad de oportunidades sociales o la reducción de la pobreza y la exclusión social.

¹¹⁰ M. Weber, lo definió como tipo de dominación racional – legal.

Existe la función relacional en este modelo de gobierno y consiste en desarrollar la participación y el acuerdo ciudadano para elaborar las normativas legales que el gobierno deberá hacer cumplir, previa aprobación del pleno municipal o parlamento autonómico. No es la participación en el diseño de los servicios y los sistemas de calidad en la prestación de servicios propias del gobierno gestor, ni mucho menos la participación ciudadana y la colaboración pública y privada para transformar la ciudad o en general el territorio en la perspectiva del desarrollo humano.

En el gobierno garante la función relacional es muy reducida, la cooperación ciudadana, en no pocos casos concretos de gobierno, se circunscribe al diálogo para lograr el mantenimiento y el orden en la vía pública.

Las funciones estructuradas de este gobierno como la provisión de servicios y la relacional son gestionadas por el tipo de gestión que hemos señalado como propia del modo burocrático: la gestión de procedimientos.

En este modelo de gobierno racional-legal el papel del gobierno es subordinado siempre a los gobiernos nacionales y regionales. La principal función es normativa y reguladora, y en este aspecto son los gobiernos locales necesariamente subordinados a la legislación cuyo cumplimiento corresponde al nivel nacional o al federal o similar y al que lógicamente no pueden transgredir.

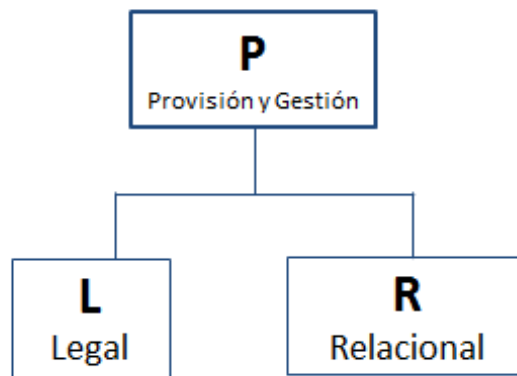
El recambio a esta forma de gobierno se originó en los desequilibrios que el propio mercado genera. La no intervención de fondos públicos en la economía y en la cohesión social, llevó a la agravación de las desigualdades, a la ampliación de la pobreza y a la instalación de una conflictividad social permanente. El papel de garantizador del cumplimiento de una legislación y el mantenimiento de las condiciones del mercado llevó a que se percibiera al gobierno, como obstáculo y opositor a las reivindicaciones sociales de los más desfavorecidos (aunque en no pocos casos esta actitud gubernamental era voluntad manifiesta).

3.3.1.2 El gobierno proveedor y gestor

La finalidad principal del gobierno protector o proveedor y gestor es la protección social y el bienestar; y la función predominante es la de provisión y gestión de servicios.

Tiene, el gobierno proveedor, un papel intervencionista por encima de su papel regulador. La producción de servicios financiados con fondos públicos puede ser llevada a cabo directamente por el gobierno u organismo público o puede ser una producción indirecta contratada externamente. El esquema es el siguiente:

Esquema II: articulación de funciones en gobierno proveedor y gestor



El gobierno proveedor y gestor, que se inició en Europa a partir de los años 50 del siglo pasado, y en la actualidad es el modelo de gobierno dominante. Corresponde a la visión de lo que se ha denominado Estado protector o del bienestar.

Se desarrolla en Europa el papel del gobierno como proveedor y gestor de recursos y servicios. La provisión de fondos públicos siempre es gubernamental. Pero la producción de equipamientos y servicios puede ser ejercida directamente por el gobierno a través de la propia administración o cualquier organismo o ente público (instituto, consorcio, empresa pública, etc.) o bien indirectamente a través de la contratación de una empresa mercantil, de la economía social o del tercer sector.

Este papel predominante de provisión y gestión es asumido en Europa Occidental, en el contexto de la

“guerra fría” y la amenaza del denominado “bloque socialista de los países del este”, por la aplicación de las tesis de Keynes de intervención del gobierno en la economía a través del gasto público, y las de Beveridge sobre la extensión de la seguridad social a todos los ciudadanos.

Los retos de desarrollo económico y las necesidades sociales o de bienestar son ya materia de intervención gubernamental, y los ciudadanos se dirigirán a todos los niveles territoriales de gobierno en búsqueda de la satisfacción de sus demandas y reivindicaciones sociales.

La legitimación de este modelo de gobierno intervencionista es fundamentalmente la producción de resultados sociales en términos de desarrollo económico y social, aunque como gobierno inserto en el estado de derecho se le exige a su actuación las garantías de respecto y salvaguarda de los derechos de la ciudadanía.

En este esquema de gobierno proveedor de servicios, los gobiernos locales tienen un papel secundario en relación a los gobiernos nacionales (distinto al subordinado que tiene en el gobierno legal/normativo) y en estados de tipo federal también tienen un papel secundario en relación a los gobiernos regionales o federales, puesto que ambos niveles de gobierno tienen mayores disposiciones de fondos públicos que los gobiernos locales. En el caso de que los fondos públicos de los gobiernos locales no provengan por competencias legalmente asignadas, sino por subvenciones o cualquier otro tipo de transferencia basada en la voluntariedad, el papel de los gobiernos locales es un papel no sólo secundario sino que es subordinado.

La provisión de fondos a los ayuntamientos de manera graciable hace que estos gestionen más teniendo en cuenta las prioridades de los otros niveles de administración que las necesidades, retos y prioridades de sus ciudadanos. La relación de subordinación en la tipología de gobierno proveedor conlleva importantes déficits democráticos a nivel local.

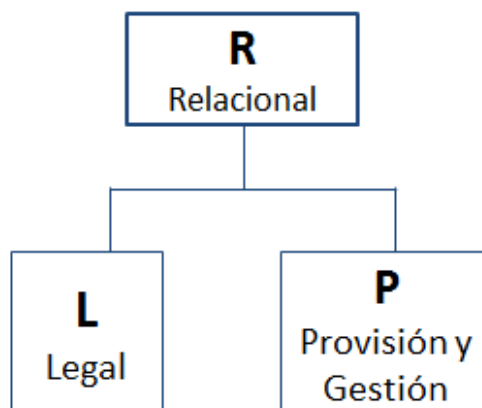
En este paradigma encontramos dos etapas definidas por el modelo de gobernar que ha dominado en cada período: el modelo burocrático y el modelo gerencial. En una primera etapa no se entendió que el ascenso de la función

de provisión de fondos para la producción de prestaciones y servicios significaba un cambio de gobierno y del modo de gobernar y se actuó con el modelo de gobernación burocrático. Este modelo de gobernación adecuado para garantizar derechos y adecuación a la normativa, no resulto eficiente para producir y gestionar servicios públicos. Por ello después de muchas reformas intentadas para la producción de servicios en el interior de la administración se buscó un nuevo modelo de gestión pública que ha recibido el nombre de gerencialismo. Este método intenta por una parte externalizar la producción de servicios financiados con fondos públicos a la empresa mercantil, y por otra introducir las técnicas y los valores de esta tipología de empresa a la administración pública. Una descripción analítica extensa de este modo de gobernación se encuentra en el siguiente capítulo.

3.3.1.3 El Gobierno Relacional y Organizador

El gobierno relacional o promotor es el gobierno propio de la sociedad red o sociedad del conocimiento. Su finalidad es mejorar la capacidad de organización de una sociedad y gestionar las principales redes sociales para el desarrollo humano. Su principal función estructurante es la relacional. El esquema es el siguiente:

Esquema III: articulación de funciones básicas en gobierno relacional



La novedad, el cambio de paradigma, es que la gobernanza es el modo de gobernar propio del gobierno relacional o promotor, y este modo de gobernar se basa y se estructura a partir de la gestión relacional o de interdependencias, que deja de ser una gestión residual o estructurada para ser una gestión principal o estructurante de las dimensiones del gobierno.

Reestructuración significa cambio de orientación. La función relacional se convierte en estructurante (porque ahora el objetivo del gobierno relacional es la mejora de la capacidad de organización y acción de los territorios) y aumenta su complejidad y la amplitud de sus objetivos, así como los ámbitos en los que se aplica. La participación ciudadana (elemento esencial de la función relacional) es ahora corresponsabilización y compromiso fundamentalmente.

A su vez, la gestión de servicios en el gobierno relacional debe ser eficaz y eficiente pero no sólo desde el punto de vista de la reducción de costes y productividad, sino porque esta misma gestión incorpore una mejora en el compromiso de acción comunitaria de usuarios y familiares implicados, y contribuya al fortalecimiento del tejido asociativo del lugar en que se ubique. Las

prestaciones y servicios se inscriben y apoyan procesos de desarrollo comunitario.

La función normativa y legal, que sin duda debe de ser ejercida por funcionarios, debe resituar los procedimientos de contratación externa de servicios a las nuevas finalidades de eficacia y contribución al desarrollo comunitario, así como al fortalecimiento y ampliación de nuevos espacios de ciudadanía; es decir, a los espacios de deliberación y acuerdos entre el gobierno, los actores, la iniciativa social y los movimientos sociales en general. Lo singular de la función legal o normativa en un gobierno relacional será concebir los marcos institucionales reguladores, así como los incentivos y constricciones en la actuación de los actores y sectores de la ciudadanía para incentivar, fortalecer y dar estabilidad a la acción colectiva en que los participantes buscan maximizar sus expectativas, en el marco del interés general. Es decir, tiene en cuenta que el interés general es una construcción colectiva en la que participan.

El hecho que hoy se considere a la cooperación entre actores y a la participación y colaboración ciudadana, no sólo una dimensión emergente, sino que se espera que sea la función estructurante de la acción de gobierno en la sociedad del conocimiento o sociedad red, se debe fundamentalmente, a la constatación de que existen cada vez más retos y necesidades sociales, y que éstos no pueden tener una respuesta en una acción, que se base sólo en el gasto público por muy eficiente que sea su gestión. El gobierno territorial se ve en la necesidad de plantear una mejora de la capacidad de organización y acción para que el conjunto de la sociedad afronte los retos y las necesidades crecientes que son condición del progreso humano.

La principal fuente de legitimidad de este tipo intervencionista de gobierno es el desarrollo económico, social y humano en general que sea capaz de inducir a partir de su papel principal como organizador de una respuesta colectiva y compartida de la sociedad a los retos que tiene planteados. A su vez deberá tener la legitimidad jurídica, y la de gestión eficiente de recursos públicos pero la valoración y el apoyo de la ciudadanía vendrá dado por el desarrollo que haya sido capaz de

generar con el compromiso de los actores e involucración de la ciudadanía.

En este modelo de gobierno es básica la proximidad a las interdependencias entre actores para construir proyectos colectivos e impulsar una cultura emprendedora y cívica entre la ciudadanía. Por ello, el protagonismo de los gobiernos locales en el sistema de administración del conjunto de los estados-nación es claramente emergente y protagonista. También lo son los gobiernos regionales, pero entendidos éstos, cada vez más, como gestores de las interdependencias entre los distintos municipios.

Como conclusión a este apartado es básico retener la siguiente visión del gobierno relacional, que es una de las tesis de este trabajo:

El gobierno relacional asume un renovado protagonismo y centralidad social en la sociedad red, al considerarse la articulación social, la mejora de la capacidad de organización y acción de las sociedades, una responsabilidad pública democrática, con un gran impacto en el desarrollo humano de las ciudades y regiones.

En el **cuadro II** se presenta un resumen de los gobiernos-tipo a partir de sus principales elementos definatorios.

Gobiernos tipo en democracia (relación entre gobierno y sociedad)

Gobierno tipo Elementos definitorios	Gobierno Garante o racional legal	Gobierno Proveedor y Gestor	Gobierno Relacional
Relación estructurante con la sociedad civil	Garante/ Regulador normativo	Proveedor de fondos públicos para infraestructuras y servicios	Organizador colectivo del desarrollo
Modelo de gobernación	Burocrático	Burocrático (1ª etapa) Gerencial (2ª etapa)	Gerencialismo (fase inicial) Gobernanza Democrática (2ª etapa)
Papel del Ayuntamiento en el modelo de Administración Nacional	Subordinado	Secundario	Protagonista

Fuente: elaboración propia, inspirado en J. Alguacil (2006), R. Gomà (2003), J. Prats (2005).

3.3.2 Los modos de gobernación

Para ejercer la acción de gobierno en base a la relación principal que se establece entre el gobierno y la ciudadanía, es decir en base a la función gubernamental que tiene el papel principal o estructurante de las demás, los gobiernos actúan mediante modelos de gobernación, que también se pueden denominar: modos o artes de gobernar. Es decir, un gobierno-tipo actúa a través de un modelo de gobernación.

Por modos o modelos de gobernación o de gobernar, entenderé propiamente, el enfoque con que un gobierno asume y ejercita su papel en relación con la sociedad civil, o lo que es lo mismo, el tipo de actuación con la que un gobierno hace efectiva la articulación y coordinación de las tres funciones o dimensiones del gobierno.

Dicho de una manera simple el gobierno – tipo representa el “qué”, es decir el tipo de relación principal que establece con la ciudadanía (garante del estado de derecho y de la normativa democrática, como proveedor de recursos y servicios para el bienestar, o como organizador colectivo del progreso humano de la ciudadanía) y el modelo de gobernación significa el “como” despliega o ejerce esta relación con la ciudadanía (con qué valores, con qué instrumentos de gestión, con qué distribución de roles entre los actores, etc.)

Un mismo gobierno tipo ha actuado con diferentes modelos de gobernación. Así el gobierno proveedor y gestor, caracterizado por el predominio de la función básica de la provisión y gestión de fondos públicos para servicios, equipamientos y transferencias, inicio su primera etapa asumiendo el modelo de gobernar del gobierno racional-legal: el modelo burocrático. La producción de servicios se llevó a cabo directamente a través de trabajadores de la administración, sobre todo funcionarios, y con los valores y procedimientos del modelo de gobernación burocrático, lo que llevó a una gestión de servicios poco productiva. Posteriormente se sustituyó por el modelo gerencial público, es decir por un modelo de gobernación que introduce los valores, métodos y técnicas de la empresa mercantil en la administración pública. En la actualidad los inicios del gobierno relacional (que cómo se ha señalado nace en un entorno en que se considera que el gobierno no puede satisfacer con sus propios recursos la amplitud y complejidad de los nuevos retos sociales) están siendo desarrollados desde la nueva gestión pública, dando lugar a unas colaboraciones públicas y privadas en las que se prioriza la relación con las empresas mercantiles, fundamentalmente las grandes, con lo que se favorece una gobernación corporativa. Este corporativismo mercantil obstaculiza y disuade la colaboración y el compromiso del conjunto de actores y sectores de la ciudadanía, es decir el necesario desarrollo de la gobernanza democrática.

Una modelo de gobernación se caracteriza por una serie de elementos definitorios que tienen una configuración específica.

Estos elementos estructurantes de un modelo o modo de gobernación son:

- Principal finalidad, u objetivo general que persigue.
- Los valores que presiden la actuación del gobierno y la administración.
- El tipo de gestión pública característico del modo de gobernar.
- El papel que atribuye a los diferentes actores y ciudadanía: personal político, profesionales de la administración, empresas y sociedad civil organizada, ciudadanía en general y los perfiles del profesional político y de la administración.
- Visión de la calidad en el ejercicio de gobierno. Es decir, lo que el modelo de gobernación debe asegurar principalmente en su relación con el mercado y la sociedad civil.

- Mecanismo de control de la gobernación. Es decir, la adecuación a la normativa, el mercado, o el funcionamiento de la dinámica de redes.

Este esquema es muy similar al utilizado por S. P. Osborne¹¹¹, aunque varía en los contenidos y en el detalle de las descripciones, pero lo hace de una manera complementaria, y más detallada. Tiene en común: finalidad (Énfasis en Osborne), valores, y mecanismo de control de la gobernación. No incorpora, en comparación con Osborne, las raíces teóricas de cada modelo, ni la naturaleza del sistema de gobernación al considerar que tanto la nueva gestión pública como la nueva gobernanza tienen un abanico muy amplio de fuentes teóricas, y no sólo la elección racional y las teorías del "management", para la nueva gestión pública, o solamente la teoría e institucional y de redes, puesto que ambas tienen un gran abanico de matizaciones (neo-institucionalismo representada por Rhodes y Kickert, Teoría de la gobernabilidad en que Mayntz y Kooiman son sus principales inspiradores, la teoría de la gobernación representada por Foucault o Dean, y la teoría de la integración que tiene en March y Olsen sus principales valedores) y se olvida en el caso de la gobernanza del constructivismo social, las teorías del conflicto social, y del capital social, entre otras. Por otra parte, lo fundamental son las características definitorias de un modelo de gobernación, y no la justificación teórica de las mismas. Respecto a la otra variable de Osborne no tenida en cuenta: la naturaleza del sistema (cerrado, racional-abierto, y racional-cerrado) es poco relevante al tratarse de modelos de gobernación urbanos o locales, que son el objeto de este trabajo. Por otro lado, incorpora otras variables no tenidas en cuenta por Osborne, y que considero de gran importancia para un modelo de gobernación en las ciudades: la relación entre gobierno y los demás actores, el rol del político electo en funciones de gobierno, y la visión de la calidad en el ejercicio de gobierno.

Con este esquema vertebraré, en el siguiente apartado, las diferentes descripciones de estos modos de gobernación basadas en J. Prats¹¹² y S. P. Osborne¹¹³, sobre los tres modelos de gobernación. En relación al modelo burocrático o específico del gobierno racional-legal, también se han tenido en cuenta: N.

¹¹¹ Osborne, S.P. **The new public governance**. (London, ed. Routledge, 2010) pags. 9-12.

¹¹² Prats i Català, J. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**. Ob. cit.

¹¹³ Osborne, S.P: **The New Public Governance**. Ob.cit.

Cunill¹¹⁴, R. Clegg¹¹⁵ y P. Du Gay.¹¹⁶ En relación a la Nueva gestión Pública me he basado en Osborne y Gaebler, T.¹¹⁷, C. Hood¹¹⁸, Q. Brugé¹¹⁹ y F. Lopez Aguilar¹²⁰. En gobernanza a parte de los autores citados en este capítulo se han tenido en cuenta: I. Blanco y R. Gomà¹²¹, J.M. Pascual Esteve¹²², y J. Subirats¹²³.

3.3.3. Sistema de gobernación

Este es un concepto nuevo que se refiere a la articulación concreta en el espacio y tiempo de diferentes modos de gobernación, en que uno de ellos adquiere un valor hegemónico o dominante en el sentido que estructura a los demás o tiene un papel predominante en la gobernación. En efecto, el estudio de la gobernación concreta que realiza un gobierno en un periodo dado no responde a un solo modo de gobernación, puesto que los modos de gobernación se han conceptualizado como tipos ideales. La gobernación de un territorio responderá a las características de diferentes modos de gobernación, pero en la gran mayoría de casos un modo de gobernación adquiere un papel estructurante o dominante en relación a los demás. Este concepto ayuda a entender las interacciones y contradicciones que se presentan en la gobernación de un territorio. Observaremos, en el caso de la gobernación de la ciudad de Barcelona, según las etapas han coexistido dos o más modos de gobernación, pero siempre uno ha tenido un papel predominante. Entre 1979 y 1988 fue el burocrático

¹¹⁴ Cunill, R. **Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y responsabilidad social.** (Caracas, ed. Nueva Sociedad, 1997).

¹¹⁵ Clegg, R. y otros **Handbook and organizations studies.** (Londres, Sage Publications, 1996) pags. 1-28.

¹¹⁶ Du Gay, P. **En defensa de la burocracia** (Madrid, ed. Siglo XXI. 2012).

¹¹⁷ Osborne, D. y Gaebler, T, **La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público** (Barcelona, ed. Paidós, 1994). También: Osborne, D. Plastrik, P. **Herramientas para transformar el gobierno.** (Barcelona, ed. Paidós, 2003) y de los mismos autores: **La reducción de la burocracia** (Barcelona, ed. Paidós, 1998).

¹¹⁸ Hood, c. "the new Public Management in the 1990s . variations on a theme" in **Accounting, Organisations and Society**" (1995), nº 20 pags. 93-109.

¹¹⁹ Brugé, Q. "la dimensión democrática de la nueva gestión pública" en **revista Gestión y Analisis de políticas públicas** nº 5 y 6 81996).

¹²⁰ López Aguilar, F. **Gobernanza y gestión Pública** (México, FCE, 2008).

¹²¹ Blanco I. y Gomà R. " **Gobiernos locales y redes: retos e innovaciones**" en Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (2002). Ver también Gomà, R. " **Exclusión social y gobernanza relacional de proximidad**" en Pascual Esteve, JM y Godàs X. (coord) **El Buen Gobierno 2.0.** (València, ed. Tirant lo Blanc, pags. 179-206.

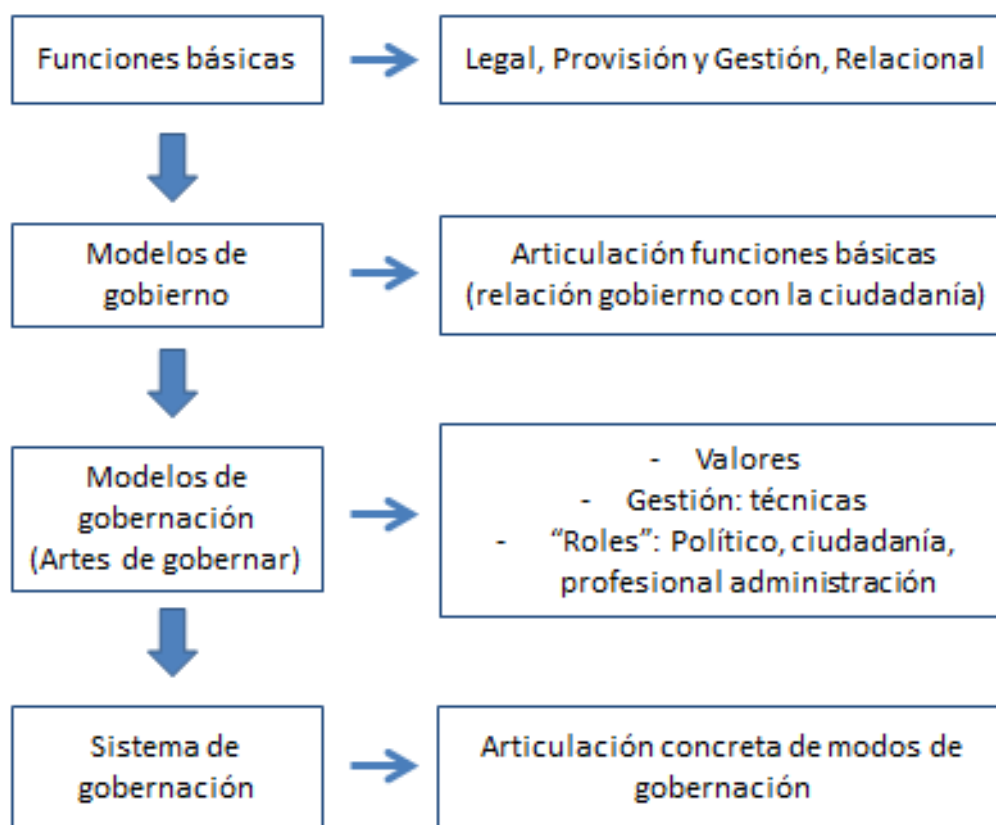
¹²² Pascual Esteve. J.M. **El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades** (Valencia, ed. Tirant lo Blanc , 2011).

¹²³ Subirats, J. " **Que gestión pública para qué sociedad. Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales**" en Instituto de gobernabilidad y políticas Públicas (2003).

administrativo, y de este año hasta el 2015 ha sido predominante el modelo gerencial. Este modelo gerencial predominante explicará en buena medida las dificultades de desarrollo de las políticas de gobernanza entre 1995 y 2015.

Seguidamente presento, a modo de resumen, un esquema gráfico sobre los principales conceptos presentados en este capítulo:

Esquema IV: articulación de funciones, modelos de gobierno y Sistema de Gobernanción



Capítulo 4. Modos de gobernación en democracia

En este capítulo se definen, comparan y describen las características de los principales modos de gobernación en democracia: burocrático, gerencial o nueva gestión pública, y relacional o propiamente denominado como nueva gobernanza, así como sus aportaciones y deficiencias.

Aunque se ha señalado que la metodología para identificar los gobiernos-tipo y los modelos de gobernación o modos de gobernar se basa en los ideales-tipo de Max Weber para comprender los fenómenos sociales, la expongo brevemente para entender mejor los efectos prácticos en el arte de gobernar los territorios que supone su aplicación en la comprensión de los modelos de gobernación.

En efecto, un tipo-ideal es una construcción conceptual que consiste en identificar las principales características de un fenómeno social a fin de conocer, interpretar y clasificar una realidad concreta¹²⁴. Se trata de explicar el significado de las acciones sociales para explicar racionalmente su realización y prever sus consecuencias. El tipo-ideal es un modelo puro, no existe tal cual en la realidad concreta e histórica, sino que sirve para comprenderla e interpretarla. Un fenómeno social relevante se asemejará más o menos a un tipo-ideal, y en función de dichas semejanzas y diferencias lo entenderemos mejor. Una realidad concreta será generalmente interpretada como una articulación singular de diferentes tipos-ideales, uno de los cuales será dominante. El tipo-ideal también puede interpretarse como el "ideal" al que tienden las actuaciones de actores concretos en la realidad.

De la misma manera, los modelos de gobernación que aquí transcribo no los encontraremos tal cual como están descritos sino que cada gobierno territorial concreto tendrá sus propias especificidades. Pero los modelos de gobernación nos permitirán conocer la tipología de acción de gobierno dominante, comprender su actuación y avanzar hipótesis sobre su futuro previsible. Así, por ejemplo, el modelo de nueva gestión pública o gerencial no existe, tal cual lo describiremos, como actuación de ningún gobierno concreto. La descripción corresponde a las estrategias de la nueva gestión pública que, a pesar de estar en decaída, aún son dominantes en la actualidad en la

¹²⁴ Max Weber, **Conceptos Sociológicos** (Madrid, Alianza Ed., 2005) Edición de J. Abellán. Págs. 33 a 43.

mayoría de gobiernos territoriales de Europa y América Latina, pero dichas estrategias han tenido y tienen, en no pocos ayuntamientos y gobiernos regionales concretos, las resistencias de una parte del funcionariado que defiende en buena medida los valores públicos del modelo que hemos denominado burocrático o administrativo, incluso en algunos de los ayuntamientos más avanzados en los que se desarrollan experiencias de nueva gobernanza. El resultado es una totalidad concreta y singular, sistema de gobernación, formada por la articulación de diferentes modos de gobernación y el resultado de su interacción, pero ayuda mucho, para el diseño de políticas organizativas y de transformación administrativa, el conocer qué tipo de modo de gobernar es el dominante, y cómo se articulan los demás con él.

Para una mejor lectura de este apartado se presenta, anticipadamente, un cuadro resumen de las características de los modos o modelos de gobernación:

CUADRO II: MODELOS DE GOBERNACIÓN EN DEMOCRACIA: principales características

Modelos de Gobernación	Modelo burocrático	Modelo Gerencial	Modelo (Relacional) Gobernanza Democrática
Características Variables			
Función o dimensión estructurante de actividad del gobierno	Normativa / Legal	Provisión y Gestión de equipamientos y servicios	Relacional
Tipo de gestión predominante	Gestión basada en procedimientos administrativos.	Gestión Empresarial por productividad o resultados	Gestión de redes sociales o relacional (construcción colectiva del desarrollo humano)
Principales valores de gobernación	Legalidad, Objetividad Equidad	Economía Eficacia Eficiencia	Confianza Compromiso Colaboración
Visión de la calidad en ejercicio de gobierno	Fiabilidad y confiabilidad de los procedimientos	Satisfacción del cliente y usuario	Fiabilidad y confiabilidad en la generación de capital social.
Rol del Ciudadano	Administrado	Demandante-pasivo: cliente o usuario	Demandante-activo: cooperador y corresponsable
Rol Asociaciones y Empresas	Solicitante	Solicitante, contratista externo y cooperador	Solicitante, contratista externo, cooperador y corresponsable
Rol del Político	Promotor normativa	Proveedor de servicios/ gerente	Líder de la Construcción social del interés general (organizador colectivo)
Mecanismo de control de la gobernación	Adecuación a normativa de procedimientos (jerárquico)	Productividad/quasi-mercado (gerencial)	Calidad de las redes de interdependencia/capital social (liderazgo/negociador)

4.1.El modelo burocrático o funcional

El modelo funcional o burocrático se desarrolla fundamentalmente a partir del estado democrático de derecho¹²⁵. Es el modo de gobernar propio del gobierno racional-legal, en que la principal función de gobierno es la normativa.

La legitimidad de una autoridad democrática viene dada por el cumplimiento de unos derechos y normas que democráticamente se ha dotado la ciudadanía. Su principal objetivo es garantizar el derecho democrático, y asegurar la igualdad formal de todos los ciudadanos el acceso de los bienes y fondos públicos. También impedir su malversación por parte de las personas que tienen el poder.

El modelo burocrático, al surgir como oposición y alternativa a los absolutismos y a los poderes personales y de camarillas, se estableció para impedir el uso personal y la malversación de fondos y bienes públicos por parte de las personas que ostentan el poder, y para que todos se sometan a la ley.

Por otra parte, el modelo burocrático se desarrolla en la creencia de que, si bien hay que asegurar el ordenamiento normativo para que el mercado funcione y los actores cumplan las leyes contractuales y de la economía, es el mercado y la sociedad civil en general quién tiene que asegurar los bienes y servicios para la colectividad. Por tanto, es un modo de gobernar que corresponde a una época en que el gobierno no es intervencionista, y no tiene un papel protagonista en la provisión de bienes y servicios públicos, sólo proporciona los servicios directamente ligados al cumplimiento de la normativa, como es el caso de la policía local para la normativa de movilidad y orden callejero, servicios de beneficencia para cumplir las ordenanzas sobre la vía pública, imprenta municipal para publicaciones de normativas y ordenanzas, parque móvil para el mantenimiento de vehículos públicos, etc.

¹²⁵ Este modelo también se ha desarrollado en situaciones no democráticas. En este caso, el cumplimiento no era de normas democráticas sino de las establecidas por dictadores, y por tanto el uso de los mecanismos de la administración con fines patrimonialistas es elevado.

4.1.1. Descripción del modelo

Finalidad. Es decir, tiene por objetivo general el garantizar el cumplimiento de la ley y la igualdad legal de oportunidades de los ciudadanos con el fin de contribuir a la regulación de las condiciones para la estabilidad económica y social, y el desarrollo del libre estado de derecho y el libre mercado.

Los valores del modelo¹²⁶. Los principales valores que guían la actuación de la gestión pública son:

- *Lealtad institucional:* su atención prioritaria es el cumplimiento de los fines legalmente asignados a un servicio público y a los procedimientos establecidos para desarrollarlos. Valores relacionados con la lealtad son la *objetividad* y la *integridad*. Pero también en relación a los diferentes grupos de la sociedad civil.
- *Independencia/autonomía:* el personal funcionario, para asegurar el cumplimiento de la normativa, dispone de independencia en relación al político.
- *Seguridad en el puesto de trabajo:* el personal funcionario tiene su trabajo protegido y asegurado de los vaivenes políticos, y definidas y protegidas las tareas propias de su puesto de trabajo en las distintas categorías laborales.
- *Confidencialidad:* en las informaciones y no beneficiar a terceros o a sí mismo.
- *Competencia profesional:* conocimiento experto para poder desarrollar su labor de manera eficaz, y ponerla lealmente al servicio del personal electo que no debe ser necesariamente experto en cuestiones administrativas.

Estos son los valores públicos inspiradores de los comportamientos administrativos que han sido buscados en la administración democrática que necesariamente es una administración ajustada al derecho.

¹²⁶ Basados en Ramió, C. y Salvador, M. **Instituciones y Nueva Gestión Pública en América latina.** (Barcelona, CIDOB, ed., 2005) Págs.90 a 93.

La gestión pública procedimental. La gestión pública del modelo burocrático es la gestión de procedimientos. El método burocrático es hijo de la cultura del cálculo racional, entendida como la necesaria relación de los medios utilizados con los fines perseguidos, que introdujo la sociedad industrial. Los objetivos relacionados con el garantizar la ley para todos llevaron a que los medios a utilizar para llegar a tal fin fuera la gestión de procedimientos. Unos procedimientos previamente estandarizados, objetivos y controlables para impedir el uso de la administración para fines particulares de políticos, y evitar la apropiación privada y el uso indebido de fondos y bienes públicos ya sea por parte de los políticos, empresarios y de los propios funcionarios.

La tarea del funcionario o funcionaria es seguir los procedimientos, no conseguir resultados económicos ni sociales directos. Éstos, se entiende que serán resultado indirecto de cumplir con la reglamentación establecida. En esto, no difiere de los procesos propios del maquinismo industrial, de los medios tayloristas. La diferencia con la producción de bienes y servicios privada, se encuentra en que su puesto de trabajo no es flexible, y que los procesos de la administración no están organizados en función de la productividad. Los servicios para asegurar el cumplimiento de la normativa están organizados por estos mismos procedimientos, así el personal de los parques móviles, las imprentas gubernamentales, etc. son llevados a cabo por personal funcionario que tiene también reglamentada la tarea y protegido su puesto de trabajo, aunque este no tenga incidencia en asegurar los derechos de la ciudadanía.

El objetivo de la gestión pública no es la productividad, ni la economía y eficiencia en el uso de recursos financiados con fondos públicos. El objetivo no es la gestión de unos servicios o equipamientos, puesto que estos son secundarios, lo fundamental es garantizar derechos a través de procedimientos, para producir normativa y cumplirla.

El Papel o Rol de los Actores. En el modelo burocrático la administración es la garante de un interés general expresado en las leyes elaboradas por métodos democráticos. El funcionariado más que al gobierno sirve a la ley y a los procedimientos normativos legalmente constituidos. Debe servir al gobierno siempre que se logre plasmar sus objetivos políticos en procedimientos adecuados y ajustados a la gestión procedimental y buen hacer del funcionariado. La burocracia también debe asesorar la adecuación de los objetivos políticos a los procedimientos.

Los políticos electos son los representantes de la ciudadanía, y su principal tarea consiste en promover y aprobar la normativa de ordenación y regulación del territorio en aquellas cuestiones que se han establecido como competenciales. El político juega un papel de intermediación entre la ciudadanía a la que representa y la administración que es el medio impersonal a través del que tiene que actuar.

El ciudadano es visionado de manera pasiva como administrado, como objeto de una buena legislación-administración, y también como contribuyente obligado para que la administración pueda funcionar. Aunque el despliegue de servicios públicos es escaso, cuando la ciudadanía utiliza dichos servicios es identificada como usuaria.

Las empresas y el tercer sector apenas son considerados en el modelo de gobernación burocrático. Su ámbito de acción es considerado de la sociedad civil y no de la gestión pública. Son considerados suministradores externos de productos o *inputs* necesarios para que la administración pueda ejercer directamente su tarea (material de oficina, agencia de viajes, reparación de obras, etc.).

La función relacional es muy escasa al considerarse fundamentalmente la faceta ordenadora y reguladora de la administración ante una sociedad civil que debe proporcionar fundamentalmente sus propios productos y servicios. La participación ciudadana se restringe a la consulta ante los principales implicados en la elaboración de una normativa o en la gestión de los procedimientos administrativos y urbanísticos.

4.1.2. Deficiencias y Aportaciones del Modelo Burocrático a la Democracia y al Desarrollo

Las principales deficiencias del modo de gobernar burocrático se han producido en tres temas fundamentales:

- La necesaria autonomía de la política ha servido en no pocas ocasiones para obstaculizar la acción de los representantes democráticos. La complejidad de la gestión de procedimientos ha obstaculizado que esta gestión fuera dirigida por objetivos políticos de los representantes elegidos por la ciudadanía. *El alto funcionariado no sólo ha condicionado las decisiones políticas, sino que las ha secuestrado en procedimientos administrativos.* En esta situación los medios se han convertido en objetivos, el hacer correctamente las cosas ha sido más importante que el hacer las cosas correctas. Por otra parte, la

consolidación del poder de la burocracia ha pasado por complicar los procedimientos en exceso. Se ha dado la paradoja que los departamentos para la reducción de la burocracia y por la transparencia administrativa han sido los más complicados y oscuros. Un buen ejemplo es que la lucha contra los casos de corrupción se intenta resolver complicando, es decir obscureciendo en las redes procedimentales, la acción administrativa. Los ejemplos de que las burocracias más patrimonialistas en América Latina se asientan en la más densa legislación y complicación administrativa. La lucha por una buena administración alejada del patrimonialismo político y funcional pasa por la sencillez, la transparencia y el fácil control e identificación de responsabilidades en la administración pública.

- La segunda gran dificultad del modo de gobernar burocrático ha sido *distanciar la política y los políticos electos, y en especial la gestión pública de la ciudadanía*. Esto se ha producido como consecuencia de interponer entre los representantes políticos y la ciudadanía una densa malla administrativa que ha dificultado una relación permanente con las necesidades y retos de la ciudadanía. El burocratismo ha contribuido a distanciar la política de la ciudadanía. El contrapeso al poder organizacional del funcionariado debería haberse equilibrado a través de la comunicación directa del personal político con las necesidades y retos de la ciudadanía. La crítica a una supuesta "democracia representativa" que se olvidaba de la ciudadanía entre períodos electorales ha atribuido a la política y a los partidos defectos que eran propias malformaciones del modo de gobernar burocrático.
- La tercera gran dificultad es la *ineficiencia en la producción y gestión de los servicios financiados con fondos públicos*. Las dos primeras dificultades pueden considerarse una desviación del modelo, pero la tercera es estructural o consustancial. Esta dificultad ha sido la que ha llevado a la gran crisis del modelo burocrático y su sustitución por el modelo gerencial, por ello le dedicaremos el próximo apartado. Sólo resaltar aquí que la gestión productiva de servicios públicos no era ni la finalidad del modelo burocrático y los valores de la gestión empresarial de servicios son ajenos y contradictorios a los propios del modo de gobernar burocrático. Este modo de gobernar es el que más se adecua, como modo de gobernar dominante del gobierno racional-legal cuya función principal es garantizar el ordenamiento jurídico y la regulación social a

través de la normativa legal, y la producción de servicios es un tema subordinado.

Las dificultades del modo de gobernar no nos pueden dejar de considerar las *importantes aportaciones* de un buen gobierno que haya actuado con el modo de gobernar burocrático, que el modo gerencial no ha valorado, y que la gobernanza democrática debe de asumir.

- En primer lugar, asume y estructura un tema fundamental en democracia: *la necesidad de una buena administración en un estado de derecho que garantice el cumplimiento de las leyes y normativas democráticas*, y la equidad de derechos de todos los ciudadanos ante la ley, y en especial de los que asumen el poder en democracia.
- *El modelo de gobernación burocrático genera institucionalidad democrática que es básica para el desarrollo económico y social de un territorio.* Esta es una ventaja que se ha puesto de relieve recientemente por parte de la corriente en ciencias sociales denominada neoinstitucionalismo¹²⁷, y muy en especial por la relevancia de los estudios de Douglas North¹²⁸, Premio Nobel de economía en 1993. North señala que sin instituciones no hay ni mercado ni desarrollo económico. En efecto sin objetividad, sin seguridad jurídica sin confianza en las instituciones no hay cooperación, ni contratos estables y las inversiones no son productivas sino especulativas. Muchos son los economistas, aparte de North, que han señalado que no existe el libre mercado, que este ha sido una creación del estado en un contexto de valores públicos y comportamientos cívicos¹²⁹. Que históricamente, desde su aparición en Inglaterra, el mercado siempre ha sido regulado, la ideología liberal de un mercado libre y global sin regulación normativa y moral solo lleva al desequilibrio y a la desorganización económica y social. Es más, el mismo mercado como señala J. Gray fue un producto del propio estado¹³⁰. Una buena

¹²⁷ El neoinstitucionalismo es una teoría que trata sobre las reglas de juego que guían el comportamiento de los agentes en la sociedad. Considera que tales reglas son básicas para explicar el desempeño económico y social. Ver, por ejemplo: Pinaza Hernandis, J. **El neoinstitucionalismo estratégico y gobernabilidad** (Alicante, Universidad, 2007).

¹²⁸ Se recomienda el libro de North, D. **Estructura y cambio en la Historia Económica**. (Madrid, Alianza Ed.,1998).

¹²⁹ Ver, por ejemplo, Gray, J. **Un Falso Amanecer**. (Barcelona, Paidós Ed., 2000).

¹³⁰ Ver, por ejemplo, Soros, G. **El Nuevo Paradigma de los mercados Financieros** (Madrid, Taurus Ed, 2008)

administración burocrática produce y difunde, lo que el mismo North y los neoinstitucionalistas han denominado institucionalidad informal: valores como honestidad, integralidad, compromiso, que permiten que la economía, la sociedad y la democracia funcionen y sean capaces de generar desarrollo económico y social.

4.2.La Nueva Gestión Pública o el gobierno empresarial¹³¹

4.2.1. Antecedentes: el modelo burocrático en la producción de servicios

Con la creación en Europa del Estado de Bienestar, a partir de la finalización de la segunda guerra mundial, los gobiernos territoriales fueron asumiendo paulatinamente, por asignación de competencias o por delegación de otros niveles de gobierno, fondos para la producción de equipamientos y servicios dirigidos a la ciudadanía, aunque en España esta producción de servicios acontece fundamentalmente tarde y de una manera rápida a partir de 1979, con la inauguración de los ayuntamientos democráticos.

Los gobiernos territoriales: locales y regionales fueron asumiendo un nuevo protagonismo. Así, pasaron de generar normativas subordinadas y complementarias a las administraciones del estado-nación a prestar servicios que satisfacían las necesidades de la ciudadana. En relación a la ciudadanía los gobiernos locales pasaron de un papel subordinado por la jerarquía local, a uno secundario por el nivel de prestación de servicios en comparación con los gobiernos nacionales y regionales.

El progresivo aumento de la función de producción de servicios ha llevado a que esta función fuera, y aún es, considerada la más relevante de los gobiernos locales. El nivel local, pero también el regional, sufrió un cambio de tipología en el gobierno del territorio: se pasó de gobierno que hemos denominado racional – legal al proveedor y gestor de recursos. Es decir, se produjo un cambio de paradigma del gobierno que no fue

¹³¹ Término acuñado por D. Osborne y P. Plasstrik en La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno. (Barcelona, Ed. Paidós, 1998) pag.31

percibido y se continuó gobernando a través del antiguo modo de gobernar. La gestión de los nuevos fondos y la producción de servicios se asumieron directamente y a través de funcionarios. La producción de nuevos servicios llevó a ampliar las plantillas de los gobiernos territoriales con nuevos funcionarios y trabajadores contratados directamente por la administración pública. Pero era al personal de la administración, y por tanto, inmerso en los valores y en la gestión procedimental del método burocrático, a quienes se les encargaba una nueva función: la producción o gestión directa de los servicios. Es decir, nuevas funciones productivas que fueron asumidas con antiguos (no viejos) modelos administrativos de gestión pública. El resultado fue la ineficiencia en esta nueva función de prestación de servicios.

Los valores propios de la función pública legal, que hemos señalado en el anterior apartado, así como la rigidez de las categorías laborales de un personal protegido, para poder asegurar el buen funcionamiento del estado de derecho, entraban en contradicción con los valores de economía, eficacia, productividad, flexibilidad y eficiencia propios de la gestión de servicios financiados con fondos públicos.

Se confundió y aún se confunde la provisión de fondos públicos, que debe en un estado de derecho estar controlada y evaluada por funcionarios públicos, con la producción y gestión directa de servicios por parte de la administración. Por esta razón la administración se convirtió en ineficiente (ineficiente en una producción de servicios que era y aún es la función principal del gobierno local) y la reforma de la administración ha sido la preocupación permanente del personal directivo de los gobiernos locales y territoriales en general.

4.2.2. La reforma del modelo burocrático de gobernación

La crisis de gestión se intentó que fuera superada en Europa a través de reformas en el modelo burocrático de gobernación. Sin duda fue a finales de los 70 y durante toda la década de los 80 cuándo se producen los intentos más importantes de reforma del modelo burocrático, pero sin romper con él. Es una etapa que viene marcada por la importante crisis petrolera, que hizo emerger el importante problema de la crisis fiscal del estado¹³². Había la necesidad de controlar el crecimiento del gasto público,

¹³² Ver O'Connor, J. *La Crisis Fiscal del Estado*. (Barcelona, Ed. Península, 1987).

y hacerlo más eficiente para poder responder a las demandas de la ciudadanía que crecían

en mayor medida que lo podía hacer el gasto público. La reforma también se justificaba por la creciente amplitud del sector público y la intensificación de las críticas tanto a la ineficiencia de la gestión, como al hecho de ser una gestión alejada de los ciudadanos.

Los principales temas de la reforma que fueron muy comunes a todos los grandes municipios europeos fueron, en relación a la producción directa de servicios, los siguientes¹³³:

- Desconcentración de las funciones ejecutivas en unidades de gestión con mayor autonomía de funcionamiento, y a las que se dotó de objetivos de gestión.
- Repartición de las funciones ejecutivas en entidades autónomas de carácter público.
- Descentralización territorial de los procesos de decisión y gestión de servicios.
- Participación ciudadana en el diseño, la programación y la evaluación de servicios públicos.
- Utilización de los presupuestos como instrumentos de gestión.
- Evaluación del rendimiento y estímulo económico a la reducción de costes en las unidades autónomas.

4.2.3. La Aparición de la nueva gestión pública o modelo gerencial

Las dificultades en la ineficiencia de gestión no mejoraron puesto que los procesos de descentralización y la gestión de unidades autónomas se hizo a través de gestión procedimental realizada por funcionarios públicos o trabajadores contratados por los entes públicos con unas especificaciones que prácticamente los asimilaban a los funcionarios, produciéndose en no pocos casos el traslado de personal entre los órganos centrales de la administración y de los organismos autónomos. La evaluación de la gestión significó en la mayoría de los casos una rigidez y complicación de los procesos formales y sin resultados en la eficacia y eficiencia de la gestión de los servicios.

¹³³ Se recomienda la lectura del libro de Echebarría, K y Losada, C. **Institucions i Mètodes per a Millorar el Funcionament de l'Administració Pública** (Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1993).

Esta reforma de hecho se situó en los límites del modelo burocrático de gobernación y preparó las bases del nuevo modelo de gobernación gerencial, también denominado: gerencialismo público¹³⁴, que entró con gran fuerza a partir de los últimos años de la década de los 80 y principios de los 90 para instalarse como modo dominante de gobernación durante dicha década. Su predominio continúa en la actualidad, aunque la crisis del mismo se agrava progresivamente y las voces que reclaman la necesidad de su sustitución como modo de gobernar el territorio se fortalecen con el paso del tiempo.

La desaparición de los denominados países del “Este” o del socialismo real, llevó a una intensificación de la globalización económica y en especial financiera y al triunfo de la ideología neoliberal y la desregulación de los mercados. En este contexto de valoración de la gran empresa mercantil, y multinacional en especial, la desvalorización de la administración pública y sobre todo de la gestión pública llega a su nivel más elevado durante los años 90.

En este entorno surgen dos grandes corrientes en Europa y América latina sobre la administración pública: una de ellas, que bien se podría denominar “abolicionista”, plantea reducirla a su mínima expresión y que el mercado se hiciera cargo de la dotación de servicios públicos universales dejando a la administración una función de contención de problemas a los más importantes desequilibrios del mercado. Podríamos resumirla en “máximo mercado y mínima administración”. Sólo la administración pública imprescindible. La otra corriente, la “reformista”, cuyo planteamiento lo podríamos situar en esta frase: “tanto mercado como sea posible y tanta administración como sea necesaria”, admite el necesario papel de los fondos públicos y su gestión pública para el desarrollo económico y social de los territorios. Pero plantea que la administración en su globalidad imite a la empresa mercantil, que actúe como una empresa cuya finalidad principal es dar la máxima rentabilidad o el mínimo déficit a la gestión de fondos y recursos públicos. Esta propuesta es la que hemos denominado modelo gerencial público, la corriente abolicionista no se trata al no ser propiamente un modelo de gobernación y haberse convertido simplemente en una ideología justificadora del mercado sin regulación.

El gerencialismo público es la gestión de lo público a través de los criterios de gestión de la empresa mercantil.

¹³⁴ Ver Pascual Esteve, JM y Godàs, X. (coord) **El buen gobierno 2.0. La nueva gobernanza territorial** (Valencia, ed. Tirant lo Blanc, 2010) pags.47-53.

4.2.4. La Descripción del Modelo

Finalidad. El principal objetivo del modelo gerencial es dar la máxima productividad a los fondos públicos mediante la introducción de los valores, comportamientos y metodologías y técnicas de gestión de las empresas mercantiles en la administración pública. Para el modelo gerencial la imitación a la empresa mercantil no se reduce a la producción de servicios, sino que lo hace en las tres funciones básicas de los gobiernos territoriales: procedimientos legales y normativos, provisión y gestión de servicios, y también en la función relacional del gobierno: en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. De lo que se trata es de reducir al máximo los costes indirectos de producción (burocracia), e incrementar la productividad de servicios públicos, y "liberar" al gerente público del máximo de controles burocrático-administrativos para que pueda dar resultados en términos de productividad y reducción de costes.

La motivación original del modelo gerencial era multiplicar la acción de los servicios públicos y mantener en un entorno de acoso a lo público, la necesidad de los fondos públicos para el desarrollo económico y la cobertura de necesidades sociales. El modelo gerencial apoyado en las tecnologías de información y en los métodos de producción de servicios de la empresa mercantil se presentaba como un modelo de renovación y modernización de la administración, que sin duda despertó expectativas para su mejora.

Pero su crítica simplista de los procedimientos burocráticos, entendidos fundamentalmente como incremento de la complicación de la gestión y del coste e ineficientes, así como una valoración excesivamente ideológica y poco empírica de la empresa mercantil, ha llevado a trasladar mecánicamente los objetivos y métodos de la empresa mercantil a la administración pública, e incluso en pretender, en no pocas ocasiones, convertir al conjunto de la administración en una empresa, y no sólo su aspecto de provisión de fondos públicos para la producción de los servicios. La consecuencia de ello, cómo veremos, ha sido una importante desorganización interna, que ha obstaculizado la obtención de resultados en la implantación del modelo, la racionalidad de la contratación externa de servicios, y también ha desvalorado y malversado las aportaciones de las reglas y procedimientos administrativos al estado de derecho y al desarrollo económico y social.

Los valores del modelo. La Nueva Gestión Pública o modelo gerencial es un modo de gobernar cuyos valores dominantes son:

- *La Rentabilidad* o reducción de costes en las inversiones y gastos públicos.
- *Eficacia.* Entendida como realización de objetivos que en su gran mayoría se refieren a indicadores de cobertura y actividad. De outputs y no de outcome o de impacto.
- *La Productividad* es decir la realización del máximo de actividades específicas por unidad de tiempo en un servicio o departamento. A este valor se le ha mal denominado eficiencia, pero la eficiencia es producir resultados al mínimo coste, es decir si no hay resultados la eficiencia es 0, y el modelo gerencial no se ha prodigado en buscar resultados de impacto ciudadano en educación, cultura, inclusión social, seguridad ciudadana, etc. y se centrado en objetivos propiamente de gestión económica.
- *Satisfacción del cliente* o usuario en el uso del servicio o equipamiento.
- *Cooperación pública y privada,* en especial con el sector mercantil para la producción de infraestructuras y servicios en el territorio de competencia de la administración.

El gerencialismo ha intentado situar estos valores en todas las funciones y ámbitos de la administración pública y no sólo en la provisión de fondos y gestión de servicios, con lo que ha producido un importante choque con los valores de lealtad, seguridad e independencia del personal de la administración.

La gestión empresarial en la producción de servicios públicos, es la técnica de gestión de este modelo de gobernación. A través del modelo gerencial se incorpora a la administración pública las técnicas de la empresa privada mercantil. En especial las técnicas de *reingeniería* de procesos para intentar simplificar o eliminar los procesos jurídicos administrativos que generan un sobrecoste, *los sistemas de calidad de servicios* que tienen en el punto de mira al cliente-usuario con el objetivo de producir unos servicios que se adecuen a sus demandas y no a los deseos y designios de la burocracia planificadora, el *marketing de servicios* para atraer a los ciudadanos a los servicios y establecer una *marca* de los servicios públicos reconocida por la ciudadanía, *los sistemas de evaluación y retribución por productividad y objetivos en la*

*administración, la planificación estratégica*¹³⁵ en los servicios públicos para centrarse en lo más importante y con mayor repercusión en el futuro, *la dirección por objetivos y los presupuestos por programas y proyectos por objetivos* para romper con el incrementalismo presupuestario y dotar al presupuesto de objetivos de cobertura de servicios. *Los Cuadros de Mando* en las unidades de dirección, etc., estas, entre muchas otras, son técnicas de uso generalizado por parte del gerencialismo público.

*La contratación externa de servicios y la concertación público-privada*¹³⁶ han sido los instrumentos de gestión más importantes que ha introducido la nueva gestión pública en la administración pública local y regional.

La contratación externa consiste en transferir los fondos públicos por parte de la administración a una empresa de la economía mercantil o social, mediante la adjudicación de un contrato público, para que esta produzca o preste un servicio. La elaboración del objeto del contrato y sus condiciones es de la administración pública, es por tanto esta la responsable de la gestión del servicio ante la ciudadanía. La ventaja de este instrumento es que, si existe un mercado de empresas para acceder a la contratación, puede entregarse la producción del servicio a la que dispone de una mejor relación calidad/precio, y es posible combinar unos objetivos públicos con una producción privada de servicios. Este instrumento permite diferenciar lo que son fondos públicos de la producción con estos fondos de un equipamiento o servicio. La responsabilidad del control y evaluación de lo que en estos fondos se haga es de la administración, como representante de la ciudadanía, pero la producción al ser privada puede estar “liberada” de procedimientos administrativos que la encorseten y efectuar la producción con mayor productividad y eficiencia.

La concertación pública y privada, también denominada *partenariado público y privado*¹³⁷, se diferencia de la contratación externa porque en este caso tanto la administración pública como las empresas privadas asumen conjuntamente riesgos, costes y beneficios. Esta concertación

¹³⁵ La planificación estratégica no aplicada a los servicios sino al conjunto de la ciudad y territorio, si bien fue una técnica surgida en el gerencialismo, está siendo un instrumento para favorecer una transición a la gobernanza democrática. Ver Pascual Esteve, J.M. **La Estrategia Territorial como Inicio de la Gobernanza Democrática: los Planes Estratégicos de 2ª Generación** (Barcelona, Diputación de Barcelona, 2008)

¹³⁶ Ver Ramió, C. Teoría y Práctica de la Externalización en Ramió, C. (coord.) **La colaboración público-privada y la creación de valor público** (Barcelona, Diputación, 2009).

¹³⁷ Ver Comisión Europea. Libro verde sobre la Colaboración Pública y Privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones.

se realiza mediante contrato o la creación de sociedades mixtas, y es habitual su aplicación en urbanismo para la construcción o rehabilitación de barrios y promoción de viviendas, y también para la financiación, construcción, renovación o mantenimiento de infraestructuras y grandes equipamientos.

Ambos instrumentos permiten un mejor uso y rentabilidad de los fondos públicos, pero el carácter ideológico de la nueva gestión pública en la imitación de la empresa mercantil, y el centrarse casi exclusivamente en objetivos de reducción de costes y productividad económica, ha llevado como detallaremos más adelante a que se produjeran contrataciones en situaciones de monopolio privado, al olvido de objetivos y cláusulas sociales en las contrataciones, al no despliegue de instrumentos de control y evaluación que han significado en no pocos casos la dependencia de la administración a los intereses mercantiles y a una muy debilitada participación de la economía social y el tercer sector en particular en la producción de servicios financiados con fondos públicos.

El Papel de los Actores en el modelo gerencial es muy diferente al modelo burocrático, y también de la gobernanza democrática. Al ser el modo de gobernar propio del gobierno proveedor y gestor, el gobierno aparece ante la ciudadanía como proveedor y productor de servicios públicos.

El gobierno tiene un papel activo e intervencionista en la sociedad y en el mercado prestando servicios públicos. A través de estos fondos públicos con efectos en el sistema impositivo y en la generación de la demanda agregada, el gobierno aparece ante la ciudadanía con responsabilidad en el desarrollo económico y social del territorio. En este modelo el protagonismo pasa por la producción de servicios eficaces en relación a la demanda ciudadana, por ello la tarea fundamental del gobierno territorial consiste en identificar las demandas de la ciudadanía y producir directamente o indirectamente, a través de la contratación externa o el partenariado público y privado, las prestaciones y servicios para responder a dichas demandas. El papel del gobierno es fundamentalmente un papel gerencial, con sus aspectos de comercialización, producción, financiación, distribución y evaluación de los servicios producidos a través de los sistemas de quejas y sugerencias.

El gobierno, más que el representante de la ciudadanía que debe vertebrar y regular la "polis" o ciudad el espacio de todos y todas, es un sector productor de bienes y servicios financiados con fondos de todos y todas, es el sector público que se diferencia del sector privado y asociativo. La tarea del

gobierno local no es tanto articular proyectos compartidos con otros niveles de gobierno, como gestionar bien sus propias competencias, y obtener nuevas competencias de los otros niveles de gobierno.

La función del político electo integrado en un equipo de gobierno, a excepción del alcalde o alcaldesa que se convierte en el responsable de la gestión ejecutiva, *es la de pertenecer a un "rara avis" de consejo de administración de empresa* (que es en lo que se reconvierte la comisión o consejo de gobierno) en el que directivos y gerentes le proporcionan los resultados de su gestión productiva de servicios que él debe rentabilizar con beneficios políticos bajo la forma de votos. En la concepción gerencial las elecciones son un test a la gestión productiva de prestaciones y servicios financiados con fondos públicos.

Las empresas mercantiles son el actor más beneficiado en la denominada Nueva Gestión Pública. La concertación pública y privada o partenariado se restringe a las empresas mercantiles y a proyectos de infraestructuras, creación o rehabilitación de barrios, y grandes equipamientos. En la contratación externa de servicios la empresa mercantil es también la más beneficiada debido a que la ideología gerencialista es economicista y considera que sólo el sector mercantil es eficiente por ello en los pliegos para la contratación externa solo aparecen las cláusulas económicas y administrativas referidas a precio, productividad, financiación y en menor medida a la calidad de atención al servicio. Las cláusulas sociales o bien, cómo es lo más común, no existen o son una mera formalidad poco discriminatoria de las ofertas destinada a la legitimación del proceso. Las entidades de la economía social y el tercer sector son consideradas, incluso en los servicios destinados a las personas, más subvencionables que contratistas debido a que no se les atribuye la posibilidad de una buena gestión económica.

Las empresas de la economía social y el tercer sector en especial, y en general el movimiento asociativo y ciudadano ocupan un lugar muy secundario en las políticas de la denominada nueva gestión pública o políticas gerenciales. *El voluntariado* es considerado una actividad loable, porque consume pocos recursos públicos, pero sólo es integrada en las políticas como factor ahorrador de recursos públicos. En la contratación de servicios financiados con fondos públicos no se incorpora el objetivo de fortalecimiento de las redes ciudadanas, vecinales o de usuarios y familiares.

La ciudadanía es tratada fundamentalmente como usuaria o cliente de servicios. Su participación se canaliza a través de las

encuestas de satisfacción, y al servicio de atención de quejas y sugerencias. La participación de asociaciones y entidades ciudadanas, como es propio de un modo de gobernar centrado en los servicios, se concibe como una función de asesoramiento y consulta sobre la producción y gestión por parte del gobierno de políticas centradas en el despliegue de servicios y equipamientos financiados con fondos públicos. En menor medida se abren espacios de deliberación, enfocados al análisis de alternativas para políticas que debe gestionar la administración directa o indirectamente. La participación entendida como proceso de involucración de la ciudadanía en hacer ciudad, y el desarrollo de estrategias compartidas con las entidades y asociaciones ciudadanas no es propio del modelo gerencial o de la nueva gestión pública.

4.2.5. Principales aportaciones del modelo gerencial

Ya hemos señalado que la nueva gestión pública o modelo gerencial aportó una nueva vía para la reforma y modernización de la administración pública en unos momentos de acoso al papel de la administración y de la función pública en general.

El modelo gerencial ha puesto sobre la mesa que es posible el cambio en los modelos de gobernación, que la actuación del sector público debe ser flexible y adaptarse a los cambios y en especial a las necesidades de los ciudadanos a las que tiene que responder con prestaciones y servicios. También que es del todo necesario una gestión eficiente de los fondos y recursos públicos para que estos obtengan un mayor nivel de cobertura en relación a las necesidades sociales.

La nueva gestión pública propicia que la administración pública se ponga al servicio de la ciudadanía, aunque sólo sea en su condición de cliente o usuario, pero rompe con la visión prepotente de la administración que ve a la ciudadanía como administrada o subordinada. La participación ciudadana, aunque sólo sea bajo la forma de consulta en relación a las políticas financiadas con fondos públicos, ha adquirido una mayor importancia en la elaboración y evaluación de las políticas públicas.

La cooperación pública y privada en la producción de servicios ha mostrado que el gobierno local no tiene por qué contar sólo con los fondos públicos, sino que los puede sumar a los fondos privados y articularlos en base a un interés general que articula

el interés del gobierno en desarrollar sus competencias para el bienestar ciudadano y el interés privado.

La descentralización de la administración pública para poder atender con mayor eficacia las necesidades y demandas en el lugar en el que se producen y hacerlo de un modo transversal articulando el territorio.

La introducción de la dirección pública basadas en objetivos a los que había que dotar de medios, es decir de fondos, procedimientos y reglas. El modelo gerencial rompe con la concepción deformada del método burocrático de ver al ciudadano a través de reglas y procedimientos a las que debe subordinarse, por ponerlas al servicio del ciudadano a través de desarrollar una gestión productiva de los servicios adaptadas a sus necesidades.

El libro de D. Osborne y T. Gaebler titulado la "reinención del gobierno"¹³⁸, que tiene como subtítulo "la influencia del sector empresarial en el sector público", es seguramente el principal libro de referencia de la nueva gestión pública o del modelo gerencial. En él se contiene un programa de once puntos en que la mayoría de ellos aún tendrían actualidad sino fuera por el sesgo ideológico de confundir el conjunto de la administración pública con una empresa mercantil, a la ciudadanía con clientela y de visionar casi en exclusiva a las empresas mercantiles como el único destinatario de la cooperación pública y privada.

Los once puntos y sus significados restringidos por su visión mercantilista son¹³⁹:

1. *Gobierno catalizador*: "llevar el timón mejor que remar". Se refiere a la contratación externa de los servicios y a fórmulas para introducir y generar un mercado y la competencia en la producción de servicios públicos.
2. *Gobierno propiedad de la Comunidad*: "mejor facultar que servir directamente". Se refiere a propuestas para dar la voz y la decisión a la comunidad y a la facultad de capacitar a la sociedad civil y en especial a las empresas. Se entiende como reducción del papel de la administración, y no se considera el papel dinamizador y gestor relacional del gobierno
3. *Gobierno competitivo*: "inyectar la competitividad en la prestación de servicios". En especial a partir de la

¹³⁸ El libro fue publicado en castellano por la editorial Paidós el año 1995.

¹³⁹ El entrecorillado es de los autores citados.

competencia entre el sector público y el privado, como el privado entre sí para producción indirecta de servicios públicos.

4. *Gobierno inspirado en objetivos*: "la transformación de las organizaciones regidas por reglas". Las reglas y los procedimientos administrativos o burocráticos son el gran enemigo a batir, puesto que se trata para obtener resultados de trasladar los recursos de un área a otra para conseguir mayor productividad y rendimiento.
5. *Gobierno dirigido a los resultados*: "financiar el producto, no los datos". Es decir, no financiar servicios en función de las necesidades del territorio sino del rendimiento que obtienen estos servicios. Se critica que los empleados públicos sean retribuidos en función de la antigüedad, el volumen de personal y presupuestos, pero no por la productividad que extraen de los mismos.
6. *Gobierno inspirado en el cliente*: "satisfacer las necesidades del cliente, no de la burocracia". Se trata de que el usuario o cliente escoja ante una oferta de servicios públicos y privados y su demanda no sea cautiva del sector público.
7. *Gobierno de corte empresarial*: "ganar en lugar de gastar". Se trata de introducir la rentabilidad en la producción y gestión de los servicios públicos.
8. *Gobierno previsor*: "más vale prevenir que curar". Osborne y Gaebler critican la creciente especialización de la administración en producir servicios para curar a enfermos o rehabilitar delincuentes más que en el desarrollo de políticas de prevención que son más eficientes e implican a la comunidad. Es un objetivo loable, pero se plantea sólo en la perspectiva de reducir el gasto público, lo que es necesario, pero totalmente insuficiente para involucrar a la ciudadanía en el hacer ciudad.
9. *Gobierno descentralizado*: "de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo". Los autores optan por un modelo de gestión empresarial de lo público que incorpore los conocimientos y el buen hacer de los trabajadores en la dirección de la administración -

empresa y que el ápice directivo sea más un “coach” que un jerarca.

10. *Gobierno orientado al mercado*: “provocar el cambio a través del mercado”. La reinención del gobierno constituye la transición del viejo paradigma, centrado en la administración o gestión directa de servicios públicos, al nuevo paradigma, que se centra en la contratación externa.
11. *Gobierno dirigido a objetivos* y a resultados, pero los restringe a los objetivos de los servicios o mejor dicho de la provisión de servicios públicos no a la consecución de objetivos propios de ciudad o región.

4.2.6. Las debilidades del modelo gerencial

Las principales deficiencias de la nueva gestión pública como modo de gobernación, que tiene como finalidad una gobernabilidad que impulse el progreso humano, son consecuencia de su visión ideológica totalizante y exclusivamente productivista de pretender reconvertir y transformar la administración pública en su conjunto (y no sólo su función o dimensión de provisión y gestión de recursos y servicios) a imitación de la empresa privada.

Una primera deficiencia son los débiles resultados de la nueva gestión pública en lo que tenía que ser su gran aportación a la reducción de costes en la producción de servicios públicos, al sustituir el principio de jerarquía y de normativa administrativa por el de la rentabilidad y de mercado. Los estudios empíricos no han constatado que la contratación externa de servicios financiados con fondos públicos haya sido más rentable y menos costosa que la gestión directa, el tema varía en función tanto de los países como en la temática de la contratación externa¹⁴⁰. En el caso de los servicios más externalizados en España y con escasa complejidad evaluativa, como son los del agua y residuos sólidos, diferentes estudios muestran que sólo en un 28% de los casos la contratación externa de la recogida de residuos sólidos ha producido un ahorro en el coste público del servicio. En la mayoría de los casos los costes son similares entre la producción directa por parte del sector público y la empresa privada, y en 9,5% la gestión directa pública era más

¹⁴⁰ Se recomienda al respecto el libro de Ramió, C. (coord.) **La colaboración pública-privada y la creación de valor público** (Barcelona, Diputación, 2010).

barata. En el caso del suministro del agua los datos son similares pero invertidos: la gestión pública es más barata.

Es cierto que la gestión directa pública de estos servicios se hace a través de empresas y entidades públicas con autonomía de gestión, y no son prestados directamente por funcionarios y trabajadores de la administración, pero los resultados son muy débiles dadas las expectativas razonables de una contratación externa de servicios. Las principales razones de estos débiles resultados económicos se producen debido a las siguientes razones:

- Se ha contratado externamente en situaciones de no existencia de competencia privada en el territorio, con lo que se han producido situaciones de monopolio por parte de la empresa adjudicataria, lo que ha repercutido en unos costes para el erario público iguales o incluso mayores que los prestados directamente por el sector público.
- La ideologización que ha presidido el proceso de externalización ha llevado, en la mayoría de los casos, a externalizar servicios sin resituar el necesario papel de programación, control y evaluación que debe de tener la administración pública en tanto depositaria de fondos públicos, ni dotarla de instrumentos adecuados para objetivar dichas funciones. Este descontrol no ha proporcionado a las empresas los incentivos para maximizar la racionalización de los recursos públicos.
- En no pocos casos se constata que la motivación de la administración por contratar externamente un servicio, se debe más a la inflexibilidad para dotarse de los bienes y del personal necesario para producir un servicio internamente que de una decisión razonada en términos de eficacia y eficiencia. La necesidad de montar un servicio en un plazo determinado constituye la principal motivación de la contratación externa, y esta motivación unida a la consideración del modelo gerencial de que lo óptimo es la contratación de una empresa mercantil, ha facilitado la irracionalidad en buena parte de los procesos de contratación externa desviándolos de sus pretensiones iniciales.

Conlleva el declive en la acción del gobierno democrático. La nueva gestión pública como modo de gobernación propio del gobierno proveedor y gestor, asume un importante protagonismo en el desarrollo económico y social de la ciudad y del territorio en general. Es un protagonismo basado en la

provisión de fondos públicos para la producción de equipamientos, prestaciones y servicios para satisfacer las necesidades y retos ciudadanos.

Las necesidades sociales no son en absoluto fijas y decrecientes, sino que son crecientes y flexibles. Y el despliegue de nuevas necesidades sociales es una condición esencial para el progreso económico y social. Así las nuevas tecnologías de la información han supuesto un nuevo reto para la igualdad de oportunidades: la superación de la brecha digital por razones de edad, origen social y geográfico. La reducción/superación de esta brecha significará un avance cualitativo en calidad de vida y capacidad productiva para toda la sociedad. Para un determinado nivel de necesidades sociales es posible pensar en su satisfacción a través del gasto público, es decir cuando se trata de un acceso a los servicios públicos y de garantizar un mínimo de prestaciones sociales. Pero cuando dichas necesidades crecen y contemplan niveles de complejidad e intangibilidad (como el acceso igualitario al capital educativo y cultural, la garantía de una formación permanente a lo largo de toda la vida, la producción de un tiempo de calidad y su distribución equitativa por género, edad y procedencia territorial y social, entre otras) no tienen sentido en pensar que su satisfacción es posible a través del gasto público por muy eficiente que este sea.

Es decir, por una parte las necesidades sociales crecen con mayor rapidez que el gasto público, y por otra la complejidad de estos retos y necesidades en la era infoglobal los hacen inabordables (piénsese en el concepto de vulnerabilidad social que abarca dimensiones como la ocupación, renta, vivienda, vínculos sociales, salud, educación, seguridad, entre otros) si sólo se tiene en cuenta la producción de equipamientos y servicios públicos. Por ello ante los retos de la sociedad contemporánea un gobierno centrado en la producción de servicios de tipo empresarial significa una decadencia de su papel y de lo público en la vida urbana y regional en general.

La decadencia o declive de lo público es correlativo con un crecimiento de la individualización y del fortalecimiento del ámbito de lo privado en relación a la "res pública" es decir a lo que es de todos y todas.

Desvaloriza el papel de la política y la función del político electo.

La polis, la ciudad, la dimensión social y ciudadana de las personas y colectivos sociales, es devaluada por el gerencialismo. La/el político en funciones de gobierno o se confunde con el/la gerente que debe gestionar eficazmente las infraestructuras y servicios financiados públicamente, o se le

subordina a la gerencia quedando como un intermediario, poco útil en la sociedad de la información, entre el electorado y la gerencia.

La desvalorización de la política aún es más importante en épocas de crisis y recesión en las que se produce una mayor intensificación de las necesidades más básicas de la población y en periodos de contención del gasto público.

El papel de la y del político como representante de calidad de la ciudadanía con la misión de construir el interés general a partir de los intereses específicos y legítimos del máximo de sectores ciudadanos ni siquiera es considerado. Como tampoco lo es su papel de interrogador sobre los retos y expectativas sociales y basarse en ellas para fortalecer la capacidad de respuesta de la sociedad y la región e involucrar a la ciudadanía, es más esta función es rechazada porque es interpretada desde el gerencialismo como provocadora del incremento del gasto público.

Los valores y finalidades del gerencialismo llevan a la actual situación de los programas políticos basados en las promesas incumplibles de oferta de equipamientos, servicios y prestaciones al no haber capacidad suficiente de gasto público. La competencia entre las listas pasa fundamentalmente por este tipo de oferta de servicios. La ciudad o la región como proyecto global singular que requiere la gestión de redes y la involucración ciudadana apenas aparece en el debate político electoral. En este sentido no pocas elecciones locales parecen más la elección del gerente o director general en una asamblea de accionistas que la elección de las personas que deben representar la ciudad. La relación entre políticos y ciudadanos aparece como una relación comercial por la que se intercambian bienes y servicios por votos.

Reduce la ciudadanía a un papel de clientes y usuarios. Los ciudadanos aparecen en el gerencialismo como clientes de unas prestaciones y servicios que "pagan" con votos. La relación entre político y ciudadano es sobre todo entre individuos, y se margina la dimensión comunitaria. En relación con las empresas prestadoras de servicios públicos el ciudadano aparece como un cliente de segunda categoría dado que el cliente principal es la administración. El hecho de que la ciudad es la gente, y que la ciudadanía por activa o pasiva construye ciudad es un hecho que no es tenido en cuenta. El mismo olvido acontece con el papel de la gente como fuerza productiva de la ciudad.

Los sistemas de relación que se diseñan sirven para efectuar consultas sobre las políticas de equipamientos y servicios, y

para que la ciudadanía pueda expresar sus demandas y quejas y reivindicaciones, pero no se concibe la ciudad como "res pública", es decir, como espacio de toda la ciudadanía, y por ello no se tiene en cuenta ni la responsabilidad ciudadana, ni el compromiso cívico de las personas y entidades sociales y mercantiles en el hacer ciudad.

Prioriza la contratación externa con el sector mercantil.

La contratación externa de servicios prioriza al sector mercantil puesto que el modelo gerencial ha querido imitar al sector privado lucrativo, y ha despreciado la capacidad de gestión de la economía social y al tercer sector, cuyos resultados no son obtenidos por el objetivo de lograr rendimientos al capital, y en el caso del tercer sector que además tiene que reinvertir los beneficios en sus fines sociales.

Esta reducción es fácilmente contrastable en las administraciones puesto que los concursos públicos para la contratación carecen de cláusulas sociales claras y evaluables, y en cambio las cláusulas económico-financieras son las decisivas para lograr la adjudicación.

La colaboración pública y privada se reduce a la empresa privada mercantil. La cooperación o partenariado (es decir, fórmulas en que cada parte aporta medios y comparte riesgos) para el desarrollo de proyectos de interés ciudadano tiene una doble reducción. Por una parte, se reduce la cooperación con la sociedad civil fundamentalmente a proyectos físicos a los que no alcanza el presupuesto público: construcción de escuelas, polideportivos, urbanización de terrenos, promoción de viviendas, etc. Obviando temas intangibles tan importantes como solidaridad, educación, prevención salud, creatividad cultural, uso del espacio público y del tiempo en la ciudad, etc.

Por otra parte, y lo más importante, reduce la cooperación a las empresas mercantiles y en especial con las relacionadas con la producción de suelo y viviendas. Dejando otra vez de lado a la economía social en su conjunto, y a las entidades ciudadanas y de voluntariado.

Genera un comportamiento político de suma 0 en gobierno multinivel. Al ser lo fundamental de la acción de gobierno la provisión y la gestión de servicios se establece una relación de competencia entre los distintos niveles de gobierno, en especial el local y regional por acumular competencias y recursos y publicitar la producción de servicios propios de cada gobierno y la cartera de recursos que pone a disposición de los ciudadanos. Las competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno es una relación de suma 0, puesto que se percibe que

lo que gana uno lo pierde el otro. Las relaciones intergubernamentales son de competencia y no de colaboración independientemente de los colores políticos que tengan los gobiernos.

Los gobiernos locales, por su proximidad a la ciudadanía, conocen mejor sus necesidades, pueden realizar una acción transversal y más eficaz entre políticas públicas y pueden incorporar a la ciudadanía en el desarrollo de proyectos, pero estas características propias de la administración relacional no son tenidas en cuenta por el gerencialismo o nueva gestión pública. La reivindicación de proximidad entendida como proximidad física a los usuarios, y no al lugar en que se configuran las redes, carece de sentido con las tecnologías de la información y comunicación.

Los objetivos se ponen en función de las competencias y recursos a ellas asignados, y no a la inversa. El establecimiento de objetivos compartidos de mejora de la calidad de vida en un territorio por encima de las competencias de uno y otro nivel de gobierno, y a través de los cuales coordinar los esfuerzos y recursos de los diferentes niveles de gobierno, carece de sentido en el paradigma de la nueva gestión pública.

Confunde la institución pública con una organización. Este es un tema de gran importancia que tiene graves consecuencias tanto para la democracia y el estado de derecho como para el desarrollo económico y social.

Una institución es un conjunto de normas impersonales, reglas formales, conocimientos y prácticas operativas estandarizadas que estructuran las relaciones de los actores en la política, la economía y la sociedad¹⁴¹. Las instituciones establecen los parámetros de lo que es aceptable y no aceptable en las relaciones económicas, sociales y políticas. A través de las instituciones se distingue entre las preferencias de los individuos y grupos y las reglas del juego que limitan y orientan sus actuaciones¹⁴².

En esta perspectiva es fácil deducir el importante papel estructurante de las instituciones y muy en especial de la administración pública para que el mercado, la sociedad y la democracia funcionen correctamente. Douglas North¹⁴³, premio Nobel de Economía en 1993, señala con rotundidad que no

¹⁴¹ Peters, B.G. "The policy process: an institutionalist perspective" en **Canadian Public Administration**, vol. 35, nº 2 (1992).

¹⁴² Para una relación entre las instituciones y la economía se recomienda: Prats Cabrera, J.O. **La búsqueda de las instituciones** (Barcelona, CIDOB, 2008).

¹⁴³ Ver. Entrevista a Douglas North en **Perspectiva** (Mundo) nº5. Pág. 31 a 35.

puede haber desarrollo económico estable sin instituciones sólidas, es decir sin unas reglas impersonales claras y un marco legal fuerte y estable no se produce la garantía y la confianza entre las transacciones e intercambios entre actores e individuos.

En cambio, una organización, como una empresa, una entidad cultural o deportiva o una asociación ciudadana, actúan en el marco normativo y de reglas que definen las instituciones, pero son medios para conseguir fines particulares de los miembros que la componen por muy nobles que sean estos fines como el caso de la gran mayoría de ONG(s). Un buen funcionamiento de las instituciones estructurantes de los mercados de bienes y servicios, de los intercambios sociales y de los comportamientos políticos etc., configuran el medio para que las organizaciones puedan funcionar bien y sus interacciones estén reguladas y garantizadas. Al confundir la administración pública (institución) con una empresa (organización), intentando hacer funcionar la administración como una empresa, se confunde el tablero de ajedrez con las fichas lo que conlleva un sinfín de desajustes de gran trascendencia, entre los principales:

- *Obstaculiza el desarrollo económico, social y político al que contribuye el buen funcionamiento institucional.* El modelo gerencial desbarata que la administración establezca unas normas y reglas estables, objetivas, claras y de fácil aplicación y evaluación, y sus impactos económicos, en el buen funcionamiento del mercado, la sociedad y la política. Se subordina la administración a la productividad y eficiencia en la producción de servicios y equipamientos.
- *Rompe con los valores de lo público y desafecta a los profesionales de la administración de su trabajo, y deslegitima su función social.* En efecto los valores propios de la empresa mercantil entran en conflicto con los valores propios de lo público y antes señalados de lealtad institucional, objetividad y control público de los procesos, seguridad o garantías de igualdad en el acceso a los servicios, a la contratación externa y en general ante la normativa y legislación vigente, independencia y protección del puesto de trabajo. Lo que desafecta al funcionariado de su papel en la administración y los convierte en productores o gestores de servicios que es una tarea impropia para la que no tienen la regulación y flexibilización laboral necesaria. La no valorización del

trabajo funcional, y la publicidad de su ineficiencia gestora favorece la deslegitimación ciudadana de los profesionales de lo público.

En España la tradición autoritaria, si bien no ayudó al florecimiento de una burocracia legal de calidad asentada en los valores de lo público, tuvo como contrapartida un rearme de estos valores como consecuencia de los movimientos democráticos y su incidencia en el desarrollo de los gobiernos locales y las comunidades autónomas en la década de los 80 y principios de los 90. La entrada de la nueva gestión pública entró en conflicto con estos valores.

- *Conlleva una baja productividad de la administración y una complicación de los procedimientos.* Como consecuencia, por una parte, de la desafectación mencionada de los profesionales de lo público. Y por otra al intentar medir la productividad de la administración con criterios empresariales desligados de los objetivos públicos, se genera desaliento y pérdidas de tiempo al complicar inútilmente los procesos de trabajo. El exceso de procedimientos termina produciendo ineficacia y se ejerce una fuerte presión hacia los trabajadores públicos para que los procedimientos sean vulnerados.
- *Genera un importante conflicto entre gestores de servicios y personal administrativo que añade más complicaciones a los procedimientos administrativos.* La reacción de los funcionarios encargados de los procedimientos administrativos (intervención, secretaría, tesorería, fundamentalmente) respecto a los gestores gerenciales que desprecian su trabajo conlleva la disociación en polos contrarios las tareas de ambos. El personal de procesos administrativos se desresponsabiliza de los objetivos gerenciales y complica la labor de los gestores aumentando la complejidad normativa en un intento de defender su papel profesional y su posición en la administración.
- *Ha propiciado la malversación de fondos públicos y el uso patrimonialista de la administración.* La ideología gerencial, al romper los valores públicos e introducir el

lucro y beneficio personal como un valor que promueve la productividad, ha contribuido a abrir una brecha en el sistema ideológico-moral de los profesionales de lo público, por la que han entrado personas de dudosa moralidad que se han lucrado malversando procedimientos y fondos públicos. Usando su puesto en la administración para ampliar su patrimonio personal o familiar. Este hecho ha sido especialmente grave en los países en que la entrada de la nueva gestión pública en las administraciones ha coincidido con la existencia de burocracias poco profesionales¹⁴⁴.

La confusión propia del modo gerencial entre la buena administración de fondos públicos para proveer de eficaces servicios con la producción directa o indirecta de los mismos bajo criterios de la empresa mercantil para reducir costes y conseguir votos del ciudadano-cliente, ha llevado a reducir el papel del gobierno en el desarrollo económico y social, en una etapa en que las necesidades y retos sociales no pueden ser abordados sólo con fondos públicos. También ha producido y produce unas importantes deseconomías y desajustes políticos y sociales como los mencionados, y en especial el escaso papel que atribuye al ciudadano en el hacer ciudad que exigen su superación como modo de gobernar las ciudades y territorios en la época de la ciudad o territorio-red.

4.2.7. Las dos modalidades del modelo gerencial y su evolución

En la nueva gestión pública a pesar de las características comunes antes señaladas, en referencia a las características de provisión de servicios públicos, nos encontramos con dos sensibilidades o subtipos que podemos denominar "neopública" y otra más "mercantil".

La "neopública" adopta la gestión gerencial como un medio de hacer eficiente la administración sin renunciar a que la administración provea y ejerza un control sobre los resultados de las políticas públicas, favoreciendo la contratación pública de servicios entre ofertas competitivas en la que predominan los

¹⁴⁴ Ver Prats i Catalá. **A los Nuevos Príncipes Republicanos** (La Paz, Ed. Plural, 2006), Págs. 480 a 488. Para un análisis amplio de los efectos de la Nueva Gestión Pública en América Latina, ver Ramió, C. y Salvador, M. **Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina** (Barcelona, CIDOB, 2005).

criterios economicistas (fundamentalmente coste) por encima del impacto social y ciudadano. Es la postura más propia de D. Osborne Y T. Gaebler en el citado libro la reinención del gobierno, y que fue asumida políticamente por la socialdemocracia en los años 90 en particular en su teorización política por A. Giddens sobre la tercera vía que fue asumida políticamente por el primer ministro británico T. Blair y el canciller alemán G. Schröder.

Esta variante socialdemócrata ha tenido dos variaciones a raíz de la crisis iniciada en 2007 en EEUU, la de reafirmación del modelo gerencial que la ha llevado a la reducción del papel de la administración en el ámbito de la justicia redistributiva que ha contribuido al abandono popular de las posiciones políticas socialdemócratas¹⁴⁵, y una segunda que ha avanzado hacia posiciones de gobernanza en la actualidad, intentando desarrollar políticas públicas mediante la cooperación del mercado o/y de la sociedad civil, que se han desarrollado fundamentalmente como respuesta de los gobiernos locales de las ciudades ante la necesidad de cambiar su modo de gobernanza para poder abordar con alguna garantía la crisis social de sus ciudades. Es previsible, en consecuencia, que la vertiente "neopública" o socialdemócrata de la nueva gestión pública evolucione hacia la gobernanza democrática.

La "mercantil" menos centrada en reformar la administración y más en priorizar el adelgazamiento de la administración haciendo que el mercado asuma más tareas en la producción no sólo de servicios sino también de políticas y proyectos públicos, creando empresas de capital público y privado para producir servicios o gestionar proyectos urbanísticos, de movilidad o simplemente privatizando, es decir vendiendo acciones en más de un 50% del capital a empresas o grupos empresariales para su gestión. En no pocos ayuntamientos, como ha sido el caso de Barcelona desde los 90 hasta el 2015, han coexistido siempre las dos variantes, aunque en la época de los alcaldes Clos y Trias el "mercantil" ocupó, seguramente, un lugar más predominante.

La evolución de la variante "mercantil" ante la crisis social ha sido hacia las teorías y estrategias tipo "Big Society" de D. Cameron en el Reino Unido o la "sociedad participativa" del rey G. Alejandro de Holanda, teorizada, entre otros, por el director de la conservadora fundación E. Burke: "El Estado no puede ocuparse de todo. Cuando el gobierno habla de una sociedad participativa está promoviendo que una red de ciudadanos se

¹⁴⁵ Urquizu, I. **La crisis de la socialdemocracia. ¿Qué crisis?** (Madrid, ed. La Catarata. 2012).

haga cargo de cosas que hasta ahora suministraba el Estado. Si alguien está desempleado, su red familiar y de amigos pueden darle los contactos para encontrar trabajo en vez de esperar que lo haga el Estado con impuestos que pagamos todos y afectan el crecimiento económico"¹⁴⁶ Es un posicionamiento claro de desresponsabilizar a la administración pública para que lo asuma, en este caso, la sociedad civil y la ciudadanía, pero también el mercado, que tiene sus orígenes en las tesis de M. Crozier, S.P. Huntington y en el informe "La crisis de la democracia" de la Comisión Trilateral, tal como se ha señalado en el apartado anterior. Es un planteamiento muy distinto al de la nueva gobernanza pública o gobernanza democrática en que la responsabilidad pública de los gobiernos o administraciones no sólo no disminuyen, sino que aumentan, pues son los gobiernos democráticos los que asumen la responsabilidad pública de responder a las necesidades sociales o garantizar sus derechos sociales, pero involucrando al conjunto de la sociedad civil y a la ciudadanía a estar vigilante, activa y comprometida para afrontar los desafíos sociales y desarrollar los derechos sociales, políticos y civiles. Como se ha señalado, en el apartado anterior, este posicionamiento no es propiamente un modelo de gobernanza sino una táctica enmascarada ideológicamente de "gobernanza" para reducir el papel del gobierno, y favorecer las reducciones impositivas en especial las de carácter redistributivo.

Existe una última posición en relación a la evolución futura de los modos de gobernar. Algunos autores, como es el caso de L.F. Aguilar Villanueva, plantean una convergencia entre gobernanza y nueva gestión pública, que recoja las aportaciones de la nueva gestión pública y las resitúe en el marco de la gobernanza. Al finalizar su libro, Aguilar Villanueva señala: "*La tarea teórica y práctica de la próxima generación de administradores públicos profesionales y académicos es encontrar los nexos que enlacen la responsabilidad legal con la responsabilidad gerencial para construir la responsabilidad pública de modo integral*"¹⁴⁷

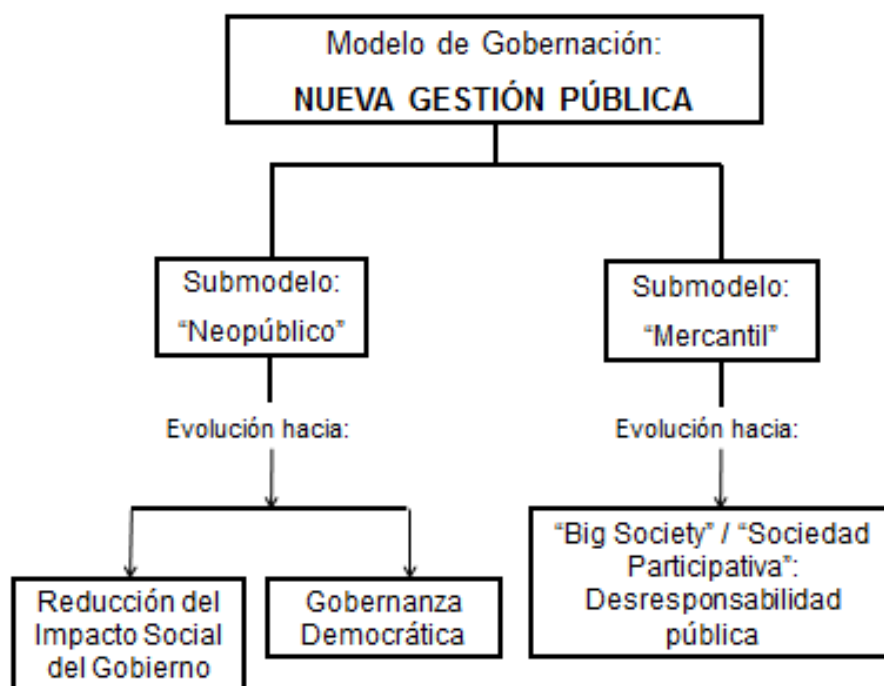
De hecho, la gestión de redes, que es un instrumento propio de la gobernanza, se desarrolló con el predominio de la nueva gestión pública. En un principio era como una dimensión más de la gerencia, constituían experiencias piloto subordinadas y anómalas a la gestión empresarial directa o externalizada de servicios propios, y a los procesos de participación consultivos. Pero Aguilar Villanueva olvida que son dos modos de

¹⁴⁶ Boomsma, D. "Holanda tumba uno de sus pilares: el estado del bienestar" en **BBC Mundo**, 23-09-2013.

¹⁴⁷ Aguilar Villanueva, L.F. **Gobernanza y gestión pública**. (Mexico, FCE, 2008) pag. 439

gobernación diferentes, y de lo que se trata es de conocer, como se ha señalado, cuál tiene el papel preponderante. En la gestión de redes propia de la gobernanza, los servicios financiados con fondos públicos que coproducen con los privados una política o un proyecto compartido, pueden y deben efectivamente estar gestionados con eficacia y eficiencia sin duda, pero se encontrarán condicionados por los objetivos de la red, y los sistemas de regulación y participación propios de la gobernanza. Es decir, la eficacia no se medirá, fundamentalmente, a través de los objetivos de productividad y reducción de coste, como en el caso del modelo gerencial sino como contribución a la generación de capital social.

El esquema de la nueva gestión pública y su evolución los sintetizo en el siguiente gráfico:



4.3. La Gobernanza Democrática o Nueva Gobernanza Pública

La gobernanza democrática es un nuevo modo de gobernar, propio del gobierno relacional, que surge en un nuevo contexto económico y social y que se asienta en una nueva relación entre

el gobierno y la ciudadanía. Es un modelo de gobernación singular que ha venido para quedarse a pesar de las dificultades que está teniendo para su desarrollo. Veamos estos temas más de cerca.

4.3.1. El Nuevo Contexto

En el momento de escribir este trabajo la situación es muy diferente de la etapa en que surgió la nueva gestión pública también denominada gerencialismo, caracterizada por el triunfo del neoliberalismo.

La crisis económica mundial surgida en el 2008 ha puesto en evidencia lo que destacados economistas como Paul Krugman, John Gray o el conocido inversor financiero George Soros, entre muchos otros, ya habían previsto: la falta de regulación de los mercados financieros llevaría a la agravación de las desigualdades territoriales y una crisis productiva de alcance mundial. En la actualidad ya se reconoce que el mercado global produce las mismas crisis y desorganización productiva que había causado el mercado a nivel nacional.

Por otra parte, hoy se redescubre al propio Adam Smith, el primer gran teorizador del mercado y la división del trabajo, hablando de valores en su libro "Teoría de los Sentimientos Morales"¹⁴⁸. También en la actualidad vuelve a emerger la importancia de las instituciones para que el mercado y la sociedad funcionen y se concluye, como hace Douglas North, que son los valores de honradez, confianza, etc., asumidos por la ciudadanía y garantizados por la administración, lo que permite que el mercado funcione. Asimismo, la resolución de la crisis global pasa necesariamente por la gobernanza global. Es decir, por la gestión de las interdependencias entre los principales actores económicos e institucionales. Daniel Innerarity señala en un espléndido artículo¹⁴⁹ al respecto que *"La cooperación se ha convertido en un nuevo paradigma para resolver crisis y conflictos en un momento en que se ponen de manifiesto los límites del mercado y del estado; es decir, tanto las pretensiones de que la evolución espontánea, desregulada, de la economía se desarrolle conforme a una racionalidad satisfactoria como de quienes confiaban ese suplemento de racionalidad a una dirección jerárquica y controladora sobre los mercados...el nuevo escenario no es el que enfrenta a liberales y socialdemócratas, al mercado y al estado, sino la deliberación en torno a qué tipo de*

¹⁴⁸ Ver Smith, A. **Teoría de los Sentimientos Morales**. (Madrid, Alianza, ed.2004).

¹⁴⁹ Innerarity, D. "La Crisis Económica" en Claves nº 198. Diciembre 2009 Madrid. Págs. 39 a 43.

cooperación es más apropiada para resolver los problemas a que tenemos que enfrentarnos” En definitiva hoy nos encontramos en una etapa en que el neoliberalismo está siendo ampliamente contestado, y se habla de la construcción y fortalecimiento de redes de actores y redes sociales en que la confianza y la complementariedad desplazan a la competencia y a las dinámicas de ganar-perder. Es un nuevo entorno que favorece la emergencia de un nuevo modelo de gobernación: la gobernanza democrática.

El movimiento de ciudades y regiones denominado **AERYC** (África-América-Europa de Regiones y Ciudades), que promueve la gobernanza democrática como el modo de gobernar los territorios más adecuado en la sociedad contemporánea o sociedad red, la define como “nuevo arte de gobernar los territorios (el modo de gobernar propio del gobierno relacional) cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes y su finalidad es la construcción compartida del desarrollo humano”¹⁵⁰. Es decir, no se trata sólo de gestionar las relaciones e interdependencias entre los actores y sectores de ciudadanía que interactúan en cualquier situación o reto social que nos planteamos, sino de hacerlo en función de los valores del desarrollo humano definidos por el PNUD¹⁵¹. Es decir, gobernanza democrática implica la conducción del desarrollo económico y tecnológico en función de los valores de equidad social, cohesión territorial, sostenibilidad, ética y ampliación y profundización de la democracia y la participación política.

Para J. Subirats, la importancia de la gobernanza es de tal calado, que las diferencias entre comunidades derivarán de su capacidad de avanzar en la gobernanza y, concretamente, de la capacidad de las instituciones representativas de disponer de un proyecto de futuro compartido y de las complicidades que genere este proyecto en el conjunto de la ciudadanía¹⁵².

Como se ha señalado, la gobernanza democrática, de manera consecuente con la definición adoptada, se caracteriza por¹⁵³:

- La involucración de la ciudadanía para afrontar los retos sociales. Una buena gobernanza necesita una ciudadanía activa y comprometida con la cosa pública,

¹⁵⁰ Ver www.aeryc.org

¹⁵¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁵² Ver Subirats, J. “¿Qué gestión Pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales”. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. UAB (2003).

¹⁵³ Para ampliar las distintas visiones de gobernanza, ver Cerrillo i Martínez, A. (coord.) **La gobernanza hoy 10 textos de referencia**. (Madrid, INAP, 2005).

es decir, la de todos y todas. Por ello se precisa disponer de canales de participación y de responsabilidad de todos porque la ciudad es una construcción colectiva, y por ello su resultado depende de las acciones e interacciones entre todos los ciudadanos.

- El fortalecimiento de los valores cívicos y públicos. El progreso y la capacidad de innovación de una ciudad depende de la densidad y diversidad de las interacciones entre toda la población. Los valores de respeto, convivencia, confianza, solidaridad y colaboración son esenciales para construir la ciudad de todos y de todas. Gobernanza democrática es una opción por los valores cívicos y democráticos.

- La revaloración de la política democrática y del papel del gobierno representativo. La gobernanza representa un cambio en el rol del gobierno en relación a la sociedad. El gobierno no aparece simplemente como el proveedor de recursos o de servicios, sino fundamentalmente como representante de la ciudad, de sus necesidades y retos. El gobierno no sólo dispone de competencias, sino también de incumbencias. Le incumbe todo lo que le preocupa a la ciudadanía y por ello asume un papel vertebrador en la capacidad de organización y acción de la ciudad, y en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Por tanto, en gobernanza democrática el papel del gobierno, en tanto representante de la ciudadanía, adquiere un mayor protagonismo que en etapas de gobierno anteriores.

- La construcción compartida y el fortalecimiento del interés general. En gobernanza, el interés general no se atribuye a un grupo de funcionarios o a la clase política. El interés general es una construcción colectiva que debe ser liderada por los políticos electos como representantes de la ciudadanía, a partir de las necesidades y los intereses legítimos de todos los sectores ciudadanos. Gobernanza democrática significa una acción de gobierno específica para que todas las necesidades y retos de los ciudadanos estén presentes tanto en la deliberación como en el despliegue de las

políticas, y muy en especial de los sectores más vulnerables.

- La transparencia y la rendición de cuentas son otras de las condiciones esenciales de la gobernanza democrática, sin ellas difícilmente el gobierno de la ciudad podrá articular a los distintos actores en una acción común con el soporte y la implicación de la ciudadanía.

La gobernanza democrática exige y necesita democracia, y su despliegue significa una profundización de la misma tanto en sus aspectos de representación de la ciudadanía como de la participación ciudadana en la construcción de una ciudad guiada por los objetivos de desarrollo humano.

La participación ciudadana, entendida como implicación de la ciudadanía en la superación de los retos que una sociedad tiene planteados, tiene dos consecuencias de gran importancia: genera una mayor fuerza de transformación social e incide en cualificar la calidad de representación política de aquellos que son capaces de generar espacios de encuentro, de deliberación y colaboración ciudadana.

En conclusión, la gobernanza democrática no sólo avanza porque en la actualidad el gobierno no puede hacer las cosas solo, sino también porque genera valor añadido: contribuye a la generación de capital social y a la calidad de la democracia.

4.3.2. El gerencialismo público en el gobierno relacional: un anacronismo a superar

La gobernanza democrática, como hemos señalado, es un modo de gobernación que corresponde al que hemos denominado gobierno relacional. Pero al gobierno relacional le ocurre en los inicios lo que le ocurrió durante décadas al gobierno proveedor y gestor: comenzó su acción de gobierno mediante un modelo de gobernación procedente de un nuevo tipo de gobierno. En aquel caso el gobierno proveedor se inició con el modelo racional-legal, y el gobierno relacional se ha iniciado recientemente en algunos lugares con el gerencialismo público, al que también podemos denominar gobernanza gerencial o corporativa. Un gobierno relacional que desarrolla su acción a través del gerencialismo conlleva una pérdida del papel del gobierno democrático en el territorio y una gran desafección ciudadana.

En efecto, no pocos gobiernos ya se han dado cuenta de que no pueden afrontar solos los retos económicos y sociales, y no pocos de ellos se encuentran en una difícil situación financiera. Su respuesta gerencialista es facilitar a la empresa mercantil que asuma nuevos protagonismos en el urbanismo y en la construcción y gestión de infraestructuras y equipamientos. No se trata tanto de contratación externa de servicios con fondos públicos sino de convenios de partenariado en el que la empresa mercantil asume riesgos e invierte fondos propios. La administración genera las condiciones para que a la empresa mercantil le resulte atractivo participar en un partenariado público y privado. Este es un tema fácilmente asumible desde un punto de vista del interés público si el proyecto responde a una estrategia compartida y ampliamente asumida por el conjunto de los actores y sectores de la ciudadanía. Puesto que se trata de articular intereses privados en proyectos de interés general. Pero a menudo no es así y se debate el proyecto ad hoc con empresas concretas y a menudo se modifica el planeamiento sin apelar a un proceso participativo o de consenso alguno.

En este último caso es cuando se habla de relegación de las funciones públicas y de dejación del papel del interés público para favorecer el beneficio mercantil de las empresas que forman parte del partenariado. Muchos barrios de nueva construcción en las ciudades han roto con el planeamiento existente para ver crecer amplias dotaciones habitacionales que no guardan ninguna relación con la historia de la ciudad, ni con la necesaria apropiación de la ciudad y del espacio público por parte de la ciudadanía. Esto, como es evidente, genera desposesión de la ciudadanía con su propia ciudad, desposesión que se refuerza al considerar al ciudadano como simple usuario o cliente de los proyectos del partenariado de predominio mercantil. El gerencialismo, con su modo de gestión que pretende imitar a la empresa privada, conlleva, en la formación de partenariados, a que la posición del gobierno pierda protagonismo como articulador del interés general y asuma un papel de simple facilitador de la rentabilidad privada.

Este papel facilitador a menudo entra en contradicción con los procesos normativos de regulación administrativa, que en personas de débil moral o con valores públicos poco asumidos se sienten atraídos hacia actividades delictivas.

La tardanza en la superación del gerencialismo en el gobierno relacional puede traer muchas más consecuencias negativas para el buen gobierno y el bienestar de la ciudadanía y la democracia local y territorial que la continuidad que tuvo el modo burocrático cuando el gobierno territorial desarrollo la provisión de recursos

como su principal prioridad, y que llevó a la ineficiencia de la gestión pública.

4.3.3. Características de la Gobernanza Democrática

Finalidad. La finalidad de la gobernanza democrática es mejorar y fortalecer la capacidad de organización y acción de un territorio para que afronte los retos que tiene planteados. O lo que es muy semejante, fortalecer la capacidad de asociación y cooperación de la ciudadanía para alcanzar objetivos del bien común. Esta es una de las definiciones de lo que se entiende por capital social.

La acción de gobierno se dirige fundamentalmente a la mejora de las condiciones de desarrollo endógeno de un territorio. A poner en valor los recursos humanos y físicos de un territorio para generar desarrollo siempre que se encuentre en unas condiciones de entorno favorable.

En gobernanza democrática el gobierno asume los retos que le preocupan a la ciudadanía, aunque no sean de su competencia directa. Todo lo que se relaciona con el desarrollo humano del territorio le incumbe y por ello su tarea es articular o fortalecer una acción ciudadana con protagonismo político democrático, y hacer confluir hacia proyectos compartidos la acción de los diferentes niveles de gobierno para abordar eficazmente dichas incumbencias.

El papel del gobierno, como veremos en detalle en el próximo capítulo, se dirige a proporcionar objetivos a las tres funciones propias de todo gobierno. La función normativa se dirige a producir institucionalidad. Es decir, a garantizar el marco de valores y procedimientos que garanticen la objetividad, equidad y seguridad en las interacciones entre la sociedad civil y la sociedad civil y el denominado sector público. El marco racional legal es necesario, pero no suficiente, por ello el gobierno debe ejercer a fondo su papel relacional promoviendo la acción ciudadana, y vertebrando estrategias y desarrollo de proyectos compartidos basados en valores, y dirigidos hacia resultados de desarrollo económico y social y humano en general. En función de este fortalecimiento de la acción ciudadana y del desarrollo de proyectos compartidos basados en la cooperación pública y privada e interinstitucional se disponen los fondos públicos. Unos fondos que deben ser eficientemente gestionados en función de objetivos de desarrollo y progreso humano, y no sólo por una productividad y rentabilidad desasociada de la configuración de los objetivos del bien común.

Valores. La gobernanza democrática significa una recuperación de los valores tradicionales de lo público como la *objetividad*, la *igualdad* ante la normativa y los procedimientos, la garantía de derechos y deberes, la *transparencia*, y la *previsibilidad* de la actuación del gobierno. A estos valores les añade los propios del desarrollo de la acción y vertebración societaria que tiene que promover el gobierno democrático y que son los distintivos de la gobernanza: *convivencia*, *cohesión social*, *cooperación pública y privada*, *participación ciudadana*, *compromiso cívico* y *desarrollo comunitario*. Estos son los valores que favorecen la densidad de las interacciones entre los distintos y diversos sectores de la ciudadanía que es fuente de creatividad, innovación y comunidad que son la principal base de desarrollo y muy en especial en la actual sociedad de redes. Los valores de economía (entendida de modo restringido como reducción de costes) y eficiencia son valores de gobernanza, pero son valores subordinados o de segundo nivel. Si la acción de gobierno no consigue resultados (realización de objetivos) claros relacionados con el bien común o el desarrollo humano la productividad carece de toda importancia puesto que la eficiencia es 0 (eficiencia = resultados/ coste)

Gestión relacional. El prototipo de gestión pública propia de la gobernanza democrática es la gestión relacional. Entendiendo por ésta el conjunto de métodos y técnicas orientados a gestionar proyectos en red, es decir, en base a la cooperación pública y privada e interinstitucional y a involucrar a la ciudadanía en el hacer ciudad. Entre las técnicas destacan: *la planificación estratégica territorial* denominada de 2ª generación, destinada a fortalecer los procesos sociales para fortalecer la capacidad de respuesta compartida a los retos que tiene planteados el territorio. *La gestión de proyectos en red*, *las técnicas de mediación*, *la gestión de la cultura ciudadana* y *la gestión por valores cívicos*, *la comunicación que busca la complicidad con la ciudadanía*, *las marcas de calidad territorial*, y *los sistemas de participación y compromiso de la ciudadanía*, son entre otras técnicas, y que describiremos con mayor amplitud en el siguiente capítulo, las que hasta el momento han estado identificadas como eficaces en el desarrollo del nuevo modo de gobernación.

La gestión relacional es el modo de gestionar propio y principal en gobernanza democrática, pero no es el único, encontramos la elaboración normativa y gestión de procedimientos para generar institucionalidad democrática, gestión de fondos públicos y en especial con técnicas de definición de objetivos y de indicadores de seguimiento y evaluación del impacto de estos fondos. Ahora estos tipos de gestión se estructuran a partir de la función

relacional del gobierno puesto que se trata de crear un marco institucional y unos fondos públicos catalizadores y reforzadores para desarrollar una acción ciudadana que involucre a todos los sectores en la respuesta a los retos que se plantea una ciudad o región.

El rol de los diferentes actores. En gobernanza democrática el papel que se atribuye a los distintos actores es muy diferente a los que han atribuido los anteriores modelos de gobernación.

El personal político electo, y sobre todo en funciones de gobierno, tiene un papel político muy protagonista como representante electo de la ciudadanía. En la construcción colectiva de una ciudad las personas que tienen el papel clave para articular los diferentes intereses legítimos en estrategias y proyectos compartidos son precisamente las personas electas, los representantes democráticos. El capital político es básico para generar capital social y fortalecer el desarrollo endógeno. La disolución del político en el gestor propia del modelo gerencial, o del papel promotor de legislación y normativa del modelo burocrático, se pasa al dinamizador y organizador del compromiso colectivo y de la acción compartida.

La ciudadanía deja de representar sólo un papel pasivo receptor de prestaciones y servicios para la satisfacción de sus necesidades para ser sujeto de derechos y deberes. De administrado o cliente se pasa a ciudadano activo. Un ciudadano que tiene una dimensión individual propia pero también una dimensión social, al participar consciente o inconscientemente en el hacer ciudad. El despliegue de la dimensión social de la ciudadanía es la que persigue la gobernanza democrática.

El funcionariado también ve su papel reforzado en relación al gerencialismo. Su papel es de productor de institucionalidad democrática y garantizador del buen uso de los fondos públicos como instrumento de institucionalidad y buen gobierno. No se atribuye un papel de productor directo de servicios salvo aquellos que son propios y esenciales: formulación y evaluación de procesos normativos y administrativos, seguridad ciudadana, control de la responsabilidad pública en los diferentes ámbitos de actuación, entre otros.

La administración pública en gobernanza como institución pública y no como simple organización prestadora de servicios. Su papel es generar marcos institucionales estables y promover y canalizar el dinamismo ciudadano.

Las empresas y el tercer sector. Se contemplan en su más amplia acepción del término, es decir, no sólo mercantiles sino también de la economía social y en especial del tercer sector que

tiene un papel subalterno en el modelo gerencial. Las empresas en este sentido aparecen como destinatarias tanto de la producción de servicios financiados y evaluados con fondos públicos. Si no existe riesgo de monopolio privado y existe una buena formulación de las políticas públicas la producción o gestión indirecta parece la forma de producir un mayor valor añadido al uso de fondos públicos. Las empresas además deben contribuir con su mayor flexibilidad y capacidad de innovación a actuar como asesoramiento, asistencia y como "Think tanks" en la formulación gubernamental de políticas públicas. El modelo empresarial no es el modelo a imitar por parte de la administración, pero las empresas en su sentido más amplio mejoran la eficacia y la eficiencia de la acción propia y específica del gobierno, y en especial el sector no lucrativo o tercer sector en la producción de servicios puesto que puede canalizar la participación ciudadana en el hacer ciudad, y garantizar una reinversión de los fondos públicos.

Las empresas, en sentido amplio, son sobre todo contempladas en su medio físico y social que es la ciudad o región y en sus retos para contribuir a la competitividad de la economía del territorio y al desarrollo social, cultural y cívico del mismo, que constituye la finalidad clave de la gobernanza democrática.

El tercer sector, o sector no lucrativo, aparece como un actor emergente en el ámbito de la gobernanza por su triple dimensión de ser capaz de promover y encuadrar a una ciudadanía responsable con su ciudad y sus ciudadanos, la reinversión de los beneficios en fines no lucrativos, y su variedad y capacidad de asociarse que le permiten articular una respuesta diversa a la complejidad de los retos sociales que nuestras sociedades tienen planteados.

4.3.4. Las principales aportaciones

En el próximo capítulo se especifican más detalladamente las aportaciones de la gobernanza democrática. Aquí sólo se anuncian sucintamente las principales:

- *La mejora de la cohesión social o capacidad de organización para afrontar los nuevos retos.* A partir de articular estrategias y proyectos compartidos que articulen los intereses de distintos actores para responder a retos territoriales comunes, la gestión relacional permite mejorar la capacidad de organización y respuesta o el capital social de una ciudad o territorio.

- *Da un mayor protagonismo a la política y al gobierno local.* El gobierno adquiere un nuevo liderazgo como dinamizador y organizador del interés general y de la acción colectiva, por encima de su papel como distribuidor de prestaciones y servicios.
- *Fortalece el papel institucional de la administración pública.* En esta perspectiva el papel de la institución como mecanismo regulador y generador de confianza para que la sociedad y la economía funcione, así como su papel difusor de unos valores de legalidad y respeto, honestidad, seguridad y confianza en las transacciones e intercambios que inciden en el desarrollo en todas sus dimensiones.
- *Promueve la dimensión social de la ciudadanía y da entrada a nuevos actores.* La ciudadanía deja de ser objeto pasivo receptor de bienes y servicios públicos para ser agente de su propio proyecto. La gobernanza promueve la dimensión social de la ciudadanía como constructora de ciudad.

4.3.5. Los peligros de la gobernanza

La reciente emergencia de la gobernanza democrática impide que podamos identificar las deficiencias que plantea dicho modelo de gobernación. Habrá que estar muy atentos para descubrirlos y poderles dar una solución adecuada. En estos momentos sólo podemos detectar algunos peligros y estar preparados con las necesarias medidas preventivas para que no acontezcan o lo hagan débilmente y en pocas ocasiones. Entre los peligros destacamos:

- *La presencia asimétrica de los diferentes sectores de la ciudadanía.* En la elaboración de las estrategias y proyectos compartidos en los que se articula bajo liderazgo democrático los intereses legítimos de los distintos actores y sectores implicados, se corre el riesgo de que los sectores más vulnerables encuentren una más baja representación por la debilidad organizativa de los mismos. Por ello y bajo el criterio de equidad debe de ejercerse una política de

acción positiva para fortalecer la organización de los intereses de los diferentes sectores vulnerables.

- *La incomprensión de la finalidad de los procesos participativos.* Se han evidenciado muchas incorrecciones sobre la participación ciudadana como tendremos ocasión de mostrar en un próximo apartado. En especial el entender como una dualidad conflictiva la democracia representativa y una denominada democracia participativa, así como el intento de disolver las responsabilidades democráticas en los procesos de participación queriendo que estos suplanten a las elecciones en los procesos de decisión. Para ello es necesario entender los procesos de participación como garantes de la calidad de representación de los retos y necesidades de todos los sectores, y no plantearlos como decisorios en relación a la legislación y a los fondos públicos, sino como consultivos o deliberativos y sobre todo como vertebradores de la acción pública, privada y comunitaria.
- *La innovación como desconcierto en la gestión pública.* Sin duda la gobernanza democrática es un método innovador en gestión pública tanto porque pretende nuevas finalidades como porque incorpora un nuevo método de gestión: la gestión relacional o de redes. Por ello es fácil encontrar, tanto en la administración como en la sociedad civil, déficit de conocimientos y capacidades para aplicarlas. Esto es tan real como fácil de superar con el desarrollo de un mercado de técnicas de gestión relacional y del despliegue de una amplia formación. Una formación que no sólo priorice el derecho como en el modelo burocrático, o las escuelas empresariales y de negocios como en el modelo gerencial, sino que se extienda al conjunto de las ciencias sociales, y muy en especial a la sociología y las ciencias políticas y a la economía del desarrollo urbano y regional.
- *La dificultad del desprestigio político.* La gobernanza democrática exige un nuevo protagonismo político, un liderazgo político relacional capaz de vertebrar retos y necesidades en proyectos compartidos. La desafección en relación a la política y el desprestigio político son una losa importante para que pueda crecer el capital político necesario para el desarrollo humano. La revalorización de la política y de la clase política es un tema importante que no sólo corresponde a dicha clase política, sino a todos los

sectores sociales, empresariales, universitarios y medios de comunicación.

4.3.6. La evolución previsible de la gobernanza democrática: nuevas fuentes y nuevos adversarios

La evolución de la gobernanza con sus características propias, como modelo de gobernación, y en especial la variante nueva gobernanza o gobernanza democrática, independientemente del nombre que acabe recibiendo en cada ciudad o país, está sometida a factores y fuerzas que la impulsan y otras que la obstaculizan.

Entre los factores que lo favorecen se encuentra el avance hacia una sociedad que se organiza bajo la forma de red. Es decir, que genera y gestiona conocimientos a través de la interacción, la complementariedad y la sinergia empresarial tanto de la economía mercantil como en la economía social que le proporciona la creación de clusters y redes sociales; la emergencia del capital social, o sea la capacidad de colaboración como fuente tanto de innovación como de progreso o resiliencia (fortalecerse en la adversidad); la visión de las ciudades y municipios como un bien común que se construye y gestiona de manera compartida, la importancia del compromiso activo y la colaboración ciudadana en el hacer ciudad, o lo que es lo mismo el fortalecimiento de la dimensión social de la ciudadanía; la exigencia de gobernar los flujos de capitales, personas, información y conocimientos, y mercancías internacionales y mundiales que forzosamente exige mecanismos de gobernanza global. También la inoperatividad del modelo gerencial, constatada en la actual crisis ante las nuevas necesidades y demandas sociales de la ciudadanía, y las exigencias de promover la economía social y productiva en general.

Las fuerzas sociopolíticas que previsiblemente darán apoyo al avance de la gobernanza como modelo de gobernación predominante son:

- La socialdemocracia y también el liberalismo social que asumieron el modelo gerencia para mejorar la productividad y llegar a una mayor cobertura de

servicios públicos, que ha constatado su inutilidad en esta crisis¹⁵⁴.

- Los movimientos sociales propios de las denominadas ciudades rebeldes¹⁵⁵, que plantean la necesidad de revertir los procesos de apropiación por parte del capital mercantil y financiero de los espacios públicos, equipamientos colectivos y servicios públicos, y plantean de nuevo el derecho a la ciudad, entendiendo la ciudad como un bien común que requiere de la construcción compartida de la ciudadanía, y de todos los actores con voluntad de finalizar con las políticas neoliberales en la ciudad. Estos movimientos son portadores de un nuevo modelo de gobernación, siempre que consideren que las instituciones, y en especial los gobiernos locales y nacionales tienen un rol, y no sólo actúan de consolidadores de los avances de los movimientos sociales, sino que son esenciales para generar un marco normativo y procesal institucional, que asegure el buen funcionamiento de la sociedad en base a la objetividad, igualdad y participación ciudadana, que favorezca la confianza, el compromiso y la colaboración ciudadana.

Estas fuerzas portadoras de gobernanza son coincidentes en tanto modelo de gobernación pero, evidentemente, los contenidos o si se prefiere los objetivos sociales (el qué) que deben ser asumidos por la gobernanza (el cómo) son muy distantes. Lo mismo acontece con las distintas tres fuerzas socio-políticas que obstaculizan el avance de la gobernanza democrática:

- El neoliberalismo que utiliza a los gobiernos para disolver su responsabilidad pública, y pasársela tanto a la sociedad civil como al mercado. Su interés es reducir al máximo que permita la correlación de fuerzas en una sociedad o ciudad el gasto público, y también el papel de regulador y garante de derechos de las instituciones públicas. A diferencia de los años 90, el neoliberalismo, no presenta un nuevo modelo de gobernación, como fue la nueva gestión pública en su vertiente "mercantil" tal como se ha señalado, sino simplemente la "deconstrucción" de las instituciones por parte de los gobiernos liberales.

¹⁵⁴ Ver Romero, J. Boix, A. y otros. **Democracia desde abajo: nueva agenda para el gobierno local** (Valencia, ed, PUV,2015).

¹⁵⁵ Harvey, D. **Las ciudades rebeldes** (Madrid, Ed. Akal, 2013).

- Los movimientos sociales que consideran a las instituciones como no transformables o incluso enemigas de las clases más vulnerables o precarias, y plantean también, al igual que los neoliberales, una “deconstrucción” de las instituciones, pero en este caso no plantean un retorno al mercado, pero sí a la sociedad civil organizada, sobre todo a su segmento de movimientos sociales para que organicen comunitariamente una nueva “institucionalidad”. Es el denominado neoanarquismo¹⁵⁶.
- En tercer lugar, la precariedad social y el ataque neoliberal a todo “lo público” ha tenido como reacción la demanda de servicios públicos gestionados directamente por profesionales contratados por la administración o corporaciones e institutos del sector público. Esta posición sí plantea un modo de gobernación que es la vuelta al modelo público-administrativo o burocrático que ya demostró su incapacidad para gestionar servicios, aunque fue válido para garantizar la estabilidad de un marco normativo.

De los éxitos y fracasos de estas fuerzas socio-políticas dependerá el avance de la nueva gobernanza como modelo de gobernación de la segunda década del siglo XXI. Hasta el momento se desconoce la existencia de un gobierno local que haya organizado su administración en base a la gobernanza, sino sólo experiencias piloto y en especial políticas y planes singulares que se hayan configurado siguiendo las características de este modelo de gobernación.

Antes de entrar en el tema de las políticas de gobernanza, y para su mejor comprensión, es necesario que se señalen con mayor detenimiento en los próximos capítulos tanto las bases de la gobernanza democrática como los actores principales en las que se asienta.

¹⁵⁶ Laval, Ch. y Dardot, P. **Común. Ensayo sobre la revolución del siglo XXI.** (Barcelona, ed. Gedisa, 2015).

Capítulo 5. Las bases de la gobernanza democrática

En este capítulo se señalan las principales bases sobre las que se asienta este nuevo modo de gobernar que se ha denominado "gobernanza democrática" que da nuevas perspectivas, en relación al modelo gerencial, tanto al trabajo institucional de los funcionarios públicos, como a la gestión eficiente de fondos públicos, y despliega la gestión relacional de las interdependencias entre los actores e interacciones entre el gobierno y los distintos sectores de la ciudadanía para construir colectivamente, como en este trabajo, la ciudad como bien compartido, que es lo que constituye la principal finalidad de la nueva gobernanza pública.

5.1. Lo público se entiende como el conjunto de las interdependencias e interacciones que generan la ciudad

La gobernanza democrática parte de un concepto de lo público que arranca de Aristóteles y de su visión de la política: lo público es lo de todos y todas. La ciudad es "res pública" (la cosa de toda la ciudadanía, que es lo que significa propiamente república), es una construcción colectiva que depende de las actitudes y comportamientos de todas las personas que viven y trabajan en un territorio. Aunque predomine la visión pasiva de la ciudadanía, de una ciudadanía retirada al ámbito de lo privado, la ciudad continúa siendo una construcción colectiva, pero en este caso será una construcción no consciente y que atribuye al gobierno toda la responsabilidad del hacer ciudad y de satisfacer las necesidades colectivas. Será una construcción social poco eficiente e incompleta precisamente porque no incorpora en un proyecto compartido y plural de ciudad a todos los que la hacen y participan de ella. Será una ciudad hecha por una ciudadanía formalmente inhibida o renunciante en su dimensión social.

Lo público debe de entenderse como el conjunto de todas las interdependencias e interacciones entre los actores y los distintos sectores de la ciudadanía. Lo público es la ciudad en su

conjunto, no es el espacio o el ámbito de actividad de aplicación de las competencias y de los fondos y recursos públicos. Lo público es el marco a partir del que nos definimos y actuamos, y muy en especial es todo aquello a lo que debemos responder de manera compartida.

Lo público constituye la dimensión social propia de toda persona, las relaciones sociales que nos han hecho evolucionar como especie humana¹⁵⁷. No hay persona humana propiamente dicha sin dimensión social. Es por ello que los griegos clásicos llamaban "idiota" a aquella persona que se situaba fuera de la ciudad y por tanto de la política.

La importancia de lo público como el espacio de encuentro de las interdependencias e interacciones emerge de manera proporcional a la creciente complejidad y diversidad de lo social en que invalida la intervención de un solo actor, el gobierno, sino que requiere la responsabilidad cooperadora de los actores y sectores económicos y sociales y la implicación de la ciudadanía, una colaboración que además asuma las responsabilidades futuras de las acciones que se emprendan. La gobernanza democrática se enraíza en la necesidad de coordinar la complejidad de interdependencias entre los distintos actores y niveles de gobierno en una sociedad cada vez más global y socialmente compleja.

La política es, a pesar de su desprestigio actual, más necesaria que nunca puesto que significa la acción que contribuye a la cohesión o el progreso de la polis que hoy no es sólo la ciudad y la región sino también las macrorregiones internacionales. La política, es decir, el tratamiento para la conservación y mejora de la polis, es la capacidad de construir capacidades a partir de la diversidad de intereses y comportamientos sociales y culturales, para la interacción positiva entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil tanto en lo local como en lo regional e internacional.

El gobierno democrático no es simplemente un gestor de recursos, sino que es el representante electo, el representante democrático de la ciudadanía, y por ello su tarea fundamental es la organización y el fortalecimiento del espacio de las interdependencias e interacciones, es decir de la ciudad. El gobierno democrático no es lo público, sino el responsable de lo

¹⁵⁷ Hoy es un tema completamente reconocido por la antropología que lo que ha caracterizado la especie humana es su sociabilidad, su capacidad de relacionarse, su inteligencia social. Esta ha sido la base de la evolución de la especie. Ver por ejemplo Carbonell Sala, E. **Aún no somos humanos** (Barcelona, Península, 2002).

público, es decir, quién tiene el encargo democrático de organizar lo público, la ciudad, y de hacer conscientes y responsabilizar a la ciudadanía y a todas las personas que viven y trabajan en ella de su dimensión social.

En esta visión, la *responsabilidad pública* no puede ser entendida en sentido restringido, como se tomó en los gobiernos productores de recursos, de que la responsabilidad pública sólo se ejerce sobre las competencias de la administración y sobre los recursos financiados con fondos públicos. En algunos casos incluso se restringe en el caso de la gestión directa de la administración de los servicios públicos.

Responsabilidad pública significa responsabilidad sobre lo público, sobre el conjunto de la ciudad. Lo público, como señala D. Innerarity, es el ámbito de acción común en el que se dan las condiciones para organizar la responsabilidad de la sociedad en su conjunto¹⁵⁸.

Responsabilidad pública significa, por tanto, que la ciudad avanza hacia los objetivos de las estrategias y que las políticas se han dotado de manera compartida. Por supuesto que responsabilidad pública es responsabilidad sobre el buen destino de los fondos de todos y todas, y de su eficacia y eficiencia, pero lo fundamental es que se mida la contribución de estos recursos a los objetivos de bienestar definidos socialmente. La responsabilidad pública es cosa de todos, pero su principal promotor, operador y garantizador es el gobierno democrático que debe conciliar planteamientos, expectativas e intereses diversos.

5.2. Gobernanza democrática busca activar a la ciudadanía

La gobernanza democrática entiende la ciudadanía como el sujeto activo de la ciudad. Lo que ocurre es que esta ciudadanía puede ser simplemente un "sujeto en sí" (es decir, objetivamente, la configuración de la ciudad depende de lo que hagan los distintos sectores sociales, económicos e institucionales) o un "sujeto para sí"¹⁵⁹ (es decir, un sujeto que

¹⁵⁸ Innerarity, D. *El Nuevo Espacio Público*. (Madrid, Ed, Espasa, 2006).

¹⁵⁹ K. Marx se refirió a los conceptos de clase en sí y clase para sí en sus escritos históricos acerca de "La lucha de clases en Francia" o "el 18 Brumario de Luis Bonaparte". Aquí la diferencia entre situación y posicionamiento se toma en otro sentido más general de ciudadanía y no de clase.

es consciente de su papel y situación y se activa para mejorarlo). La gobernanza promoverá una ciudadanía para sí, consciente de su papel y activa en su tarea de conseguir una mejor calidad de vida. La ciudadanía asume la defensa de sus intereses de manera "bien entendida"¹⁶⁰, es decir, teniendo en cuenta el interés legítimo de los otros actores o sectores sociales. El fin de lo público es la negación de la cooperación social o la desatención a la dimensión social de las personas es la que genera la anomia o desorganización social, tal como fue formulada por E. Durkheim en los inicios de la sociología¹⁶¹.

La gobernanza democrática busca el compromiso cívico de la ciudadanía. No significa sólo la gestión de las interdependencias entre los actores con mayores implicaciones en el abordaje a un reto o necesidad social, sino también busca el soporte e implicación de la ciudadanía consciente de que la ciudad es una construcción colectiva en que en mayor medida participamos todos y todas. En gobernanza democrática se asume lo que señaló J. Prats: "un criterio evaluador indispensable de la calidad de las instituciones (formales e informales) democráticas es cuánta participación libre, e igual, real y efectiva permiten a la ciudadanía"¹⁶².

Es clave comprender que una sociedad tiene diferentes intereses y percepciones o representaciones o posicionamientos en relación a los mismos. Se entiende por interés la relación entre un individuo, grupo o institución con aquello que puede mejorar sus condiciones de existencia o mantenerlas si son las mejores posibles¹⁶³. La tarea del gobierno democrático es construir el interés general a partir de los intereses legítimos de los distintos actores sociales. La realización de un interés sectorial se verá favorecido si se complementa o articula con otros intereses sectoriales. En el caso de una sociedad red la capacidad de vertebrar y complementar intereses es la principal tarea para la realización del propio interés que aparece como una especificidad del interés del conjunto de los nodos de la red.

La tarea del gobierno en gobernanza democrática es promover la elaboración y realización de estrategias y proyectos compartidos entre lo público y lo privado e involucrando a los diferentes sectores ciudadanos. La tarea es gestionar las interdependencias

¹⁶⁰ El interés bien entendido fue formulado por A. de Tocqueville y se refería a la situación en que los individuos o grupos saben combinar su propio bienestar con el de sus conciudadanos. Ver Tocqueville, A. **La Democracia en América** (Madrid, Ed. Akal, 2007), pag. 661 y ss.

¹⁶¹ Durkheim, E. **El Suicidio**. Varias editoriales.

¹⁶² Prats i Català, J. "Liberalismo y Democracia" en **Gobernanza** 1 trimestre 2010 (revista electrónica).

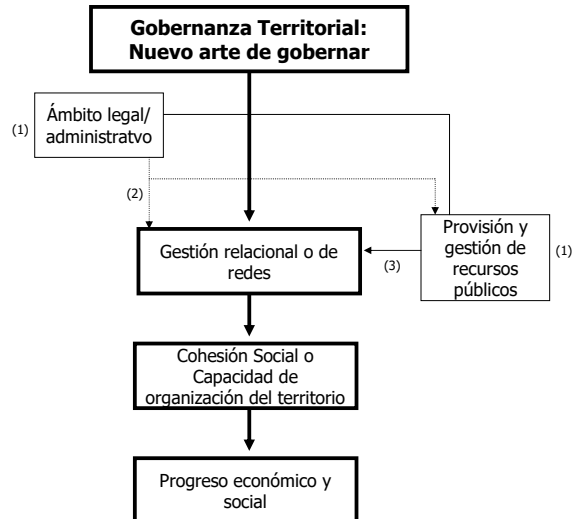
¹⁶³ Giner, S, Iamó de Espinosa, Torres, C. (eds) **Diccionario de Sociología** (Madrid, Alianza Ed., 1998), pag.393

en un proyecto compartido. Esta articulación será diferente, es decir tendrá diferentes asimetrías en función de las ideas, valores de los distintos gobiernos, y de la fuerza de los diferentes movimientos y sectores sociales. La opción política importa y también la capacidad de incidencia social pero lo importante es que resulte un proyecto compartido, a pesar de que necesariamente cada proyecto concreto y compartido contemplará asimétricamente los diferentes intereses. Para ello es esencial, para cualquier opción ideológica y política que deba articular el proyecto común, que tenga siempre una visión plural de la sociedad y por tanto de sus estrategias y proyectos.

Para realizar esta tarea de organizador de lo público, el gobierno llevará a cabo las tres tareas fundamentales pero con una configuración propia de la gobernanza democrática: la normativa o legal que genera el marco de derechos y deberes en que se configura y regula el ámbito de lo público, la gestión relacional o de las interdependencias para promover, fortalecer y cohesionar lo público, y la gestión de fondos públicos que contribuyen a la obtención de resultados. La gestión relacional que es la que tiene el papel determinante y estructurador para promover y fortalecer lo público, es decir del conjunto de interacciones e interdependencias entre todos los sectores ciudadanos que tienen como resultado la ciudad y la región realmente existentes.

En gobernanza democrática territorial las funciones del gobierno se estructuran en función de la gestión relacional, un esquema gráfico de lo anteriormente dicho es el siguiente¹⁶⁴:

¹⁶⁴ Para una ampliación de esta explicación y esquema ver: Pascual Esteve, J.M. "Gobernanza democrática: un arte de gobernar el progreso económico y social en ciudades y regiones" en **Regiones y Ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: la gobernanza democrática**. (Sevilla, Junta de Andalucía, 2006) pag.18 a 38.



- (1) La posición de la función de ámbito legal gestionada por el funcionariado profesional y la provisión de gestión y recursos gestionada por profesionales no burocráticos, son soporte de la gestión relacional, puesto que crean el marco institucional necesario para gestionar lo público.
- (2) La línea de puntos significa que gestión relacional y de recursos tienen que responder a la legalidad y normativa democrática.
- (3) La flecha 3 significa que los recursos propios deben articularse en los objetivos de la gestión relacional o de redes que de este modo incide con mayor impacto en el fortalecimiento de la capacidad de organización y acción de una ciudad o región.

Una buena gobernanza democrática precisa de:

- Una buena administración para generar institucionalidad democrática.
- Una gestión relacional que enriquezca la cohesión social y fortalecer la acción compartida.
- Una buena gerencia de los fondos públicos para proporcionar los medios para que la gestión de redes o relacional pueda abordar eficazmente los retos que se plantean.
- Una concepción del gobierno como gobierno red y multinivel.

5.3. Una buena administración y un funcionariado motivado y cualificado es condición necesaria para garantizar el estado de derecho

Como se ha señalado, la gobernanza democrática, al contrario del gerencialismo, da un imprescindible papel al funcionariado y a la gestión eficaz de los procedimientos administrativos. El estado de derecho exige unos profesionales que aseguren que la actuación de la administración y el gobierno especialmente se ajuste a la legalidad, es decir, al conjunto de normas que nos hemos dotado democráticamente. El funcionariado y los procedimientos administrativos deben asegurar que el comportamiento de las personas con responsabilidad de gobierno y los actores económicos y sociales se ajuste al derecho. Así como los procedimientos administrativos deben velar que el propio funcionariado no utilice dichas atribuciones en su propio beneficio generándose la burocracia patrimonialista. Lo legal no organiza el gobierno, pero le da estabilidad y genera institucionalidad.

La buena administración y un personal cualificado es garantía de democracia. N. Bobbio definió la democracia: "se entiende por régimen democrático, ante todo, un conjunto de reglas y procedimientos para la formación de decisiones colectivas, en las cuales está prevista y facilitada la participación más amplia posible de los interesados"¹⁶⁵. Bobbio era consciente que esta definición formal de la democracia podía ser considerada pobre a los movimientos sociales y al republicanismo, pero esta definición mínima era la que con mayor claridad diferenciaba los regímenes democráticos de los autoritarios. Para Bobbio, un régimen democrático sólo es posible si es un gobierno de leyes. Un gobierno de leyes elaboradas por representantes electos por sufragio universal y que garantice el buen funcionamiento de las instituciones y que garanticen la protección de la esfera privada de los bienes y libertades de cada individuo, es condición necesaria y esencial, aunque no suficiente para asegurar la calidad democrática. Para ello es necesario que el gobierno promueva la igualdad de capacidades y oportunidades de los individuos, así como abra los espacios para un efectivo

¹⁶⁵ Bobbio, N. *El Futuro de la Democracia*. (Barcelona, ed. Plaza y Janes, 1985) pag. 12.

despliegue de la dimensión social de las personas y su participación política en la construcción de la polis. Una democracia se define por las garantías jurídicas y por la protección de derechos civiles y políticos, pero su calidad se mide por los derechos sociales que asegura y, muy en especial, por la presencia de una ciudadanía activa que construye conscientemente lo público¹⁶⁶.

Un ordenamiento legal y democrático sólo es posible si aquellos que ejercen poderes a todos los niveles pueden ser controlados, en última instancia, por los poderes originarios del poder último, es decir todos y cada uno de los ciudadanos. Sin garantías de ajuste de todos a las leyes y procedimientos democráticos no existe democracia.

La democracia así entendida significa que ésta no puede existir sin política ni políticos, pero tampoco sin una burocracia o funcionariado altamente profesional y respetuoso con los valores de lo público.

La democracia genera burocracia, como le gustaba afirmar a Max Weber, y el buen funcionariado es garantía básica para que la democracia funcione.

5.4. La institucionalidad democrática se considera clave para el desarrollo económico y social y la buena gobernanza

La función legal o normativa es la que se relaciona más directamente con la producción de institucionalidad democrática. Una institución, dijimos en el capítulo anterior, no es ni una organización ni mucho menos una empresa, es un conjunto de normas impersonales, reglas formales, conocimientos y prácticas operativas estandarizadas que estructuran las relaciones de los actores en la política, la economía y la sociedad¹⁶⁷. Las instituciones establecen los parámetros de lo que es aceptable y no aceptable en las relaciones económicas, sociales y políticas. A través de las instituciones se distingue entre las preferencias de los individuos y grupos y las reglas del juego que limitan y

¹⁶⁶ Ver Prats i Català, J. **Liberalismo y Democracia** ob.cit.

¹⁶⁷ Peters, B.G. "The policy process: an institutionalist perspective" en **Canadian Public Administration**, vol. 35, nº 2 (1992).

orientan sus actuaciones¹⁶⁸. Las instituciones se conciben como estructuras reguladoras que protegen y facilitan las relaciones e intercambios y establecen incentivos y constricciones para los actores que se esfuerzan en maximizar sus preferencias y bienestar. Como ha señalado J. Prats¹⁶⁹, las mejores instituciones son las que desincentivan los comportamientos oportunistas mediante constricciones y sanciones, e incentivando los que tienen en cuenta el interés de los demás en la maximalización de sus preferencias, es decir contemplan el interés personal bien entendido del que nos hablaba E. Durkheim.

Para el premio Nobel de Economía del año 1993, D. North, el buen funcionamiento de las instituciones es condición para el desarrollo económico¹⁷⁰. Unas buenas reglas de juego y su cumplimiento es lo que permite que el mercado funcione adecuadamente. John Gray¹⁷¹ ha demostrado que el mercado es una creación del estado y que el mercado no regulado sólo genera desequilibrios sociales y territoriales e importantes deseconomías. La economía de mercado nunca se desarrolla en vacíos institucionales. El mercado necesita, para funcionar como buen asignador de bienes y servicios y generar desarrollo económico estable, de un marco institucional generador de valores. El mismo A. Smith, el primer gran teorizador del mercado y de la división del trabajo, nunca creyó que el mercado pudiera funcionar si no estaba presidido por valores. Smith tiene un libro mucho menos conocido que "la Riqueza de las Naciones" pero no por ello menos importante y significativo: "Teoría de los Sentimientos Morales"¹⁷² en el que, aparte de señalar que la causa principal de la corrupción es adorar al rico y al poderoso, expone que una de las principales virtudes es la simpatía o empatía, es decir la capacidad de ponerse en lugar del otro. Pero él nunca promocionó un mercado desregulado sino que señaló que eran necesarias reglas limpias y éstas debían ser garantizadas por la propia sociedad y el estado.

Las instituciones al generar valores y ordenar comportamientos producen o refuerzan los valores de la ciudadanía que inciden en el desarrollo económico: la objetividad, la honestidad, y la

¹⁶⁸ Para una relación entre las instituciones y la economía se recomienda: "Entrevista a D. North" en Perspectiva Revista latino-americana de política, economía y sociedad. Nº 5 Agosto 2004.

¹⁶⁹ Ver Prats i Català, J "Modos de gobernación en sociedades globales" en Cerrillo, A. **La Gobernanza Hoy. 10 Textos de Referencia** (Madrid, INAP, 2005) pags 166 a 168.

¹⁷⁰ Esta es una de las tesis más importantes del libro de North, D. **Estructura y Cambio en la Historia Económica** (Madrid, Alianza Ed., 1995).

¹⁷¹ Gray, J. **Falso Amanecer** (Barcelona, Ed. Paidós, 2000).

¹⁷² Smith, A. **Teoría de los Sentimientos Morales**. (Madrid, Alianza ed. 2004)

integridad. Los valores públicos atribuidos a la administración democrática con anterioridad al gerencialismo son los que generan desarrollo económico y social.

Confundir una institución pública con una empresa privada es despreciar el valor democrático de los procedimientos administrativos e institucionales, olvidarse de la necesaria formación del funcionariado en la función pública es olvidarse del desarrollo económico y social estable.

En gobernanza democrática la administración y el funcionariado importan, y mucho, dado el papel clave que atribuye al marco institucional. Pero además promueve unos valores y marcos institucionales que no sólo protegen el goce de los bienes y servicios y la autonomía privada, sino que también promueven la dimensión social de la ciudadanía e implicarla en el desarrollo social y en la participación política libre e igual de toda la ciudadanía.

5.5.El funcionariado gestiona una institución, no una empresa: no produce servicios sino la institucionalidad democrática

Los funcionarios gestionan instituciones democráticas que tienen la función de garantizar el orden social o mejor dicho son el propio orden social, mientras las empresas actúan en este orden social definido por las instituciones¹⁷³. El querer convertir a los funcionarios en trabajadores de una empresa que produce bienes y servicios guiados por objetivos de productividad y eficiencia en la prestación de servicios públicos, cómo ha pretendido el gerencialismo, es una insensatez que hace a la administración pública más complicada, ineficiente y desmotivadora para los profesionales de la administración pública.

Veamos un ejemplo: en la actualidad en no pocos ayuntamientos y administraciones regionales se ha puesto de moda establecer indicadores de productividad y eficiencia al funcionariado implantados icómo no! por empresas que supuestamente lo han

¹⁷³ Ver Prats, J. "Instituciones y organizaciones: desarrollo organizacional y desarrollo institucional" en **Gobernanza** Revista para la Cultura Democrática del Siglo XXI. Noviembre 2009.

aplicado en grandes corporaciones privadas y no especializadas en la administración. Las empresas de consultoría mercantil pronto perciben a la administración como algo especial y más complicado que una empresa (en vez de percibir su naturaleza distinta) y a su vez complican, pero no cambian, sus sistemas de indicadores. El resultado es un sistema de medición de la productividad que no aporta nada a la cualificación del trabajo de los profesionales públicos, pero al cual tienen que dedicar buena parte de su tiempo, que deberían dedicar para simplificar o dar mayor velocidad a los procedimientos administrativos para unas tareas por las que serán controlados inútilmente por la jerarquía directiva.

El trabajo de la administración pública, por muy formal y accesorio que parezca a los gerencialistas, tiene unos resultados finalistas que deben encontrarse en la sociedad. Uno de los resultados de la buena administración es la confianza que genera entre la ciudadanía y las empresas para poder acometer inversiones y esfuerzos en desarrollar proyectos. Otro es la objetividad en que trata los asuntos en relación a la ciudadanía. Otro es la previsibilidad de la actuación administrativa. Una administración capaz de generar estos valores produce comportamientos ciudadanos acordes con la obtención de progreso y bienestar. Se pueden medir estos aspectos a través de encuestas representativas de opinión ciudadana.

Para producir estos valores, la administración debe desarrollar un sistema de procedimientos presididos por valores instrumentales como sencillez, transparencia, objetividad y responsabilidad. Los sistemas de indicadores del trabajo en la administración pública deben ir dirigidos a medir estos valores propios de unos procedimientos administrativos capaces de generar institucionalidad democrática. Una administración complicada, lenta, sin transparencia, arbitraria y que no asume responsabilidades mata todo lo que hay a su alrededor y no se sabe bien para qué sirve. Una administración que mide el número de actividades normativas y procedimentales como indicador de productividad es una administración desorientada en relación a sus propios objetivos, a unos objetivos que tienen un claro impacto social y democrático.

Es cierto, también, que la presencia de valores cívicos en la sociedad influye en la generación de buenas instituciones, pero en estos momentos de clara desafección hacia lo público la tarea debe iniciarse adecuando la administración pública a los principios de buena administración.

¿Cuáles son estos principios? Hay una gran coincidencia entre los organismos internacionales sobre cuáles deben ser estos principios. El grupo de trabajo del Parlamento Europeo en su primer encuentro en octubre del 2004 identificó 33 "Principios de buena administración para los estados miembros del Consejo de Europa". También la OCDE, a través de su Centro para la Administración y la Política Fiscal, ha elaborado unos principios muy similares. El defensor del pueblo del Reino Unido, previas consultas con la ciudadanía, llegó a prácticamente la misma propuesta. Las recomendaciones las podemos integrar en cuatro apartados:

- La necesidad de actuar conforme a derecho y tomar decisiones basadas en consideraciones relevantes.
- Actuación imparcial y proporcionada.
- Atención centrada en el ciudadano y en un servicio asequible y equitativo.
- Asumir errores y responsabilidades.
- Buscar la mejora continuada.

Los resultados principales de la buena administración se relacionan con la adecuación de sus trabajos al hecho de garantizar el estado de derecho y a la producción de institucionalidad.

Max Weber ya señalaba que la burocracia se basa en un trabajo específico y tecnificado puesto que es complejo técnicamente. En la actualidad, y dada la complejidad social y técnica de generar institucionalidad democrática, debemos ver al profesional de la administración pública no como un especialista aislado sino como alguien que trabaja en equipo o en red no sólo con otros profesionales públicos sino también, y muy especialmente, con consultorías y en concreto con las llamadas "think tank" especializadas en la administración pública, de lo contrario la innovación y la mejora continua no se producirá. *Lo importante es que el servidor público mantenga la dirección y, por tanto, el control y la responsabilidad de todas las actividades y proyectos relacionados con la función pública, y esto lo hará mejor si no gestiona servicios directamente, difícilmente puede ser juez y parte.*

En la etapa gerencial se ha desvinculado en no pocas ocasiones a los profesionales públicos de su función de responsabilidad pública sobre los recursos financiados con fondos de toda la ciudadanía, y se ha entregado la responsabilidad al exterior.

Pero ello es más una prueba de la desorientación producida por la infravaloración de la administración pública y de los valores de lo público que una tendencia que deba fortalecerse sino todo lo contrario.

Es decir, se trata de hacer nuestro el lema *"tanta externalización en la producción y gestión de servicios como sea posible, y tanto fortalecimiento de la función y responsabilidad pública como sea necesario"*.

5.6. La gerencia en Nueva Gobernanza no es gerencialismo, es ejercicio de la responsabilidad pública sobre el uso de los fondos económicos

A mi juicio, la máxima de Osborne y Gaebler "la administración debe llevar el timón, pero no remar"¹⁷⁴ continúa siendo válida en gobernanza democrática, pero dándole un sentido y una especificidad sensiblemente diferentes. La coincidencia es que un gobierno local o regional, como se ha señalado, no debe producir directamente los servicios, pero sí programarlos, seguirlos y evaluarlos.

Unos profesionales que tienen su puesto de trabajo garantizado y protegido para que puedan superar las presiones que hubiere de sus mandatarios y ajustar su comportamiento a derecho y velar por el uso adecuado de los fondos, no pueden por motivos estructurales ajustarse a criterios de productividad y rentabilidad en la producción y gestión de servicios si no es, tal como ha intentado sin conseguirlo el gerencialismo, a costa de desvertebrar la función pública y generar una gran confusión, complicación y desafección de los funcionarios hacia su propio trabajo.

La administración debe contratar externamente todos los servicios posibles (casi todos a excepción de algunos servicios más básicos o muy esenciales en la estructuración del sistema de prestaciones) para que las empresas mercantiles o el tercer sector pueda asumir su gestión en tanto que son organizaciones que actúan en el marco de la institución.

La administración debe ejercer la responsabilidad en la elaboración del proyecto, su control o seguimiento y la

¹⁷⁴Ver *La reinención del gobierno*. ob.cit.

evaluación, puesto que la responsabilidad en el uso de fondos públicos es del personal funcionario. En estas tareas, la administración es bueno que cuente con asesoramiento y soporte externo¹⁷⁵ pero los profesionales de la administración pública no pueden delegar ni la dirección ni la responsabilidad del proceso.

Es cierto que, en no pocas ocasiones, con la contratación externa el personal de la administración ha sido o se ha desvinculado de toda responsabilidad en el proceso. Esta es una tarea a corregir. La disfunción se origina en el hecho de que, hasta la contratación externa, el servicio era gestionado directamente por el personal de la administración y no se ha preparado, motivado y cualificado a éste para las nuevas tareas, con lo que el funcionariado se ha sentido relegado y su tarea se ha reducido a un simple e inadecuado seguimiento de los tiempos y de los presupuestos, y lo que es más grave no se ha ejercido la responsabilidad pública sobre los resultados¹⁷⁶. Todo ello ha incidido en una pérdida de eficacia y eficiencia de un servicio gestionado sin control público.

En el caso de lograr garantizar la responsabilidad pública, la separación entre la gestión y su evaluación es una garantía tanto para la buena gestión de servicios como para generar buena institucionalidad. En este sentido, la creación de empresas, institutos o consorcios públicos con la finalidad de producir y generar servicios no puede ser sino una aberración.

En el lema de "tanta contratación externa de servicios como sea posible y tanta responsabilidad pública como sea necesaria" encontramos, como mínimo, los siguientes límites de la contratación externa:

- No se pueden contratar externamente aquellos servicios para los que se requieran trabajos altamente regulados para proteger derechos de los ciudadanos: inspección, policía, justicia, entre otros.

- La contratación en situaciones de monopolio. Es decir, en aquellos servicios en que en un determinado territorio no haya o no se vislumbre la posibilidad de que a corto o medio plazo se genere una pluralidad de empresas en competencia

¹⁷⁵ Evidentemente distinto del adjudicatario del servicio.

¹⁷⁶ Todos los que conocen la administración conocen casos de profesionales de la administración, muy a menudo los más responsables y dedicados a la gestión directa que se sintieron "ninguneados" en el momento de producirse la contratación externa.

para la obtención del contrato financiado con fondos públicos.

Las administraciones territoriales deberían, en cada territorio y en función de sus competencias, definir los servicios y prestaciones que no pueden ser objeto de contratación externa.

También es muy importante romper el equívoco de que los fondos públicos son de la administración, que opone de este modo el sector público al sector privado. Es un grave error entender el sector público y el privado como dos sectores diferenciados en la prestación de servicios a la ciudadanía. Los fondos son de todos los ciudadanos y ciudadanas que los proporcionan fundamentalmente, pero no únicamente, a través del pago de impuestos. Lo público, como hemos dicho, somos todos y los fondos son de todos. El gobierno democrático y la administración democrática son nada más y nada menos los garantes ante la ciudadanía del buen uso de los fondos.

En este sentido es una ofensa al buen gobierno, a la buena democracia y, como decíamos más arriba, a la responsabilidad pública, que consorcios y empresas públicas se presenten en concursos públicos para producir servicios financiados con fondos públicos.

¿Qué significa una buena gerencia de los fondos públicos? ¿Qué significa ejercer la responsabilidad sobre los fondos? Significa diseñar y gestionar unos procesos objetivos, sencillos, transparentes y fácilmente evaluables para que las contrataciones externas tengan el mayor impacto ciudadano, medido en términos de bienestar e inclusión social, cohesión social, sostenibilidad y con el menor coste de fondos públicos y el máximo aprovechamiento de los recursos de la ciudadanía.

Esto significa que, junto a las cláusulas administrativas, es necesario que la administración disponga de cláusulas sociales y de sostenibilidad además de las económicas y administrativas que hoy constituyen, en la mayoría de las administraciones, las únicas cláusulas admitidas, en parte por ignorancia, en parte por incompetencia en desarrollarlas, y también por la presencia del gerencialismo como modo de gobernar que es la principal fuente bloqueadora de las capacidades que le permiten a la administración superar ambas incompetencias.

5.7. Una gestión dirigida a objetivos de impacto ciudadano

En la perspectiva de la gobernanza democrática las cláusulas sociales van dirigidas a implicar a la ciudadanía y a la dinamización de los propios usuarios y familiares en el abordaje de los retos y las necesidades planteadas.

Un gobierno local o regional, para ser eficaz y eficiente, debe cumplir los objetivos que se ha marcado y hacerlo con el menor uso de fondos públicos. El modelo gerencial se fija prioritariamente en objetivos de productividad de los servicios, medida ésta por indicadores de actividad y outputs, olvidándose de definir los objetivos de impacto en la ciudadanía. Ello es consecuencia de la imitación de la empresa mercantil en la gestión de lo público. Los gerencialistas sólo se fijan en la reducción de costes y en la productividad, puesto que en la mayoría de las sociedades anónimas empresas el resultado es el beneficio o la reducción de costes, no existiendo una preocupación explícita en buena parte del mundo mercantil de la utilidad social o ciudadana de las inversiones.

Todo lo contrario, en el caso del gobierno democrático y representativo, que debe, en todo momento, plantearse los objetivos de generación de empleo, inclusión social o calidad de vida que deben proporcionar. Si una inversión no cumple como mínimo un objetivo de interés o impacto ciudadano: rehabilitar un alcohólico, aumentar el éxito escolar, incrementar la inclusión, aumentar el empleo o la tasa de actividad de un sector de la población, por ejemplo, la creatividad de un grupo de vecinos o barrio etc., su eficacia es totalmente nula, puesto que eficacia es igual a resultados.

A su vez, por mucha actividad pública o productividad que se produzca, si no tiene impacto ciudadano, la eficacia es 0 y también es nula la eficiencia. Así, por ejemplo, en un centro de atención a personas con problemas de drogadicción, el incrementar con los mismos recursos el nº de usuarios, nº de visitas, nº de grupos terapéuticos, etc. y no obtener resultados contables en interés o impacto ciudadano, en reducción de daños, abstinencia en el consumo y reinserción, la eficiencia es también cero, puesto que eficiencia es resultados dividido por costes.

Una práctica habitual de un gobierno territorial eficiente será, en un proceso de contratación externa de un equipamiento o

servicio, fijar el precio justo para desarrollarlo con calidad y con el coste adecuado, y a partir de aquí sólo priorizar las ventajas sociales y de calidad que aportarán los ofertantes. Un gobierno eficiente, de manera especial, tendría que puntuar las garantías de reinversión de los fondos si se produjera un excedente de los mismos.

Todo progreso económico y social va asociado a un crecimiento de las necesidades sociales¹⁷⁷ que, a su vez, actúan como motor de dicho progreso. Lo que le interesa a un gobierno local, en una época que se caracteriza por el necesario crecimiento de las necesidades y de su complejidad social, es multiplicar la eficacia de los recursos financiados con fondos públicos. Para ello, en su contratación externa para la producción de servicios priorizará la obtención de resultados de impacto ciudadano en número y porcentaje de realización, la reinversión de los excedentes de recursos aplicados a los que hubiere lugar, y la implicación de los usuarios, familiares y ciudadanos en el hacer ciudad.

5.8. Los fondos públicos como catalizadores de la involucración ciudadana: la contratación externa con cláusulas sociales

Las cláusulas sociales en los procesos de contratación deben permitir que los fondos públicos actúen como catalizadores de la involucración ciudadana. Por ello, en gobernanza democrática, lo que hay que plantear es la inclusión de cláusulas sociales, con la finalidad de sensibilizar a todas las administraciones e instituciones públicas para avanzar permanentemente en la obtención de una ciudadanía socialmente responsable a través de su apoyo o participación activa en organizaciones no lucrativas.

La iniciativa de la Comisión Europea de crear una red de trabajo para unas ciudades socialmente responsables, en la que participan diferentes ciudades españolas, ha tenido justamente

¹⁷⁷ Así por ejemplo la extensión de las tecnologías de la información y la comunicación han conllevado una brecha digital en determinados sectores de la población. Su superación no sólo significa nuevos avances tecnológicos sino sobre todo disponer de una mayor parte de la población con mayores capacidades de conocimiento y productivas.

como primera decisión el impulso de aplicar cláusulas sociales en los procesos de contratación administrativa¹⁷⁸.

Las principales cláusulas, que se deberían disponer en un proceso de contratación, en especial en los sectores de servicios destinados directamente a las personas o servicios denominados personales, son:

- *La dimensión comunitaria del proyecto.* Es decir, la aportación de actividades abiertas a la comunidad o bien la participación de usuarios, familiares o trabajadores en actividades a favor de la comunidad o barrio en el que se emplazan.
- *La incorporación de voluntariado en los proyectos.* Volumen de personas y horas dedicadas al trabajo voluntario en el proyecto. Entendiendo por voluntariado una dedicación parcial no retribuida económicamente y complementaria, nunca sustitutiva, del trabajo profesional.
- *El trabajo en red.* Se trata de valorar los trabajos complementarios o sinérgicos en relación al proyecto que se lleven a cabo de acuerdo y en colaboración con otras entidades o empresas.
- *El retorno público de los excedentes.* Si se fija un precio justo, los distintos proveedores pueden identificar los posibles beneficios o excedentes económicos del contrato y pueden plantear la reinversión de estos bajo la forma de nuevas actividades, servicios y proyectos complementarios que el ofertante se compromete a financiar con los beneficios o excedentes.

5.9.El empoderamiento de las personas y el fortalecimiento del capital social

A diferencia de la visión de un estado de bienestar gobernado con criterios burocráticos en que el usuario aparece como objeto de intervención de las infraestructuras y servicios públicos, en el modelo gerencial el usuario tiene unas necesidades que se deben

¹⁷⁸ Se recomienda el informe elaborado por la “Taula del Tercer Sector de Catalunya”: **El valor añadido del tercer sector social en la prestación de servicios públicos.** Barcelona 2010

cubrir con la acción de los fondos públicos mediante una gestión de calidad que tenga realmente en cuenta las necesidades o preferencias del cliente-usuario. Ambos planteamientos atribuyen al ciudadano un papel pasivo, de objeto de intervención, pero no de sujeto de intervención.

Estos planteamientos están en crisis tanto desde un punto de vista económico como político-democrático. Las crecientes necesidades sociales y la limitación de los fondos públicos hacen del todo inviable dicho planteamiento y, por otra parte, la visión del ciudadano-cliente genera alienación o desposesión del ciudadano en relación a su propia ciudad y a su papel en ella.

En gobernanza democrática el ciudadano aparece como sujeto de su propio proyecto. El gobierno le garantiza un conjunto de equipamientos y servicios a los que tiene derecho como ciudadano para que desarrolle sus capacidades y genere su propio proyecto de vida individual, familiar y social. El ciudadano tiene unos derechos, pero también unos deberes que le corresponden a su dimensión social como miembro de la ciudad.

En gobernanza no se empodera al estado para satisfacer a los individuos, sino que se empodera al individuo como sujeto de la ciudad y hacedor de su propio proyecto. Las políticas públicas, en gobernanza democrática, se estructuran como parte de la respuesta de la ciudadanía a sus propios desafíos, y por ello una de las dimensiones de su acción es visualizar al ciudadano como activo de su propio proyecto y del barrio o municipio al que pertenece.

En una sociedad compleja y diversa como la nuestra, las personas son cada vez son más autoinsuficientes¹⁷⁹. Es decir, tanto los proyectos autónomos de las personas, como las estrategias de las ciudades sólo se pueden llevar a cabo si se crea una red de colaboraciones y complementariedades que permiten la realización de los proyectos. En una sociedad red, como acertadamente la ha definido M. Castells, las relaciones de colaboración entre ciudadanos, empresas e instituciones, y entre otras ciudades, tienen mayor valor que las relaciones de competencia. Es decir, la ventaja colaborativa es el principal valor de la ciudad, y también de cada uno de los ciudadanos y ciudadanas.

¹⁷⁹ Ver Beck, U. y Beck-Gernsheim, E. **La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas** (Barcelona, Ed. Paidós, 2003).

En gobernanza democrática, el desarrollo de lo comunitario y la promoción y gestión de redes para desarrollar proyectos complejos y eficaces son una prioridad.

El capital social, es decir, la capacidad de asociarse y colaborar de una sociedad en relación a objetivos compartidos sobre el bien común, constituye la principal fortaleza y fuente de capacidades de un territorio para progresar y avanzar en el camino de los objetivos de desarrollo humano.

5.10. Mayor protagonismo de la representación política

En esta doble perspectiva de empoderar a la ciudadanía como sujeto de su propia vida individual y social y como colectividad que hace frente a sus desafíos, la tarea del gobierno democrático como constructor del interés general y organizador de la respuesta compartida y colectiva del conjunto de la ciudadanía aparece como fundamental. Es lo que se ha denominado como gobierno estratégico, es decir, la capacidad de elaborar una estrategia compartida con los actores y principales sectores de la ciudadanía y desarrollarla a través de la colaboración pública y privada y la implicación de la ciudadanía.

En gobernanza democrática, el gobierno adquiere un nuevo protagonismo estratégico: el de representante del conjunto de la ciudad y, como tal, responsable de la organización colectiva de la ciudad a los retos que tiene planteados.

Observamos el triple nivel de la acción de un gobierno: la generación de institucionalidad, la eficiencia en la gestión de fondos públicos y de proyectos en red, y su papel representativo y organizador de las estrategias generales y sectoriales de la ciudad. El gobierno no sólo debe legislar y gestionar unas competencias financiadas con fondos públicos, sino que, a su vez, es el representante de toda la ciudad con todos sus retos y necesidades. El gobierno no sólo tiene competencias fijadas por ley, sino también incumbencias. Le incumbe todo lo que preocupa a la ciudadanía y por ello organiza una acción estratégica y fundamental que va más allá de sus competencias legales y financieras: poner la ciudad en marcha hacia objetivos compartidos.

En gobernanza democrática, la política importa. La política entendida como representatividad democrática sobre el conjunto

de la polis. Se precisa un nuevo liderazgo político: el liderazgo promotor, relacional o habilitador para vertebrar las acciones colectivas. Dada la importancia de este tema se le dedica un capítulo aparte.

5.11. La gestión relacional es la modalidad de gestión característica de la gobernanza

La ciudad se define por la calidad e intensidad de sus relaciones sociales.

El hecho de que sean las ciudades los principales centros de innovación y desarrollo económico y social de los países se debe fundamentalmente a la densidad de interacciones entre sus distintos miembros y organizaciones. De la complejidad, diversidad, intensidad y calidad de estas interacciones dependerán las ventajas comparativas de desarrollo humano que tendrá una ciudad o región metropolitana.

La gestión relacional es el tipo de gestión pública que, en nuestro caso, llevan a cabo los gobiernos territoriales para incrementar la intensidad, calidad y diversidad de las interdependencias e interacciones entre los actores económicos, sociales e institucionales y los distintos sectores de la ciudadanía para mejorar la creatividad, la confianza, la colaboración y la cultura emprendedora y de acción cívica del conjunto de la ciudadanía, para conseguir colectivamente y de manera compartida y cooperadora un mayor desarrollo humano.

La gestión relacional es la que se dirige a incrementar las capacidades de interacción convivencial, de planificación compartida y de actuación cooperativa o en red.

Lógicamente, la pretensión no es gestionar todas las relaciones sociales, esto sería un absurdo totalitario, sino tan sólo aquellas que tienen que ver con la construcción compartida del desarrollo humano. Los ámbitos privilegiados de gestión relacional entre los gobiernos territoriales y la sociedad civil son:

Por un lado, las relaciones con los agentes con mayor capacidad de transformación del territorio, ya sea por sus recursos y competencias o por su legitimación social en conocimientos y moral. En este grupo encontramos:

- Las relaciones intergubernamentales: tanto multinivel con gobiernos de distinto ámbito territorial como horizontales

con gobiernos del mismo nivel territorial, ya sean intermunicipales o interregionales.

- Las relaciones con grandes instituciones: Universidades, Centros de investigación y desarrollo, Cámaras de Comercio, Fundaciones culturales y educativas de prestigio, Iglesias, etc.
- Las relaciones con el sector económico privado: sectores económicos productivos y financieros, empresas de capital riesgo, confederaciones y asociaciones empresariales, etc.
- Las relaciones con agentes sociales y profesionales: sindicatos, colegios profesionales, asociaciones vecinales, importantes movimientos sociales, etc.

Por otro lado, relaciones destinadas a articular un entramado social y fortalecer el capital social del territorio:

- Las relaciones con las entidades sociales que tienen también un papel de organización de la sociedad civil.
- Una tarea de mediación para lograr un espacio de interrelación entre entidades sociales.

Por último, en este caso no significa en absoluto prioridad:

- Relaciones directas con los ciudadanos entre períodos electorales. Es importante disponer de multitud de mecanismos de información, comunicación y deliberación tanto para conocer directamente opiniones, retos y necesidades, y conseguir efectivamente que las políticas respondan a los intereses del conjunto de la ciudadanía, como para fortalecer una ciudadanía activa. Hay que considerar que son las elecciones democráticas el principal y más decisivo modo de asegurar que las políticas gubernamentales tengan en cuenta las preocupaciones vecinales. La calidad de representación es lo más esencial en una democracia, y el liderazgo basado en la representación es el principal factor de éxito en la gobernanza democrática.

La gestión relacional se asienta en un conjunto de técnicas e instrumentos.

La gestión relacional como instrumento de gobernanza no es sólo un enfoque de la realidad social y en especial del modo de gobernar, sino que también precisa de técnicas e instrumentos que hagan de ella un instrumento eficaz de desarrollo humano. Precisamente, este nuevo enfoque, es el que permite elaborar nuevos métodos en instrumentos de gestión o identificar y adaptar antiguas técnicas proporcionándoles un renovado papel en la gestión de relaciones sociales.

Sin duda, el avance de la gestión relacional y las propias transformaciones que su aplicación propicie condicionarán el surgimiento de nuevas técnicas y el perfeccionamiento de las existentes.

En una publicación del Área de Promoción Económica de la Diputación de Barcelona¹⁸⁰, he especificado y explicado las características de una serie de técnicas que ya han demostrado su eficacia en la gestión relacional y que seguidamente enumero sin explicar para que el lector conozca que existe ya un amplio abanico:

- **Los planes estratégicos** desarrollados en los territorios a partir de la cooperación pública – pública y privada y la participación ciudadana constituyen un buen inicio de la gestión relacional propia de la gobernanza al dotar a los territorios de una estrategia compartida entre los principales actores y con un amplio apoyo social. La planificación estratégica así entendida constituye propiamente la fase inicial o fase de planificación propiamente dicha de la gestión de la interdependencias o gestión estratégica¹⁸¹. La metodología de los planes estratégicos son un buen instrumento para el inicio de la gobernanza territorial¹⁸².
- **La negociación relacional de los conflictos públicos.** Las técnicas de negociación relacional constituyen un buen instrumento para el desarrollo de la gestión de interdependencias o gestión relacional. La negociación relacional es un tipo de negociación, que se caracteriza, porque el resultado que se busca por parte de uno de los negociadores, es prioritariamente consolidar y mejorar la relación entre los protagonistas de la negociación, para

¹⁸⁰ Pascual Esteve, J.M. **Estrategia Urbana y Gobernanza...** ob.cit.

¹⁸¹ Para un desarrollo de esta tesis ver: Pascual Esteve, J.M. De la planificación a la gestión estratégica. (Barcelona, ed. Diputación de Barcelona, 2001).

¹⁸² Pascual Esteve, J.M. **La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas.** (Barcelona, ed. Diputación de Barcelona, 1990). En este libro expongo un conjunto de métodos y técnicas que son útiles para la elaboración de planes estratégicos territoriales que sirvan como inicio de la gobernanza territorial

obtener una mayor confianza mutua, y poder desarrollar proyectos sobre la base de la cooperación.

- **Técnicas de mediación.** En el paradigma de gobierno gerencial en los conflictos públicos acostumbraba a ser el gobierno una de las partes. En conflictos entre grupos sociales en el territorio es difícil encontrar al gobierno territorial mediando entre actores territoriales. En la perspectiva de la gobernanza en que los gobiernos locales y regionales asumen el liderazgo en la construcción colectiva del territorio la mediación es sin duda uno de los recursos de los profesionales de la política y de la administración. En la mediación el papel de la administración es intervenir para que una situación conflictiva entre actores sociales pueda encontrar una solución, y en el proceso mejore la imagen mutua de las partes y la confianza entre ellas. La acción del gobierno es ser catalizador de un acuerdo sin convertirse en parte del mismo.
- **Técnicas de participación ciudadana y soporte social a las políticas públicas.** De las estrategias de participación se debe pasar a la participación como estrategia para fortalecer la capacidad de organización y acción. De la multitud de técnicas de participación, en gestión relacional resultan especialmente útiles, aquellas que: (1) Se basan en procedimientos claros y sencillos con finalidades precisas que facilitan la expresión de ideas y retos sobre un tema o asunto, y por supuesto impiden que se eternicen los debates. Participación es método y organización. De lo contrario la participación se reduce a pocos participantes y además poco reflexivos, dado que su interés es menos convencer que imponer por agotamiento. (2) Que ayuden a generar confianza, colaboración y responsabilidad ciudadana en los acuerdos que se deriven. (3) Que permitan legitimar objetivos y proyectos de la ciudad y obtener un importante soporte ciudadano a los mismos.
- **Métodos y técnicas de gestión de proyectos en red.** Las técnicas para la gestión de redes son fundamentalmente de dos tipos: la gestión de la dinámica de la red, que abarca desde la inclusión de los actores clave al fomento de proyectos que consoliden los intereses comunes. Las técnicas de gestión de estructuras para adecuarlas a los objetivos por las que se crearon y permitan fortalecer una cultura o una perspectiva común.

Son particularmente útiles para la gestión de redes el uso de las matrices de actores en el marco de la dirección sistémica por objetivos¹⁸³.

- **Gestión de la cultura emprendedora y cívica de la ciudadanía.** La tecnología para fortalecer las características de una cultura emprendedora y de acción entre la ciudadanía, es muy reciente y he tenido la oportunidad de sistematizar los indicadores para hacer un seguimiento de su evolución a través de encuestas por muestreo y al azar en diferentes ciudades como Santander, Sevilla y Valencia. El proceso de gestión de la cultura emprendedora exige, en la perspectiva de la gobernanza democrática, de una gran transparencia y un acuerdo democrático entre los principales sectores de la ciudadanía para desarrollarla.

No obstante, se disponen de instrumentos que tienen resultados que se notan en el corto plazo. Nos referimos a las técnicas del “city o regional marketing” interno, es decir, el que se dirige a la identificación de los propios ciudadanos con el territorio.

Respecto al “marketing” interno, es recomendable desde el punto de vista de la gobernanza el enfoque y las metodologías propuestas por T. Puig¹⁸⁴, en relación a disponer de una marca del territorio construida de manera colectiva y con capacidad de convencer y conmover. En relación a la gestión de la memoria dirigida a generar una conciencia colectiva capaz de unir tradición con modernidad y aprovechar el pasado para fundamentar aspiraciones y valores democráticos y solidarios para el presente y futuro; es decir, mirar el pasado con ojos de futuro, tal como señalaba H. Arendt; es recomendable el planteamiento del “Ceyd”¹⁸⁵.

- **“Coaching estratégico” para el liderazgo habilitador.** En gobernanza lo que se fortalece es el valor de representación del político y se requiere capacidad para escuchar, dialogar, comprender, convencer, conmover y motivar para la acción colectiva y la responsabilización y el compromiso social de la ciudadanía.

¹⁸³ Ver Pascual Esteve, JM. **La estrategia de las ciudades: métodos, técnicas y buenas prácticas.** (Barcelona, Diputación de Barcelona, 1999), Pág.157 a 162.

¹⁸⁴ Ver Puig, T. **La Comunicación cómplice con los ciudadanos.** (Madrid, Siglo XXI. 2003).

¹⁸⁵ Ver Pascual Esteve, J.M. **“La gestión de la memoria en la estrategia de las ciudades”.** en La gestión de la memoria. Revista del CEYD, Valencia, 2005 (www.ceyd.org).

Por otra parte, en gobernanza, los resultados de su acción ya no son tanto los servicios como el nivel general de desarrollo económico y social alcanzado en el territorio durante su mandato y el grado de cohesión social logrado con la ciudadanía. Es preciso presentar el balance de su gestión relacional, para ello se necesitan nuevas formas, nuevas actitudes y nuevas habilidades.

- **Las técnicas de construcción de consensos.** No es necesario insistir en la importancia de estas técnicas en gobernanza. De hecho, las anteriormente citadas sobre negociación relacional y participación ciudadana incluyen necesariamente el consenso, pero existe una gran pluralidad, metodologías y técnicas a parte de las citadas y ampliamente contrastadas para con la debida adaptación poder utilizar en los distintos ámbitos en los que se desenvuelve este nuevo arte de gobernar.
- **El enfoque comprensivo en ciencias sociales.** En gobernanza es necesario comprender lo que dice cada actor en su contexto social y poder entender no sólo el que expresa sino el cómo y por qué lo dice. La comprensión de los actores y el análisis de los conflictos desde las distintas perspectivas de las partes es condición absolutamente necesaria, aunque por supuesto no suficiente para el buen desarrollo de la gobernanza. Se trata de hacer inteligible la base subjetiva en la que descansan los fenómenos sociales, el análisis objetivo de los fenómenos sociales es perfectamente posible y compatible por el hecho de que las acciones humanas tengan un carácter subjetivo. Este enfoque, también denominado interpretativo de la acción social, tiene en Max Weber¹⁸⁶ su autor más clásico, y se dirige a comprender el sentido de una acción para un actor, dando a conocer los motivos entre la actividad objetivamente observada y su sentido para dicho actor.
- **La dirección sistémica por objetivos¹⁸⁷.** Las técnicas de dirección por objetivos son un buen instrumento para la gestión relacional, y no la dirección en base a procedimientos protocolizados para llegar a un resultado, puesto que de lo que se trata es de establecer objetivos comunes a un conjunto de actores que constituyen un

¹⁸⁶ Podemos encontrar la exposición metodológica de la sociología comprensiva en **Sobre la Teoría de las Ciencias Sociales** (Barcelona, Península, 1971) y también en **Economía y Sociedad**. ob.cit. en el que mantiene la importancia de lo subjetivo para el análisis sociológico.

¹⁸⁷ Para conocer el enfoque sistémico se recomienda la lectura de L. Bertalanffy, **La Teoría General de Sistemas**. (Madrid, F.C.E, 1981).

sistema social y, en base a éstos, concretar de manera innovadora estos objetivos en proyectos que deben gestionarse en red.

Capítulo 6. El enfoque de las políticas públicas desde la perspectiva del modo de gobernación

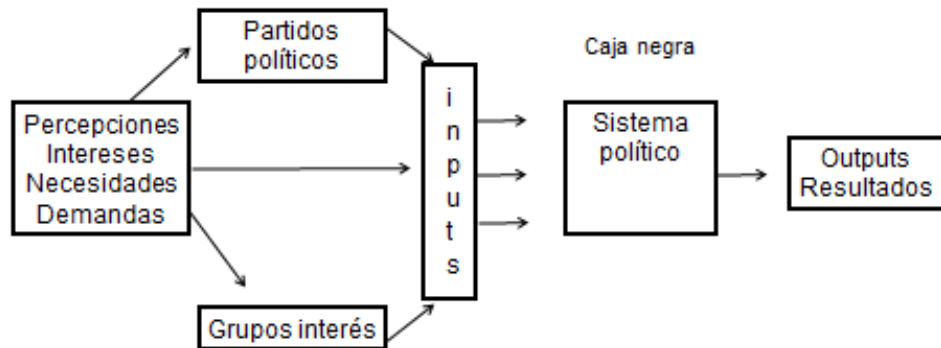
En el capítulo se señalan los diferentes enfoques en el estudio de las políticas públicas, y se plantea un nuevo enfoque: entender las políticas a partir del modo de gobernación dominante en una administración pública, y en especial un ayuntamiento. Se señala este enfoque como complementario con los anteriores, y en especial con aquel que entiende las políticas públicas a partir de los intereses de los actores, sus contradicciones y conflictos.

6.1. El marco teórico sobre las políticas públicas

En el estudio de las políticas públicas locales no es habitual enmarcarlas en el contexto de los tipos de gobierno y modos de gobernación que las generan. Es habitual entender las políticas públicas a partir de la organización y el desarrollo de las fases de su elaboración, implementación y evaluación en una perspectiva de mejora de su formulación y gestión por parte de la administración pública a la que se considera la responsable tanto de su elaboración como de su gestión, al entenderse que la política pública es una responsabilidad exclusiva de la administración, y que se enmarca en las competencias y recursos propios de dicha administración pública. De hecho, las políticas públicas nacieron en Estados Unidos como un instrumento al servicio de las actividades gubernamentales, es decir, de la acción del gobierno, de sus resultados, de sus programas y sus políticas. Por ello, H.D. Laswell entendió las políticas como un proceso que se puede dividir en etapas. En los años 50, D. Easton elaboró un modelo sistémico, resumido en un claro esquema¹⁸⁸, en el que se entiende que las políticas eran respuestas (outputs) del sistema político a unas demandas, intereses o precepciones de la sociedad (inputs):

¹⁸⁸ Ver Dye, T,R, **Understanding Public Policy** (Nova Jersey, Prentice Hall, 1992).

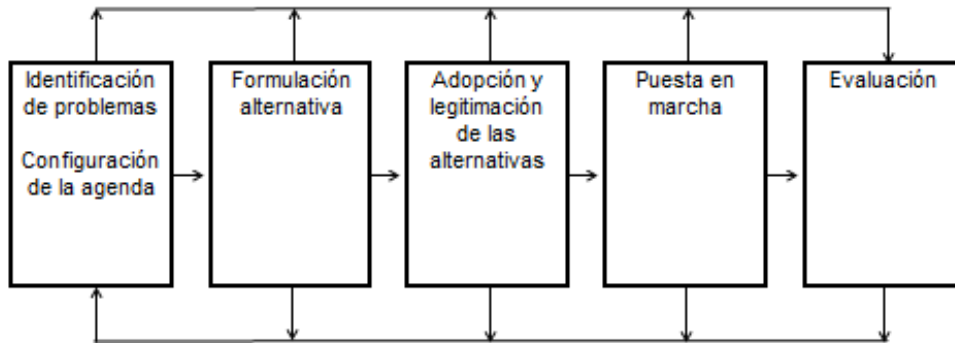
El modelo eastoniano sobre el sistema político



Pero ha sido el modelo de fases cíclicas de G. Brewer¹⁸⁹, complementado por Ch. Jones y J. Anderson, el que fue y continúa siendo, en gran medida, el referente en el análisis de las políticas públicas, y que se sintetiza en el siguiente esquema:

¹⁸⁹ Ver Grau Creus, M. **Las políticas públicas**. (Barcelona, UOC, 2011)

Fases del proceso de las políticas públicas



Las críticas a esta visión ponen de manifiesto que no pocas políticas tienen un proceso de elaboración desordenado y las fases se superponen, y también que un análisis de fases impide explicar los contenidos y las diferencias entre las situaciones de los territorios y los gobiernos que las elaboran o aplican. Estas críticas han sido bien formuladas por Jh. Sabatier¹⁹⁰. De todos modos, a pesar de las críticas certeras, el análisis de las fases, si bien no tiene un valor comprensivo de las políticas públicas, sí que tiene un valor analítico. Como señala P. De Leon¹⁹¹, el esquema de fases se plantea como un instrumento analítico y no como una teoría comprensiva de porqué ocurren determinados procesos y políticas públicas, su razón de ser es más normativo, lo que debería ser, en la formulación racional de las políticas. En efecto, la racionalidad de las fases es un posicionamiento propio de los planificadores y en general de la tecno-estructura. El cómo se realicen las fases, y en especial su olvido, ayuda, sin duda, a identificar anomalías que deben de tener una explicación, tanto en las estrategias de búsqueda de impacto social o/y en los conflictos sociales generados en el proceso de elaboración e implementación de una política pública.

No obstante, las críticas sistematizadas por Jh. Sabatier abrieron una segunda perspectiva de estudio que considera las políticas públicas como variable independiente, es decir, se centran en los

¹⁹⁰ Sabatier, Jh. (ed) **Theories of the Public Proces** (Boulder, Colkorado, Westiew Press, 1999).

¹⁹¹ DeLeon, P. "The stages aproach to the police proces" en Sabatier, Jh (ed) ob.cit.

impactos económicos, sociales o institucionales que ha tenido dicha política. Es un análisis centrado en la evaluación de las políticas.

En los años 50 e inicios de los 60, la implementación de las políticas se atribuía a los funcionarios gubernamentales, y se consideraba un proceso mecánico, era la época del dominio de la administración legal-racional, pero pronto se observó que los resultados no coincidían con los objetivos, y se dio una gran importancia a la evaluación y a los análisis de implementación de las políticas públicas.

Los análisis de impacto pronto pusieron de manifiesto los desajustes en los resultados de las políticas. Estos desajustes se explicaron a través de las relaciones de conflictividad entre los intereses y las visiones de los actores implicados en una política. De ahí que emergiera un tercer enfoque bien liderado por R. A. Dahl¹⁹², que se planteó efectivamente, a raíz del análisis de los procesos de toma de decisiones en las políticas públicas, en un estudio en profundidad en una ciudad de EEUU: New Haven, la siguiente pregunta: ¿Quién gobierna? De ahí surge un tercer enfoque que analiza la política pública como variable dependiente, es decir se centra en los aspectos estructurales o/y en las redes de conflicto y colaboración entre actores que se encuentran en el origen, formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Este tercer enfoque ha tenido en Ch. E. Lindblom¹⁹³ un muy importante desarrollo. Para este autor una política pública, entendida como una actuación pública, es fruto de un proceso de interacción entre actores, y nunca un acto aislado, aunque la política se entienda como una acción competencial que afecta sólo a competencias y recursos de la administración. Para Lindblom, esta interacción no lleva a la irracionalidad de las políticas sino todo lo contrario; al contemplar la interacción y al integrarla en el modelo de análisis y elaboración de políticas públicas se producen mejores resultados, al ser éstas un producto del acuerdo. El acuerdo plantea que una política más que rupturista será incrementalista, es decir, la gestión lleva, según esta teoría, a un incremento del presupuesto, por ello el planteamiento de Lindblom ha sido denominado con estos calificativos que han sido aceptados por el propio autor. No obstante, este acuerdo no significa necesariamente que una política no pueda ser innovadora, sino todo lo contrario. A este

¹⁹² Dahl, R. A, ¿Quién gobierna? **Democracia y poder en una ciudad estadounidense**. (Madrid, CIS, 2010).

¹⁹³ Lindblom, Ch. E. **El proceso de elaboración de las políticas públicas**. (Madrid, M.A.P., 1991).

respecto, J.M. Colomer¹⁹⁴ ha señalado que en los organismos desde los que se ejerce la gobernanza mundial, la innovación aparece justamente al visionar una política o un acuerdo que sea capaz de vertebrar los consensos de los actores. La innovación sería la respuesta al permanente incremento del gasto. Por otro lado, nuestro estudio de caso muestra que la cooperación y la complementariedad es una alternativa a las reducciones de presupuesto.

J. Subirats entiende que no hay visión uniforme de los intereses públicos ni por parte de la administración ni de la sociedad civil, y que las decisiones de las administraciones suelen responder a criterios de compromiso. Por ello, las políticas públicas son dependientes del desarrollo de iniciativas de la sociedad civil y de la articulación de coaliciones para defender o impulsar intereses bajo la forma de políticas o proyectos¹⁹⁵. Como consecuencia de ello, para B. Dente y J. Subirats¹⁹⁶, lo fundamental para el análisis de las políticas públicas será el análisis de los actores que intervienen en la política y, sobre todo, los procesos de decisión que acontecen tanto en su elaboración como en la implementación y evaluación. El resultado de una política nos permitirá conocer los intereses que han sido más favorecidos.

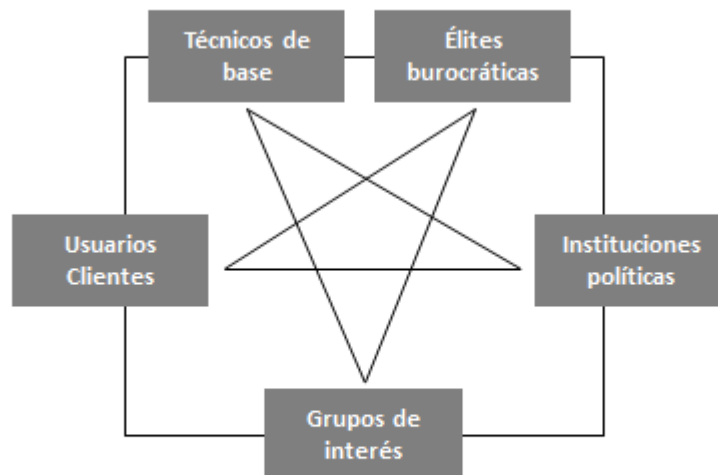
En esta dirección, R. Gomà¹⁹⁷ presentó un muy entendedor esquema de las interacciones y conflictos entre los principales actores que condicionan la elaboración de una política pública:

¹⁹⁴ Colomer, J.M. **El gobierno mundial de los expertos**. (Barcelona, ed. Anagrama, 2015).

¹⁹⁵ Subirats, J." El análisis de las políticas públicas en Gaceta Sanitaria". 2001. Nº 15 pags. 259-264.

¹⁹⁶ Dente, B. Subirats, J. **Decisiones públicas**. (Barcelona, ed. Ariel, 2014).

¹⁹⁷ Gomà, R. Subirats, J. **Políticas Públicas en España**. (Barcelona, ed Ariel, 1998).



Fuente: elaborado por Ricard Gomà

6.2. El enfoque teórico de los modos de gobernación

El enfoque teórico de los modos de gobernación que se presenta es a la vez diferente y complementario de los anteriores.

La diferencia viene dada por la concepción de la política pública. Todos los enfoques citados estarían de acuerdo en una definición de política pública entendida como "un proceso y como todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer"¹⁹⁸, es decir las políticas públicas son una producción, y una responsabilidad del gobierno y la administración pública. La decisión sobre lo que hacer o no hacer la toma siempre el gobierno en última instancia. La decisión puede ser tomada por un cálculo racional y un análisis de las fases, por el impacto esperado en la sociedad, o por las interacciones y conflictos con los otros actores, o bien considerando todas las perspectivas.

Pero, en última instancia, la decisión es gubernamental. En nuestro caso, la producción y la responsabilidad de la política pública sólo es responsabilidad del gobierno en los modos de gobernación burocrático/administrativo y en la nueva gestión

¹⁹⁸ Grau, M. *Las políticas públicas: el objeto de estudio y su análisis*. (Barcelona, UOC, 2011) pag.24.

pública, en el caso de la gobernanza y en especial la gobernanza democrática es una coproducción y una corresponsabilidad compartida entre el gobierno y el sistema de actores aunque dicha coproducción y corresponsabilidad sea asimétrica entre el gobierno, y los actores, y entre los mismos actores, debido que las competencias y recursos de los actores que se implican no son iguales, ni necesariamente proporcionales.

Las políticas de gobernanza se construyen a partir de compartir conocimientos, y recursos públicos y privados articulados por las finalidades y objetivos de esta política. Una política, que puede seguir llamándose pública, pero no porque las decisiones correspondan al gobierno o/y a la administración pública, sino porque se entiende público como "polis", en el sentido aristotélico, es decir la ciudad que se construye, asimétricamente, a partir de las relaciones de colaboración y conflicto entre los actores, en una situación económica, social e institucional determinada. Y, la administración pública, no sólo entiende de competencias, sino también de incumbencias, es decir que la administración debe persigue la realización de aspiraciones y satisfacción de las necesidades económicas y sociales de la población sean o no de su competencia.

Por tanto, los recursos a utilizar para responder a los objetivos de la política pública no serán sólo los de la administración, sino que el recurso será el conjunto del territorio; es decir el del conjunto de actores que decidan cooperar con sus propios recursos ya sean financiados privadamente o por otra administración distinta a la local, y también su capacidad de influir en otras administraciones y actores de otros ámbitos territoriales. Por otra parte, y muy directamente ligado a lo anterior, se suma al análisis de las políticas públicas la perspectiva del modo de gobernación de la administración territorial.

Por tanto, el rol de la administración y de los otros actores, que intervienen en una política pública, será diferente, si nos encontramos en una tipología de gobierno que se centra prioritariamente en la provisión de servicios, y utiliza el modo de gobernación denominado: nuevo management público o gerencialismo, es decir, que introduce la gestión empresarial privada en la administración pública; del papel de la administración en un gobierno relacional, cuyo modo de gobernación sea la gobernanza democrática basado en la gestión de las interdependencias entre actores en un marco de calidad democrática. De este modo, en una política pública podemos distinguir la tipología en la configuración de las relaciones entre

los actores en el proceso de elaboración y gestión de dicha política, de los contenidos que dependerán de la situación en la que se quiere incidir, y de la accesibilidad a recursos, y de las relaciones contradictorias o conflictivas entre los actores.

En función del modo de gobernación se configurarán de manera distinta los procesos y las etapas de una política pública, y muy en concreto las relaciones y responsabilidades entre los actores, en cada una de ellas, así como las metodologías y técnicas que se utilizaran para su formulación y gestión, puesto que los modos de gobernación se basan en visiones diferentes de la política y de sus recursos.

En conclusión, incorporando la perspectiva del modo de gobernación, definiríamos la política pública como “un proceso de producción o no producción de acciones, cuyas finalidades se relacionan con los desafíos que se plantean a la población que vive en un territorio, cuyas decisiones definitivas y la producción corresponde, en unos modos de gobernación al gobierno, y, en otros, la decisión y la producción es compartida de manera asimétrica con un sistema de actores”.

El enfoque es complementario, porque la opción por un modo de gobernación, y por los contenidos de una política pública dependerá tanto de los condicionantes estructurales como por las relaciones y las redes de actores en presencia en el ámbito de la política pública que se trate. Las aportaciones de los diferentes enfoques de análisis de las políticas públicas, antes señalados: el de fases, el de evaluación del impacto, y especialmente el del conflicto de actores son perfectamente integrables en esta perspectiva de codecisión, coproducción y coevaluación. Puesto que las políticas públicas, sea cuál sea el modo de gobernación a partir del que se formulen, son analizables desde estos factores.

6.3. Los tipos ideales de políticas de gobernación

La aportación teórica, singular en relación a las políticas públicas, es el establecimiento de las dos diferentes tipologías de políticas públicas en el interior de los dos principales modelos de gobernación: la nueva gestión pública o gerencial, que es el modelo dominante, hoy en Europa, y América Latina, a pesar de haber entrado en una profunda crisis, como se ha señalado anteriormente; y la nueva gobernanza pública o gobernanza

democrática, que se considera, como hemos señalado, un modo de gobernación alternativo. No se ha escogido la política pública burocrática puesto que el modelo de gobernación burocrático no constituye un modelo referencial para la gobernación local en nuestro entorno urbano en el que basar la acción del gobierno local en la actualidad, puesto que fue arrinconado por las políticas enmarcadas en el modo de gobernación de la nueva gestión pública. Los modelos de Política Pública (Nueva Gestión Pública y Nueva Gobernanza) también se realizan con la metodología weberiana de tipos ideales y se han construido atendiendo a las diferentes características que adquieren, en cada modelo, las principales variables definitorias de una política pública:

- Inclusión en Agenda.
- Participación Actores.
- Aprobación.
- Provisión de recursos.
- Gestión.
- Evaluación y Reprogramación.

Agenda Pública. La inclusión de un asunto en la agenda pública en la nueva gestión pública (ngp) es una decisión del gobierno y la administración que es la que se considera que constituye propiamente lo público.

En gobernanza democrática o nueva gestión pública (gd) lo público es la "polis" o ciudad, que se considera una construcción compartida asimétrica o un bien común, el gobierno es el representante de la polis, pero no la sustituye y su tarea consiste en articular la acción del gobierno con la sociedad civil y/o el mercado, ya sea tomando la iniciativa de manera activa, o bien canalizando un impulso o una iniciativa de la sociedad civil. Dicho de otro modo, en las políticas públicas de gobernanza se trata conseguir que actores autónomos se conviertan en interdependientes en el hacer ciudad. Por tanto, el asunto a incluir en la agenda de la ciudad debe ser una decisión compartida, una co-decisión, entre el conjunto de actores públicos y privados más implicados.

Participación de la sociedad civil

En las políticas de new management la participación de los actores es consultiva y deliberativa en relación a la elaboración, gestión y evaluación de las políticas públicas. La participación ciudadana se desarrolla como si los ciudadanos fueran clientes de dichas políticas, y se crean a menudo buzones de quejas y sugerencias, y se desarrollan habitualmente en los municipios de las grandes ciudades encuestas de opinión para conocer la satisfacción sobre la cobertura y funcionamiento de los servicios municipales. La participación consultiva en los presupuestos para el desarrollo de proyectos que deben ejecutarse con fondos públicos, también tiene cabida en el paradigma de la nueva gestión pública. Se intenta además que puedan elegir entre una carta de servicios que se dispone a desarrollar el municipio en base a sus competencias. Excluye la co-elaboración o co-producción.

En gobernanza democrática las entidades de la sociedad civil o/y mercado coproducen las políticas, por tanto, se generan relaciones horizontales basadas en los acuerdos y consensos. Las políticas prevén desarrollar procesos de apoderamiento de la comunidad a nivel sectorial y especialmente territorial, para facilitar la implicación de la ciudadanía en la resolución de sus propios desafíos. También se generan canales para favorecer y canalizar los procesos de desarrollo de la dimensión social de la ciudadanía mediante fórmulas de ayuda mutua, voluntariado o participación asociativa. Es decir, en políticas de gobernanza democrática se utilizan procedimientos de consulta de las políticas de nueva gestión pública, pero predominan los procesos de compromiso y colaboración de los actores y los diferentes sectores de la ciudadanía.

Aprobación

Las políticas de nueva gestión pública (ppng) son aprobadas por el gobierno o el plenario municipal, en el caso de las ciudades. También, en caso de utilizarse empresas con capital público y privado son los consejos de administración o las asambleas de accionistas los que aprueban la política.

En políticas de gobernanza democrática (ppgd) el ayuntamiento debe aprobar los fondos públicos que se utilicen en una política compartida, pero la política en su conjunto se aprueba en las redes o los espacios de colaboración del conjunto de actores que intervienen en la ppgd. Es necesario el acuerdo para que

entidades autónomas participen de manera colaborativa con recursos propios.

Provisión de recursos económicos

En las ppng la provisión es de recursos públicos en la mayoría de casos, o de las empresas de capital público y privado encargadas de gestionar dicha política: sociedades de aparcamientos, empresas de transporte, sociedades de promoción urbanística, etc.

En las ppng las entidades sociales y las empresas ponen a disposición de las políticas y los proyectos que las desarrollan presupuesto, personal o voluntariado.

La gestión de las políticas y sus proyectos

Las ppng actúan con las siguientes tres fórmulas: gestión directa con metodologías e instrumentos propios de gestión empresarial, o con gestión indirecta, a través de operadores privados contratados con criterios de costes, y eficiencia económica fundamentalmente. También a través de empresas públicas o público privadas o consorcios con gestión a imitación de la empresa mercantil.

La forma de gestión privilegiada de las ppgd es la red de actores interdependientes para la realización de proyectos. Se critica que la red tiene unos procesos de gestión lentos en comparación con las organizaciones jerárquicas, lo que es cierto, pero se olvida que a través de las redes se alcanzan una serie de objetivos de tipo complementario o sinérgico de mayor alcance que no se pueden plantear en una organización individual.

Evaluación

En esta fase, a nivel de tipos ideales no encontramos muchas diferencias significativas ya que se comparten sistemas de indicadores. Las diferencias las encontramos en las prioridades y en los énfasis sobre lo que se quiere evaluar. La ppng enfatiza los indicadores de productividad/actividad (nº visitas por profesional, nº consultas por profesional, nº personas atendidas por centro, nº de viajeros por mes, etc.) y los indicadores de outputs o productos (nº de centros de primaria, cobertura de demanda, nº de itinerarios ofertados, ...). También de mucha

importancia a los análisis coste beneficio o de rentabilidad social de la inversión.

Las ppgd enfatizan los indicadores de resultado de las políticas (nº de personas dadas de alta, nº de enfermos rehabilitados, nº de jóvenes con ocupación...) y de manera especial a lo que se denomina indicadores de entorno (tasas de paro, índices de pobreza, esperanza de vida, etc.) es decir aquellos indicadores que enmarcan el entorno en el que se desarrollan las políticas públicas, y su evolución, para intentar deducir el posible impacto de estas políticas en el cambio de condiciones. No obstante, existe una tipología de indicadores que es muy específica de la gobernanza democrática, son los indicadores destinados a medir el aumento de capital social que se ha producido o no en la gestión de redes, como: nivel de conocimiento mutuo, índices de confianza, proyectos desarrollados en común, nivel de articulación o complementariedad de estrategias y proyectos entre actores.

Reprogramación

La decisión última de reprogramación o formulación de una nueva política en nueva gestión pública es del gobierno/administración, y dado el papel de una política que se financia con decisiones públicas sobre recursos extraídos fundamentalmente de impuestos y tasas, pueden fácilmente utilizar los mismos instrumentos metodológicos y organizativos.

En gobernanza será el conjunto de actores implicados en una política los que co-decidirán la reprogramación o la formulación de una nueva política. Ahora bien, si la anterior política efectivamente ha modificado las relaciones entre los actores, los niveles de interacción, los instrumentos organizativos, pero también los metodológicos deberán cambiar para adecuarlos a la nueva situación

Una síntesis de los tipos ideales de política pública se recoge en la siguiente tabla:

Características	Política Pública de Nueva Gestión Pública (PPNG)	Política Pública de Gobernanza Democrática (PPNG)
Agenda Pública	La agenda pública se considera el gobierno/administración pública, <u>la decisión de incluir un tema en la agenda es en última instancia del gobierno.</u>	Por pública se entiende lo que es común tanto a los actores con capacidad operativa en el tema sean privados o públicos propiamente dicho. <u>La inclusión en la agenda pública será una decisión compartida</u> entre todos los actores en presencia.
Participación sociedad civil	<u>Es de tipo consultivo/deliberativo</u> para elaborar una política gubernamental, ya sea fruto de una reivindicación de los actores o de una opción voluntaria del gobierno.	<u>Está orientada a la articulación de compromisos mutuos y acciones concertadas</u> entre sector público y privado sea este mercantil o no.
Aprobación	La política pública, en todas sus etapas, se aprueba en el plenario municipal o equivalente.	Se aprueba, cada una de las etapas, en un espacio común de coordinación público-privada o ciudadana.
Provisión de recursos.	La provisión de recursos procede del <u>presupuesto público</u> (administración)	Es de provisión de recursos <u>públicos y privados.</u>
Gestión de políticas y proyectos.	<u>Es de responsabilidad de la administración</u> que gestiona a través de mecanismos de concurrencia de mercado (contratación externa) o/ y técnicas de gestión a imitación del sector mercantil.	<u>Es una gestión en red</u> entre actores que han coproducido la política, y que coproducirán los programas y proyectos de la política pública, o/y articularán sus recursos humanos y económicos en general entorno a ellos.
Evaluación	Basada en <u>sistema de indicadores de productividad o de outputs.</u>	Basada en <u>indicadores de resultado (overcome), y de impacto en la ciudad o de entorno.</u>
Reprogramación	<u>La decisión en última instancia es del gobierno</u> al igual que la reprogramación.	Es una <u>decisión colegiada</u> pública y privada. La reprogramación es compartida entre los actores.

Capítulo 7: La evolución de los modos de gobernar en el Ayuntamiento de Barcelona

Este capítulo explica la evolución de los modos de gobernar del Ayuntamiento de Barcelona en base tanto a tres factores: a) los condicionantes externos de tipo económico, social, político, como de los enfoques dominantes en gestión pública, b) de los propios desafíos de la ciudad; c) de los resultados o impactos del modo de gobernar hegemónico en el Ayuntamiento.

Se subdividen y describe la gobernación municipal en las siguientes etapas:

- 1979-1987. *La reforma administrativa: El intento de modernización del modelo racional-administrativo.*
- 1988-1992. *La necesidad de cambiar el modo de gobernación. El inicio de la transición al modelo gerencial.*
- 1993-2006. *La implantación del modo gerencial o new management: La calidad y eficiencia en la gestión.*
- 2007-2015. *El modo gerencial de proximidad y la crisis.*
- 2015- ?. *¿La transición hacia una nueva gobernanza?*

7.1.El modelo gerencial de Barcelona: del auge a la crisis

El llamado referéndum de la Diagonal señala el momento en que se hizo más evidente la no conexión entre el gobierno de la ciudad con la ciudadanía. Un claro proceso de alejamiento que ya se había puesto de relieve en la escasa participación ciudadana en el Fórum 2004. La consulta sobre la Diagonal intentaba entusiasmar de nuevo a la ciudadanía con una experiencia espectacular y singular en una gran ciudad con proyección mundial. El resultado fue todo lo contrario. El alejamiento de la ciudadanía fue la constatación de la crisis del modelo de

gobernación de Barcelona, denominado "nueva gestión pública" o gerencial, no obstante, éste no fue el diagnóstico que se hizo y el modo gerencial ha seguido dominando en el Ayuntamiento hasta, como mínimo, mayo del 2015, contribuyendo a las derrotas electorales de los distintos alcaldes que lo aplicaron.

La desconexión con la ciudadanía, bien visible en el 2004 y agravada con el impacto de la crisis social que empezó a notarse en la ciudad a partir del 2008, condujo, en las elecciones del 2011, a la pérdida de la alcaldía por parte del PSC (aliado con ICV desde el inicio y posteriormente también con ERC) que la había tenido de manera interrumpida desde 1979.

La pérdida de votos y de concejales del PSC desde mayo de 2003, en que obtuvo 313.623 votos y el 45,2% del total, hasta mayo del 2007, en que obtuvo 154.620 votos que representaban el 29,9% fue muy importante. Esta pérdida de apoyo en una época de importante desarrollo de la ciudad y de gran proyección internacional, sustenta la hipótesis de que fue el modo de gobernar gerencial, dominante en el Ayuntamiento: tecnocrático y de predominio ideológico mercantil, que relegaba el papel de la ciudadanía al papel de cliente y usuaria, y por tanto no sujeto del desarrollo de la ciudad, uno de los principales causantes del alejamiento de la ciudadanía en relación a la ciudad y en especial en relación a las alcaldías socialistas de los alcaldes Clos y Hereu. He escrito modo de gobernar dominante, con ello quiero señalar que hubo concejalías, tanto socialistas (N. Carreras, A. Batlle, F. Mascarell, particularmente) como especialmente de ICV (E. Vintró, I. Mayol y R. Goma), que pusieron en marcha experiencias piloto de lo que hoy denominamos nueva gobernanza democrática, pero que tuvieron escasa incidencia en la administración gerencial en su conjunto.

El modelo gerencial mercantil, claramente dominante en la ciudad desde la finalización de la olimpiada, ha tenido como gran defecto el alejamiento de la ciudadanía, la inactivación social de la misma y de las entidades sociales en sentido también amplio,

y la desmotivación de buena parte del funcionariado municipal al que no se le reconocía ningún papel importante en la ciudad. Pero sería injusto no citar los beneficios que ha aportado a la ciudad, en especial: el saneamiento de las cuentas municipales, la consolidación de la proyección y atracción mundial de Barcelona de ferias, congresos, negocios y visitantes en general. El modelo gerencial de Barcelona se diferenció del modelo gerencial puro propio del liberalismo, al aportar un nuevo rol al Ayuntamiento como promotor de innovación y fortalecedor de la iniciativa mercantil, favorecedor de las empresas, pero no subordinado al mercado.

El modelo gerencial de gestión pública, desarrollado por el Ayuntamiento de Barcelona con el alcalde Joan Clos, pero con antecedentes en la etapa olímpica, parte de la concepción de que los gobiernos locales son fundamentalmente proveedores y productores de servicios para la ciudadanía, y en aras a la productividad, eficacia y eficiencia del Ayuntamiento como prestador de servicios, éste debe imitar a las empresas mercantiles e introducir instrumentos de gestión que son propios de las empresas que compiten en el mercado.

Este modo de gestión, tiene las siguientes características, que he señalado con exhaustividad en otra publicación¹⁹⁹, y que resumo para facilitar la lectura:

- Considera a la ciudadanía de manera individual como cliente o usuaria de los servicios municipales. No facilita el compromiso activo de la ciudadanía en el hacer ciudad, coartando el despliegue de su dimensión social. La participación ciudadana se enfoca prioritariamente a sugerencias para la elaboración, gestión y evaluación que hace la propia organización municipal.
- La empresa mercantil se convierte en el actor a imitar para cambiar la administración. Se contratan externamente los servicios priorizando las ofertas por su productividad y

¹⁹⁹ Pascual Esteve, J.M. **El papel de la ciudadanía en el auge y la decadencia de las ciudades**. (Valencia, ed. Tirant Lo Blanc, 2011).

costes más que por la realización de objetivos sociales, educativos o culturales o de sostenibilidad, o se gestionan directamente por la administración o entes públicos pero evaluados prioritariamente por indicadores de productividad y reducción de costes.

- Profesionalización de los cargos directivos de la administración de elección directa, priorizando las disciplinas universitarias de económicas y empresariales y una experiencia directiva previa, en especial en la empresa mercantil.
- Introduce modos de retribución en la dirección de la administración y en las plantillas propias de las empresas mercantiles y ajenas a una administración garante de derechos y reguladora de la ciudad.
- Las funciones de la administración como garante de derechos, protectora del buen uso de fondos públicos, y reguladora del buen funcionamiento de la sociedad con los criterios de objetividad, equidad, neutralidad y rendición de cuentas, al igual que la protección laboral y salarial de los funcionarios para poder realizarlas, son poco valoradas y subordinadas a los criterios de productividad y eficiencia en la gestión.
- Subordinación de la política a la gestión. La figura de los políticos es propia de los comerciales en una empresa: conocer las demandas ciudadanas, vender la cartera de productos, evaluar su satisfacción y contener su posible enojo. Los objetivos de la producción de servicios y su gestión dependen de un alcalde-gerente, que tiene a su mando una cadena de gerentes municipales que dependen de él o de un gerente municipal.

El modelo gerencial debe ser explicado y comprendido en su contexto o entorno político económico y social. En este sentido, no puede olvidarse que nace en el contexto del derrumbe de los países del denominado Este Europeo, y declive tanto de la socialdemocracia como de los partidos comunistas y, por supuesto, del triunfo completo de la ideología neoliberal,

promovida por R. Reagan y M. Thatcher, que situaba el papel de la administración en retroceso, reducía las inversiones públicas en bienestar social y entendía a la ciudadanía como un conjunto de individuos actuando como "homo economicus" sin vínculos sociales. En definitiva: más mercado (desregulado) y menos estado (protector). En este contexto, el modo gerencial barcelonés adquiere unas características propias, influenciadas por la Tercera Vía de Tony Blair, y por la reinención del gobierno del vicepresidente estadounidense A. Gore. El modelo gerencial quiere hacer una administración eficiente, promotora e innovadora que facilite las inversiones privadas y un mercado eficiente, así como el mantenimiento de una protección del bienestar público basado en la eficiencia de la gestión. El modo gerencial corrige el lema neoliberal: "menos estado más mercado" por "tanto mercado como sea posible, tanto estado (eficiente) como sea necesario" y constituye una defensa del papel del Ayuntamiento en un contexto de aceptación generalizada de la ideología neoliberal y declive de las ideas socialdemócratas y de la izquierda en general.

Las principales tesis que se desarrollan en el apartado sobre la evolución de los modos de gobernar la ciudad desde el Ayuntamiento en democracia, son las siguientes:

- Los impactos negativos del gerencialismo público (iniciado en el último período del alcalde Maragall y que llegó a su cenit con los mandatos municipales de J. Clos, en el que el modelo de gestión de Barcelona fue "exportado" a otras ciudades de Catalunya, España y América Latina) para la ciudad han sido muchos más de los que era imaginable prever cuando se instauró, y, sobre todo, los aspectos negativos han tenido mucho más impacto en la dinámica de la ciudad que los positivos. Los aspectos negativos se relacionan directamente con la ruptura con el compromiso de la sociedad civil y su desmovilización en el "hacer ciudad", también con el sentimiento de desposesión ciudadana generado en la ciudadanía.

- La gerencialización, si bien, por un lado, ha contribuido a la profesionalización de la gestión directiva de la administración pública, por otro, con su finalidad de que el Ayuntamiento imite a la empresa privada mercantil, ha confundido (como todos los que han optado por la gerencialización, que dicho sea de paso son la mayoría de los grandes ayuntamientos en Cataluña) el papel de una institución pública con una organización privada lucrativa. De manera muy especial, han confundido el enfoque de la eficacia y eficiencia de una institución (que debe asegurar el marco para que la sociedad civil y sus organizaciones funcionen y no competir con ellas, ni sustituirlas en lo que pueden hacer) con el de una gran empresa mercantil. Esta confusión creó una importante desorientación, desánimo y desafección en relación al trabajo público entre los funcionarios y trabajadores municipales, que no ha incidido positivamente en la relación Ayuntamiento-ciudadanía.
- En tercer lugar, el alejamiento de la ciudadanía fue percibido en las encuestas del Partido Socialista, en el período 2005 y 2006, lo que produjo el cambio del alcalde Clos y retoques en el equipo municipal. El nuevo alcalde, Jordi Hereu, desde el discurso de toma de posesión y hasta el final, estuvo preocupado por el desarrollo de una política de proximidad y acercamiento de la ciudadanía. Pero un mal diagnóstico de las razones del alejamiento Ayuntamiento-ciudadanía, que atribuía, en exclusiva, a una actitud del alcalde Clos lejana a la ciudadanía, llevó al PSC a optar simplemente por un nuevo alcalde con una actitud de mayor cercanía a la ciudadanía, que invirtiera más en políticas sociales y que practicara la escucha de los barrios y distritos de la ciudad. El alcalde Hereu hizo todo esto, pero no solo conservó, sino que consolidó y reforzó el modelo gerencial a través de extenderlo sobre todo a los barrios. La gerencialización de proximidad del alcalde Hereu tampoco consiguió reestablecer la sintonía entre Ayuntamiento y ciudadanía. El impacto de la crisis impidió, además, que se visualizaran sus claras realizaciones tanto organizativas como presupuestarias en política social, bajo la dirección política de ICV, movilidad sostenible y mejora del urbanismo de los barrios. A todo ello hay que añadir el desprestigio del tripartito en la Generalitat y el desprestigio del gobierno de España presidido por el Sr. Rodríguez Zapatero.

- Las elecciones municipales del 2011 dieron la victoria al alcalde Xavier Trias de CiU, que gobernaba por primera vez en la ciudad. Xavier Trias, si bien no procede, ni por estudios ni por profesión, de la empresa o de la gestión pública sino de la construcción política del estado del bienestar en Catalunya y por concepción tiene una actitud más de participación de la sociedad civil en la gestión de la ciudad, mantuvo la estructura de la gerencialización con un gerente municipal²⁰⁰, bien arraigado en el sector empresarial mercantil, del que dependían todos los gerentes. El gobierno Trias, si bien amplió y reforzó alguna de las políticas de nueva gobernanza, como el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva, prácticamente eliminó otras, como el Proyecto Educativo de Ciudad, y redujo la importancia del Plan Estratégico del Área Metropolitana. También privatizó los aparcamientos, y sólo reguló tímidamente el mercado en materia turística al final del mandato. Su posición política socialdemócrata y fortalecedora de la sociedad civil fue no pocas veces abortada por la estructura gerencial. El fuerte impacto de la crisis en la ciudad, las inversiones urbanísticas en la zona alta de la ciudad y las protestas por el turismo descontrolado, impidieron que se apreciaran las fuertes inversiones en materia social, y que la ciudad, en términos comparativos con las ciudades europeas del mediterráneo y las españolas, soportara menos mal la crisis social y económica.

- La alcaldesa Ada Colau, la primera alcaldesa de la historia de la ciudad, apoyada en las movilizaciones sociales y en una coalición de partidos de izquierda, hace unos meses que ha iniciado su andadura. Por el momento se sigue con la estructura gerencial (los gerentes de área y distrito dependen de un gerente municipal), pero con importantes diferencias: los gerentes tienen en su gran mayoría experiencia en la administración pública o son directamente funcionarios, no proceden de la empresa mercantil. Al gerente municipal se le ha quitado una pieza importante de su poder: el presupuesto municipal. Las declaraciones indican que los gerentes van a depender fundamentalmente de la dirección política, y no de los criterios de gestión emanados desde la gerencia, y también indican que se va

²⁰⁰ El gerente municipal, Constantí Serrallonga, había sido consejero delegado de diferentes empresas privadas, también del grupo de empresas públicas Transports de Barcelona, y asesor de la organización empresarial Foment del Treball Nacional.

iniciar una nueva gobernanza con mayor presencia de la sociedad civil, fundamentalmente a través de movimientos sociales y tercer sector. Existen diferentes "almas" o concepciones organizativas en el seno de un gobierno con sólo 11 concejales en el pleno, la crisis social continúa intensa en la ciudad y, en el momento de escribir este libro, el nuevo gobierno aún es muy reciente, pero me atrevo a decir que se ha iniciado una transición del modelo de gobernanza, aunque sin poder asegurar, en el momento de redactar este apartado, hacia qué dirección.

- El capítulo termina con unas reflexiones y recomendaciones para encaminar la organización municipal hacia la nueva gobernanza democrática de la ciudad.

7.2.La evolución de los modos de gobernanza 1979-2015

Podemos distinguir cuatro etapas en el modo de gobernar del Ayuntamiento de Barcelona en democracia:

- 1979-1987. La reforma administrativa: El intento de modernización del modelo racional-administrativo.
- 1988-1992. La necesidad de cambiar el modo de gobernanza. El inicio de la transición al modelo gerencial.
- 1993-2006. La implantación del modo gerencial o new management: La calidad y eficiencia en la gestión.
- 2007-2015. La crisis del modelo y el gerencialismo de proximidad.
- 2015- ?. ¿La transición hacia una nueva gobernanza?

7.2.1. Período 1979-1987. La reforma de la administración. La modernización racional-administrativa para preservar la ciudad

Los gobiernos locales tardofranquistas tenían claramente la función normativa-legal como predominante. La regulación de los usos del suelo, de la vía pública, de la movilidad, etc., era su principal labor. Los equipamientos y servicios existentes eran, en su mayoría, servicios complementarios a la función normativa-legal: albergues para transeúntes, policía municipal, bomberos, limpieza, parques y jardines, recogida de residuos, etc., y todos ellos eran servicios prestados por funcionarios, con apenas incidencia de la contratación externa. Existía, no obstante, una serie de servicios: hospitales, escuelas, guarderías, museos, etc., que no eran propios de la competencia municipal, pero que, en el caso de Barcelona, fueron asumidos por el Ayuntamiento y no por la Diputación, para hacer frente a los grandes déficits de la actuación del gobierno español y a la ausencia de un gobierno autonómico o regional.

El Ayuntamiento respondía a una visión de la administración propia de un estado de derecho no democrático. Su tarea era regular el funcionamiento de la ciudad, pero los valores de objetividad, equidad y transparencia distaban mucho de estar al nivel de una administración democrática. La generación de institucionalidad en el funcionamiento de la ciudad por parte del Ayuntamiento era del todo deficitaria.

La gestión de los servicios municipales se hacía a través de personal interno: funcionarios y trabajadores municipales, es decir, a través del capítulo I. Dada la desidia en relación a todo lo público por parte de buena parte de los directivos políticos municipales de la época, el alto nivel de absentismo laboral y la falta de productividad y eficiencia eran un clamor en la ciudad.

Los mecanismos de participación ciudadana, a excepción del período de transición del alcalde Sociás Humbert, eran inexistentes para consulta y deliberación de la ciudadanía sobre programas o políticas financiadas con fondos municipales. Sí existían consultas en convocatorias reducidas que respondían a las necesidades marcadas por los directivos municipales.

La tarea de los primeros gobiernos municipales democráticos fue reformar y modernizar la administración. Ésta era una tarea del todo imprescindible para que el Ayuntamiento pudiera tener ante la ciudadanía la legitimidad suficiente para actuar, como institución democrática. A este respecto, el Ayuntamiento democrático desarrolló con originalidad las medidas modernizadoras que aplicaban las administraciones democráticas europeas, y en especial las de inspiración británica y sueca para modernizar el modelo burocrático de administración. Entre dichas medidas destacamos:

- Mejora de la productividad del personal funcionario: control horario, apoyo a la dedicación, mayor profesionalización, más escalas en la pirámide profesional y mayores diferencias en la retribución.
- Descentralización territorial de los procesos de decisión y gestión para aproximar la gestión a los barrios y a la ciudadanía.
- Desconcentración de las funciones ejecutivas en unidades de gestión con mayor autonomía de gestión y con objetivos más precisos.
- Utilización de los presupuestos como instrumentos de gestión: presupuestos en base 0, presupuestos por programas y proyectos, etc.
- Inicio de la contratación externa de servicios financiados con fondos municipales.

- Ruptura con el exceso de formalismo de la burocracia y mejoras en su permeabilidad con respecto a los programas políticos.
- Apertura de cauces estables para la participación ciudadana para opinar sobre la elaboración y evaluación de programas financiados con fondos municipales.

Con la democracia se inicia en la ciudad una importante producción de proyectos urbanísticos, equipamientos y servicios. Dados los déficits históricos en los barrios de la ciudad, ésta es una época de mejora y rehabilitación de barrios, de modernizar la ciudad, de dotarla de los servicios sociales, deportivos y culturales de los que carece. El sujeto de esta transformación es, y se considera que es, el Ayuntamiento a través de unos renovados y ampliados fondos públicos. El Ayuntamiento debía cubrir la inversión pública local que faltó en los años de la dictadura franquista y, por tanto, era considerado el gran actor del rehacer de la ciudad.

Posteriormente se reconoció por parte de los directivos municipales que se cometió el error compartido en muchas ciudades, que el Ayuntamiento asumió un protagonismo y una gestión directa de servicios con personal municipal excesivo, lo que ocasionó desmoralización y descapitalización de la sociedad civil²⁰¹. El aspecto más contraproducente es que se quiso utilizar a personal funcionario protegido para hacer tareas de garantía de derechos y regulación administrativa, para tareas de producción de servicios, lo que generó graves distorsiones y baja productividad en los mismos, debido a que por ejemplo no se podían adaptar los horarios a los convenios de los sectores en los que se actuaba (hostelería, limpieza, enseñanza, etc.) ni tampoco se podían utilizar retribuciones por productividad o resultados, puesto que se convertían en mejoras económicas generalizadas para todo el personal municipal.

²⁰¹ Ver. Fernandez, A. y Cisternas, X. (coord) **Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad**. (Barcelona, ed. Ayuntamiento y ed. Diaz de Santos, 1999) pag.134

De todos modos, había un proyecto de futuro para la ciudad y fue una época de amplia compenetración entre el Ayuntamiento y las organizaciones ciudadanas. No puede olvidarse que las personas en la dirección política o en el soporte técnico a entidades y movimientos vecinales y ciudadanos en general entran en el Ayuntamiento en diferentes puestos de responsabilidad. Las ideas y proyectos elaborados por las organizaciones sociales y vecinales para Barcelona, en oposición a las políticas franquistas, constituyen la base de los nuevos programas y proyectos del Ayuntamiento en los barrios: los famosos PERI (planes especiales de rehabilitación integral), las políticas sociales y culturales o de juventud, todas ellas habían sido debatidas, elaboradas en sus grandes finalidades, y habían madurado en los movimientos sociales y democráticos²⁰². La programación de gobierno municipal durante estos años había surgido de la propia sociedad civil organizada. De unas organizaciones que, en una coyuntura política dada, supieron, por un lado, canalizar las demandas sociales, y, por otro, disponer de la suficiente masa crítica de personal técnico, la mayoría de las veces sin gratificación, que permitió convertirlas en proyectos de futuro.

A pesar de esta compenetración de ideas, se produjeron importantes divisiones entre el gobierno municipal, en especial los concejales del PSC, y el movimiento vecinal. El gobierno pronto se dio cuenta que en la mesa del Ayuntamiento había más retos que los vecinales, y pasó a tener una mayor autonomía con relación a las asociaciones de vecinos, lo que inició un proceso de alejamiento entre el movimiento vecinal y el Ayuntamiento. A medida que transcurría el tiempo los procesos participativos empezaron a deteriorarse²⁰³, pero los principales proyectos impulsados por el Ayuntamiento eran ampliamente compartidos por la gran mayoría de los sectores de la ciudadanía.

²⁰² ver Borja, J. **Luces y sombras del urbanismo de Barcelona**. (Barcelona, UOC, 2010) pags. 43 a 49.

²⁰³ Una explicación de este proceso de alejamiento entre las entidades vecinales y el Ayuntamiento ha sido bien documentado desde el punto de vista vecinal por Acebal, M.A. **Barris veïns i democràcia**. (Barcelona, ed. L'Avenç,) pag.393 y ss.

7.2.2. Período 1987-1992. El inicio de la transición hacia el gobierno gerencial. El período olímpico y la transformación de la ciudad

Mención aparte merece el período 1987-1992. El período que va desde la denominación olímpica de Barcelona hasta la finalización de los JJOO es el período de máxima transformación de la ciudad y de la máxima compenetración entre el conjunto de la ciudadanía y el gobierno municipal, aunque no especialmente con el movimiento vecinal.

Una de las más importantes razones del éxito se encuentra en la frase del alcalde Maragall: "No vamos a hacer una ciudad para los juegos, sino unos juegos para la ciudad". Esta frase significaba lo que antes hemos señalado: que los fondos y las inversiones olímpicas deberían servir para desarrollar los proyectos que Barcelona quería realizar desde hacía años y no había podido realizar. Un buen ejemplo es que, con las inversiones públicas ligadas a los JJOO, se desarrollaron grandes proyectos que ya habían sido diseñados en el Plan General Metropolitano del año 1974 (un plan que por la procedencia de los profesionales que le dieron soporte y dirección técnica, logró recoger importantes propuestas del urbanismo democrático y de futuro) como son las rondas Litoral y de Dalt (antiguos cinturones) o las nuevas centralidades (antes centros direccionales que vieron incrementado su número).

Muchas ciudades que observaron el éxito de Barcelona se pusieron en marcha para conseguir algún gran evento mundial, pero la mayoría se centraron sólo en los recursos que podía movilizar el evento para hacer cosas, y no acertaron a ver que lo importante era, y es, utilizar los fondos públicos para desarrollar una estrategia ampliamente compartida y asumida, como se hizo en Barcelona.

Barcelona sabía qué hacer con los fondos públicos: desarrollar una ciudad enraizada en el querer ciudadano. Por otra parte, la frase del alcalde Maragall significó realizar las inversiones pendientes pensando en la competitividad de la ciudad en el futuro. Barcelona había tenido dos grandes eventos internacionales antes: la Exposición Universal del año 1888 y la Exposición Internacional de 1929. Al finalizar ambos la ciudad entró en dos importantes crisis económicas y fiscales. Para que no ocurriera lo mismo, el Ayuntamiento promovió un plan estratégico cuyo objetivo inicial era priorizar las inversiones con las que poder obtener la competitividad necesaria para afrontar los retos post 92, y muy particularmente los retos asociados a la aprobación del Acta Única Europea y la libertad de movimientos de flujos económicos, demográficos, tecnológicos, de mercancías, de informaciones y conocimientos que se iban a producir entre las principales ciudades de los países europeos. Fue evidente que el éxito de lo que se denominó "Modelo Barcelona", mejoró notablemente la posición de la ciudad en el mundo.

La colaboración con la ciudadanía de Barcelona fue muy importante, no sólo se la convocó para que entendiera y aguantara los inconvenientes de las obras olímpicas, sino para que se comprometiera con la ciudad y con el éxito de las olimpiadas. Prueba de ello fue el espectacular movimiento de voluntarios olímpicos que se organizó en la ciudad. La cooperación público-privada fue notable en la misma concepción del proyecto olímpico, y en el desarrollo de los proyectos urbanísticos y tecnológicos que se llevaron a cabo en la ciudad. Horacio Capel ha señalado al respecto: "Es importante la tradición empresarial, de un clima intelectual, de un tejido social que presione para los cambios. Esta tradición intelectual, científica y técnica es esencial, por ejemplo, para entender la capacidad que se ha tenido en Barcelona para concebir y poner en marcha con éxito proyectos muy complejos como los Juegos Olímpicos en plazos muy reducidos, sabiendo obtener y concertar los oportunos apoyos públicos y privados"²⁰⁴.

204 Capel, H. **El modelo Barcelona: Un examen crítico** (Barcelona, ed. del Serbal, 2005), págs. 21-22.

Una muy importante expresión de la complicidad entre Ayuntamiento y ciudadanía fue el éxito de la campaña "Barcelona més que mai" (Barcelona más que nunca). Barcelona eran todos y todas, el lema general se convertía en "Barcelona més comerç que mai" o "més port que mai", etc. Es decir, era expresión de una complicidad de todos para con todo²⁰⁵.

En este período de grandes inversiones y de desarrollo de la ciudad, se puso en evidencia la debilidad del modelo de modernización burocrática por el que se había optado en la etapa anterior. A. Fernández, teorizador y constructor municipal del proceso de gerencialización, lo señala con claridad: "la decisión política, los servicios y las obligaciones municipales aumentaban sin cesar, con su correspondiente porción de gestión y gasto, mientras que los recursos y las capacidades ejecutivas no crecían al mismo ritmo"²⁰⁶.

Se empezaron a poner las bases del modelo gerencial que se desarrollaría en el período posterior y que ha presidido la política municipal hasta la actualidad. No puede olvidarse que el entorno político de la ciudad en aquella época, tenía por protagonista la caída del muro de Berlín y el triunfo de las ideas neoliberales.

Era una época de desprestigio para el papel de la administración, por la valoración casi sacramental del mercado y la reducción del gasto público. Barcelona, donde el papel del protagonismo público era evidente en la transformación positiva de la ciudad, empezó a introducir, no sólo en la producción de servicios sino en el conjunto de la administración, las bases del modelo gerencial a través de la externalización de actividades y proyectos. Se desarrollaron dos caminos: la contratación externa de servicios públicos por concurso, y la creación de empresas y consorcios, sociedades de inversión y gestión público-privados,

²⁰⁵ Ver Puig, T. *La comunicación municipal cómplice con el ciudadano* (Madrid, ed. Paidós, 2003).

²⁰⁶ Ver Fernandez, A. "El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona". *Working Papers* 314, ICPS, Barcelona.

etc., para acometer los proyectos olímpicos, y gestionar con mayor eficacia la ciudad. En este período todas las organizaciones públicas y privadas tienen, tanto en el accionariado, como en los procesos de toma de decisiones, un claro predominio del Ayuntamiento sobre el sector privado. También comienza a introducirse la idea de que el Ayuntamiento tenía que imitar a la empresa para ser eficiente, y el ciudadano debía ser considerado como un cliente, y gestionar en función de sus demandas. Esta filosofía, muy presente en los principios de los 90, tuvo su gran desarrollo en la gestión municipal en el periodo posterior.

En el plano organizativo, se creó la gerencia de servicios centrales, con competencias organizativas y gestión de recursos humanos, pero sin control del presupuesto. Esta gerencia fue el antecedente del gerente municipal del período posterior, y el buen hacer teórico y práctico del titular, F. Longo²⁰⁷, introdujo con fuerza un nuevo valor en la administración: la eficacia en la prestación de servicios, y también, en esta etapa, se reforzó la concepción de gobierno promotor e innovador, que la diferencia a Barcelona de la gestión neo-liberal de reducir el rol del Ayuntamiento en la ciudad.

El Plan Estratégico de Barcelona fue otro proyecto importante y singular de Barcelona. Si bien esta iniciativa está directamente relacionada con el periodo inicial de la imitación a la empresa mercantil, puesto que la planificación estratégica era una herramienta de las empresas para planificar en tiempos de cambios de entorno, implicando a los principales directivos y con la participación-soporte del conjunto de la organización. Pero Barcelona no sólo lo aplicó al Ayuntamiento (Plan Estratégico Municipal) sino que lo trasladó a la ciudad (Plan Estratégico Barcelona 2000). Los directivos eran los principales actores económicos y sociales, y la participación era la sociedad civil organizada. En este período también da sus primeros pasos el Plan Integral de Servicios Sociales, promovido por la Tte. de

²⁰⁷ F. Longo es en la actualidad uno de los más influyentes autores sobre gestión pública. Una de sus últimas publicaciones es Longo, F. Alvareda, A. **Administració pública i valors** (Barcelona, ed. Barcino, 2014).

Alcalde E. Vintró, que tenía por objetivo implicar a los principales actores de la acción social y a las entidades sociales en un proceso de construcción conjunta del sistema de servicios sociales en la ciudad. Para el proceso de impulso e implantación de este plan se creó una asociación pública y privada presidida por el Ayuntamiento.

Es decir, en este período no sólo se sentaron las bases de una aplicación original de la nueva gestión pública o modelo gerencial, sino que se avanzaron proyectos de lo que entonces aún no se sabía cómo conceptualizar, y que posteriormente, entrado el siglo XXI, se ha llamado nueva gestión pública o gobernanza democrática. De todos modos, estas experiencias de gobernanza democrática fueron, en el periodo posterior, satélites de lo que fue el modo gerencial de gobernación

7.2.3. Período 1993-2006²⁰⁸. La implantación del modelo gerencial. La calidad y eficiencia en la gestión

Barcelona se situaba en la cumbre de las ciudades del mundo: El alcalde Clos ha sido el primer alcalde del planeta que ha hablado en la Asamblea de las Naciones Unidas, y lo hizo en nombre de las ciudades y los gobiernos locales del mundo. Mantener esta posición de liderazgo urbano no era fácil y debía darse alguna que otra vuelta de tuerca a la política municipal. Sobre todo, por el diagnóstico que se hacía de la situación del Ayuntamiento: “el esfuerzo económico realizado (en el período olímpico) supone una carga importante a las finanzas locales que se suma a otros problemas como una plantilla sobredimensionada, presión fiscal baja, hacienda local anticuada y financiación cara y poco diversificada”²⁰⁹.

²⁰⁸ El impulso del modelo gerencial fue impulsado por el alcalde Joan Clos. El alcalde desde setiembre del 82 y setiembre del 97 fue Pascual Maragall, pero desde el año 91 J. Clos como Tte de Alcalde de organización, economía y empresas organiza el cambio en el modo de gobernación, contando desde el mismo año 91 hasta su fallecimiento en 1999 con los inestimables servicios del gerente de servicios generales: Josep Murull.

²⁰⁹ A. Fernandez (2013) **ob.cit.** pág. 10.

El Ayuntamiento, con esta delicada situación, tenía importantes retos a abordar: entre ellos la extensión de la Diagonal hacia el mar, la transformación del Poble Nou, los planes de reforma de los barrios, el desarrollo de los servicios sociales, etc. Barcelona debía asumir los retos de competitividad y calidad de vida con menos recursos públicos. Para ello había que confiar en el sector privado, y hacer que los proyectos tuvieran una rentabilidad suficiente para atraer la inversión privada mercantil hacia los proyectos urbanísticos. Por otra parte, en Barcelona se habían realizado muchos de los proyectos que configuraban el modelo de la ciudad democrática promovida por los movimientos ciudadanos. Era necesario también renovar integralmente el proyecto Barcelona, lo que pudo hacerse con el Fórum de las Culturas 2004, pero no se hizo.

Las principales finalidades que se impuso el modelo de gobernación del Ayuntamiento fueron²¹⁰:

- Sanear las cuentas públicas y reducir la deuda mediante la reforma financiera. En este punto la organización gerencial tuvo un importante éxito: guiados por criterios técnicos, tuvieron la valentía de subir los impuestos en época de desarrollo que es lo que mandan los cánones económicos keynesianos. Barcelona se convirtió en una de las ciudades más caras del Mediterráneo y, por supuesto, de España, lo que produjo fuertes críticas al Alcalde Clos, pero se lograron sanear unas finanzas que, entre otros factores, han contribuido a que el Ayuntamiento pudiera paliar mejor, o menos lamentablemente, la crisis social y económica que la mayoría de ayuntamientos de España.

- Redimensionar las plantillas externalizando la gestión de servicios a través de concursos. Esta modalidad se había iniciado en el período anterior, pero se amplió en gran medida.

²¹⁰ Ver también **Barcelona gobierno y gestión de la ciudad**, ob. cit 33 a 110.

- Reducción del gasto corriente en especial en ámbitos de administración.
- Desconcentrar la gestión en organismos autónomos y empresas municipales para ganar en calidad y disminuir el control administrativo sobre los gestores.
- Creación de sociedades anónimas y consorcios público-privados, para fomentar la inversión privada en temas de interés público o ciudadano. La mayoría de estas entidades tenían una participación municipal dominante, a excepción de algunas de ellas, entre las que destaca el Consorcio de Turismo de Barcelona, que dejó las decisiones de la promoción turística en el sector privado, con el soporte público.
- La inversión intensiva en tecnologías de la información, y avanzar en el gobierno electrónico.
- La gestión de calidad en los servicios y la atención a las quejas y sugerencias de los ciudadanos.
- Control de la gestión municipal a través de indicadores de actividad y productividad, por encima de los resultados (realización de objetivos sociales, de salud, educativos o de crecimiento económico) y de impacto o entorno.
- Gestionar con calidad las infraestructuras y equipamientos realizadas durante los juegos, buscar un nuevo evento mundial que se encontró en el Fórum de las Culturas, pero que debía acometerse consiguiendo beneficios para las arcas municipales, o como mínimo sin incrementar el déficit.
- Refuerzo del papel emprendedor del Ayuntamiento para fortalecer el mercado y la innovación empresarial. La realización más importante fue la transformación urbanística de la zona industrial del Poble Nou en el barrio 22@ combinando la ubicación de empresas tecnológicas, con hoteles y vivienda.

El Ayuntamiento, como se deduce de las prioridades señaladas, se continuaba presentando ante la ciudadanía como proveedor de proyectos y servicios, como en el período anterior, pero ahora necesitaba más los recursos privados, sobre todo en el ámbito urbanístico. Ello le llevó a ser mucho más condescendiente con las propuestas de determinados actores inmobiliarios, y en no pocos proyectos se generó un importante rechazo ciudadano. Es el caso de la recalificación del estadio de Sarriá, la aprobación del proyecto Barça 2000, que se rectificó por la oposición vecinal, o el proyecto Diagonal Mar.

En relación a la producción de servicios financiados con fondos públicos, en este período se expansionó, como hemos señalado, la contratación externa de servicios en la que los criterios de adjudicación eran el menor coste y la productividad, contando poco la realización de los objetivos sociales y de bienestar en general.

La implantación del modelo gerencial se hizo de manera rápida contando con una dirección política legitimada por la experiencia en gestión pública, el alcalde Clos, una gerencia municipal fuerte y una red de gerentes dependientes de ella y al servicio del alcalde. La estructura gerencial actuaba como "escudero del alcalde", y "debía llevar a cabo sus deseos en contra de los concejales"²¹¹. Se inició de esta manera lo que J. Subirats con precisión: "el control político de la ciudad empezó a perder el pulso ante el económico"²¹².

La gerencialización se realizó desde arriba, y de manera apresurada, sin adecuar el papel del funcionariado a las tareas de programación, seguimiento y evaluación, ni adecuar su papel a la generación y refuerzo de la institucionalidad democrática a la ciudad, ni tampoco el papel del político al que se quería

²¹¹ Ver Fernandez, A. ob.cit (2013) pag. 16

²¹² Ver declaraciones de Joan Subirats, en Catalunya Plural. cat 26/06/14.

relegar al papel de comercial de un Ayuntamiento productor de servicios que quiere satisfacer a su cliente-usuario para recoger con posterioridad los votos.

El funcionariado se vio apartado de la gestión directa de servicios, que es lo que hacía mayoritariamente, por la "ineficiencia de su gestión", y se le dejó sin papel. Es más, en su "imitación" a la empresa privada, en el proceso de gerencialización, se desarrollaron en la propia administración técnicas usadas en la empresa mercantil para promover y medir la productividad y la eficiencia de la administración.

Esto llevó a marginar los valores de lo público ligados a la objetividad, transparencia y equidad, y sustituirlos por los propios del mundo empresarial: economía, eficacia y productividad. La intención del gobierno local era buena: Rentabilizar al máximo los recursos ciudadanos. Pero al trasladar los valores y técnicas de la empresa mercantil, es decir de una organización privada, a una institución pública, cuya tarea es crear justamente el marco para la competitividad privada, se confundieron los objetivos, y la desorganización y el malestar creados entre los funcionarios y trabajadores públicos fueron muy importantes, dado que no se ganó en productividad y la atención del funcionario al ciudadano se deterioró. El malestar y el desánimo llegó incluso al personal que había jugado un papel destacado en la construcción del Ayuntamiento democrático.

Entiéndase bien, de lo que se trata es que exista siempre una competencia adecuada, los servicios se externalicen cada vez más a empresas y ONG, pero (aunque estén debidamente asistidos por consultoras y think tanks) la responsabilidad de la tarea de programación, seguimiento y evaluación de los fondos públicos es del funcionariado, y los valores y procedimientos de éstos están ligados a la institucionalidad democrática.

El gerencialismo, por otra parte, elevó la gestión municipal por encima de la política, y dio a los gerentes mayor relevancia que a los políticos electos: los representantes de la ciudadanía.

La subordinación del político a los criterios de gestión se implantó de manera desequilibrada. Con los concejales de Iniciativa per Catalunya, como el caso de E. Vintró o de R. Gomá, o Esquerra Republicana que eran claves para la mayoría en el pleno, o los concejales con gran peso en el partido socialista, las gerencias se guiaban por los objetivos del responsable político, aunque el gerente municipal y el alcalde estuvieran al tanto para poder intervenir; pero en el resto de concejalías de gobierno, la política se subordinó a los criterios de gestión gerencial que impulsaba el propio alcalde. Se justificaba la separación entre política y gestión, tanto en la etapa Clos como en la de Hereu, pero en un Ayuntamiento concebido casi exclusivamente como proveedor y gestor de servicios, lo que acontecía era la subordinación de la política a la gestión, lo que incidía en una deslegitimación de la representatividad democrática.

En efecto, en el período anterior, y por el régimen especial de Barcelona, el alcalde nombraba a los coordinadores, más alto cargo profesional de confianza política, pero siempre de acuerdo con un concejal de área (cultura, servicios sociales, urbanismo, etc.), de quién dependía funcionalmente el coordinador o coordinadora. En la etapa gerencialista, el coordinador se sustituye por el gerente, para reforzar el papel de gestión por encima de la política, y como una constatación más de imitar a la empresa privada.

El gerente del sector es nombrado por el alcalde y depende funcionalmente de un gerente general del Ayuntamiento que a su vez depende del alcalde. Un alcalde que, en la época de Joan Clos, era a su vez un super-gerente o mejor un consejero delegado (es conocida la trayectoria de J. Clos como buen gestor público).

El esquema organizativo "empresarial" quedó establecido: la comisión de gobierno equivalía al consejo de administración de la empresa, el alcalde era el equivalente al consejero delegado, y los concejales (sobre todo los que no tenían el cargo de tenientes de alcalde) eran unos informantes/asesores de las necesidades de los vecinos, y asesores políticos de los gerentes, que eran, y en buena medida aún son, el verdadero "poder" del Ayuntamiento.

La razón de todo ello es clara: en un Ayuntamiento cuya principal finalidad es la producción de servicios, el gestor de los recursos es el actor principal. En esta etapa, o los políticos se convierten en gerentes (como fue el caso de Joan Clos) o los gerentes mandan sobre los políticos, debido a que la función básica del Ayuntamiento, según el modelo gerencial, es la producción y gestión de servicios.

Para la estructura gerencial, la política, la participación ciudadana y los vecinos, son las penalidades que hay que soportar en el oficio de gerente, y por supuesto deben, en la organización municipal, estar supeditadas a la gestión, en dependencia de los gerentes y directores de gestión de servicios, como así fue. La gerencialización ha desprestigiado y desvirtuado el papel de la política.

El ciudadano, como se ha señalado, fue considerado un cliente. La producción municipal de servicios y proyectos debía tenerlo a él como referencia, y su satisfacción como consumidor de los servicios y la ciudad era el objetivo a perseguir. Las carteras de servicios, las cartas de calidad, y los buzones de quejas y sugerencias fueron la gran prioridad del modelo de relación con el ciudadano.

La participación con la sociedad civil organizada, con algunas excepciones (Plan Integral de Servicios Sociales y creación de la Asociación ABAS, Plan estratégico de Deportes, Plan Estratégico del Sector Cultural, el Mapa de Prevención, el Pacto por la Movilidad y el Proyecto Educativo de Ciudad), se realiza a través de consejos de participación de tipo consultivo que funcionan a base de recomendaciones para elaborar las políticas que gestiona el Ayuntamiento, y se evalúa el desarrollo de las mismas.

No se analiza la ciudad como construcción colectiva, ni los procesos participativos están planteados para responsabilizar a los diferentes sectores de la sociedad civil en el hacer ciudad. La participación, como es entendida en el modelo gerencial, resulta por lo demás muy incómoda para el propio Ayuntamiento porque los aspectos de críticas y quejas son los mayoritarios entre una ciudadanía que sólo opina sobre lo que el Ayuntamiento hace o se dispone a hacer con los fondos de la ciudadanía.

La gerencialización municipal confunde la ciudad con la actuación basada en la producción de bienes y servicios financiados con fondos públicos y los que pueda atraer de la cooperación con grandes empresas privadas, básicamente de la ingeniería y la construcción. No entiende la ciudad como una construcción colectiva y compartida que debe ser promovida y liderada por el gobierno local, a través de la identificación de las necesidades y desafíos de la ciudadanía.

Pretende, sobre todo, que los clientes de sus servicios estén satisfechos y que éstos sean lo más eficientes posibles. Tiene poco en cuenta que la eficacia de los recursos públicos es articularlos en proyectos público-privados y con el soporte y compromiso ciudadano, para multiplicar y dar sinergia a la acción de la ciudad para asumir la respuesta a sus retos y objetivos.

Es de resaltar, además, que la política de compromiso cívico sólo se ha basado en el compromiso pasivo, el respeto a las normas de civismo, y no en el activo que además significa comprometerse con la ciudad. Por ejemplo, la necesaria obligación de impedir las defecaciones perrunas en la ciudad se ha restringido a campañas de comunicación y a la acción sancionadora de la guardia urbana, pero no se ha incorporado al tema a las asociaciones de protección y defensa de los animales, que son objetivamente más interesados en que incremente la consideración ciudadana hacia los animales. El resultado, ante la amplia presencia del fenómeno, es que un sector de la ciudadanía atribuye la suciedad a la posesión de animales de compañía en la ciudad, y un sector más importante, a la ineficiencia de los servicios municipales de limpieza y de la acción sancionadora de la guardia urbana. Es decir, enfrentamiento ciudadano y, sobre todo, queja infundada a la acción municipal.

El año 2004, el "*Fórum de las Culturas*" fue un claro exponente de un evento gerencialista. El evento tenía que poner de nuevo la ciudad en la palestra mundial, y era un evento que al igual que los JJOO debía legitimar una operación urbana como era, en este caso, la apertura de Diagonal al Mar, operación urbana prevista en el Plan del Ensanche de Cerdà. Pero a diferencia de los anteriores juegos olímpicos la operación urbana, por exigencia de los promotores privados, rompe la trama Cerdà con una nueva concepción urbana, que puede ser muy acertada, pero que en absoluto había sido fruto de la participación ni había sido asumida por la ciudadana. Por otro lado, brilló por su ausencia la complicidad con la ciudad al organizar los eventos del Fórum, fue un diseño no participativo.

El Fórum debía haber servido para hacer un nuevo diseño de la ciudad e implicar de nuevo al conjunto de actores urbanos y en especial involucrar de nuevo a la ciudadanía en el hacer ciudad. Pero lo que importaba era hacer una buena gestión de un evento internacional y configurar un urbanismo atractivo para las inversiones con beneficios millonarios.

Es más, el Fórum se organiza en un espacio que se cierra al público y que sólo es accesible con una entrada de coste elevado. La ciudadanía no se apropió del Fórum como lo hizo con los JJOO. Lo importante era la rentabilidad del evento, que tampoco obtuvo buenos resultados económicos, y la constatación de que la pérdida de confianza política de la ciudadanía en el equipo municipal ya se había iniciado. La originalidad del evento permitió de nuevo proyectar Barcelona para afuera, pero marcó un desencuentro hacia adentro y un manifiesto indicio de que el sentimiento de desarraigo ciudadano se había iniciado de manera clara.

Barcelona, según los indicadores económicos, iba bien, pero la ciudadanía se encontraba distante.

Los efectos del modelo gerencial: sentimiento de desposesión ciudadana, desafecto de la política y la multiplicación de demandas sociales no atendidas, y el incremento de las quejas y el malestar ciudadano, llevan al partido mayoritario en el gobierno (al constatar con encuestas internas la disminución del apoyo electoral) a cambiar en septiembre del 2006 a una persona muy preparada en la gestión pública, con talante tecnocrático, Joan Clos, por otra persona, Jordi Hereu, igualmente acreditada con formación en estudios empresariales y experiencia política pero con un talante de persona cordial y próxima a la ciudadanía que les pueda permitir ganar cuota electoral. J. Hereu declaró en su discurso de toma de posesión que ninguna preocupación ciudadana sería ajena al Ayuntamiento y que era necesario profundizar en el modelo social de la ciudad. Un cambio de talante que no puso fin al modelo gerencial, sino que quiso desarrollar un gerencialismo de proximidad que finalmente no logró sus objetivos.

7.2.4. Período 2006-2015. El modo gerencial de proximidad y la crisis

Bajo un mismo apartado encontramos dos mandatos presididos por alcaldes distintos que pertenecían a dos partidos diferentes: J. Hereu, y X. Trias. Ambos continuaron con la figura de un gerente municipal procedente de la empresa privada mercantil, con todos los poderes de la organización: personal, presupuesto, organización y control de la gestión, del que dependían todos los gerentes de área y de distrito. El gerente sólo dependía del alcalde. Los criterios de gestión pública fueron los mismos que en la época Clos, con unas diferencias que no ponían en absoluto en cuestión el modelo, pero permiten hablar de una variación en el modelo de gobernación. Ambos dieron más importancia a las inversiones sociales, a la proximidad con la ciudadanía, al diálogo con las entidades sociales y vecinales, y dieron una mayor importancia al acercamiento a los distritos y barrios. Estos mandatos tuvieron en común que sufrieron el impacto de la gran crisis social, que aún persiste.

7.2.4.1. La etapa del alcalde Hereu

En las elecciones del 2007 logra conservar la alcaldía para el PSC, pero con una disminución de votos al PSC, que pasan de 254.223 en 2003 a 182.104 en 2007, cayendo la participación casi 10 puntos del 59,2% al 49,6% respectivamente. Pero el PSC logró formar gobierno de nuevo con ICV y ERC.

La política del nuevo equipo de gobierno, en su programa, señala con claridad una mayor prioridad por la participación, por una mayor proximidad y más inversión en la política social, y en los barrios. Han cambiado las prioridades. También ha cambiado el talante. Pero no cambió el modelo de gobernación de la ciudad.

En efecto, es de agradecer a Jordi Hereu y a su gerente municipal, que escribieran un libro²¹³ sobre el modelo de gestión que utilizaron en su mandato municipal, y que denominaron Barcelona 2.0. En él puede observarse que tanto los objetivos como las finalidades son las mismas que el modelo del mandato de Clos. Hasta tal punto que, en su introducción, A. Puig, dice que había que modernizar el modelo de gestión y organización anterior que estaban “básicamente diseñados en los años ochenta del siglo XX” y por ello para afrontar los nuevos retos “era necesario crear un nuevo modelo de gestión (Barcelona 2.0) evolucionando a partir de la organización existente, utilizando las técnicas del *management* moderno”²¹⁴. Es decir, para poder presentar su modelo gerencial como nuevo tiene que obviar todo el proceso de implantación del modelo gerencial que sienta algunas de sus bases antes del 92, pero que se configura como modelo de gestión dominante en 1995. “Tras las elecciones de 1995 y la designación del nuevo equipo de gobierno, se enfatiza un proceso tendente a mejorar la distinción entre esfera política y la esfera ejecutiva. Era la profundización de un nuevo modelo (el gerencial) en el que los gestores adquirirían importantes responsabilidades ejecutivas y los concejales electos reafirmaban su rol de animación política y diálogo con la sociedad”²¹⁵.

El gerencialismo público no sólo se mantuvo, sino que en algunos aspectos fue reforzado. Las finalidades proclamadas y el talante de proximidad se contradicen con el modo gerencial y sus efectos: en la actitud de los funcionarios, en la no búsqueda del compromiso ciudadano, en los procesos participativos, y en el mismo referéndum que se planteaba a los ciudadanos entre escoger entre dos productos-proyecto. El reconocido experto en comunicación en gobiernos locales, T. Puig, ha resumido a la perfección con dos frases la situación tanto de la ciudadanía como del Ayuntamiento. La primera

²¹³ Hereu, J. Puig, A. **Barcelona: un modelo avanzado de gestión pública** (Barcelona, ed. Planeta, 2011).

²¹⁴ Hereu, J. Puig, A., Ob.cit. pag19.

²¹⁵ Ver **Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad**, ob cit. pág. 5.

relacionada con el sentimiento ciudadano antes del inicio de la crisis: "Barcelona va superbién, pero yo no me siento cómodo", y respecto a los profesionales "El Ayuntamiento es muy potente, pero yo no trabajo a gusto"²¹⁶.

Las razones por las que el modelo gerencial continuó como modo de gobernación en el Ayuntamiento de Barcelona, a mi parecer, fueron las siguientes:

- No se tomó plena conciencia de que este modo de gobernación es el principal desencadenante de la situación de desposesión ciudadana y se ha atribuido sólo a la punta del iceberg del tema: el estilo de dirección del anterior alcalde y el escaso impulso de políticas sociales y de cohesión territorial.
- Al no tener conciencia clara que se necesitaba tanto un proyecto renovado de ciudad como un modelo de gestión más relacional, los estilos gerenciales y las personas de los equipos directivos apenas se renovaron.
- El propio gobierno municipal continuó considerando que su papel era proporcionar servicios a la ciudadanía, y no promover, fortalecer y liderar la capacidad de respuesta compartida de la ciudad a los retos planteados, y atreverse a un nuevo proyecto colectivo para la ciudad, practicando una gestión relacional. Esto se percibió claramente en el masivo proceso participativo montado para que se opinara sobre el programa de actuación municipal 2007-2011, que significa simplemente opinar en qué debe gastarse el presupuesto el Ayuntamiento. Visionar el Ayuntamiento como simple productor de servicios facilitó la continuidad del gerencialismo, y la productividad en los servicios como principal criterio de gestión.

²¹⁶ Puig, T. **Marca ciudad**. (Barcelona, ed Paidós, 2009) pág.. 115.

El texto del Barcelona 2.0 es una buena prueba de la contradicción en el que estaba sumergido el gobierno Hereu. La primera parte habla de una ciudad que se ha ido construyendo con la complicidad ciudadana, pero en la segunda parte se olvida del planteamiento de la primera y aparece el Ayuntamiento simplemente como proveedor de proyectos y servicios. No cambia la organización que supedita la política a la gerencia e incluso refuerza la gerencialización. Su apuesta diferencial por los distritos y barrios consistió en una centralización municipal de los recursos, que antes estaban en los distritos y en la creación de una figura de "vendedor" en los barrios y distritos de la cartera de servicios que se ofrece a nivel central. Es decir, un representante comercial de unos servicios producidos por la empresa Ayuntamiento en busca de clientes. La contradicción entre las dos partes de la organización refleja la contradicción entre un alcalde que quería ser próximo, con atributos propios idóneos para el desarrollo de la gobernanza democrática, pero inmerso en una estructura tecnocrática propia del gerencialismo de lo público. Una situación similar le pasó a Xavier Trias unos años después.

En los inicios del 2008, una encuesta municipal situaba al alcalde Hereu con una valoración inferior tanto al jefe de la oposición en aquellos años, X. Trias, como por debajo de la popularidad de J. Clos, cuando el PSC inició su recambio en la alcaldía.

En relación a las políticas de nueva gobernanza democrática que se desarrollaban en las catacumbas del gerencialismo, tuvieron una suerte desigual. La asociación ABAS, que gestionaba el plan integral, se sumó en una nueva organización con el trabajo en red entre el Ayuntamiento y las entidades sociales. La nueva organización, denominada Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva, contó con unos objetivos estratégicos compartidos entre el Ayuntamiento y las entidades

sociales y 10 redes de acción. El fortalecimiento de este proyecto se debió tanto a la apuesta más social del alcalde como, sobre todo, al hecho que el Tte de Alcalde R. Goma de ICV tuvo un papel más clave en el gobierno y dispuso de una mayor autonomía y capacidad de fortalecer esta política arraigada en sus convicciones políticas y de su visión universitaria de las políticas públicas. En cambio, importantes políticas de nueva gobernanza, como el Plan Estratégico del Deporte, el Proyecto Educativo de Ciudad, y Plan Estratégico de la Cultura, quedaron fuertemente relegados, y de ser un intento de planes compartidos con los principales actores y sectores de la ciudadanía en cada ámbito de actuación pasaron a ser de impulso y gestión estrictamente del Ayuntamiento. El Plan Estratégico de Barcelona 2000, que había pasado a ser del área metropolitana, no influyó en la gestión de la ciudad durante este período.

La situación de la ciudad ha vuelto a ser claramente definida por T. Puig: "La ciudad accesible, viva, abierta y luminosa del primer rediseño (1979-1992) está en declive, con una municipalidad poco ágil y por detrás de la ciudad y los ciudadanos. Sin liderazgo relacional"²¹⁷. Después llegó la crisis social y económica en la ciudad, y la deslegitimación del gobierno español presidido por el socialista Rodríguez Zapatero, y también del segundo tripartito en el gobierno de la Generalitat de Catalunya presidida por José Montilla. Jordi Hereu y el PSC perdieron ampliamente en las elecciones del 2011.

7.2.4.2. La etapa del alcalde Trias

El alcalde Trias con 174.022 votos, casi 40.000 más que J. Hereu, sólo pudo formar un gobierno minoritario de 14 concejales de un total de 41. Un gobierno de una ciudad sumergida en una creciente crisis social y recesión económica.

²¹⁷ Puig, T. ob. cit. pag. 114

La procedencia y el perfil político del alcalde Trias es muy diferente del de la empresa y la gestión pública directa de los dos anteriores. X. Trias es un político constructor del estado del bienestar en Catalunya como consejero de sanidad. Por otra parte, es claramente una persona de ideología socialdemócrata, que contrastaba con el neoliberalismo dominante en los primeros tiempos en su partido que gobernaba en la Generalitat de Catalunya, y claramente partidario tanto del diálogo con la sociedad civil, en especial las entidades sociales en sentido amplio, pero también con el mercado. No pocos pensaban que con una procedencia social similar al del alcalde Maragall, "un señor de Barcelona", podría capitanear un rediseño de Barcelona: una renovada proyección de Barcelona, e iniciar un nuevo modelo de relación entre el Ayuntamiento y la ciudad, pero la crisis social que no retrocedía, la minoría en el pleno y la opción por la continuidad en la organización y gestión municipal lo impidieron.

Las ideas del nuevo gobierno sobre gestión pública y programa de actuación recibieron el nombre de "Marco Estratégico y hoja de ruta 2012-2015". En dicho documento se pueden leer los mismos objetivos que en el Barcelona 2.0 y en los PAM del alcalde Clos (aunque con un lenguaje de mayor proximidad, más alejado de la conceptualización economicista de la gestión gerencial de los períodos anteriores, pero en el fondo continuista con el modelo gerencial):

- La finalidad del Ayuntamiento era gestionar sus recursos con austeridad y transparencia para ganarse la confianza de los ciudadanos. No se nos decía nada de una política de ciudad con la cooperación de todos los actores sociales, y la gestión relacional o en red del Ayuntamiento. Los valores del marco estratégico así lo indican: liderazgo de Barcelona, proximidad a las

necesidades de la ciudadanía y eficiencia de la gestión municipal.

- Los objetivos de la gestión presupuestaria eran mantener un nivel de ahorro bruto respecto de los ingresos corrientes de un 15% en el conjunto del período; y estabilización de la deuda por debajo del 60% de los ingresos. Es decir, en la línea Clos-Hereu de priorizar los buenos resultados económicos de la empresa-Ayuntamiento sobre los objetivos de ciudad.
- La organización municipal también da todo el poder ejecutivo a un gerente municipal del que dependerán los gerentes de área y distrito. Por si fuera poco, el perfil de gestión empresarial del gerente de Trias, el Sr. Serrallonga, era el mismo que el del Sr. Puig de Hereu. Se mantuvieron los mismos gerentes profesionales que no procedían de la política.
- Había un paso más en el avance en la proximidad que en la época Hereu, puesto que no se habla de ciudadano cliente, o patrón, sino que incluso en los indicadores de gestión se incluyen los de percepción de la ciudadanía. El lema del equipo de gobierno es "la ciudad de las personas" más próximo que el de "Barcelona ens uneix", y muy alejado del "la mejor ciudad del mundo" de J. Clos.

En la perspectiva de la nueva gobernanza democrática se consiguieron relevantes avances, pero también surgieron no pocos e importantes frenos. Los avances fueron:

- El avance más importante, en la perspectiva de la nueva gobernanza, fue la política de gobernanza democrática denominada Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva, configurado en el anterior mandato por el concejal R. Gomá. El Acuerdo ha desarrollado

una estrategia compartida articulando los recursos del Ayuntamiento con los de más de 300 entidades sociales y de voluntariado. Amplió las redes de colaboración pública privada y dio una mayor centralidad a la política relacional al implicar no sólo a la Tte. de alcalde responsable, sino también al gerente del área siendo la primera vez que un gerente se implicaba en la gestión relacional.

- La participación ciudadana también avanzó, pasando de una participación de escucha a la ciudadanía y de hacer para y no con los ciudadanos y ciudadanas, a una participación que inició proyectos de colaboración y compromiso con las acciones de la ciudadanía.

- La experiencia de participación para el proyecto de la Plaza de las Glòries fue una buena práctica de la participación en gobernanza democrática. El concurso para la selección del proyecto entre los talleres internacionales se basó en los criterios establecidos por amplio acuerdo con el conjunto de vecinos y agentes económicos y sociales mediante un riguroso proceso participativo inscrito en la nueva gobernanza. Lamentablemente otros temas, como el de Can Vies en Sants, son una mala práctica de cómo canalizar inadecuadamente los conflictos en los barrios, lo que prueba que el planteamiento participativo no estaba asumido por el gobierno en su conjunto.

- El funcionamiento del congreso anual y mundial del "mobile" es un éxito de impacto económico interno, y de proyección externa, fruto de la permanente colaboración entre la Feria, los agentes económicos y turísticos y el Ayuntamiento.

- Las inversiones sociales municipales del Ayuntamiento en colaboración con las entidades sociales y del tercer sector en particular, si bien

no impidieron el deterioro de la situación social de la ciudad, sí que lograron que éste fuera de menor intensidad que el acontecido en el conjunto del Área Metropolitana, Catalunya y de las ciudades españolas mayores de medio millón de habitantes.

- La consolidación de la profesionalización de la administración. La elección de la mayoría de gerentes y cuadros directivos entre personas de reconocida solvencia profesional, e incluso la permanencia de cargos de confianza de perfil técnico del mandato anterior, es una buena prueba de dicha apuesta por la profesionalidad de la dirección municipal. Pero la equivocación era continuar con una profesionalización basada en criterios propios de la gestión de la empresa mercantil, y no de las funciones propias de una institución pública.

Los frenos u obstáculos más sobresalientes a la nueva gobernanza, y atribuibles al modo de gobernación gerencial dominante, fueron:

- El importante superávit del presupuesto municipal, calculado en 60 millones de euros en 2012 y en 140 millones en 2013, no fue dedicado a políticas sociales como reclamaba la oposición municipal. Es cierto que se necesita un superávit para poder mantener la liquidez, pero a todas luces los 140 millones parecen exagerados en una ciudad en grave crisis social y con importantes desahucios de vivienda. Una vez más, el objetivo Ayuntamiento/empresa, propio del gerencialismo, prevaleció sobre el Ayuntamiento ciudad.
- A pesar de la prioridad política y presupuestaria en el ámbito social del alcalde, la organización gerencialista actuó y los concursos públicos y convenios se hicieron priorizando la reducción de la oferta dineraria, lo que convirtió los concursos en prácticamente una subasta que impactó en la

cobertura y la calidad de la atención. Ello llevó a las entidades, y buena parte del tejido asociativo, a hablar de recortes sociales encubiertos, y que los incrementos presupuestarios sociales se ahorraban e iban a fomentar el superávit municipal.

- También en el tema social, prioritario para el alcalde, no se supo explicar que, si bien la situación social de Barcelona se agravaba con la crisis, Barcelona resistía mejor que las principales ciudades españolas y que el conjunto del AMB y de Catalunya. La estrecha mirada del modelo gerencial de entender la ciudad como cliente y buscar su satisfacción le llevó a no hablar claramente del conjunto de la ciudad y su evolución. Hablar de temas que no funcionan adecuadamente, en su opinión, y en especial de la pobreza ha sido una constante de todas las etapas del modelo gerencial. Sin tener en cuenta que la información es pública y si no explican ellos los datos negativos, los explica la oposición de turno.
- El descontrol del turismo. El Ayuntamiento, que en los años 90 tenía muchas dudas para poder cubrir la oferta turística después del 92, creó entonces y con la Cámara de Comercio, el consorcio turístico para la promoción turística de la ciudad, con un consejo general de 26 miembros la mayoría de los cuales eran operadores turísticos privados. El consorcio, dado el éxito del turismo en la ciudad, trabajó mucho y bien (adecuado al objetivo que tenía), creándose un desequilibrio entre el aumento del turismo y las capacidades de ordenación del mismo. La ausencia de un plan integral o estratégico²¹⁸ liderado por el Ayuntamiento y con la colaboración de todos los actores económicos, sociales y ciudadanos, para abordar el tema en toda su globalidad y complejidad ha sido una constante en la ciudad, a la que el gobierno Trias

²¹⁸ Existía un completo Plan Estratégico del Turismo, pero liderado por el consorcio, en el que las medidas de promoción prevalecieron sobre las de adecuación de la ciudad al fenómeno turístico.

tampoco puso remedio, hasta bien al final del mandato. El hecho de comprobar cómo la vivienda aumentaba de precio debido a los pisos turísticos mientras se desahuciaban a vecinos en paro, unido al malestar que provoca un turismo desbordado en unos barrios muy afectados personalmente por la crisis, llevó a importantes movilizaciones vecinales en contra el gobierno municipal.

- El Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, que, si bien languideció en los tiempos de Clos y Hereu, en la etapa Trias prácticamente se acabó con él, al nombrar responsable del mismo a un concejal socialista de la oposición, lo que significaba que no se le iba a hacer ningún caso desde el gobierno de la ciudad. El Plan, revitalizado, podía haber sido una pieza clave, y aún podría serlo, de un repensar la ciudad en la post recesión económica, y en abordar la crisis societaria.

La derrota del gobierno Trias se debe tanto a las condiciones del entorno de crisis social y contención de la recesión económica de las políticas de austeridad, que produjeron mayor pobreza y desigualdad social en todas las ciudades europeas; como a la no ruptura con el modo gerencial anterior y a sus finalidades economicistas, que le impidió hacerles frente con el apoyo de la mayoría de la ciudadanía. En efecto, la muy grave crisis social de la ciudad, y el impacto de los déficits de gobernanza señalados en la ciudadanía, a los que se unió la crítica por una supuesta prioridad hacia unas muy visibles operaciones urbanísticas como las inversiones urbanísticas en la Diagonal, y la continuidad de proyectos urbanísticos que procedían de etapas anteriores, como el Port Vell, o de hoteles turísticos relacionados con una "Barcelona bussines friendly", que contrastaban con una invisibilidad de inversiones en los barrios, además de las turbulencias políticas, y la política de recortes en la Generalitat del partido del alcalde Trias. Todo ello configuró una percepción en los barrios con mayor

vulnerabilidad social que la política municipal no iba con sus necesidades. Por otra parte, la crisis del PSC (que quedó con 4 concejales y con escasa presencia de votos en barrios populares de voto tradicional socialista), contribuyó a que las elecciones las ganara "Barcelona en Comú"; una coalición de partidos, entidades ciudadanas y movimientos sociales muy arraigados en las preocupaciones y reivindicaciones de los sectores y barrios más vulnerables; que logró movilizar buena parte de los votos del malestar de la ciudad hacia objetivos políticos. La alcaldesa Ada Colau, líder de los principales movimientos de reivindicación social de la ciudad, y en especial los movimientos contra los desahucios de la vivienda, es, desde junio de 2015, la primera alcaldesa de la historia de la ciudad.

7.2.5. ¿La transición hacia una nueva gobernanza? 2015

En el momento de escribir este capítulo, el gobierno de la alcaldesa Ada Colau lleva nueve meses en el gobierno de la ciudad con sólo 11 concejales, y en espera de que finalice el período electoral en diciembre, para poder configurar un gobierno de izquierda con más amplia mayoría de ediles. Es, por tanto, aventurado pronosticar la dirección definitiva que seguirá el modo de gobernación, pero sí el momento adecuado para analizar qué direcciones puede tomar, y también de hacer recomendaciones para avanzar hacia la nueva gobernanza democrática como modo de gobernación que articule la acción municipal y que integre las principales aportaciones de una historia de gobierno de una de las diez ciudades del mundo con mayor capacidad de proyección y atracción de personas, y le permita afrontar los desafíos del cambio de era, conduciéndola

hacia nuevos horizontes de progreso social, económico y tecnológico y de calidad democrática.

En el gobierno Colau podemos identificar tres “almas”²¹⁹ o posiciones, si bien no antagónicas, y coincidentes en diferentes temas, sí son claramente diferenciadas en cuanto a la definición y elaboración de políticas, y por supuesto las consecuencias en el modo de gobernar serán diferentes en función de la que adquiera una posición predominante.

La primera está apoyada por miembros de la candidatura de procedencia sindical, o bien de trabajadores de empresas y entidades sociales contratadas externamente que presionan para ser personal funcionario o trabajadores del Ayuntamiento. Al estilo del socialismo/comunismo más tradicional, plantean la municipalización de los servicios financiados con fondos municipales. La participación se entiende como expresión de necesidades u opiniones decisorias o no sobre lo que el Ayuntamiento debe hacer, pero sin coproducción de programas y proyectos a través de recursos públicos, privados o de iniciativa social.

Una reivindicación que tiene lógica en aquellos servicios en los que no hay un mercado de empresas y entidades sociales, sino que existen situaciones de monopolio, como es el caso de las energías o servicios que son clave para la organización. En situaciones de monopolio el Ayuntamiento no puede ejercer sus funciones de programación en función de objetivos democráticos, garantizar derechos ciudadanos, y evaluar o reprogramar el impacto social y económico, porque está a merced del monopolio. Pero, en todos los demás casos, la municipalización de servicios llevaría a una situación anterior a la reforma

²¹⁹ Estas “almas”, que seguidamente se describen, constituyen ideales-tipo en metodología de Max Weber. Es decir, identifican diferentes posiciones que existen en realidad, pero en las que se han sistematizado y exagerado sus características de manera coherente, de tal modo que nos sirvan para que, al compararlas con situaciones reales, podamos decir que posición tiene un papel predominante y deducir sus posibles impactos.

administrativa del 79, generaría unos servicios con escasa rentabilidad social puesto que la tarea de la administración es velar para que la sociedad civil funcione, y no suplantarla. Esta es una posición inadecuada, que además la legislación hoy por hoy impide. Aunque toda legislación siempre es susceptible de cambio, en este caso lo más sensato sería abstenerse de intentarlo.

La segunda es contemporánea y está plenamente relacionada con las posiciones de revalorización de "lo Común", que se ha explicado en capítulos anteriores. Para esta posición son los movimientos sociales los que deben crear una nueva institucionalidad. La institución municipal, y más concretamente la tarea principal de los servicios públicos, debe apoyar la autoorganización ciudadana para que sea la propia ciudadanía, en especial los movimientos y las entidades sociales y vecinales, quien satisfaga sus propias necesidades. No se trata de reducir los fondos públicos, sino de transferirlos a la comunidad autoorganizada, a partir de objetivos y normas consensuadas. Esta posición es contraria a la anterior porque rechaza tanto la estatalización como la burocratización. Consideran que una administración grande y fuerte, y unos servicios públicos con una gran cobertura de las necesidades sociales y gestionados directamente por la administración, debilita la construcción ciudadana de lo que es común, de la ciudad como el espacio público de generado por la interacción de toda la ciudadanía.

Esta "alma", defendida fundamentalmente por miembros procedentes de dichos movimientos sociales y vecinales o de sectores culturales y educativos sin experiencia en gestión, olvida que la sociedad civil, y los movimientos sociales en particular, están atravesados por importantes contradicciones, como es el caso de los conflictos denominados "aquí no" entre otros muchos choques de perspectivas en el seno de la sociedad civil. Justamente, la tarea del Ayuntamiento es ser una institución inclusiva capaz de gestionar dichas contradicciones y articularlas en proyectos más amplios y complejos que logren una confluencia de estos intereses que aparecen como

antagónicos para sus participantes. No se trata siempre de reducir los conflictos a las consultas donde las mayorías se opongan a las minorías, los vencedores a los vencidos, puesto que su abuso genera descohesión social, sino de lo que se trata es saber organizar el interés general y mantenerlo, a través de proponer políticas y e impulsar proyectos capaces de articular las necesidades e los intereses legítimos de los distintos actores en presencia.

Por otra parte, esta posición olvida la existencia de un mercado de empresas de la economía mercantil y social, cuya gran mayoría son empresas responsables, y que, en caso de tener una situación saneada, reparten de manera adecuada el superávit entre beneficios e inversión productiva, y que son unos de los pilares del empleo y la capacidad de progreso de la ciudad y el área metropolitana. Esta posición no acostumbra a ser regresiva como la anterior, sino que fácilmente puede evolucionar hacia la tercera posición.

La tercera "alma" o posición es la de la nueva gobernanza democrática, que es defendida por concejales y personal directivo procedentes de las entidades sociales, o/y con experiencia en gestión pública. Para esta posición, el gobierno municipal debe de tener un papel diferente pero relevante en la ciudad, en el sentido de que debe ser un gobierno promotor y organizador del interés general y de la acción colectiva del conjunto de los actores y sectores de la ciudadanía. Innovador en la gestión pública relacional, y cuya principal tarea no es la gestión de servicios, sino la gestión relacional para que la ciudad funcione. Un Ayuntamiento que dinamiza la coproducción de políticas de responsabilidad pública y democrática, con la iniciativa social y privada responsable. Un Ayuntamiento con capacidad de inversión propia pero que tiene en cuenta los objetivos estratégicos compartidos en la ciudad, y orienta las inversiones para obtener sinergia en los resultados con la inversión privada social y mercantil, y con prioridad en el fortalecimiento social y comunitario, y en conseguir un mayor compromiso social activo del conjunto de la ciudadanía.

No creemos que, en el momento actual, esta tercera posición sea claramente predominante en el gobierno de la alcaldesa Ada Colau, pero puede serlo en el futuro debido a que habrá una mayor experiencia de gobierno, a la necesidad de formar un gobierno de más alta representación, y también al imperativo de entretejer las más amplias alianzas para mantener la continuidad de la representación democrática de la ciudad en futuros mandatos.

Por el momento, el gobierno de Ada Colau ha dado pasos para romper con el modelo gerencialista: retirar el control del presupuesto a la gerencia municipal; el nombramiento de gerentes ha recaído en profesionales, pero hay un claro predominio de personas con experiencia en la gestión pública frente a la mercantil de las etapas anteriores; se ha finalizado con el predominio de los criterios economicistas sobre los de calidad de la atención en los concursos públicos, se ha declarado que la gestión ejecutiva debe subordinarse a la dirección política de los concejales, pero aún los y las gerentes de área y distritos dependen orgánicamente de la gerencia municipal, y no de los responsables políticos, y hay también la voluntad política de reforzar o revitalizar las políticas de nueva gobernanza como el Acuerdo Ciudadano o el Proyecto Educativo de ciudad, así como ampliar la participación de la ciudadanía y su compromiso con la ciudad; pero aún es pronto para saber si esta transición efectivamente acontecerá y qué dirección tomará.

Capítulo 8. Análisis de las Políticas de Nueva Gobernanza promovidas por el Ayuntamiento de Barcelona

En este capítulo se analizan las políticas de nueva gobernanza pública o de gobernanza democrática que han coexistido junto con el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva con el objetivo de identificar, en un mismo contexto social e institucional, las variables que han beneficiado su aparición y desarrollo inicial, en un contexto gerencial, y también las variables que obstaculizaron su desarrollo, en especial en su fase de gestión, y que han acabado con las características de nueva gobernanza de estas políticas.

8.1. Introducción

En el Ayuntamiento de Barcelona desde 1979 han existido un sinnúmero de políticas con participación ciudadana, más bien sería extraño encontrar una política que no hubiera sido elaborada contando con la participación ciudadana. De manera coherente con nuestra afirmación, entenderemos por política de nueva gobernanza aquella que no sólo ha dispuesto de una amplia participación ciudadana en su elaboración, sino que también creó un órgano o espacio de colaboración pública y privada con diferentes actores sociales con el objetivo de aprobar su elaboración y con el compromiso de desarrollar los proyectos en red o de forma cooperativa articulando recursos económicos y esfuerzos de trabajo voluntario para impulsar su realización. En esta dirección hemos identificado los siguientes políticas o planes: Plan Estratégico de Barcelona, posteriormente Plan Estratégico del Área Metropolitana de Barcelona; el Plan Integral que dio origen a la Asociación Barcelona por la Acción Social (ABAS) y más adelante al Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva (ACBI), que es motivo de la presente investigación; el Proyecto

Educativo de Ciudad; y el Plan Estratégico de Deportes. No se han analizado dos experiencias de éxito como los Pactos de Movilidad o el Pacto de Sostenibilidad por no prever, ni posteriormente realizar, los proyectos en red. Son experiencias de establecimiento de criterios que deben presidir las políticas públicas de las que se hace seguimiento y evaluación participada pero la coproducción de la implementación de los proyectos o acciones estratégicas o claves no está prevista, y es competencia de la administración.

Mención aparte merece el Plan Estratégico del Sector Cultural (PESC), que pretendía en un principio ser un plan de todas las entidades y empresas culturales promovido por el Ayuntamiento. Un Plan que, al igual que el Plan Estratégico de Barcelona, preveía órganos de dirección basados en la cooperación pública y privada. Pero no figura ningún compromiso público-privado en el documento final del Plan. Uno de sus responsables técnicos municipales, Sr. Carles Giner, ha señalado en una entrevista que, desde los primeros pasos en la andadura del Plan, éste fue un plan hecho, y posteriormente aprobado, por el Ayuntamiento, y participado por el sector cultural privado mercantil y por la iniciativa social no lucrativa. El PESC, pretendió poner la cultura en el centro de la estrategia de la ciudad puesto que se consideraba que había quedado marginada en el 2º Plan Estratégico de Barcelona, y también definir el modelo de industria cultural que, en un primer momento debía comprometerse todo el sector, y posteriormente quedó en el modelo que debía promover el Ayuntamiento. Por tanto, el PESC no puede definirse como una política de gobernanza, tal como aquí la hemos definido, lo que no significa, ni mucho menos, que sea un plan con unos contenidos muy claros y orientadores de la acción cultural en la ciudad. El segundo plan cultural aprobado en el 2006 y denominado: Plan Estratégico de la Cultura, ya desde su planteamiento inicial, fue un plan totalmente municipal.

Tampoco el Plan de Turismo de Barcelona 2010-2015 vigente hasta el 2015, porque en este caso, si bien cumple los criterios de órgano colegiado e impulsor de proyectos en coproducción pública y privada, el liderazgo no es del Ayuntamiento sino de una empresa público-privada, Barcelona Turisme, en que la Cámara de Comercio tiene la

mayoría del accionariado. Es decir, sería el ejemplo de gobernanza cooperativa típica de la época del gerencialismo, en que el Ayuntamiento deja de ser el actor principal y asume este rol la iniciativa privada. Este modelo tuvo un gran éxito en el despliegue de la promoción turística de la ciudad, que logró convertir a Barcelona en la 10ª ciudad más visitada del mundo en el 2014, pero al ser un plan gestionado²²⁰ por el sector empresarial turístico apoyado por el Ayuntamiento, no previó las inadecuaciones que el crecimiento de este sector produjo en la ciudad: gentrificación, masificación de flujos turísticos en barrios sin la preparación adecuada ante ruidos, movilidad intensiva, expulsión del comercio de barrio, desertización de zonas de la ciudad, entre otras, lo que provocó una amplia e intensa protesta ciudadana hacia la política turística.

En este capítulo se analizan las tres experiencias, antes señaladas, de políticas de gobernanza democrática, distintas al ACBI, para conocer las razones de su éxito inicial, y los obstáculos encontrados que les impidieron desarrollarse como políticas de nueva gobernanza o gobernanza relacional.

8.2. El Plan Estratégico Barcelona 2000

8.2.1. Introducción

Las políticas que hemos denominado de nueva gobernanza o gobernanza relacional se inician en el Ayuntamiento de Barcelona en plena transición del modo de gobernación burocrático-administrativo al modelo gerencial o del new public

²²⁰ Los contenidos del Plan si preveían una atención a los impactos económicos y ciudadanos del turismo, pero el desequilibrio en el impulso de los proyectos, llevó a los desequilibrios entre los flujos turísticos y la capacidad de integración de los mismos en la ciudad.

management. En el gobierno municipal predomina claramente su característica de proveedor y gestor y de servicios, y hasta el momento la gestión de los servicios a la ciudad respondía a un modelo de gobernación que optaba por querer modernizar la administración, pero con la denominación de la ciudad a organizar los Juegos Olímpicos de 1992, el Ayuntamiento opta por iniciar su etapa gerencial o de nueva gestión pública, optando por desconcentrar en organismos y empresas público-privadas, con mayoría de capital público, pero con un modo de gestión a imitación de la empresa mercantil la gestión de los principales proyectos urbanos. Se pretende que la administración imite a la empresa privada.

Son los tiempos en los que, en el ámbito económico y de la gestión pública, en EEUU y en Europa predomina la ideología neo-liberal con su revalorización del mercado y el rol de las empresas mercantiles por encima del papel de la administración pública. La influencia de la ideología neoliberal que en no pocas ciudades llevó a la reducción de los servicios públicos, en Barcelona, como se ha señalado en el anterior capítulo, sólo produjo un cambio en la gestión de los servicios y de los proyectos urbanos. En este ambiente de imitación de la empresa nace el Plan Estratégico de Barcelona 2000, dado que los planes estratégicos son una técnica empresarial utilizada por las empresas con gestión más innovadora en EEUU y la Comunidad Europea a partir de los años 70, y pasa a las administraciones públicas a finales de los años 70 y principios de los 80, sobre todo en Estado Unidos.

El Plan Estratégico concibió la ciudad como una empresa, que, como ésta, debía de ser competitiva y disponer de una estrategia para posicionarse en el sistema europeo y mundial de ciudades. Ahora bien, en la ciudad no es sólo el Ayuntamiento el actor de la misma, sino que hay un conjunto de actores que construyen la ciudad, es decir, entidades con capacidad para transformar u oponerse a la transformación de la ciudad. Por ello, el Plan Estratégico se concibe como un plan común a los principales actores de la ciudad.

El Plan Estratégico quiere aprovechar tanto las inversiones públicas de la ciudad como la proyección mundial por ser sede olímpica, para promover nuevas inversiones privadas y fomentar la colaboración público-privada. Hasta aquí una concepción puramente de new management.

Pero la modalidad de Barcelona es de resaltar. En efecto, experiencias anteriores de planes estratégicos de ciudades fueron San Francisco y Los Ángeles. La estrategia de San Francisco fue promovida por un grupo de empresarios, fundamentalmente del sector de la construcción quienes promovieron y asumieron la realización del Plan, que fue entregado y asumido por el Ayuntamiento de la ciudad. En los Ángeles el plan fue encargado a 85 personas, notables de la ciudad, de distinta procedencia. En ambos casos es la sociedad civil la que asume el protagonismo de la ciudad, y hace suyo un nuevo tipo de planificación urbana en detrimento de la administración pública. En el caso de Barcelona es el Ayuntamiento quién asume el liderazgo del plan y convoca a los actores urbanos a elaborar conjuntamente un plan en base al consenso de los objetivos estratégicos de la ciudad y sus principales proyectos. Todo el planteamiento de la nueva gestión pública tiene en el Ayuntamiento de Barcelona como característica, como veremos más adelante, la búsqueda de hacer de la administración pública más eficaz y eficiente, y no renunciar a la responsabilidad pública. El mismo Ayuntamiento realizó previamente su plan estratégico para la ciudad (el plan estratégico Barcelona 2000 podía considerarse de la ciudad) para poder dirigir en contenidos y liderar el proyecto futuro de ciudad²²¹.

²²¹ Ver Pascual Esteve, JM. "propuesta estratégica del Ayuntamiento de Barcelona" en VVAA Barcelona y el sistema urbano europeo (Barcelona, ed. Ayuntamiento, 1990).

8.2.2. Los objetivos del Plan Estratégico de Barcelona

El Plan Estratégico nace a finales de 1987, una vez designada la ciudad como organizadora de los Juegos Olímpicos de 1992. La preocupación del Ayuntamiento barcelonés era que Barcelona después del 92 no entrará en un declive económico. Los otros dos grandes eventos que se habían producido en la ciudad: La Exposición Universal de 1888, y la Exposición Internacional de 1929, al finalizar se inició una importante depresión en la ciudad. La mayoría de las instalaciones del recinto de Montjuic, en el que se celebró la Exposición del 29, quedaron en desuso para la ciudad. Se trataba de que la ciudad no sólo fijara su horizonte en el año 1992, sino más allá, y que las inversiones que se realizaran en el periodo 87-92, sirvieran como catapulta para orientar la ciudad hacia un futuro de progreso.

Las finalidades por las que se promovió el Plan Estratégico Barcelona 2000, fueron²²²:

- a. Orientar las inversiones que debían producirse en la ciudad, a raíz de los JJOO en base a un modelo productivo y social de futuro de la ciudad, que diera continuidad al progreso económico que se produciría por las inversiones públicas que acontecerían en la ciudad. En particular que permitieran que Barcelona fuera una ciudad europea importante y a tener en cuenta en el momento de constituirse el Acta Única Europea en 1993, que dio origen a la Unión Europea actual.
- b. Sumar a estas inversiones públicas las inversiones privadas en materia de tecnología, industria cultural, servicios avanzados, construcción etc., y también de las principales instituciones: puerto, aeropuerto, feria y universidades principalmente.

²²² Ver Pascual Esteve, JM, (coord.) "Barcelona ante el 2000" Cuaderno Central nº 15 de la Revista Barcelona Metrópolis Mediterránea, 1990. Pág. 66-128.

- c. Aprovechar la olimpiada para proyectar Barcelona como ciudad europea y mundial.

La operación se pone en marcha en julio de 1987, una vez conocida la denominación de Barcelona como sede olímpica, y el 25 de mayo de 1988 se constituye oficialmente el Comité Ejecutivo del Plan Estratégico de Barcelona.

8.2.3. La organización del Plan

El Plan nace, como es propio del entorno neo-liberal de la época, como una opción económica. A nivel de Ayuntamiento, la dirección política se asume por parte del Teniente de Alcalde de Economía y Hacienda, y las conversaciones iniciales se hacen sólo con actores económicos y empresariales de la ciudad: el Círculo de Economía, la Cámara de Comercio, Fomento del Trabajo (organización de defensa del empresariado), el Consorcio de la Zona franca, Feria de Barcelona, el Puerto Autónomo y la Universidad de Barcelona. Las fuertes críticas recibidas por parte del socio de gobierno del Partido Socialista, Iniciativa per Catalunya Verds (eco-socialistas) y de las propias filas del PSC, llevaron también a incorporar a los sindicatos mayoritarios Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores. Con ellos se constituyó, el 25 de mayo de 1988, el Comité Ejecutivo del Plan, Posteriormente se sumó la Mancomunidad de Municipios del Área metropolitana. Concibiéndose el plan como plan del municipio de Barcelona en el contexto del área metropolitana. Resalta que el Plan si bien no fue exclusivamente empresarial, si fue predominantemente económico, careciendo el comité ejecutivo de representación de entidades sociales, ni tampoco vecinales.

Posteriormente al Comité Ejecutivo, se creó el Consejo General del Plan (nótese que es un concepto propio de las empresas

mercantiles) formado inicialmente por 190 organizaciones la mayoría empresas.

A nivel de elaboración técnica, en un principio, ésta debía estar a cargo de la oficina de un Comisionado Municipal, pero antes de constituirse el Comité Ejecutivo, se nombró una oficina de coordinación externa, apoyada por la oficina del comisionado municipal, quitando protagonismo externo al Ayuntamiento.

El comité ejecutivo era el órgano director del plan, quién aprobaba el plan y se responsabilizaba colegiadamente de su elaboración, pero también de su impulso y seguimiento. El plan era una decisión colegiada y por consenso entre los principales actores de la ciudad, y no sólo del Ayuntamiento, lo que resultó una novedad en la ciudad.

A partir de esta estructura fija -Comité Ejecutivo y Consejo General- se crearon grupos de trabajo con la participación de los miembros del plan para elaborar el plan de trabajo.

8.2.4. Los Objetivos del Plan

La formulación del Plan fue la siguiente:

Objetivo General "Consolidar Barcelona como una metrópoli emprendedora europea, con incidencia sobre la macrorregión²²³ en la que geográficamente se sitúa; con calidad de vida moderna; socialmente equilibrada; y fuertemente arraigada en la

²²³ Por macrorregión el plan contemplaba dos tipos de territorios, por una parte el arco mediterráneo europeo situado entre Valencia y Milán, y por otra parte lo que se denominaba la C-6, territorio configurado por la influencia de las siguientes ciudades: Barcelona, Valencia, Zaragoza, Toulouse, Montpellier, y Palma de Mallorca.

cultura mediterránea". Este objetivo/visión general para la Barcelona post-olímpica tenía como principio básico el convertir a Barcelona una metrópolis direccional económica y cultural de la Europa mediterránea y con una economía con predominio de los servicios avanzados.

Las líneas estratégicas en las que debía asentarse el objetivo general o visión fueron²²⁴:

- Economía. Se trataba de hacer una ciudad con predominio de los servicios avanzados para que sirvieran de base para la modernización del conjunto de la economía, y para la atracción de sedes empresas e instituciones con un ámbito de actuación europeo y mediterráneo.
- Territorio. Fue una línea dedicada a las infraestructuras, tanto tecnológicas, como logísticas y de movilidad orientadas a promover y consolidar un posicionamiento europeo de vanguardia en el sistema urbano europeo. Pero también los proyectos relacionados con la sostenibilidad ambiental.
- Sociedad. La prioridad eran los temas de vivienda, puesto que ya preocupaba la escasez de la oferta de vivienda asequible, y los procesos de expulsión de jóvenes y clases populares de la ciudad. También los objetivos relacionados con la mejora de la educación y de la oferta cultural. Fue la línea con menores avances, una vez evaluado el plan.

La financiación del plan consiste fundamentalmente en la financiación de su estructura técnica y organizativa, puesto que la financiación de los proyectos era de los actores competenciales, en no pocos casos exteriores a la ciudad (Generalitat de Catalunya, Estado Español, Unión Europea, por entonces comunidad Europea) o de las empresas y entidades que se decidían a realizar las inversiones. Es decir, el Plan no tenía por sí mismo capacidad de inversión en los proyectos estratégicos de la ciudad, era un compromiso de inversión por parte de los actores involucrados, y una presión que se ejercía hacia los inversores externos, en especial las administraciones

²²⁴ Santacana, F. "Los objetivos del Plan Estratégico de Barcelona" en **VVAA Barcelona y el sistema urbano europeo**. (Barcelona. Ayuntamiento, 1990). Ver también el documento publicado por la asociación plan estratégico sobre el Plan Estratégico Barcelona 2000.

públicas, con la ventaja de que no era sólo el Ayuntamiento el que demandaba sino el conjunto de actores de la ciudad. La financiación de la estructura del plan si bien en su amplia mayoría (entre el 60 y 70%) procedía del Ayuntamiento, los miembros del comité ejecutivo pagaban una cuota anual ya sea monetaria, en el caso de los actores económicos, o en especie en el caso de los sindicatos y universidad.

8.2.5. El impulso y seguimiento

Resulta muy novedoso y notorio, desde la perspectiva de gobernanza de redes, el impulso y seguimiento del plan. Éste se organizó en diferentes Comisiones de Impulso y Seguimiento formadas a partir de los actores con mayor involucración o/y competencias en los diferentes objetivos y proyectos estratégicos, su objetivo era impulsar hacia actores externos, o seguir los compromisos internos de los propios actores. Sin duda era una organización en red, que tuvo entre otros impactos que el plan estratégico estuvo en el origen de los clústeres económicos más importantes que existen en la ciudad. Las comisiones de impulso y seguimiento eran la materialización del compromiso de los actores.

De estas comisiones también partió la evaluación de los distintos proyectos del plan.

8.2.6. Evaluación y Reprogramación

La evaluación se realizó poco después de la celebración de los JJOO, a tres niveles:

- Evaluación de los proyectos. Se trataba de valorar en qué fase se encontraba cada proyecto puntuando si había

superado cada una de las fases, hasta la plena ejecución del mismo, que el proyecto se consideraba que estaba realizado en un 100%. Los proyectos se dividieron en las siguientes fases: Formulación, identificación de actores, si se disponía de presupuesto para los proyectos, si se había iniciado la inversión, si el proyecto estaba completado. El nivel de realización del plan se acercaba al 80%. La evaluación de los proyectos fue realizada por los grupos de impulso y seguimiento, y fue la evaluación que se presentó a la asamblea.

- Evaluación de la situación de la ciudad. Trataba de identificar la situación de la ciudad antes y después del plan, para conocer si la ciudad había tenido un desarrollo en la dirección de la visión u objetivo general que señalaba el Plan. Se encargó a unos estudiosos externos, pero el estudio careció de indicadores comparativos mensurables.
- Evaluación del entorno. Es decir, se trataba de conocer cómo había evolucionado la situación del entorno que condiciona el funcionamiento de la ciudad pero que no es controlable desde los actores de la misma. Se encargó también externamente y tampoco dispuso de indicadores comparables.

Era evidente para todos los participantes que la ciudad había evolucionado en la dirección que marcaba el Plan por una serie de hechos:

- La ciudad había cambiado su configuración física, y se habían realizado los grandes proyectos y equipamientos contemplados en el Plan General Metropolitano aprobado en 1974, pero también las inversiones en tecnologías de la información y ampliaciones aeroportuarias, portuarias, comerciales y feriales previstas en el Plan Estratégico. Barcelona efectivamente se había abierto al mar.
- Barcelona se había puesto en el mapa del mundo, por el éxito de los JJOO y su organización público-privada y el compromiso voluntario y colaborador de la ciudadanía.
- Barcelona, como ciudad española, entraba en el acta única, en el libre mercado de la UE, siendo una de las primeras ciudades europeas preferidas para invertir, para residir y para visitar²²⁵.

²²⁵ Ver los estudios de ranking de ciudades encargados por la empresa Barcelona Activa desde el 92 al 2000.

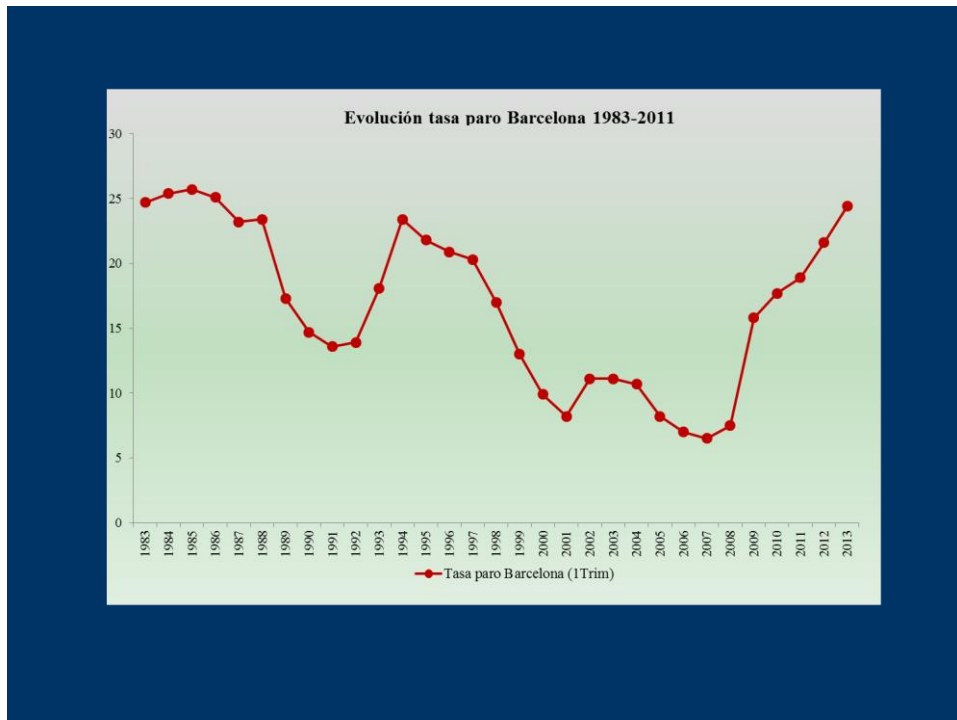
- La ciudad se había transformado de ciudad industrial con declive de la industria en ciudad de servicios y en especial de servicios avanzados.
- Los objetivos de cohesión social no se evaluaron con precisión, pero, sin duda, constituyeron el gran déficit en la evolución de la ciudad²²⁶. No obstante, se transformó el problemático barrio del Raval de gueto en barrio popular de nueva centralidad cultural y universitaria, y futuro espacio de atracción de equipamientos turísticos.

Pero quizás lo más llamativo es que en 1993 se inició la crisis coyuntural de las punto.com. Al igual que en los eventos internacionales anteriores, al finalizar los mismos Barcelona estuvo sometida a una crisis que, como se ha señalado, se quería evitar con el plan. La crisis vino igualmente porque no dependía de la ciudad, pero sus efectos fueron mucho menores que en otras ciudades, y una vez finalizó Barcelona tuvo un progreso urbano y económico muy superior al pasado, abriéndose además un nuevo sector económico en la ciudad: el sector turístico. Es importante observar el desarrollo comparado de Barcelona y Sevilla, las dos grandes ciudades españolas que tuvieron sendos eventos internacionales.

Barcelona, como indican los cuadros²²⁷ que siguen, tuvo un descenso del desempleo muy notable, a excepción, del año de la crisis 93-94, y se recuperó notablemente y de manera progresiva hasta el inicio de la crisis de 2008 en que el desempleo volvió a crecer.

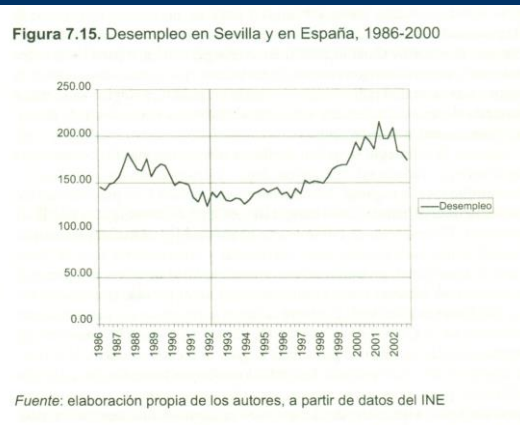
²²⁶ Delgado, M. **La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del modelo de Barcelona** (Barcelona, ed. Catarata, 2007). Ver también: Capel, H. **El modelo Barcelona: un examen crítico** (Barcelona, ed. Serbal, 2005)

²²⁷ Los datos de Sevilla han sido extraídos de A. Rodríguez-Ponsa y Tomaney, J. **El desarrollo local y regional** (Valencia, Universidad de Valencia, 2011). Los de Barcelona son elaboración propia, a partir de fuentes primarias.

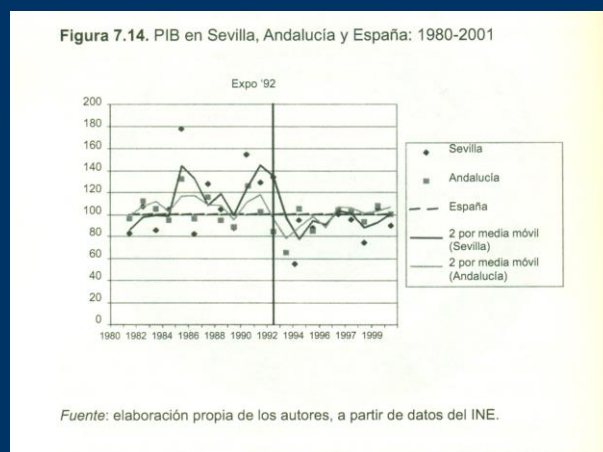


Por el contrario, en el caso de Sevilla, después de la exposición universal, la ciudad entra en una gran depresión. Una depresión que le sitúa, en relación de los niveles de desempleo, por encima de la situación inicial antes de las inversiones públicas de la

Exposición Universal. Por otra parte, el PIB cae por debajo de la media de España y de la Comunidad de Andalucía. Sevilla, es el ejemplo de finales del siglo XX de las crisis post-evento que acontecieron en Barcelona después de las exposiciones de 1888, y 1929. Sevilla fue el ejemplo de lo que Barcelona quiso evitar.



Extraído del libro "Desarrollo Local y Regional". A. Pike, A. Rodríguez-Pose y J. Tomaney. Cátedra de Geografía Humana. Universidad de Valencia, 2011



Extraído del libro "Desarrollo Local y Regional". A. Pike, A. Rodríguez-Pose y J. Tomaney. Cátedra de Geografía Humana. Universidad de Valencia, 2011

Las grandes diferencias entre Barcelona y Sevilla fueron que, en nuestra ciudad, ya se disponía de una estrategia previa, el Plan Metropolitano del 94 y posteriormente el Plan Estratégico, que finalizó su elaboración en 1989, con lo que las inversiones sirvieron para realizar la estrategia general de la ciudad. En cambio, en Sevilla se hizo un plan de urbanismo "ad-hoc" para legalizar la ubicación de la Exposición, y no disponía de una estrategia de futuro para la ciudad que no llegó hasta el 2002 con la aprobación de su Plan Estratégico Sevilla 2010.

Es de señalar que, en Sevilla en el 92, al igual que Barcelona en el 1888 y en el 29, el evento lo organizó el gobierno español teniendo el Ayuntamiento un papel secundario. En cambio, en los JJOO, el Ayuntamiento tuvo el principal papel promotor y fue el principal protagonista en la gestión del proyecto en la ciudad.

Ahora bien, que la ciudad hubiera cumplido las finalidades por las que se creó el plan, no es lo mismo que decir que fue gracias al mismo Plan Estratégico o bien fueron otros factores. La situación es lo suficientemente compleja e interdependiente que no nos permite decir hasta qué punto intervino o no el Plan. Está claro que la gestión del proyecto olímpico, en su totalidad, es el factor explicativo del cambio urbano barcelonés. Hay que señalar que la gestión del proyecto olímpico en su globalidad es una gestión clara de gobernanza relacional, el primer gran ejemplo a nivel europeo, dado que cumple las tres principales características que lo identifican:

- Gestión pública y privada del proyecto.
- Liderazgo público.
- Participación ciudadana en la programación.
- Compromiso de la ciudadanía en el proyecto, en muchas dimensiones, pero especialmente el voluntariado olímpico.

Fue una operación de gobernanza relacional sin saberlo. Al igual que el Plan Estratégico se inició como una gestión de new management pero se transformó en nueva gobernanza²²⁸.

¿Puede identificarse el papel del plan estratégico en el proyecto de transformación de la ciudad? Considero que el Plan tuvo una serie de aportaciones que parecen poco discutibles:

- Aportó específicamente la concepción de que la ciudad tenía un futuro más allá de los juegos. Es más, los juegos eran una oportunidad para lograr un modelo de ciudad.
- Esta idea la socializó entre los principales actores económicos e institucionales de la ciudad.
- El tipo de reflexión y organización de redes favoreció la creación de importantes clústeres económicos en la ciudad, como: Barcelona Turismo, Barcelona Centro logístico, ...
- El plan fue la mesa donde se logró el diálogo y el acuerdo sobre proyectos estructurantes con gran conflictividad entre los actores de la ciudad: la ampliación del parque industrial de la zona franca y desvío del río Llobregat, la ampliación y configuración del puerto, y posteriormente la nueva creación del área metropolitana, entre otros importantes.
- La proyección del plan estratégico como instrumento de gobernanza para una multitud de ciudades españolas, de América Latina (a través del CIDEU, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), Europa y más tarde en el litoral sur del mediterráneo (Red de Ciudades Mediterráneas o Med Cites)

8.2.7. ¿El Plan Estratégico Barcelona 2000, fue una política de nueva gobernanza?

En coherencia con el concepto de gobernanza utilizado en el capítulo dedicado al sistema conceptual, claramente el Plan Estratégico responde al concepto de gobernanza dado que:

²²⁸ Ver Pascual Esteve, JM. **Los planes estratégicos como instrumentos de gobernanza democrática** (Barcelona, ed. Diputación de Barcelona, 2007)

- Concibió la ciudad como un conjunto de interacciones entre actores y sectores de la ciudadanía.
- Impulsó la gestión relacional o de redes.
- Promovió la participación ciudadana, aunque centrada en los grandes actores y el mercado fundamentalmente.
- Respondió a los principios de transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, en sus reuniones anuales con los asociados.

No obstante, no puede calificarse específicamente como de gobernanza democrática o nueva gobernanza pública, por las siguientes razones:

- Fue una organización corporativa faltando en su comité ejecutivo actores no sociales, no relacionados con el mercado como son las organizaciones empresariales y las sindicales. No participaron ni la federación de vecinos, ni representantes del tercer sector social, ni tampoco de la economía social, ni representación de movimientos sociales. En este sentido el Plan tuvo, y tiene, un fuerte déficit democrático. Responde a una concepción corporativa de la gobernanza que ha sido fuertemente criticada en capítulos anteriores.
- Tampoco promovió la involucración ciudadana. El compromiso ciudadano en los proyectos de ciudad, en cambio, como hemos señalado, sí lo desarrolló el proyecto global de los JJOO.
- En ninguna de sus líneas estratégicas promovió la institucionalidad democrática de la administración pública, y en particular del Ayuntamiento. El papel de la institución no es relevante, puesto que en buena medida respondió al entorno ideológico de la época: el neoliberalismo y su revalorización del mercado.

En conclusión, el plan estratégico se inició como una política de new management pero pronto varió hacia la gobernanza de redes pero con un carácter corporativo y con importantes déficits

democráticos, al priorizar a los grandes actores del mercado, sobre los actores sociales de la sociedad civil.

8.2.8. ¿Cómo evolucionó el Plan Estratégico?

A partir de 1992, época en la que predomina la política de la nueva gestión pública en el Ayuntamiento, el Plan Estratégico va perdiendo paulatinamente su carácter de gobernanza de redes para convertirse progresivamente en un promotor y socializador de objetivos generales para la ciudad para que ésta continúe afrontando los retos de competitividad en el sistema de ciudades, que aparecen más como competitivas que cooperativas.

El Plan Estratégico, una vez evaluado se dio por finiquitado, y se inició el 2º Plan Estratégico, y luego un tercero, hasta convertirse en Plan Estratégico Metropolitano. La estructura organizativa no varió, sólo se incorporaron la Diputación de Barcelona, la mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana y el Aeropuerto hasta el Plan Estratégico metropolitano. Con el plan metropolitano se creó un nuevo nivel asesor, un comité territorial metropolitano que incorporó a representantes de todos los ayuntamientos metropolitanos. También se creó un comité rector como órgano de gobierno y administración que agrupó a miembros fundadores y representantes de la comisión ejecutiva, una representación de alcaldes y alcaldesas metropolitanos, junto con una representación de los consejos comárcales. A los actores económicos se le añadieron los actores políticos pero el Plan continúa con el déficit democrático anteriormente señalado.

En toda su historia el Plan ha sabido generar importantes objetivos generales y motivadores para la ciudad. Los temas estratégicos que ha promovido son:

- Ciudad de la economía internacional 1994-1998, fue el objetivo del 2º Plan. Se priorizaron más los aspectos económicos vinculados a mejorar la integración de Barcelona en la globalización económica.
- Ciudad del Conocimiento 1999-2002. Un lema, en su época innovador, para promover la ciudad a la economía y sociedad digital. Se avanzó a las Smart Cities de la primera década del siglo XXI

- Ciudad Metropolitana 2003-2009. Se inicia el PEMB y se demuestra que los municipios metropolitanos y los grandes actores metropolitanos pueden ponerse de acuerdo en los grandes objetivos estratégicos, lo que sin duda favorece la nueva institucionalización del área metropolitana.

- Visión de Ciudad 2010-20???. El Plan deja de ser propiamente plan para promover una visión general de ciudad, coincide con el cambio en la alcaldía del Ayuntamiento. El PSC, cede la alcaldía a CIU.

Después del éxito del Plan Estratégico Barcelona 2000, el comité ejecutivo decide continuar con la misma estructura, a pesar del gran cambio urbano que se produjo, y fortaleció más sus mensajes económicos. El 2º Plan no crea grupos de impulso y seguimiento, y tampoco se evalúa. Lo mismo con el tercer plan en donde predomina más la faceta de comunicación de mensajes sobre los retos que debe afrontar la ciudad, que el desarrollo de proyectos en red. El Plan Estratégico pierde peso como política de gobernanza.

El paso al ámbito metropolitano permite dar una sensación de innovación y, como hemos comentado, contribuye a un nuevo éxito que es la nueva organización institucional del área metropolitana. Este plan tampoco genera redes para impulsar los proyectos, ni tampoco se evalúa pasando directamente a la elaboración de una nueva visión en el mandato del alcalde Hereu. La visión finaliza a menos de un año del inicio de la campaña electoral. En las elecciones gana Xavier Trias, que

siendo alcalde de Barcelona, institución líder y principal financiadora del Plan, no tiene mayoría suficiente a nivel metropolitano. Continúa presidiendo el Plan, pero cede la presidencia del comité ejecutivo a un edil de Barcelona del PSC. Este hecho desvincula totalmente el Plan del Ayuntamiento de Barcelona, y deja de constituir un referente estratégico, y se convierte en un espacio para la organización de seminarios y encargo de estudios.

En el primer año de mandato, el gobierno de Ada Colau no ha mostrado gran interés en el tema, si bien actualmente se ha nombrado director a un buen especialista en planificación estratégica urbana, Oriol Estela, y se ha nombrado referente a la Teniente de Alcalde de ecología urbana del Ayuntamiento, Janet Sanz, con lo que puede finalizar la crisis de liderazgo, y el plan puede optar por desarrollar la estrategia metropolitana como una política de nueva gobernanza.

8.2.9. Las razones del declive del Plan Estratégico

De la participación como director adjunto al comisionado del Ayuntamiento que tuve en el Plan Estratégico 88-92; y del estudio y del seguimiento que como experto en planificación he realizado del Plan; y de las conversaciones y entrevistas en profundidad con el que fue coordinador adjunto de todos los planes estratégicos y también de la visión, Joan Campreciós; señalo, sin orden de importancia, las principales razones que hicieron pasar del éxito del primer plan a su actual etapa de declive:

- En primer lugar, la falta de liderazgo que se produjo a partir del año 2011, con la entrega de la presidencia del comité ejecutivo a un edil de la oposición. Fue demostrativo del

poco interés del plan por parte de la primera autoridad de la ciudad y metropolitana.

- El abandono de la construcción de clústeres económicos y del desarrollo de proyectos en redes de cooperación entre actores, que empezó a notarse a partir del segundo plan y que se evidenció notablemente en el tercer plan. Ello le dificultó jugar un papel de referencia entre los actores de la ciudad.
- La desvinculación con las políticas del Ayuntamiento. La creación de la Asociación Plan Estratégico, como entidad de la sociedad civil, que en un principio facilitó el encuentro entre actores, posteriormente a partir del 2º y 3º plan se debilitaron los vínculos con el Ayuntamiento de Barcelona a pesar de estar presidida por el alcalde, y un teniente de alcalde fuera el presidente del comité ejecutivo. Estos directivos, al contrario que P. Maragall y J. Raventós que fueron los creadores del Plan, así como tampoco los otros alcaldes, no tuvieron el mismo interés, y la oficina del comisionado del Ayuntamiento que hacía de puente entre éste y la Asociación se disolvió con el primer plan. El Plan Estratégico fue un marco de referencia muy débil en la elaboración de las políticas de la institución líder del plan.
- Desvinculación del poder político urbano. El hecho de pasar a ser plan metropolitano tuvo como contrapartida un mayor alejamiento de los centros de poder. El Área Metropolitana es una institución políticamente débil, y gestora de servicios sin una faceta de promover políticas metropolitanas. La elaboración y gestión de políticas locales es directamente de los ayuntamientos. Una estrategia alejada de los centros de decisión, deja de ser una estrategia para convertirse en un estudio o una política de comunicación.
- Una organización cerrada ante la eclosión de nuevos actores. La aparición de nuevos actores en el mundo social como el tercer sector y nuevos movimientos sociales sobre la vivienda, la pobreza energética, el cambio climático, la oposición al turismo, obligaban al plan a abrirse a los nuevos actores y finalizar su etapa de gobernanza corporativa y de mercado. Por otro lado, debía ampliar y transformar los

mecanismos de participación ciudadana, con los actuales los sólo llega a los sectores tradicionales y consolidados.

En definitiva, el Plan estratégico 1988-1992 no evolucionó hacia una gobernanza democrática sino, por el contrario, dio importantes pasos atrás en relación a la gestión de las interdependencias entre actores y su peso específico en la ciudad.

No obstante, el éxito del primer plan aún está presente, así como las aportaciones realizadas por los diferentes planes en todas sus etapas. Es por ello que se encuentra en un declive que puede ser reversible. El nuevo equipo municipal puede liderar un cambio de estrategia hacia una política de nueva gobernanza metropolitana en el área metropolitana de Barcelona.

8.3.El Proyecto Educativo de Ciudad 1999

8.3.1. Contexto

En diciembre de 1997 el Ayuntamiento aprobó la propuesta del Proyecto Educativo de Ciudad (PEC). Es la época en que emerge la ciudad del conocimiento, y Barcelona empieza a prepararse para elaborar un nuevo plan estratégico con el objetivo de conseguir ser una ciudad avanzada en la sociedad del conocimiento. La importancia de la educación sobresa aún más al considerarse ésta la llave para el conocimiento y la convivencia ciudadana.

Es en la época en que la UNESCO había propuesto tres importantes objetivos para la educación: "aprender a conocer", "aprender ser" y "aprender a aprender". Tres objetivos

completamente relacionados para que la ciudad que los aplique pueda jugar un papel importante en una ciudad del conocimiento impregnada de valores de autonomía personal y convivencia y cohesión social.

En Barcelona, en noviembre del año 1990, se había celebrado el I Congreso Mundial de Ciudades Educadoras, y se había creado una red mundial en que Barcelona, además, tenía la secretaria. Si Barcelona tenía la secretaria y el compromiso de hacer de la ciudad una ciudad educadora: ¿Por qué un nuevo proyecto educativo de ciudad? En opinión de las personas que lo promovían el planteamiento de ciudad educadora consistía en que la ciudad ayudara y colaborara a la escuela pública en sus tareas. El PEC tenía que implicar a todas las áreas del Ayuntamiento en realizar sus propias tareas educativas, puesto que la educación va más allá de la formación, es también promoción y difusión de conocimientos y es transmisora de valores. En este sentido todas las áreas: urbanismo, movilidad, seguridad, servicios sociales, deportes, y por supuesto cultura, son productoras de educación. Por otra parte, la educación no es sólo un tema de los actores públicos (si de responsabilidad pública) sino también de los privados y de la iniciativa social. Es en estos dos sentidos que la educación es un tema de toda la ciudad. El PEC tenía por finalidad definir unos objetivos, unos programas y proyectos compartidos que fueran desarrollados complementaria y coordinadamente.

En la presentación del documento del PEC se dice con claridad: "El PEC es, sobre todo, un proceso dirigido a determinar las opciones que han de orientar las actuaciones en materia educativa, y requiere, por tanto, llegar a acuerdos. Acuerdos entorno al modelo que ha de articular la relación entre educación, la sociedad, y las finalidades de la acción educativa que conjuntamente nos proponemos realizar".

El PEC, era claramente un proyecto de gobernanza relacional, en tiempos de predominio del gerencialismo como modo de

gobernación del Ayuntamiento, centrado en la eficiencia de la gestión con criterios empresariales de servicios y equipamientos municipales.

La elaboración del PEC pudo llevarse a cabo, no sólo por su adecuación al contexto estratégico de la ciudad, sino de manera especial por el liderazgo político. La teniente de alcalde que lo lideraba, la Sra. Eulalia Vintró, era la líder del partido Iniciativa por Catalunya, necesario al alcalde socialista Joan Clos para tener mayoría en el Pleno del Ayuntamiento. Por otra parte, la Sra. Vintró era una persona muy reconocida en el mundo de la educación, poseedora de la Gran Cruz de Alfonso X El Sabio por su contribución a la educación en la transición política española, y consiguió un gran apoyo del mundo educativo a su proyecto.

El PEC finalizó su elaboración. y fue aprobado por El Consejo Directivo el 25 de febrero de 1999. Inició entonces una serie de presentaciones públicas a los diferentes órganos del PEC y a los agentes educativos de la ciudad, hasta el 25 de marzo de 1999. El mes de abril se presentó el PEC en un macro-congreso internacional, en el que participaron más de 2000 profesionales. El 13 de junio se celebran las elecciones municipales, a las que no se presenta la Sra. Vintró que llevaba cuatro mandatos (16 años) como concejal y teniente de alcalde. El Consejo Directivo del PEC, no hay constancia de que volviera a reunirse, el PEC continuo con sus siglas, pero con objetivos muy reducidos y con una escasa participación ciudadana, y lo que es más importante, con un mínimo impacto en la política educativa de la ciudad. El PEC no llegó a formular su etapa de gestión de proyectos en red.

Veamos más en detalle lo que fue el PEC y la amplia participación e impacto que tuvo su elaboración, antes de entrar en identificar las variables que llevaron a que dejara de ser un proyecto de gobernanza antes de que pudiera implementarse.

8.3.2. Organización y Contenidos del PEC

La organización del PEC constaba de:

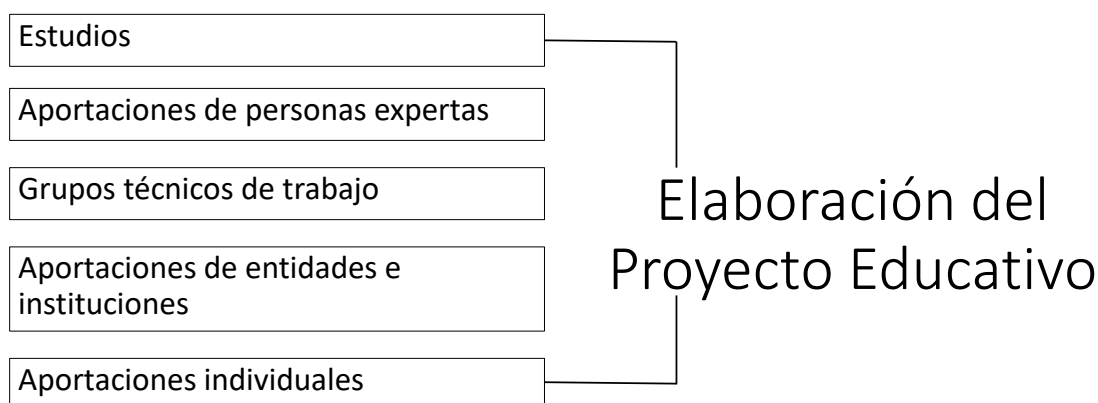
- 1) EL Consejo Directivo se constituyó el 25 de enero de 1998 y era el órgano que lideraba el proyecto. Estaba, bajo la presidencia del Ayuntamiento de la teniente de alcalde Sra, Eulàlia Vintró, formado por 27 personas que correspondían a las 3 administraciones públicas territoriales: Generalitat, Diputación y Ayuntamiento, las principales organizaciones privadas de la enseñanza, la universidad de Barcelona, los sindicatos mayoritarios, el plan Estratégico de Barcelona, las entidades de madres y padres de alumnos, y el área de administración pública y hacienda del Ayuntamiento. Era claramente un órgano que agrupaba a todos los actores con mayor influencia en el campo de la educación.
- 2) El Consejo Asesor, formado por 187 personas y en que estaban todas las organizaciones de actores y agentes de la ciudad más personas expertas, era un equivalente al Consejo General del Plan Estratégico de Barcelona. Sus miembros formaban parte de los grupos técnicos de trabajo y deliberaban y validaban las decisiones del Consejo Directivo. Se formó en mayo de 1998.
- 3) Los grupos técnicos de trabajo, de los que emergió tanto las síntesis del diagnóstico como las primeras propuestas de líneas estratégicas, estaban formados por personas expertas y por representantes de los actores educativos, culturales, sociales y urbanísticos de la sociedad civil y de las administraciones. En total participaron 306 personas en 14 grupos que se organizaron en diferentes temáticas consideradas estratégicas por el Consejo directivo.

Los contenidos del Plan se agruparon en una opción o modelo educativo, en el sentido de la educación antes señalado, y 6 líneas estratégicas o caminos para realizar la opción o modelo educativo para Barcelona. Cada línea de actuación contenía criterios de actuación que debían presidir la acción de todos los actores con incidencia en la educación de la ciudad, y propuestas

de actuación a desarrollar. En total se establecieron 37 criterios de actuación y 78 propuestas de actuación.

Para la elaboración del PEC se realizaron 8 estudios e investigaciones. 28 personas expertas de diferentes ámbitos: economía, sociología, antropología, ecología, urbanismo, seguridad, etc., hicieron sus aportaciones por escrito. Además, se hicieron 29 entrevistas en profundidad a los principales actores de la ciudad con impacto en la educación, buena parte de ellos miembros del consejo Directivo. También se realizaron debates por los diez distritos de la ciudad, dirigidos a las entidades y a las escuelas de dichos territorios.

La elaboración del PEC siguió el siguiente esquema:



El soporte técnico y de gestión para organizar el proceso y sintetizar los contenidos se llevó a cabo por parte de un equipo de gestión formado por 10 personas.

Se facilitan todos estos datos para proporcionar y visionar la amplitud de la operación PEC. Y también su intensidad, porque toda esta amplitud de contenidos, participación y colaboración ciudadana se hizo en un tiempo récord de 17 meses: el tiempo

que va desde la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento en diciembre de 1997, hasta su presentación pública en el Congreso de abril de 1999, dos meses antes de la celebración de elecciones municipales.

8.3.3. El compromiso fallido de la implementación del PEC

En el Consejo Directivo de febrero de 1999 donde se aprueba el PEC, todos los actores del mismo firman un compromiso de actuación, en el que se señalan 5 puntos:

- Asumir todos los criterios de actuación del PEC.
- Elaborar un Plan de Actuación para convertir las propuestas del PEC en proyectos ejecutivos.
- Coordinar los procesos de impulso y seguimiento de la ejecución del PEC.
- Realizar en la medida de los recursos y competencias (en la declaración se dice de nuestros recursos y competencias, entendiendo que eran de todos los actores) los esfuerzos necesarios para ejecutar los proyectos.
- Convocar con periodicidad el Consejo Asesor del PEC para dar cuenta de la evolución del PEC.

No obstante, después de las elecciones de junio, en que la líder del proceso dejó su representación en el Ayuntamiento y la directora de los servicios educativos del Instituto de Educación del Ayuntamiento, Sra. Carme Gómez-Granell, responsable del

equipo de gestión del PEC se trasladó a otras competencias, la situación cambió sustancialmente dejando el PEC de ser el referente en la acción educativa de la ciudad y desnaturalizándose así como política de nueva gobernanza.

La nueva responsable política del PEC, Sra. Marina Subirats, independiente en las listas del Partido Socialista y persona reconocida por sus trabajos en sociología de la educación, asumió el PEC, pero lo vació de contenido. En su opinión, el PEC era demasiado ambicioso en sus objetivos educativos y transversales que tenían una formulación demasiado generalista. Como se ha señalado, uno de los compromisos del Consejo Directivo era elaborar un Plan de Actuación para convertir las propuestas en proyectos ejecutivos, lo que muestra que efectivamente el consejo era consciente de la falta de concreción, que quería enmendar, pero no llegó a tiempo de realizarlo. La nueva dirección política convirtió el PEC en el desarrollo de proyectos concretos, sencillos de ejecutar y viables. De hecho, reconvirtió el PEC en un órgano asesor del Ayuntamiento para realizar proyectos de Ciudad Educadora. Es decir, proyectos de apoyo a la acción de las escuelas municipales. La importante participación e impacto ciudadano del proceso de elaboración del PEC seguramente impidió que fuera abolido, pero lentamente se inició una política de "reconstrucción" del PEC de política de gobernanza de redes en un espacio de asesoramiento, no un Plan propiamente dicho, a las políticas educativas municipales.

El cambio político significó la reconversión de una política de gobernanza relacional en una política educativa de la nueva gestión pública. Dado que el criterio prioritario era la eficiencia en el desarrollo de los proyectos, más que su impacto ciudadano, y dejó de ser un proyecto compartido y coproducido, para ser un proyecto del Ayuntamiento que cuenta con el asesoramiento de las entidades educativas de la ciudad.

Buena prueba de la evolución es cómo quedó el PEC en el año 2015. En su Plan de Acción 2012-2015, el PEC se define como: "Una plataforma estable de participación y trabajo que reúne los agentes educativos y sociales de diversos ámbitos territoriales de la ciudad y de diferentes espacios de intervención educativa".

"Los objetivos del PEC son:

- Generar espacios para el debate y la reflexión.
- Ofrecer espacios para la socialización del conocimiento entre todos los participantes que trabajan en y por la educación de la ciudad.
- Facilitar el acceso a la información y generar nuevas propuestas y acceder a recursos formativos.
- Aportar elemento que incidan en la acción educativa municipal."

Es decir, un planteamiento participativo propio de la nueva gestión pública, en el que se han abandonado todas las características de política de nueva gobernanza pública: estrategia compartida y de coproducción de proyectos.

En consecuencia, en la organización del PEC sobraba el Consejo Directivo que fue abolido a base de no reunirlo. En el 2015 es el Instituto Municipal de Educación (IMEB) quién lidera y gestiona directamente. La organización del PEC quedó reducida a:

- Un consejo asesor con personas procedentes de universidades, fundaciones y otras instituciones de la ciudad vinculadas su acción educativa, cuyas funciones se reducen a:
 - o "Aportar conocimiento sobre los respectivos ámbitos de dedicación.
 - o Sugerir líneas de trabajo para jornadas y diálogos.
 - o Contribuir a participar en las actividades del PEC (jornadas, diálogos, etc.).

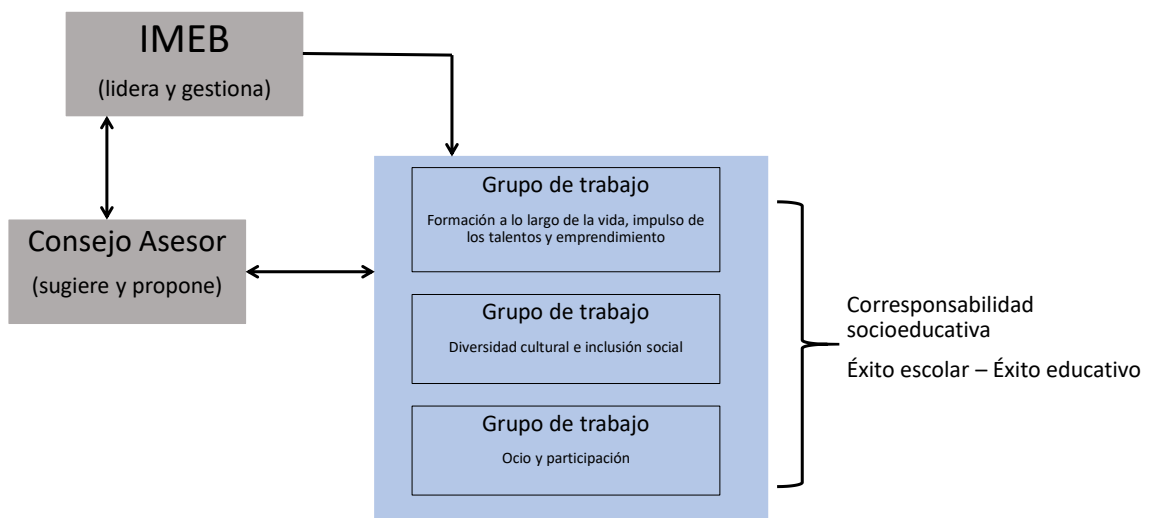
- Proponer (se supone al Ayuntamiento) elementos para el diagnóstico de la educación en Barcelona y apuntar líneas de acción.”

- Tres Grupos de Trabajo con los siguientes temas:

- Formación a lo largo de la vida.
- Diversidad cultural e inclusión social.
- Ocio y participación.

Proyecto Educativo de Ciudad Barcelona
Plan de acción 2012-2015

Organigrama



8.3.4. ¿Por qué se desnaturalizó el PEC? Algunas enseñanzas

El PEC, como política innovadora de gobernanza relacional, pudo elaborarse en el marco de un sistema de gobierno en el que el modo de gobernación dominante era el gerencialismo o nueva gestión pública, debido a:

- Un liderazgo político claro con una importante legitimidad en el sector.
- Unos muy importantes recursos invertidos con una buena gestión que logro movilizar a un gran número de actores educativos de la ciudad.
- Un mensaje innovador atractivo y que fue ampliamente secundado por los actores educativos, al buscar la corresponsabilidad en la formulación de los contenidos, y la cooperación y articulación de recursos para el desarrollo de proyectos. Los buenos contenidos de los documentos, socialmente reconocidos, reforzaba la implicación de los participantes en el proceso.
- La participación de las entidades y actores educativos como corresponsables del PEC, hecho que se ha señalado por sus participantes como un atractivo para implicarse en la operación.

Pero, dado el impacto ciudadano que tuvo y la amplia participación y el compromiso escrito del Consejo Directivo, fue desnaturalizado, aunque no abolido, con facilidad, y sin resistencias notables por parte de las entidades comprometidas en el PEC, dado que no había sido suficientemente asimilado.

Las razones encontradas, en las entrevistas realizadas y en las actas de las últimas reuniones del Consejo Directivo a las que, además, pude asistir como miembro externo del equipo técnico de gestión del PEC, son las siguientes:

- La sustitución del liderazgo político. Si bien en el área educativa entró una persona procedente de un partido de la misma coalición de gobierno, la nueva responsable política representaba una sensibilidad educativa distinta; era más partidaria del proceso de Ciudades Educadoras que no de los Proyectos Educativos de Ciudad y se situaba mucho más cerca de la nueva gestión pública adaptada por el alcalde Joan Clos. Por otro lado, la relación personal entre las dos responsables tampoco pasaba por un buen momento. Ocurrió lo que tantas veces ha explicado el profesor A.

García Nieto en la organización del desgobierno²²⁹: los nuevos directivos públicos tienden a considerar que el anterior lo hizo mal o que su gestión se considera altamente mejorable. Como se ha señalado, la importante participación ciudadana y la magnitud del proyecto impidieron su abandono, pero sí se canalizó hacia una lenta agonía.

- La buena predisposición de los actores en el PEC quedó obstaculizada por la falta de asimilación del proceso. En efecto, desde la constitución del Consejo Directivo hasta el congreso de presentación del PEC transcurrieron sólo 16 meses de trabajo técnico y de gestión muy intensa y compleja que dificultó su asimilación, que requiere tiempo por su complejidad y novedad, por los actores. Estos, los actores, definieron colectivamente los objetivos, pero no pudieron priorizar ni concretar los proyectos, ni mucho menos acordar una estructura para el impulso y seguimiento. Esto facilitó la reconducción del proceso, al no hacerse evidente la oposición de las entidades de los Consejos Directivo y Asesor a la reconducción.
- La cercanía de las elecciones. Desde el Congreso de abril al inicio en mayo de la campaña electoral, pasó muy poco tiempo, lo que sembró la sospecha de haber sido una operación política, a pesar de que la Sra. Vintro no se presentara. Algunos miembros del Consejo Directivo, como reflejan las actas de las dos reuniones²³⁰ posteriores al congreso, mostraron su preocupación en relación tanto a la cercanía del congreso de presentación del PEC y el inicio de la campaña electoral, como a la posibilidad que, según el resultado de las elecciones, el proceso de concreción de proyectos y su impulso quedara cortado. Preocupación real, y anticipadora, debido a que no había existido un trabajo de búsqueda de compromiso con los representantes de los partidos políticos con previsible representación al futuro Consejo Plenario del Ayuntamiento.
- No se había creado una estructura municipal específica que diera continuidad al proceso ni tampoco, como en el Plan Estratégico de Barcelona o el Plan Integral de Servicios Sociales, una asociación externa para impulsar y

²²⁹ García Nieto, A. **La organización del desgobierno** (Barcelona, ed. Ariel, 1993)

²³⁰ Acta de los días 14 y 28 de mayo de 1999.

reprogramar la estrategia. La reconducción interna fue sin duda mucho más sencilla al no haber existido estas estructuras de continuidad de las políticas de innovación en la organización institucional de los actores de las políticas.

De ahí que surja una aparente paradoja: Los procesos de innovación organizativa, que son procesos sociales, necesitan de una continuidad temporal suficiente para poder ser asimilados y en consecuencia realizados. Innovación y cambio organizativo rápido parecen no ser conciliables.

Por las entrevistas realizadas, los responsables actuales del PEC reconocen que el espacio de participación existente no tiene nada que ver con el proceso que lo originó, y señalan que los participantes en el actual PEC tienen también claro que es una opinión compartida con las entidades y profesionales que participan en el espacio PEC. Quizás es esta conciencia ciudadana la que fue recogida en el programa electoral de "Barcelona En Comú" de revitalizar el PEC. En este sentido, en la primavera de 2016, se aprobó en el Pleno del Ayuntamiento una medida de gobierno destinada a revitalizar el PEC y resituarlo en el proceso de coproducción ciudadana de la educación de la ciudad.

Es importante retener, en este sentido, una hipótesis: Las políticas públicas, como las de gobernanza relacional, con importante participación e implicación de los actores en su elaboración pueden renacer al instalarse en el imaginario colectivo de los actores y sectores ciudadanos que fueron implicados.

8.4. El Plan Estratégico del Deporte de Barcelona (PED)

8.4.1. Objetivos del PED

El PED inicia sus trabajos preparatorios en el área de deportes del Ayuntamiento de Barcelona, en noviembre del año 1999 después de las elecciones municipales del mes de mayo. El PED nace de la siguiente reflexión de los responsables municipales del plan estratégico de deporte: Los JJOO fueron un evento deportivo que sirvió fundamentalmente para la renovación de la ciudad y la mejora de su proyección internacional, que supuso un mejor posicionamiento de Barcelona en el sistema internacional de ciudades permitiéndole atraer mayores flujos de inversiones, de personas, innovaciones y mercancías; pero el deporte en sí mismo no había tenido una centralidad posterior ni en la estrategia, ni en la vida cotidiana de la ciudad. A los 7 años de los JJOO y en la perspectiva de la celebración de los 10 años se pretendía que el deporte volviera a revitalizar la ciudad, pero ahora para tener un posicionamiento central. Esta finalidad ambiciosa vino a desplegarse en los siguientes objetivos en los que el PED pretendía contribuir a hacer ciudad:

- "que la ciudad se proyecte al mundo,
- que se desarrollen la investigación, la tecnología, la economía del conocimiento relacionados con el deporte,
- que se genere una mayor ocupación,
- que, mediante la práctica deportiva, la ciudad sea más diversa, más integradora y más saludable."²³¹

El planteamiento del PED se inscribía claramente en la gobernanza democrática: Podemos observar sus objetivos en relación al proceso de organización social:

²³¹ Pla Estratègic de l'Esport" (Barcelona, Ajuntament, 2003) pág. 15.

- Establecer y consolidar las redes de colaboración entre las diferentes instituciones y entidades del sector.
- Incentivar la participación e implicación de todos los actores en el proceso de definición e implementación del plan.
- Promover el reconocimiento de la importancia del deporte para la ciudad y de la contribución de todos los que, desde la práctica, la formación, la gestión, la investigación o la gestión, contribuyen a hacer de Barcelona una ciudad de vanguardia en este ámbito²³².

Es decir, cooperación pública y privada en redes, participación de todo el sector y compromiso de la ciudadanía relacionada con el sector. Por ello se dotó del mismo equipo técnico externo que había dado soporte metodológico y de gestión al PEC²³³. El PED quería, y así lo hizo, levantar un proceso social al igual que el PEC, pero con mayor prolongación en el tiempo, y que dispusiera de una estructura de gestión de los proyectos, lo que no se consiguió del todo.

8.4.2. Organización

La organización del PED era un claro reflejo de una estructura de elaboración y gestión compartida de todos o la gran mayoría de los actores y entidades. La organización fue la siguiente:

	Miembros	Funciones
Grupo promotor	Destacados miembros del mundo deportivo e institucional de la ciudad	Asumió tareas, en la etapa de organización, de promoción e inicio de los trabajos del PED
Consejo Asesor municipal	Representantes de todos los grupos municipales del Ayuntamiento de Barcelona	Asesoramiento y seguimiento municipal del proceso de desarrollo del PED
Comisión Coordinadora	Presidentes de las comisiones permanentes y representantes	Garantizar la coherencia y desarrollo equilibrado de los

²³² Pla Estratègic, ob.cit. pag. 17

²³³ Este equipo fue el de la empresa de Barcelona, Estrategias de Calidad Urbana, S. L.

	del Ayuntamiento	distintos ejes del PED
Comisión Permanente (para cada eje)	Representantes de las instituciones y entidades con capacidad de incidencia o acción en los distintos ejes	Liderazgo y aprobación del proceso. Aprobación formal de los documentos que constituyen el Plan. En las que participaron 224 personas
Comisión Permanente de Distrito.	Representantes del mundo deportivo (instituciones, asociaciones, AAVV, gestores, AMPA, etc.) en cada distrito	Liderazgo y coordinación en el ámbito de cada Distrito
Foro Metropolitano	Responsables de las políticas de deporte de los municipios del área de Barcelona	Ámbito de intercambio y seguimiento del proyecto
Plenario del Deporte	Todos las entidades y empresas relacionados con el mundo del deporte	Participación en el proyecto y seguimiento del mismo. Garantía de apoyo y compromiso social al PED. Participaron 1390 personas en los tres plenarios que se realizaron

EL PED, a diferencia del PEB, en sus inicios, y del PEC, creó una organización para la implicación de la denominada ciudad real o área metropolitana; y también de manera original se territorializó incluyendo a los distritos municipales.

8.4.3. Contenidos del PED

Los contenidos del PED se organizaron en tres ejes:

- Consolidar Barcelona como ciudad del deporte entre las ciudades del mundo, que incluía tres finalidades o propósitos generales, diez sub-ejes o estrategias, y cuatro proyectos clave o estructurantes.
- Hacer de Barcelona un centro direccional de los sectores económicos y del conocimiento vinculado al deporte, que

contenía tres finalidades, ocho estrategias, y tres proyectos estructurantes.

- Promover la práctica de actividades deportivas y contribuir con el deporte a la cohesión social de la ciudad, que articulaba, a su vez tres finalidades, veintitrés estrategias, y seis proyectos estructurantes.

En abril del 2003 se aprobaron los trece proyectos estructurantes que debía desarrollar el Plan. Para desarrollar la gestión estratégica se aprobaron una serie de instrumentos que deberían liderar la gestión del PED, en especial la creación del Instituto del Deporte de Barcelona, que centró la mayoría de los esfuerzos en los inicios de la gestión del PED. El PED debía asumir organizativamente los órganos desarrollados por el PED en su fase de elaboración, pero la predominancia del modo gerencial del Ayuntamiento lo impidió y se convirtió al igual que los otros institutos municipales, en un órgano autónomo de gestión del Ayuntamiento. Este hecho, unido a otros factores que analizaremos, impidió la creación de redes de cooperación entre actores públicos y privados, y en su fase de impulso y seguimiento el Plan Estratégico dejó de ser una estructura de gobernanza.

8.4.4. Luces y sombras del PED

- El PED, si bien se elaboró en el mandato en que el Sr. Albert Batlle fue concejal, paró sus actividades meses antes del inicio de las elecciones municipales de 2003, y asumió bien un cambio de liderazgo político, que, aunque del mismo partido político, no pertenecían a la misma corriente interna. El nuevo concejal asumió que su tarea consistiría no en la elaboración del PED sino en la gestión de su impulso. El liderazgo político nunca tuvo la influencia que tuvo el del PEC, en cambio hubo un mayor peso de la gestión del plan por parte del director de deportes Sr. Albert Solé, que estuvo tanto en la fase de elaboración como en el impulso

del Plan. De todos modos, es de destacar que el PED supo diferenciar el rol de cada concejal: el primero en la fase de elaboración, el segundo en la de impulso.

- Al igual que el PEC, las entidades deportivas se sintieron cómodas con el tipo de participación en la elaboración compartida de la estrategia del deporte en la ciudad.
- Los procesos de participación tenían una metodología clara, eran transparentes y fáciles de controlar, y se rendían cuentas de los resultados de los mismos.
- Los contenidos del PED y sus proyectos de acción fueron ampliamente consensuados.
- El PED desarrolló una fase de gestión, aunque fue centrada en la creación del Institut d'Esports de Barcelona. Si este Instituto, que rechazaba ser sólo municipal, hubiera asumido la organización de la elaboración del PED nos encontraríamos en el caso más avanzado de gobernanza democrática, pero no fue así. El modo de gobernanza gerencial, promovido por el alcalde Clos, planteaba un Instituto centrado en las competencias y fondos municipales, y en la gestión de los equipamientos deportivos basados en la contratación externa, una estructura relacional no fue entendida.
- La estructura de participación y colaboración del PED no fue tomada en cuenta. El Instituto fue, y es, totalmente de gestión pública municipal, y como organismo de participación se creó el Consejo Municipal del Deporte que, como todo consejo municipal, sólo tiene una función de simple asesoramiento.
- En el nuevo Instituto no se creó, al igual que en el PEB, ni una estructura de gestión, ni un contrato para seguir con el equipo técnico externo. Se encargó a un funcionario competente, Sr. M. Niubó, el seguimiento del PED. Éste señalaba que su labor era incomprendida por el conjunto del Instituto y los indicadores de gestión, centrados en la

productividad de los servicios, no recogían su trabajo relacional.

- Tampoco se asignó presupuesto municipal para desarrollar los proyectos estructurantes con otros actores económicos, y el PED lentamente fue languideciendo, y dejaron de reunirse los procesos de participación y colaboración creados por el PED.

8.5. El 2º Plan Estratégico del Deporte

En junio del año 2011, con la entrada del nuevo gobierno municipal de CiU se encontró con un PED prácticamente inexistente, pero continuaba, al igual que en el PEC, un imaginario colectivo positivo que sugería hacer un nuevo plan estratégico. El 2º Plan Estratégico promovido por el Instituto ya se planteó como plan estrictamente del Ayuntamiento.

El 2º Plan denominado Plan Estratégico del Deporte 2012-2022, tiene la estructura de contenidos muy similar a los del primer PED pero el impulso y la gestión depende del Plan de Acción Municipal y su financiación de los presupuestos municipales.

Durante la elaboración del 2º Plan no se creó ningún órgano de colaboración público-privada que asumiera la responsabilidad de la elaboración de dicho Plan. El 2º Plan puso en evidencia que el PED había sucumbido en su fase de gestión como política de nueva gobernanza.

8.6. ¿Cómo influyó el modo de gobernación gerencialista en el “fracaso” de las políticas de nueva gobernanza que

emergieron durante su época de predominio?

Si bien la consideración de la nueva gestión pública al reducir el papel de la administración para dejar el espacio de responsabilidad pública a la iniciativa privada, especialmente mercantil, y en su voluntad de gestionar la administración como una empresa privada, legitimó, en un primer momento las operaciones de apertura del Ayuntamiento a la colaboración de la sociedad civil, e incluso como el PEC y el PED que querían ir más allá, pero estas experiencias no superaron como políticas de nueva gobernanza o gobernanza democrática la fase de elaboración.

¿A través de qué medios el gerencialismo obstaculiza las políticas de gobernanza de redes o de coproducción, en particular en la etapa de gestión de proyectos?

El análisis del PEC y del PED nos permite identificar los siguientes factores:

- Se evalúa la tarea de los departamentos y profesionales a través de indicadores de productividad de servicios de gestión directa o indirecta (contratación externa). El trabajo en redes de colaboración no se incluye. Por tanto, no se piden resultados por los ámbitos de trabajo propios de la gobernanza democrática: coproducción de proyectos, compromiso ciudadanía, impacto de las políticas en las decisiones y gestión de otras organizaciones de la ciudad.
- No se asume por el conjunto de la organización el nuevo papel promotor y de referencia de la administración en las políticas con los actores privados por ello:
 - o se obstaculiza la organización de departamentos u oficinas específicas para el desarrollo de la gobernanza

para seguir impulsando estas políticas, en consecuencia:

- los profesionales dedicados a la gestión de estas políticas quedan aislados del conjunto de la organización.
- A los responsables políticos y gerenciales se les valora por la ejecución de proyectos concretos basados en criterios de economía, eficacia y eficiencia, y susceptibles de generar apoyos electorales.
- El gerencialismo también ha propiciado, como en el caso del PEB, el exceso de presencia del sector empresarial mercantil en detrimento de otros actores sociales.
- Las políticas de nueva gobernanza, al representar una innovación organizativa respecto al modo de gobernanza predominante, son de más lenta asimilación por parte de los actores urbanos llamados a cooperar.
- La elaboración de una política de nueva gobernanza, por su novedad y complejidad y por las escasas facilidades que encuentra en un modo de gobernanza gerencial, ha requerido un período largo de elaboración, entre los 20 y 24 meses, lo que conlleva, si no se realiza al inicio del mandato de gobierno, su terminación próxima a unas nuevas elecciones, acarreando la posible acusación de electoralismo, o también el cambio de liderazgo público.

En la fase de elaboración, las políticas de nueva gobernanza son asimiladas como políticas participativas, no se vislumbra su diferencial. En cambio en la fase de gestión de la producción de proyectos coproducidos, los inconvenientes señalados adquieren toda su importancia para obstaculizar el proceso. Estas son las principales razones por las que las políticas analizadas han tenido un buen inicio, en las etapas de elaboración, y se han

desnaturalizado como políticas de nueva gobernanza en la gestión de los proyectos.

8.7. Conclusión: Los condicionantes que favorecen y obstaculizan las políticas de nueva gobernanza

Al finalizar este capítulo podemos identificar las variables que han favorecido, en la fase de elaboración, el desarrollo de las políticas de nueva gobernanza bajo el predominio del modo de gobernanza denominado gerencial o nueva gestión pública, así los principales obstáculos. Los factores favorables han sido:

- El liderazgo político y de gestión.
- El apoyo inicial de los actores en la elaboración de una política que les da un papel de sujetos.
- La buena elaboración de contenidos.
- La potencia e impacto de una amplia participación ciudadana.
- La claridad, transparencia y rendición de cuentas de los procesos participativos.
- La existencia de una organización externa depositaria del desarrollo de la política (PEB).

Los factores que más han dificultado son:

- El cambio de la responsabilidad política.
- La inexistencia de una estructura municipal de apoyo al proceso.
- La evaluación de la política a través de indicadores ajenos.
- La lenta asimilación de los actores urbanos de los procesos de interacción/interdependencia innovadores de estas políticas, que dificultan su defensa.
- La proximidad de las elecciones locales en la finalización de los procesos.

En los próximos capítulos analizaremos cómo estas variables han influido en la política del Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva, e identificaremos qué otros factores han acontecido para explicar las razones por las que se ha mantenido como política de nueva gobernanza pública o democrática desde 1995.

También en los próximos capítulos, analizaremos las razones que explican la emergencia de políticas de nueva gobernanza en un contexto de dominio del modo de gobernación gerencial o de nueva gestión pública. Permítanos avanzar el factor principal que posteriormente analizaremos con más detalle: la nueva gobernanza democrática emerge por los fallos en la reproducción social e institucional del modo gerencial, y en concreto, por el cambio de sentido de una apuesta centrada en, por una parte, la eficiencia de las inversiones y el gasto público, y también en el cambio del papel del gobierno, el mercado y la sociedad civil. En efecto de la eficiencia sobre las inversiones públicas surge la posibilidad de buscar en la complementariedad del trabajo en red con la iniciativa social y privada mercantil, para sumar o, si se prefiere, multiplicar el impacto social de las inversiones municipales. Por otro lado, de la reducción del rol de la administración o del soporte y subordinación de esta para que la iniciativa privada asuma un mayor protagonismo, como en el

caso de la creación del Consorcio Barcelona Turismo, surge un cambio de sentido en el rol del gobierno en relación a la sociedad civil que le da un nuevo protagonismo como es el de promotor y catalizador de políticas y proyectos en red, es decir un rol de organizador colectivo del conjunto de actores y sectores de la ciudadanía. Ahora bien, los mecanismos de hábito/pasividad que configuran los hábitos de los profesionales de la administración, los intereses de los directivos a los que se piden cuentas por los temas de productividad y eficiencia del servicio en indicadores que miden la realización de los objetivos del modo de gobernación dominante, el aislamiento de las nuevas políticas en relación a la institución hace, como se ha señalado, sean muy frágiles y poco resistentes a los cambios de personal directivo y de coyuntura política.

Capítulo 9. Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva (ACBI): Descripción General.

En este capítulo se explica la historia del ACBI y se describe su realidad actual como política pública: finalidad, actores en presencia, organización, estrategia, gestión en redes de proyectos, y evaluación. El resultado muestra una política claramente de nueva gobernanza democrática o de redes, de gran complejidad y muy consolidada.

9.1. Historia del ACBI

La evolución del ACBI hasta llegar a ser una política de gobernanza democrática consolidada, reconocida y con un alto nivel de complejidad como política de gobernanza de redes ha sido tortuosa. Para identificar sus características es preciso conocer su historia.

9.1.1. Primera etapa: El Plan Integral. 1993-1999

El ACBI tiene sus antecedentes en el Plan Integral de Servicios Sociales, que se inició en octubre de 1993 promovido por el Ayuntamiento de Barcelona y finalizó su elaboración en marzo de 1995. Se inició inmediatamente después de los JJOO. Para la 2ª Teniente de Alcalde del Ayuntamiento, Sra. Eulàlia Vintró, el Plan se promovió una vez el Ayuntamiento había “hecho sus deberes competenciales” ordenando los servicios sociales de atención primaria con el Plan de Atención Primaria aprobado en el año 1993, y podía lanzar una operación de desarrollo de los servicios sociales complementando las inversiones públicas con las de la iniciativa social. Después del 92 coincidieron dos hechos que

incidieron en la contención del gasto público en servicios sociales: el déficit público municipal post JJOO, y la recesión económica coyuntural del 93 como consecuencia de la caída de los mercados tecnológicos, denominada crisis del punto 0. Ante esta caída del gasto público social, aparecía con mayor claridad la necesidad de intentar una acción sinérgica entre los servicios sociales públicos, los de la iniciativa social, y los propios del mercado.

El Plan Integral adoptó el planteamiento de éxito de cooperación pública y privada del exitoso Plan Estratégico de Barcelona 2000 (PEB 2000) ya comentado, pero con una metodología adaptada al hecho de ser un plan de sector, en este caso de servicios sociales. Pero desde sus inicios no fue un Plan, como el PEB 2000, de gobernanza corporativa sino de gobernanza democrática, puesto que dio entrada en su comisión directiva a parte de los grandes actores sociales y empresariales, a la federación de vecinos, y a una representación de las entidades sociales medianas y pequeñas²³⁴ como los actores responsables de la elaboración del Plan. El objetivo era reunir a los principales actores que podían configurar el sistema de servicios sociales del conjunto de la ciudad.

Junto a la Comisión Directiva se creó un órgano de participación ciudadana: El Consejo Plenario que en sus inicios contó con 125 entidades sociales de la ciudad. Las entidades sociales durante la etapa de elaboración se organizaron en dos tipos de comisiones de trabajo:

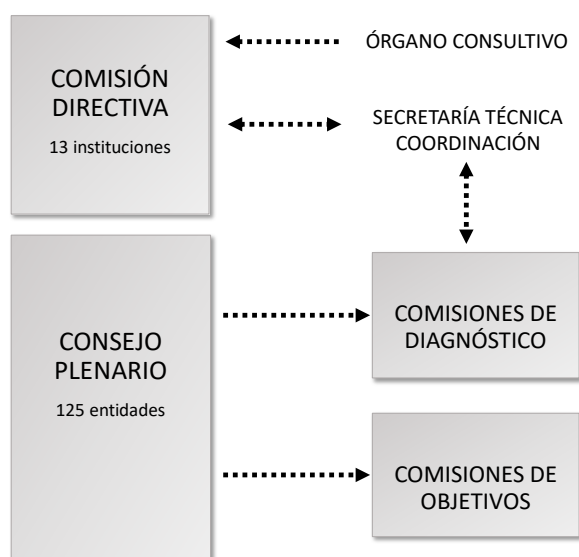
- a) Comisiones de diagnóstico, con la finalidad de profundizar, reflexionar, y consensuar los contenidos de los estudios realizados en el proceso. Estas comisiones se reunieron entre junio y julio de 1994.

²³⁴ Si bien al inicio del Plan hasta la declaración institucional los miembros de la comisión directiva fueron los grandes actores sociales y empresariales: Ayuntamiento de Barcelona, Diputación, Cruz Roja, Caritas Diocesana, Federación de Asociación de Vecinos, los sindicatos: UGT y CCOO, los Colegios Profesionales de Trabajo Social, Psicólogos, Fomento del Trabajo Social, Cámara de Comercio, Universidad de Barcelona y Universidad Autónoma. Después de la Declaración Institucional entraron en la Comisión Directiva los colegios profesionales de Sociólogos, de Educadores y Educadoras, así como una representación de entidades pequeñas y medianas.

- b) Comisiones de objetivos. Se constituyen para concretar los objetivos, proyectos y acciones del Plan.
- c) Posteriormente en la etapa de impulso y seguimiento del plan se desarrollaron las CIS, Comisiones de Impulso y Seguimiento, para realizar los proyectos y acciones.

El esquema organizativo de cooperación público-privada y participación ciudadana del Plan Integral fue la siguiente:

La organización de la participación



Destaca, para una época centrada en el enfrentamiento entre sector público y privado, la perspectiva de la gobernanza relacional. En particular que el sector público debía, por un lado, reducirse (lo que pueda hacer el mercado no lo haga el sector público), y, en los servicios reducidos que aplicara, debía hacerlo a imitación de la empresa privada mercantil. El Plan Integral, cuándo nadie hablaba en estos términos, sin conceptualizarlo, lanza la perspectiva de gobernanza relacional. Así el objetivo central el Plan era:

“Con la finalidad de hacer una ciudad más integrada e integradora con la solidaridad activa entre los ciudadanos y ciudadanas, nos disponemos a: Construir un modelo de servicios sociales en la ciudad, basado en la responsabilidad pública, que vertebre la cooperación pública y privada, fomente la acción cívica y optimice la gestión de servicios sociales”.

Pero lo que resulta más claro es la discusión que planteó entre los tres escenarios que contemplaba el papel del sector público, del que escogió el tercero como base para definir la visión del Plan. Los tres escenarios, resumidos, fueron²³⁵:

- Primer Escenario:
 - i. El rol del sector público: la planificación, programación y gestión directa. Expansión progresiva del sector.
 - ii. El rol del sector privado (empresas, pero especialmente entidades sociales no lucrativas): Secundario y a extinguir.
 - iii. Asegurar la satisfacción de los derechos y necesidades sociales de los ciudadanos. Se asocia a la gestión directa de los servicios públicos.
 - iv. Servicios sociales: se entienden como servicios universales.
- Segundo Escenario:
 - i. El rol del sector público: Subsidiario, asistencialista. Dirigido únicamente a determinados sectores de población.
 - ii. El rol del sector privado: Iniciativa en la creación de servicios, rigen criterios de la oferta y la demanda.
 - iii. Responsabilidad pública: Vinculada a la gestión de determinados servicios. Plena desregulación de la política social.

²³⁵ **Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales** (Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1996) pág. 64.

- iv. Servicios sociales: Atención a los sectores más desfavorecidos. Factores de contención del conflicto social.
- Tercer Escenario:
 - i. El rol del sector público: básicamente planificación, coordinación y control de calidad de los servicios y evaluación. Gestión de los servicios sociales básicos. Vertebración de la cooperación pública y privada.
 - ii. El rol del sector privado: gestión de los servicios y participación en la planificación.
 - iii. Responsabilidad pública: Garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios sociales y a la satisfacción de los derechos y las necesidades sociales, mediante la cooperación público-privada. Comprende el conjunto de servicios sociales: públicos y privados (lucrativos y no lucrativos)
 - iv. Servicios sociales: Derechos universales, medidas de acción positiva hacia los sectores más desfavorecidos.

En el tercer escenario se muestra claramente el planteamiento de lo que posteriormente se denominará gobernanza democrática, nueva gobernanza pública o gobernanza relacional o de redes, si bien en aquellos momentos tan sólo se pretendía hacer un plan estratégico de todo el sector de servicios sociales.

De la visión del Plan se desprendían 5 líneas estratégicas, concebidas como itinerarios para avanzar en el modelo de servicios sociales de ciudad propuesto en la visión:

- *Línea 1. Potenciar las tendencias de cambio que mejoran la cohesión y la igualdad sociales.* En esta línea figuran los desafíos prioritarios de la acción social de la ciudad procedentes de los cambios socio-demográficos: cambios en la estructura familiar y convivencial, relaciones de género, rol de la gente joven y mayor en la ciudad,

inmigración exterior, personas con disminuciones (hoy personas con discapacidades).

- *Línea 2. Mejorar la capacidad de respuesta ante situaciones de desigualdad y exclusión social.* Los ámbitos para la aplicación de las acciones positivas eran: infancia y las desigualdades en educación y cultura, las personas con dependencia de las drogas, las situaciones de pobreza severa, las personas sin vivienda, la inserción laboral de colectivos con especiales dificultades.
- *Línea 3. Fomentar la actuación responsable de los ciudadanos del sector público y del sector privado en la construcción solidaria de la ciudad.* En esta línea se contienen los principales temas de inversión social: la racionalización del gasto público, fomento de las inversiones privadas en el ámbito social, la formación continua de recursos humanos y voluntariado, el desarrollo de las TIC en el sector, la consolidación y articulación del tejido asociativo, y la participación e implicación ciudadana.
- *Línea 4. Articular un sistema local de servicios sociales de responsabilidad pública fundamentado en la cooperación pública y privada,* para organizar la gestión de los servicios sociales. En esta línea dedicada al nuevo modelo se recogen los objetivos y proyectos dedicados a: Clarificar la responsabilidad y gestión pública de los servicios sociales, y la contratación externa bajo responsabilidad pública, garantizar las funciones específicas de la administración pública.
- *Línea 5. Coordinar en la ciudad los servicios sociales con los demás sistemas de bienestar social:* sanidad, educación, vivienda, ocupación. Los objetivos y proyectos van dedicados a fortalecer la organización territorial municipal, las necesidades de coordinación en el territorio, y al establecimiento de la coordinación con los municipios metropolitanos.

En conjunto: una visión, cinco líneas estratégicas, veintidós objetivos y 73 programas y proyectos. Es de señalar que 3 de las 5 líneas están dedicadas a la gestión y organización del nuevo modelo, lo que contrasta con los planes sociales de la época centrados en el gasto municipal dirigidos a colectivos sociales

específicos. Desde los inicios, el Plan Integral fue una política de nueva gobernanza.

En marzo de 1995 se aprobó el Plan y con el compromiso firmado en una Declaración por las entidades de la Comisión Directiva se inició la etapa de seguimiento. Para ello se elaboró un programa de actuación y se calendarizaron los proyectos a desarrollar anualmente, y se fueron creando Comisiones de Impulso y Seguimiento (CIS) con las entidades implicadas en el desarrollo de los proyectos. Finalmente, en 1998 se evaluó el avance de los programas y proyectos del Plan Integral, y se siguieron desarrollando los proyectos en común, a través de CIS.

Paralelamente, la secretaria técnica del Plan, por decisión de la Comisión Directiva y el Consejo Plenario, fue preparando las bases de una nueva asociación: La Asociación Barcelona por la Acción Social (ABAS) en la que el Consejo Plenario constituía la Asamblea de la Asociación y la Comisión Directiva con la aprobación de la Asamblea formaría parte de su Comisión Ejecutiva. Se trataba, al igual que el Plan Estratégico de Barcelona, de dotarse de un órgano propio de colaboración público-privada e independiente del Ayuntamiento, aunque en sus estatutos figurara que siempre sería presidido por el alcalde/alcaldesa o el concejal/concejala del área de bienestar social, como principal representante democrático de la ciudad. Se pretendía, por parte de la Comisión Directiva, blindar el Plan y la gestión compartida de proyectos de los avatares políticos electorales.

9.1.2. 2ª Etapa. La Asociación Barcelona para la Acción Social (ABAS). 1999-2006

El ABAS constituyó su Asamblea y Comisión Ejecutiva en abril de 1999, su primera presidenta fue la Teniente de Alcalde Sra. Eulalia Vintró, en fechas similares a la aprobación del proyecto Educativo de Ciudad pero así como éste no continuó, el ABAS sí lo hizo. Las razones son dos. En primer lugar, las entidades que formaban parte del ABAS habían participado en el Plan Integral y habían asimilado el proyecto del que el ABAS era su continuidad.

Es más, como se ha señalado, la creación del ABAS era una manera en que las entidades de la directiva habían querido asegurar la continuidad del proyecto compartido.

En segundo lugar, si bien se produjo al igual que en el proyecto Educativo el cambio de una concejalía de Iniciativa per Catalunya, por otra del PSC, y la persona que asumió la presidencia del ABAS, la Sra. Núria Carrera, había participado directamente, y con una implicación destacable, en el Plan integral. Desde el primer momento anunció que quería darle continuidad y plantearle nuevos objetivos. Dicha concejal, que no procedía de las filas del PSC y que tuvo muchos problemas con el resto de la candidatura en el gobierno, hasta el punto de no finalizar todo el mandato, tomó la continuidad del ABAS como un proyecto político específico frente al momento de apogeo de la nueva gestión pública. En su etapa en buena medida se blindó el ABAS ante el acoso del modo gerencial o gerencialismo, que no entendía como, desde una asociación, se podían tomar resoluciones que afectaran posteriormente a la acción del Ayuntamiento²³⁶.

En su primera etapa 1999-2005, el ABAS se distinguió por desarrollar un nuevo proyecto el Libro Blanco de los Servicios Sociales de Atención Primaria (LB). El LB se concibió como un proceso de participación y colaboración entre el Ayuntamiento y las entidades sociales, y los principales actores de la ciudad para establecer los objetivos y criterios de actuación que debían presidir la renovación de los servicios sociales de atención primaria. A pesar del buen Plan de Atención Primaria de 1993, los servicios sociales básicos habían dado muestras de poca flexibilidad ante los cambios sociales. El Plan de 1993 había estado hecho desde el Ayuntamiento por profesionales de los servicios sociales, y había fijado los procedimientos técnicos y administrativos sobre cómo actuar, independientemente de los cambios de demanda y de desafíos sociales. Esta rigidez, pero también la importante fuerza de los sindicatos hacía las flexibilizaciones horarias y distribución del personal en los centros de servicios sociales en función de las demandas sociales, llevó a la necesidad de "abrir ventanas" y establecer

²³⁶ Información extraída de las entrevistas.

unos nuevos criterios compartidos con la sociedad civil organizada. Este fue el papel del LB.

El LB define con claridad un modelo de servicios sociales de atención primaria basado en la flexibilidad y adaptación a los cambios en los desafíos sociales y de la demanda social. El LB consta de 46 criterios de actuación y 52 propuestas de acción recomendadas a llevar a aplicar por el Ayuntamiento con la colaboración y soporte de las entidades del ABAS. Estos criterios de actuación y propuestas de acción respondían a seis objetivos:

1. Fortalecer el acceso de toda la ciudadanía, y en especial de las personas más necesitadas, a los derechos sociales y servicios de la ciudad: conseguir una organización innovadora, de calidad, flexible y sostenible.
2. Conseguir una atención más integral e integradora: hacer de la transversalidad las bases de acción de los Servicios Sociales de Atención Primaria.
3. Mejorar la capacidad de respuesta de la comunidad y de las personas individuales a los retos sociales: dar prioridad al trabajo social comunitario y a la actuación en medio abierto.
4. Desarrollar una acción coordinada y sinérgica del conjunto de la oferta de servicios en el territorio: desarrollar el trabajo en red con la iniciativa social y privada.
5. Incrementar la complementariedad y la calidad del conjunto de la oferta de servicios sociales en el territorio.
6. Articular los sistemas de investigación social, tecnología (metodologías) formación, producción comunicación y política e los servicios sociales de atención primaria.

En el LB participaron 588 profesionales de las entidades del ABAS, Universidades y profesionales del Ayuntamiento, que realizaron 1907 aportaciones escritas²³⁷. El LB fue aprobado en una asamblea del ABAS, celebrada en febrero del 2003, en la que se invitó a los profesionales que habían colaborado.

Los criterios de actuación del LB fueron tomados en cuenta para un proceso de reforma que se denominó Plan de Mejora Continua

²³⁷ ABAS Llibre Blanc dels Serveis d'Atenció Primària (Barcelona, Ajuntament, 2003) pág. 97.

en el 2005, y que se transformó en el año 2009 en el modelo de servicios sociales de atención primaria que aún sigue vigente, y que va a ser renovado, a través de un nuevo proyecto, en el que han participado directamente las redes del ACBI, que se denomina Impulsem.

Junto al LB, el ABAS desarrolló un buen número de proyectos de cooperación público-privada en los que destacan: El banco de proyectos no alimentarios, y el B3 (Barcelona, beneficios y bienestar). Este último era un proyecto para promover junto a la Cámara de Comercio y las asociaciones empresariales la responsabilidad social empresarial y el marketing con causa entre las empresas. Este fue un proyecto de éxito que a la vez muestra la impregnación del ABAS de los valores de la nueva gestión pública en relación al papel de las empresas en los temas sociales.

En junio del 2003, como resultado de las elecciones municipales, asume la presidencia del ABAS el Sr. Ricard Gomà, y vuelve de nuevo al equipo de Iniciativa el liderazgo político del desarrollo del proyecto.

R. Gomà era, y es, profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona, y miembro del IGOB (Instituto de Gobernabilidad de Barcelona) de la misma Universidad que, junto al IG (Instituto de Gobernabilidad) participado por la propia Universidad Autónoma, ESADE y la Generalitat, y dirigido por Joan Prats, había promovido junto con la Asociación África América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) la gobernanza democrática como nueva forma de gobernar los territorios. R. Gomà era pues no sólo un político sino un investigador²³⁸ en los temas de gobernanza democrática. Si bien, el ABAS ya era una organización constituida y con una solidez notable, en la época de R. Gomà recibió un renovado impulso hasta alcanzar su configuración actual como Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva y que se ha descrito en el capítulo anterior. El impulso de R. Gomà, no obstante, tuvo que compensar el hecho de que la gerente del Área, una competente profesional, Sra. Gloria Figuerola, no fue nombrada por el concejal sino por el alcalde Joan Clos. G. Figuerola

²³⁸ Ver algunas de sus publicaciones al respecto en la bibliografía de este trabajo.

respondía claramente al perfil de gerente del modo de gobernación gerencial o de nueva gestión pública.

9.1.3. 3ª Etapa: Del ABAS al ACBI. 2003-2009

Durante esta etapa es de resaltar la reprogramación del Plan Integral, que se denominó Marco Estratégico para una Barcelona más Inclusiva, aprobado a inicios del 2008. El Marco renovó los objetivos y las líneas estratégicas posicionando el sistema público y de iniciativa social de servicios sociales hacia el objetivo explícito de reducir la exclusión social de una manera transversal e integral. La idea de Marco era sugerir que los objetivos, criterios de actuación y proyectos de colaboración eran una referencia para todas las entidades que participaban en el ABAS para definir sus programas y planes de actuación en la ciudad de Barcelona. Es decir, el Plan Integral acogía objetivos y proyectos a desarrollar conjuntamente, el Marco Estratégico pretendía impregnar toda la acción social de la ciudad, tanto los proyectos compartidos como los individuales que desarrollaba cada entidad.

Anteriormente, en el año 2005, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó el Plan de Inclusión Social 2005-2010. El Plan que, siguiendo las directrices europeas, fijaba los objetivos y los proyectos que el Ayuntamiento se comprometía a desarrollar durante cinco años a partir del presupuesto municipal. En dicho Plan de Inclusión se decía que el Ayuntamiento crearía un espacio de colaboración, el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva, para desarrollar proyectos en común con las entidades sociales. En abril del 2006 se creó el Acuerdo Ciudadano, que incorporó redes de trabajo en común ya existentes como la destinada a coordinar servicios dirigidos a personas sin hogar o la red de economía social y otras entidades que se disponían a trabajar de manera colaborativa. El documento de compromiso del ACBI fue firmado por 262 entidades que prácticamente en su totalidad también pertenecían al ABAS. La Dirección de Participación Social, que también daba soporte al ABAS, pasó a dar apoyo al Acuerdo y la

misma secretaria técnica del ABAS dio, por su experiencia, el apoyo en el trabajo en red tanto al Acuerdo como a las nuevas redes. Las redes se diferenciaban de los proyectos del ABAS por el hecho de que estos últimos eran proyectos extraídos de la estrategia, y los del Acuerdo respondían a otras consideraciones. Por otra parte, en los del Acuerdo la presencia de los programas municipales era más fuerte que en los del ABAS donde el peso de la iniciativa social era mayor. En el Acuerdo no figuraban las entidades empresariales.

En el año 2008, antes de aprobar el Marco Estratégico, la Secretaria Técnica propuso al jefe de gabinete de la Tenencia de Alcaldía, Sr. Xavier Godàs, la unión de ambos proyectos por tres razones:

- 1- Las entidades eran coincidentes.
- 2- La filosofía de ambas era la cooperación entre el Ayuntamiento y la sociedad civil, y muy especialmente con las entidades sin fines lucrativos.
- 3- La unión podía tener efectos sinérgicos. Al articular un programa de actuación con redes de actores sociales, con una estrategia general y común de la acción social en la ciudad.

X. Godàs lo vio muy claro y organizó una conversación con el Teniente de Alcalde y la Secretaria Técnica. R. Gomà no sólo aceptó la idea, sino que visionó la organización de la unión de los dos proyectos y convenció a la Comisión Directiva del ABAS para iniciar este proceso.

Con la unión, el marco estratégico sería el marco referencial para la creación de nuevas redes de acción del Acuerdo Ciudadano y se inició, sin prisa, pero sin pausa, el proceso de unión.

Las entidades que formaban parte de una comisión de coordinación de las redes del Acuerdo, y que no formaban parte de la Comisión Ejecutiva o Directiva del ABAS, pasaron a formar parte de la Comisión Ejecutiva del ABAS que pasó a denominarse Comisión de Gobernanza del Acuerdo, y todas las entidades que formaban parte de las redes pasaron a formar parte de la Asamblea General del ABAS, que pasó a denominarse Asamblea

General del ACBI. La organización predominante fue, sin duda, el ABAS, pero la nueva organización recibió el nombre de Acuerdo Ciudadano, al ser dicho Acuerdo una prioridad de la Concejalía Municipal.

La unión acontecida en una asamblea del ACBI en el año 2009, constituyó la organización que ha estructurado el ACBI hasta el día de hoy, y que se ha descrito en el capítulo anterior. La fórmula jurídica de asociación perdura, no se ha anulado, pero se encuentra estancada, puesto que su actualización requería dedicar un tiempo a formalidades que, hasta hoy, no se ha considerado necesario invertir. El ACBI se autodefine como un espacio de encuentro y cooperación en planes, programas y proyectos de inclusión social²³⁹.

Una vez aprobada la unión se elaboró un plan director de la organización para los años 2010-2013, en el que se concretaban y calendarizaban las acciones dirigidas a cubrir las tres grandes finalidades del nuevo ACBI:

- Profundizar y renovar el marco estratégico común.
- Fortalecer la capacidad de organización y acción entre las entidades y el Ayuntamiento.
- Consolidar la estructura organizativa del ACBI, en que aparte de la Comisión Ejecutiva, la Asamblea y las redes se diseñaron espacios de deliberación y formación para fortalecer las relaciones de cooperación.

9.1.4. 4ª Etapa: La consolidación y fortalecimiento del ACBI. 2011-2016

Las elecciones de mayo del 2011 llevaron a CiU al gobierno municipal después de una hegemonía de PSC en coalición con IC, que bajo distintas fórmulas habían gobernado la ciudad desde 1979. Cambio en la composición partidaria del gobierno municipal no significa cambio en el modelo de gobernación como así fue, y el gobierno del nuevo alcalde, Xavier Trias, continuó

²³⁹ Ver el documento Pla Director del ACBI (2010).

utilizando, como se ha señalado, el modelo de gobernación gerencial.

En la jornada anual del ACBI de marzo del 2011 las posibilidades de cambio político en la institución líder del ACBI, el Ayuntamiento, se percibían a través de las encuestas y estados de ánimo de la ciudadanía. En aquella asamblea varias entidades intervinieron invitando a coaligar al resto para que en caso de cambio político al ACBI continuara²⁴⁰.

Así fue, la Teniente de Alcalde del Área Social (Área de Calidad de Vida y Deportes), la Sra. Maite Fandós, no tenía conocimientos precisos del ACBI y nunca había participado en el mismo. Según ella misma comentó lo consideró un tema importante por la cantidad de entidades implicadas y la demostración de poderío de sus asambleas y plenarios de las redes, y también por su concepción de lo social en que el tercer sector tenía que jugar un importante papel. Pero si quería darle una dirección propia, y en especial cambiarle el nombre por considerarlo heredero de la etapa anterior. No obstante, en las entrevistas que tuvo la Teniente con las entidades sociales, los colegios profesionales, y en especial la Taula del Tercer Sector Social, según comentaron en ambas entrevistas, le comunicaron su voluntad de continuar en el proyecto y que no se debía cambiar ni de nombre para darle continuidad. Le aconsejaron que su papel político debía ser hacerlo avanzar. Y así lo hizo.

El avance llegó por dos vías: la elaboración del Plan de Inclusión 2012-2015, y el Ágora Ciudadana. El Plan de Inclusión fue un Plan municipal, al igual que el anterior, basado en las competencias y recursos del Ayuntamiento, pero contó con el soporte de la Secretaria Técnica del ACBI en el proceso de participación de las entidades sociales. Ésta propuso al director del Plan, Sr. Jordi Tolrà, que posteriormente se articularan los proyectos municipales del Plan de Inclusión con los de las entidades del ACBI, generando una estrategia compartida de ciudad. La elaboración de esta estrategia, a través del ACBI, constituyó la línea 3 del Plan de Inclusión. Con posterioridad a la elaboración de la Estrategia Compartida, ya comentada en el capítulo anterior, se crearon los Grupos de Impulso y

²⁴⁰ Ver el documento "Informe de la Jornada Anual 2011".

Seguimiento (GIS) de los proyectos tractores o estructurantes de la Estrategia. Con ello, el ACBI crea una nueva tipología de redes de acción entre actores sociales, caracterizada por ser creadas de manera deliberada para impulsar el desarrollo de proyectos clave entre las entidades sociales y el Ayuntamiento.

El otro avance fue la creación del Ágora Ciudadana, un espacio estable y de reunión periódica anual, creado para fortalecer el compromiso ciudadano con una Barcelona Inclusiva, a través de buscar la comunicación e intercambio de experiencias y el reconocimiento social de los ciudadanos comprometidos con la inclusión social: voluntarios, familias cuidadoras, ayuda mutua, participantes en movimientos de defensa de derechos etc. Con el Ágora se abrió la nueva base de una política de gobernanza democrática: la articulación del compromiso ciudadano.

Finalizado el período de gobierno de CiU, las elecciones de mayo del 2015 dieron el gobierno municipal a la candidatura de coalición: Barcelona En Comú. Dicha coalición de partidos de izquierda en la que se incluía Iniciativa per Catalunya, había anunciado en su campaña electoral que reforzaría la acción del ACBI, en concreto que intentaría dotarlo no sólo de una organización a nivel de ciudad sino extenderla a nivel de territorios.

Hasta el momento de redactar este trabajo las líneas que ha abierto el ACBI con la nueva presidencia son:

- Elaboración de un nuevo plan de inclusión y de reducción de las desigualdades sociales, pero esta vez se haría directamente desde el ACBI, en una estrategia de ciudad que se dispone a sumar, además del Ayuntamiento y las 603 entidades sociales del ACBI en marzo del 2017, la acción de los movimientos sociales de defensa de derechos sociales, y todas las áreas municipales que tuvieran proyectos con impacto en la inclusión social. La estrategia de ciudad debe, además, tener una vertiente territorial o de distritos.
- Ha iniciado un proceso de descentralización mediante la creación de redes de actores en los barrios del Besós, y se dispone a territorializar la acción de determinados GIS

a nivel de territorios específicos de la acción de las redes no coincidentes con los distritos municipales.

- Se han creado nuevas redes de actores bajo el impulso de la coproducción de servicios y proyectos de inclusión social.

El ACBI en el período 2015-2019 puede dar un gran salto cualitativo hacia adelante, dado que el actual equipo de gobierno ha roto con el modo de gobernación gerencial y si bien, como se ha señalado existen diferentes “almas” en seno, una buena parte del nuevo gobierno, y en especial la teniente de Alcalde, Sra. Laia Ortiz, y el gerente del Área, Sr. Ricard Fernández (por primera vez en la historia del ACBI) optan por lo que en este trabajo se denomina nueva gobernanza pública o gobernanza democrática de redes. Finaliza la contradicción que vivieron tanto las tenientes de alcalde: Núria Carrera, Ricard Gomà y Maite Fandós (y sufrieron los profesionales de la dirección de participación social) en impulsar una política de nueva gobernanza pública bajo una gerencia municipal y de área de inscripción en el modelo gerencial o de nueva gestión pública.

9.2. Finalidades

El Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva (ACBI) es un espacio de encuentro entre actores sociales para organizar estrategias compartidas, redes de cooperación para el desarrollo de programas y proyectos que articulen recursos públicos y privados y de voluntariado social, con la finalidad de conseguir unos mayores niveles comparados de inclusión social y promover el compromiso cívico de los ciudadanos.

La finalidad explícita del ACBI, definida en su plan director²⁴¹, es mejorar la capacidad de organización y acción social de la ciudad, o mejorar el capital social, promoviendo y fortaleciendo la capacidad de asociación y trabajo conjunto para conseguir unos mayores objetivos en materia de inclusión social.

Se trata de transformar a instituciones, organizaciones y entidades independientes en interdependientes, para desarrollar una política de inclusión social claramente de ciudad, puesto que se desarrolla una política y unos proyectos coproducidos por el conjunto de actores y organizaciones que constituyen lo que se denomina la Barcelona Social.

Es un espacio de meta-gobernanza, es decir, de producción y de gestión de redes de gobernanza. Va más allá de las redes de actores para constituirse en un espacio de gobierno de las redes de actores vinculados a la temática de la inclusión social. No es, por tanto, sólo un espacio de apoyo a redes que se originan de forma autónoma, sino que también las promueve en función de objetivos y proyectos estratégicos, evalúa su impacto y establece -por consenso entre las redes- pautas de comunicación y mejora organizativa: es un espacio de gobernanza de la acción social en base a la gestión de redes.

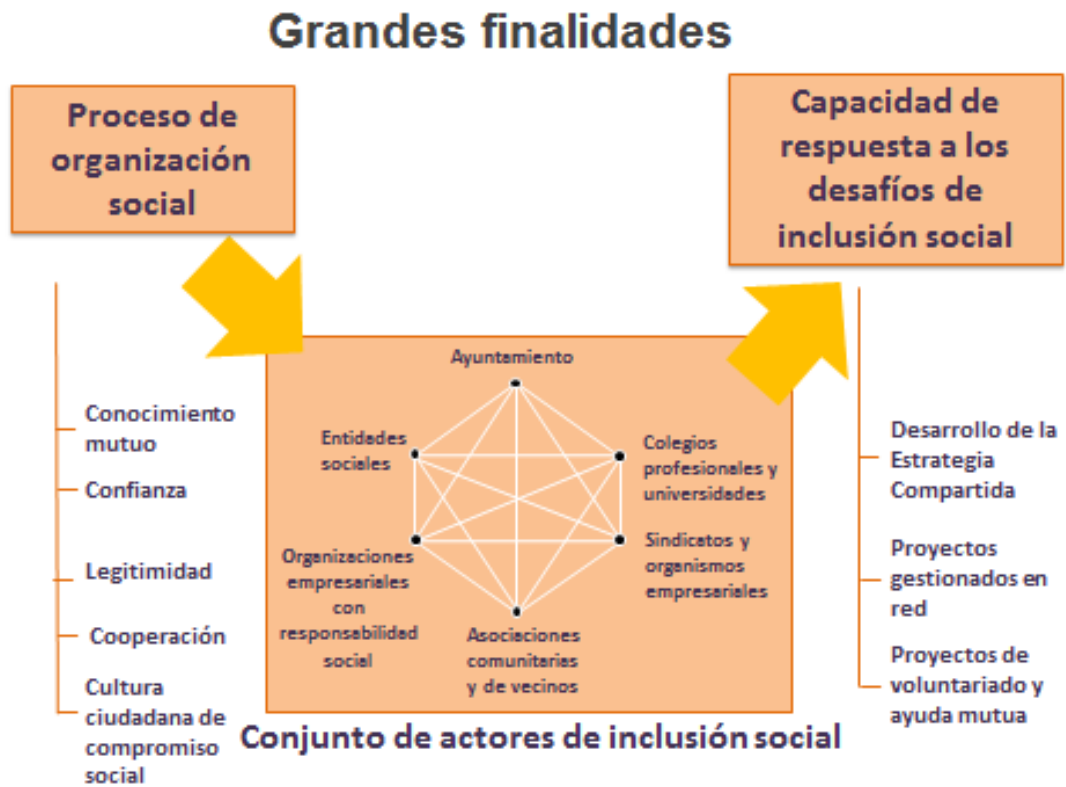
El ACBI identifica dos grandes finalidades²⁴²:

1. Constituir un espacio de diseño y gestión de un proceso que mejore la organización social y generación de interdependencias de los diferentes actores y sectores de ciudadanía.

²⁴¹ El Plan Director del ACBI data del año 2010, y reprograma anualmente sus actividades en la Asamblea General del ACBI. El Plan Director se estableció, como veremos, al unirse la asociación ABAS con el conjunto de redes que inicialmente formaban el Acuerdo Ciudadano.

²⁴² Ver el documento ¿Qué es el Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva? (www.bcn.cat/bcninclusiva 2015)

- Utilizar esta capacidad de organización para mejorar la capacidad de respuesta para responder a los desafíos sociales identificados conjuntamente en planes y estrategias compartidas.



Para lograr esta cooperación y mejorar la capacidad de respuesta del conjunto de la ciudad a los desafíos sociales, el Acuerdo Ciudadano diseña sus actuaciones como procesos sociales para mejorar el conocimiento mutuo entre los actores, generar confianza y establecer compromisos de colaboración entre ellos, de manera que les permita cooperar y actuar de manera sinérgica, para fortalecer la acción social de la ciudad. En especial, se diseñan los procesos socio-organizativos para la elaboración de estrategias y proyectos compartidos y la creación o fortalecimiento de las redes de acción y los grupos de impulso y seguimiento de los proyectos estratégicos.

A su vez el ACBI se inscribe y difunde una cultura basada en el compromiso social activo de la ciudadanía en la acción social.

El Acuerdo Ciudadano es una política consolidada puesto que, como veremos en el próximo capítulo, tiene su configuración actual desde el año 2009. E incluso, cabe señalar que tiene como antecedentes un plan integral de servicios sociales impulsado por los principales actores sociales, que crearon una asociación pública y privada (Asociación Barcelona para la Acción Social, ABAS) para impulsarlo en 1995 y un conjunto de redes de acción público-privadas englobadas en un espacio común llamado Acuerdo Ciudadano para la Inclusión Social, creado por el Plan de inclusión del Ayuntamiento del 2005, la fusión de las dos organizaciones dio lugar, en el 2009, a la actual organización del Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva (ACBI).

9.3. ¿Quién forma parte del ACBI?

El Ayuntamiento de Barcelona es el promotor del ACBI. Éste ha asumido que le incumbe la responsabilidad pública de la inclusión social en la ciudad. El Ayuntamiento considera que su papel en el ACBI, no solo puede reducirse a desplegar unas competencias, fijadas legalmente, en la provisión y gestión de servicios, sino que asume que, para un gobierno democrático le incumbe la responsabilidad de hacer frente a la complejidad de la inclusión social en el conjunto de la ciudad. En base a esta responsabilidad, que va más allá de sus competencias y recursos, promueve una acción concertada con el conjunto de entidades y organizaciones de la sociedad civil que disponen de objetivos y recursos humanos, físicos y monetarios implicados en la inclusión social. Entre estas entidades destacan en especial las entidades del tercer sector social que además de tener ña obligación legal de reinvertir sus beneficios, busca canalizar el compromiso ciudadano a través del voluntariado y la promoción

de la ayuda mutua. El Ayuntamiento tiene un rol promotor y emprendedor en la organización de esta coproducción de la acción social que significa el ACBI.

Es una política pública específicamente relacional y de los pocos ejemplos existentes en Catalunya de política pública relacional o de redes de actores consolidada. Es una política representativa de lo que denominamos gobernanza democrática o nueva gobernanza pública, que es el modo específico de gobernación del gobierno relacional o gobierno red²⁴³. Es decir, no se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas, sino que son adoptadas en un espacio creado específicamente para la codecisión entre actores privados y públicos. Es una política red caracterizada por reconocer la presencia de un gran número de actores con relaciones multilaterales entre ellos y por asumir que todos los actores implicados aplican recursos que inciden en los procesos de inclusión/exclusión social. Pero al contrario de lo que pueda parecer²⁴⁴ la administración pública no disuelve sus responsabilidades en la red, sino que adquiere un valor protagonista de liderazgo de nuevo tipo relacional e incluso habilitador, siendo su tarea fundamental, el construir el interés general a partir de los intereses concretos y legítimos de los distintos actores.

La organización del ACBI es necesariamente horizontal, y sus decisiones están basadas en el acuerdo entre los actores implicados para poner sus recursos (servicios, equipamientos y actividades) en común.

²⁴³ Ver la definición de gobernanza democrática y gobierno relacional de Prats i Català, J. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza** (Madrid, INAP, 2005) y Pascual Esteve, JM. **El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades**. (Valencia, ed. Tirant Lo Blanc, 2011)

²⁴⁴ Así, por ejemplo, Josep M^a Vallés en su manual de ciencia política; **Ciencia Política: Una introducción** (Barcelona, Ed. Ariel, 2008) muestra, que no pocas veces, el concepto gobernanza ha sido utilizado en el seno de teorías orientadas a reducir el papel del gobierno, y a considerarlo un actor más.

Forman parte del acuerdo 603 entidades sociales, de las cuáles 379 trabajan activamente en el mismo aportando recursos a la estrategia compartida o/y trabajando en redes de acción.

La tipología de actores que intervienen en el ACBI, son actores colectivos de tipo gubernamental, institucional y social que se caracterizan por disponer de diferentes tipos de recursos que inciden con los recursos aplicados en la configuración de la situación de inclusión social de la ciudad. Para una mejor comprensión, los podemos dividir entre gubernamentales, sociales e institucionales. Los sociales, a su vez los dividimos por la tipología de recursos que emplean para incidir en la situación de inclusión social. De este modo tenemos:

- Actores gubernamentales: Ayuntamiento (presidente nato del ACBI) y Diputación, que invierten fondos públicos.
- Actores sociales que invierten o/y gestionan recursos económicos: entidades del tercer sector social (asociaciones y fundaciones) que producen y gestionan recursos con profesionales, empresas de la economía social y empresas mercantiles.
- Actores sociales que aplican recursos de voluntariado: Entidades del tercer sector social.
- Actores sociales con capacidad legal de representación: sindicatos, colegios profesionales, asociaciones empresariales, del tercer sector y de la economía social.
- Actores sociales con capacidad organizativa de defensa de derechos de colectivos sociales vulnerables: asociaciones del tercer sector o federaciones asociativas de defensa de derechos de la infancia, de personas con discapacidad, inmigración, gente mayor, etc.

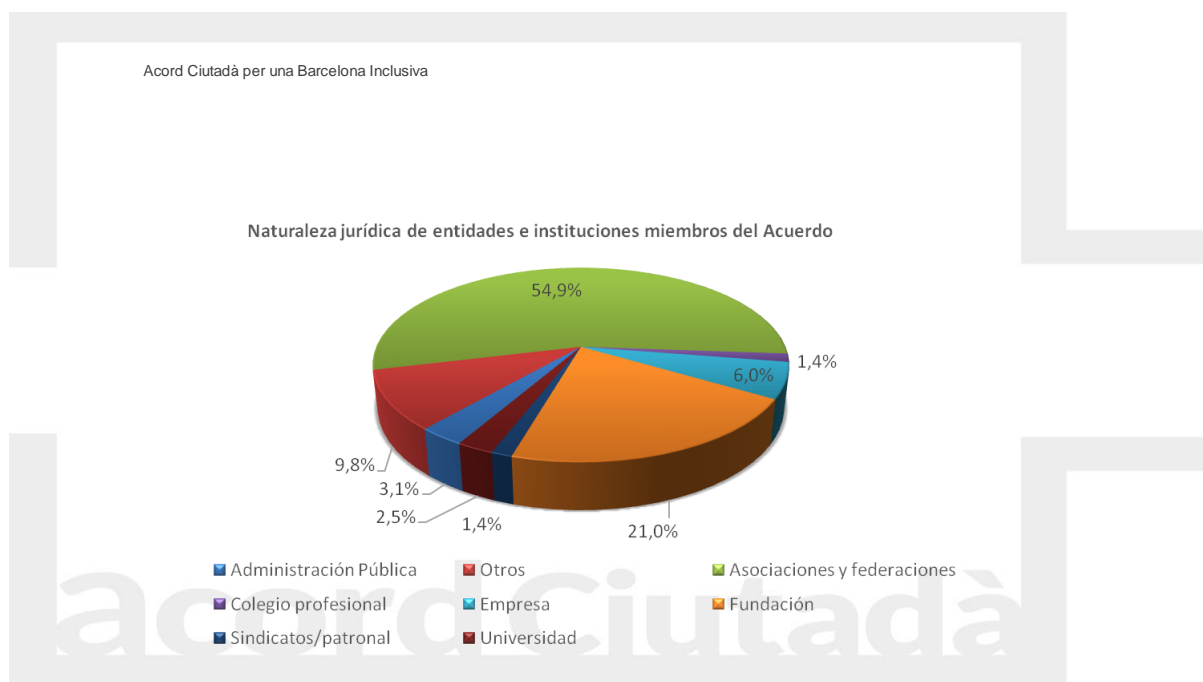
- Actores institucionales con recursos técnicos de formación e investigación: facultades, institutos y escuelas universitarias más relacionadas con la formación e investigación en materia de inclusión social, que tienen gran impacto en la formación de profesionales que trabajan en los servicios de inclusión social.

Estos actores producen directamente la política de la ciudad o propiamente pública, en el sentido más amplio posible, es decir de "polis" o ciudad, y no solo participan o influyen en la política que desarrolla la administración. Los actores denominados beneficiarios²⁴⁵ de la política pública, como son los grupos sociales afectados por la temática de la inclusión social, no son sólo objeto de la política, sino que a través de las entidades de defensa de derechos participan en la elaboración y son sujetos activos de su implantación. Los actores denominados "grupos terceros", o beneficiados indirectos de la política pública (entidades y empresas de la economía de servicios sociales) que pueden beneficiarse de los nuevos espacios de intervención que abra el ACBI, tienen una acción pasiva en la configuración de dicha política, y por tanto carece de sentido clasificarles como actores propiamente dichos. Todos los actores que participan en el ACBI son sujetos activos en la elaboración e impulso siempre que dispongan de recursos propios para la inversión social.

A raíz de esta descripción observamos que en el ACBI participan tanto los grandes actores que pueden favorecer o obstaculizan de manera notoria las políticas sociales, y por otra parte una amplia representación de entidades medianas y pequeñas que aseguran que sus intereses sean tenidos en cuenta, y en el caso de las entidades defensoras de derechos de grupos vulnerables, son los intereses o demandas de estos grupos las que son consideradas al tomarse las decisiones del ACBI por consenso o por acuerdo ampliamente mayoritario.

²⁴⁵ Subirats, J. y otros en **Análisis y gestión de Políticas Públicas** (Barcelona, Ed. Ariel, 2008) señalan cuatro tipos de actores: administración pública, actores privados; que se dividen en: grupos objetivo identificados como causa del problema, beneficiarios finales (actores beneficiarios de la política pública), y grupos tercero afectados indirectamente en positivo o negativo por la política pública.

La composición del ACBI atendiendo a la naturaleza jurídica de sus partes es la siguiente:



Si tenemos en cuenta que asociaciones, federaciones y fundaciones son entidades no lucrativas y forman parte del tercer sector, éste, el tercer sector, representa el 75,9% de las entidades miembros del tercer sector.

9.4. La estructura organizativa

La estructura organizativa la podemos subdividir en estructura de coordinación y estructura operativa. Ambas tienen una

especificidad propia que corresponde al hecho de ser una estructura de nueva gobernanza o gobernanza de redes.

9.4.1. La estructura de coordinación

La estructura organizativa se corresponde a la definición que el Acuerdo (ACBI) se hace de sí mismo. EL ACBI se define como un espacio forzosamente horizontal y no jerárquico por dos razones:

- “Es un proyecto complejo e innovador, en el que se trata de desplegar acciones para la inclusión de manera conjunta, articulando recursos y esfuerzos en base a objetivos estratégicos compartidos y poniendo en valor la diversidad de puntos de mira y formas de hacer en la acción colectiva.
- Y como consecuencia de esta complejidad, no hay ninguna delegación sobre la gestión del uso de los recursos de cada entidad. Cada entidad e institución conserva sus plenas facultades decisorias, y, por tanto, las estrategias, proyectos y acciones que se desarrollen serán fruto de los acuerdos y consensos que se establezcan, guiados siempre por el fin de lograr un mejor impacto social de las acciones y basados en el "win-win" entre las entidades e instituciones".

El ACBI o Acuerdo se considera un espacio de entidades independientes que se transforman en interdependientes al producir estrategias compartidas y proyectos en red en beneficio de la Barcelona Social, a través de una dinámica de colaboración. Un espacio donde el gobierno local desempeña un papel fundamental en la nueva gobernanza, de promotor y organizador de la capacidad de respuesta de la ciudad y de garante de los derechos sociales. Por lo tanto, hay una gran diferencia con los planteamientos de la "Big Society" del Reino Unido o la "sociedad participativa" holandesa, donde hay una reducción de la responsabilidad pública en garantizar los derechos sociales.

En el Acuerdo Ciudadano no hay delegación de funciones ni de recursos de las entidades²⁴⁶ a ninguna organización que decida su destino a fines específicos de la nueva organización. La participación de las entidades e instituciones en el Acuerdo, sólo tiene el sentido de querer mejorar el impacto de los recursos empleados en la acción social de cada entidad, insertándolos en una estrategia compartida y cooperando con los recursos de otras entidades para mejorar el cumplimiento de objetivos sociales.

El Acuerdo, al considerarse un espacio de acción, no se concibe como un órgano propiamente de representación, ni consultivo del Ayuntamiento (a pesar de que en determinadas situaciones - elaboración del Plan de inclusión municipal, representación de las políticas de nueva gobernanza, etc.- pueda ejercer estas funciones), sino que es un espacio para la promoción, elaboración y, sobre todo, organización de la acción coordinada y complementaria entre los agentes de la Barcelona Social. Todas las entidades o instituciones que participan en sus instancias de coordinación deben trabajar necesariamente y de forma activa en o por el Acuerdo.

Sus órganos de gestión, en conclusión, no son jerárquicos, sino horizontales. Son órganos de coordinación y organización de actividades que afectan al conjunto del Acuerdo, por esta razón se representan con una organización horizontal y no jerárquica.

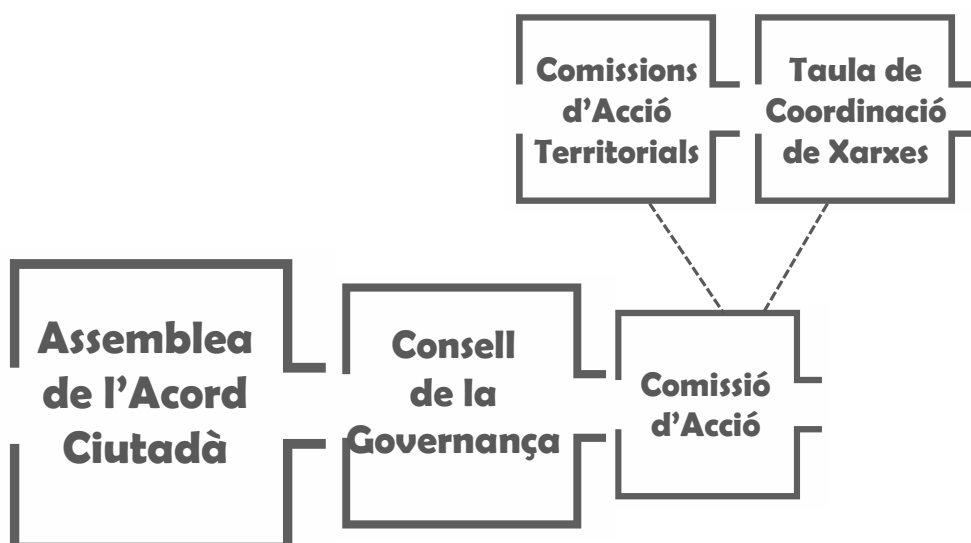
L'ACBI a pesar de su definición de órganos horizontales y no jerárquicos propios de una política de gobernanza, designaba a sus órganos con una denominación jerárquica propia del modo de gobernación gerencial o incluso burocrático-administrativa. Esta es una prueba de las dificultades de la nueva gobernanza al desarrollarse en un entorno en el que predomina otro modo de gobernación. Puesto que al dotarse de conceptos ajenos se percibe de manera confusa y en no pocas ocasiones fomenta errores de concepción entre las entidades participantes que le dificultan desarrollarse como nueva política. Al darse cuenta la

²⁴⁶ Los recursos son fondos públicos que aporta el Ayuntamiento para desarrollar una política pública de nueva gobernanza que articule los recursos de acción de todos los actores de la ciudad.

secretaria técnica de la anomalía que esto significaba, fundamentalmente por el tipo de interés de no pocas entidades de permanecer en los órganos de "dirección", propuso una nueva conceptualización organizativa que fue aprobada, Así se sustituyeron los nombres de Consejo de Gobierno y Comisión Ejecutiva por otros nombres.

- Consejo de Gobernanza: para significar, justamente, su finalidad de promover, coordinar y fortalecer las interdependencias en el ámbito del Acuerdo y proyectar su acción en la ciudad (Gobernanza>gestión de interdependencias).
- Comisión de Acción: para indicar que es un órgano de trabajo intenso que prepara e impulsa las acciones aprobadas en la Asamblea General y en el Consejo de la Gobernanza, que además tiene que tener visión territorial.

El gráfico del esquema organizativo del que se dota el Acuerdo es el siguiente:

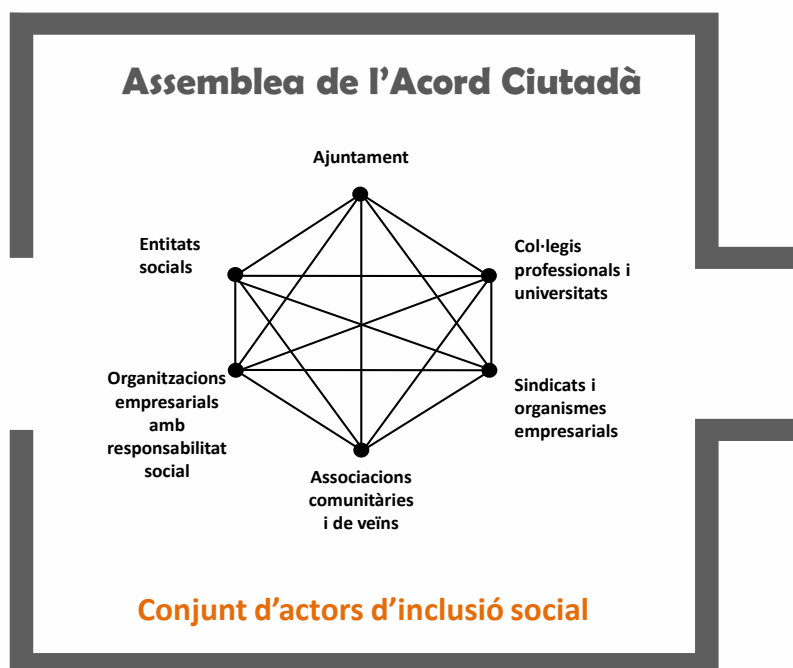


9.4.1.1. Asamblea

La Asamblea está formada por todas las entidades que trabajan en el Acuerdo, o/y hayan firmado el documento de compromiso para participar en el Acuerdo.

Aprueba anualmente el despliegue de actividades del Acuerdo, y establece la hoja de ruta para el próximo año. Es el espacio donde se aprueban las decisiones y los proyectos estratégicos del Acuerdo.

Permite incorporar a todos los actores en la definición de las estrategias a seguir y en la toma de decisiones.



9.4.1.2. El Consejo de la Gobernanza

Es el órgano de la gestión relacional global, y tiene como finalidad velar por el cumplimiento de los objetivos y los proyectos estratégicos del Acuerdo. Es el espacio donde

se diseñan las líneas estratégicas y de actuación a partir de la visión global y territorial de la ciudad.

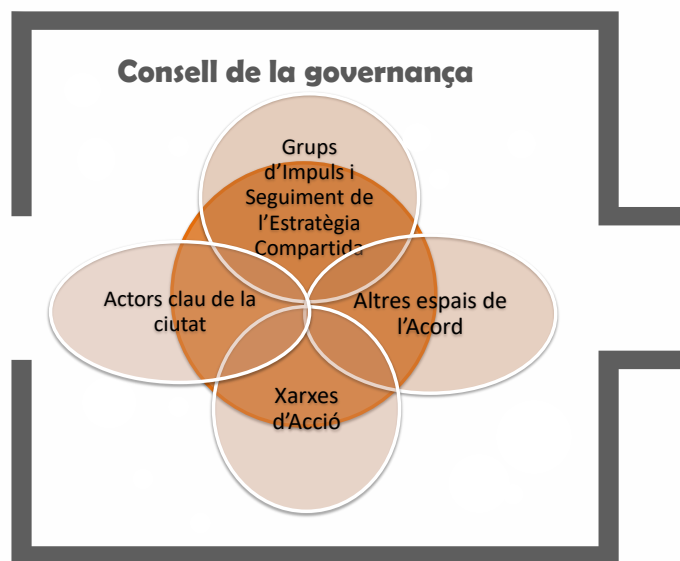
El Consejo de Gobernanza dispone de los actores más relevantes de las fuerzas sociales que configuran la acción social de la ciudad y la participación de entidades que actúan en la ciudad:

- El Ayuntamiento, como el organismo promotor y representante democrático de la ciudadanía, tiene la presidencia de forma permanente. Forman parte la Tenencia responsable y las áreas funcionales y territoriales implicadas que correspondan.
- La Diputación, para coordinar la acción del Acuerdo con las políticas de inclusión del área y región metropolitanas y promocionar la inter-municipalidad.
- Las entidades más generales que aglutinan a los actores sociales: Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña, Federación Catalana de Voluntariado Social, Federación de Asociaciones de Vecinos y Vecinas de Barcelona y el Consejo de la Juventud.
- Las entidades colegiales de los profesionales de la acción social: Colegio de Educadoras y Educadores Sociales, Colegio de Politólogos y Sociólogos de Cataluña, Colegio Oficial de Trabajo Social de Cataluña y Colegio de Psicología de Cataluña.
- Organizaciones sindicales más relevantes en defensa de las personas trabajadoras -Comisiones Obreras del Barcelonés y UGT de Cataluña- y de promoción de las empresas con responsabilidad social, como Fomento Nacional del Trabajo.
- Las entidades sociales que invierten más recursos humanos y económicos en la ciudad: Cáritas Diocesana y Cruz Roja en Barcelona.
- Las universidades con vocación de trabajo conjunto para vincular la formación al nuevo tipo de política social que representa el Acuerdo.

- Y miembros de entidades medianas y pequeñas que a su vez representen las Redes de acción del Acuerdo.

También forman parte del Consejo de la Gobernanza²⁴⁷:

- Personas representantes de entidades referentes de los Grupos de Impulso y Seguimiento (GIS) de los Proyectos Tractores de la Estrategia Compartida.
- Personas representantes de entidades que representen a las Redes de Acción en funcionamiento.
- Personas representantes de entidades que coordinen los diversos espacios del Acuerdo (de deliberación, formación, divulgación, evaluación, jornadas, ...).



El Consejo de la Gobernanza asegura que en su composición no haya únicamente presencia de los grandes actores sociales de la ciudad incorporando también representantes de entidades y organizaciones pequeñas y medianas.

²⁴⁷ Estas personas representantes podrán coincidir o no con los actores más relevantes de las fuerzas sociales que configuran la acción social en la ciudad.

Además, se dispone de 2-3 puestos reservados para entidades que lo soliciten, y que de forma rotatoria son escogidas por la Asamblea del Acuerdo.

La representación de las entidades en el Consejo de la Gobernanza será del máximo nivel representativo en la ciudad, es decir, con capacidad de decisión en sus organizaciones.

Todas las entidades del Consejo de Gobernanza deberán participar en los ámbitos de trabajo del Acuerdo y asistir a las reuniones del Consejo, en caso contrario, la Comisión de Acción propondrá darlas de baja.

Será conveniente que la composición del Consejo no sobrepase las 25 organizaciones para asegurar la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

Dispondrá de una secretaría técnica que apoyará tanto la elaboración de contenidos, como el impulso y gestión de interdependencias.

9.4.1.3. La Comisión de Acción

Es el espacio de coordinación general. Prepara e impulsa las decisiones que tiene que tomar del Consejo de Gobernanza para asegurar el buen funcionamiento del Acuerdo.

En especial, la elaboración, el seguimiento, la evaluación y la reprogramación de la Estrategia Compartida es gestionada por la Comisión de Acción y se aprueba por el Consejo de Gobernanza y refrendada por la Asamblea General.

También corresponde a la Comisión de Acción, en su globalidad, la propuesta de organización de la Asamblea del Acuerdo Ciudadano.

Y otra de sus funciones clave es impulsar la acción territorial del Acuerdo. Esta acción territorial tiene dos vertientes:

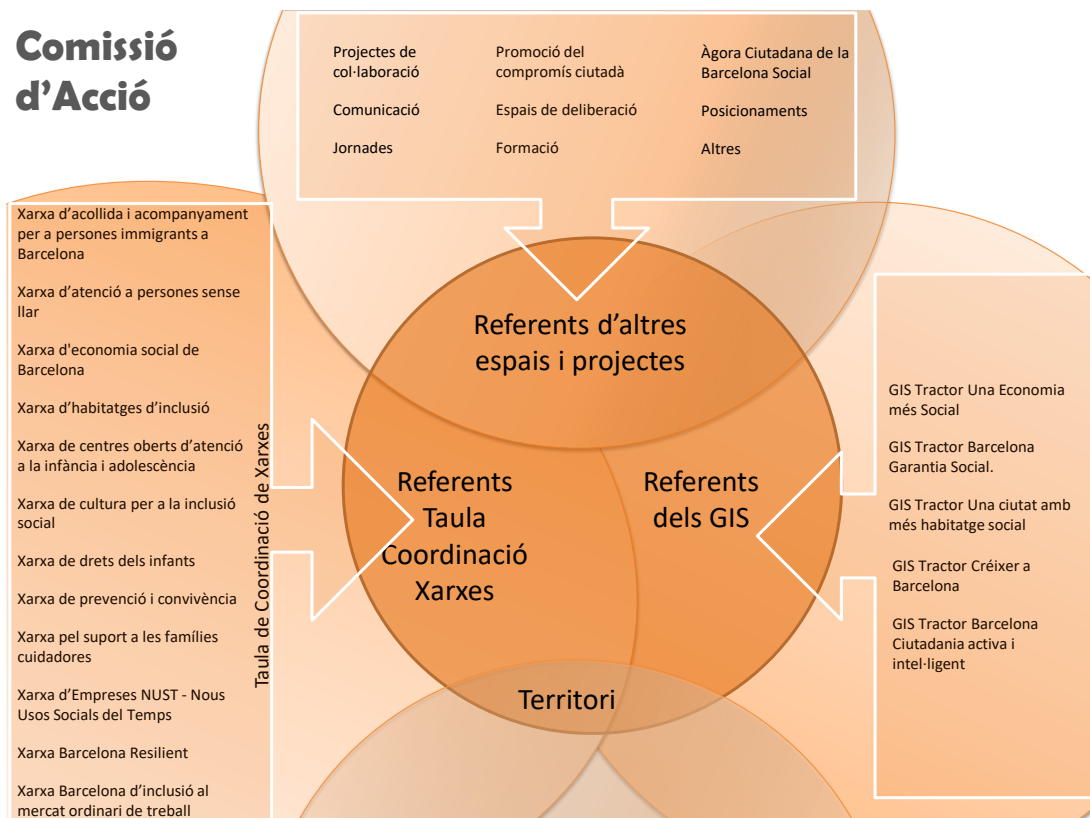
1. La territorialización de los proyectos del Acuerdo: es decir, canaliza aquellas acciones del Acuerdo susceptibles de ser impulsadas a nivel de territorio, como puede ser el caso, por ejemplo, de la colaboración entre entidades y Ayuntamiento para impulsar los objetivos de los GIS o el despliegue de actividades del Ágora Ciudadana u otras similares.
2. El fortalecimiento, soporte y catalizador de nuevas experiencias territoriales de coproducción de políticas públicas similares al Acuerdo donde exista una demanda o necesidad manifiesta y singular y donde sea posible el trabajo en red por las características del tejido social y comunitario, para conseguir un avance significativo en la acción social (por ejemplo, los barrios de la Franja del Besós, un barrio específico o incluso todo un distrito si fuera el caso). El Acuerdo aportará su experiencia y conocimientos metodológicos en estos temas y las entidades presentes en el Acuerdo y el territorio protagonistas de la experiencia tendrán un papel específico de impulso.

La Comisión de Acción está formada por las entidades e instituciones que tengan responsabilidades en las actividades clave del Acuerdo:

- Ayuntamiento de Barcelona (responsables de la coordinación municipal).
- Personas representantes de entidades referentes de los Grupos e Impulso y Seguimiento de los Proyectos Tractores de la Estrategia Compartida.
- Tres personas representantes de entidades miembro de las Redes de Acción que representen la Mesa de Coordinación de Redes²⁴⁸.

²⁴⁸ Estas personas deben mantener una regularidad en la asistencia a las reuniones de la Comisión de Acción.

- Personas representantes de entidades que coordinan los diversos espacios del Acuerdo (Ágora Ciudadana, espacios de deliberación, formación, evaluación, jornadas, ...).
- Personas referentes de los ámbitos territoriales que se desarrollen en el ámbito del Acuerdo.

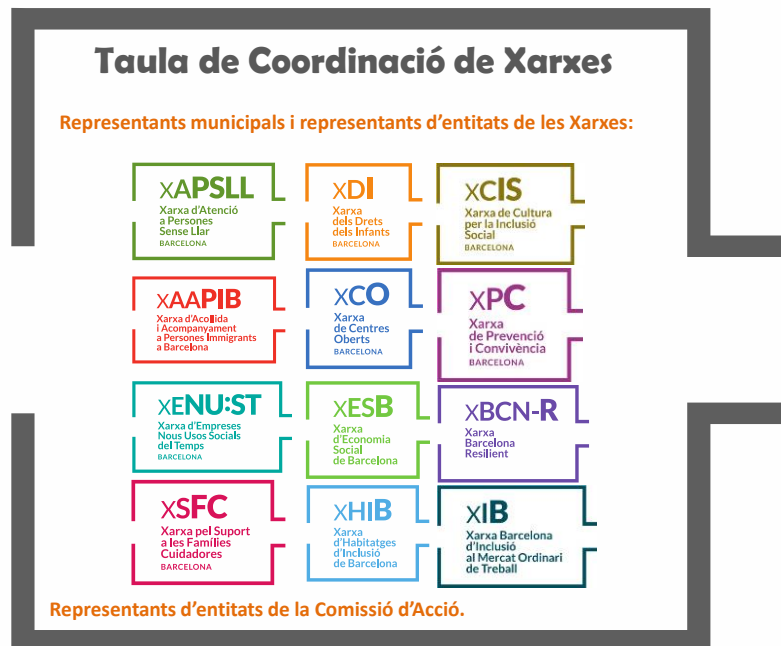


9.4.1.4. Mesa de Coordinación de Redes

La Mesa de Coordinación de Redes es el espacio de encuentro entre las personas referentes municipales de las redes de acción, las personas representantes de una entidad de cada red y representantes de la Comisión de Acción.

Las acciones de esta mesa van orientadas a mejorar las capacidades de relación, interacción y coordinación entre las redes.

Igualmente permiten el conocimiento mutuo, la complementariedad de las acciones desarrolladas por cada red y la articulación con las estrategias que promueva en un futuro el Consejo de la Gobernanza del Acuerdo.



9.4.1.5. Comisiones de acción de los territorios

Se prevé (puesto que en el momento de redactar este apartado no se ha producido todavía la territorialización del ACBI) la creación de comisiones de acción o similares, con objetivos y funciones similares a la comisión de acción general del Acuerdo, en los territorios en los que se organice un espacio de coproducción de estrategias y proyectos de inclusión social. Referentes de las comisiones de acción de los territorios se integrarán en la Comisión de Acción del Acuerdo.

La estructura organizativa la podemos subdividir en estructura de coordinación, y estructura operativa.

9.4.1.6. Secretaria Técnica

La asistencia técnica y soporte al ACBI recae en una secretaria técnica contratada por el Ayuntamiento exclusivamente para asistencia al conjunto del ACBI. La secretaria técnica ha sido contratada desde los orígenes del proceso por la empresa de profesionales de sociedad limitada Estratègies de Qualitat Urbana (EQU). La razón de ello se encuentra en que fue EQU, y en concreto su director el que planteó, a la Sra. Eulàlia Vintó la posibilidad de desarrollar un plan integral con la finalidad de constituir en Barcelona un sistema de acción social con los recursos públicos y privados, y en especial de la iniciativa social, y que incluyera, también, a los actores institucionales: universidades, colegios profesionales y sindicatos para poder incidir más eficazmente en una definición compartida del sistema de servicios sociales en la ciudad. La continuidad de EQU se debe a que, en los diferentes concursos realizados, hasta hoy, existían pocas empresas o entidades con capacidad de desarrollar las políticas de nueva gobernanza pública dado el carácter innovador de estas políticas. Y al hecho que se iba construyendo paso a paso. Como veremos la existencia de una secretaria técnica especializada en nueva gobernanza ha sido considerada por todas las personas entrevistadas una condición para que el ACBI pudiera seguir avanzando.

9.4.1.7. Departamento de Participación Social

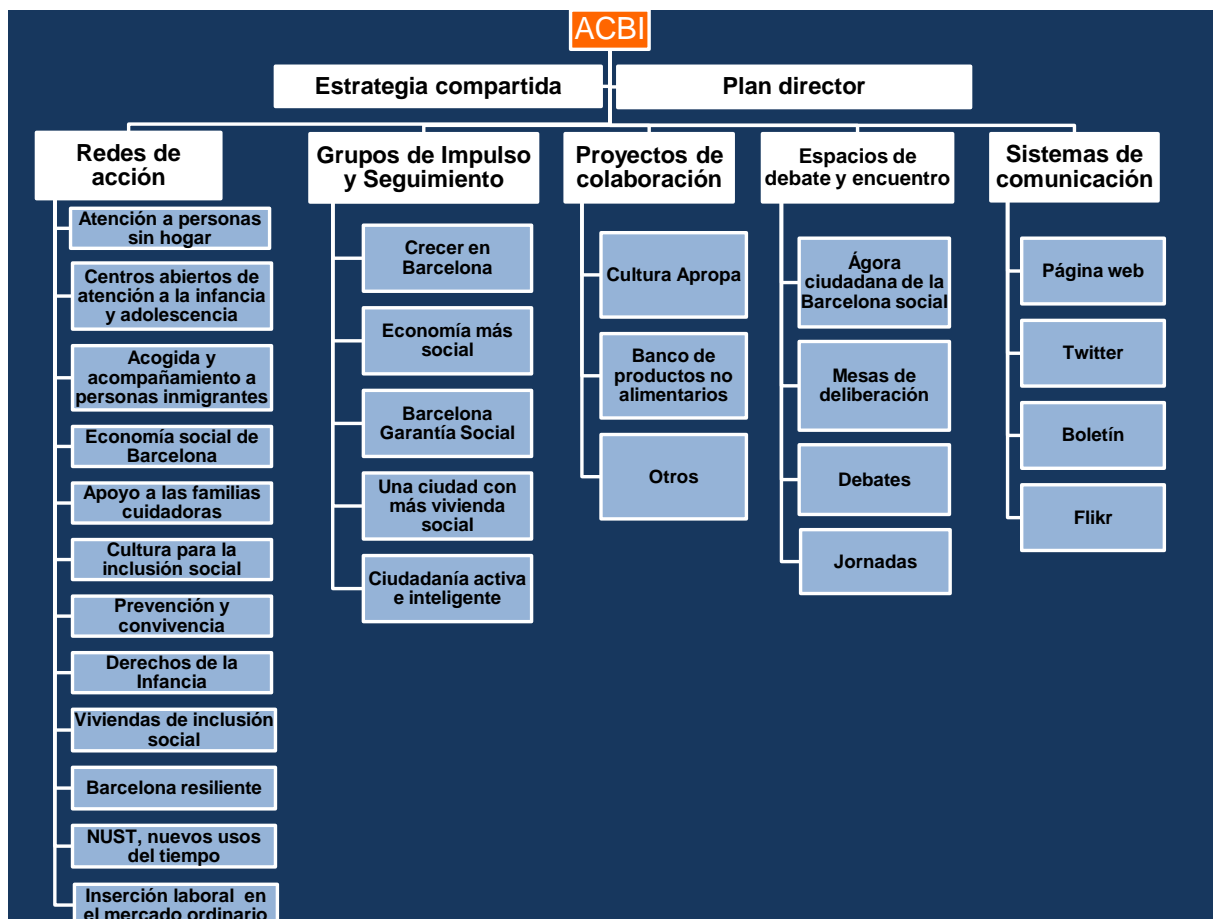
Desde sus inicios el ACBI, y en concreto la Secretaria Técnica, se inscribió en el presupuesto y bajo la supervisión y control del departamento de participación social. La tarea de este departamento ha sido siempre organizar la contratación y supervisión de los trabajos de la secretaria técnica, y dirigirla en lo que hace referencia a la coordinación con otras áreas municipales y con los distritos. Dicho departamento representa permanentemente al Ayuntamiento en el ACBI, si bien se

encarga que el departamento correspondiente actúe en las redes y grupos de impulso y seguimiento.

El hecho de que primero el plan integral y posteriormente la Asociación Barcelona para la Acción social (ABAS) y desde 2006 el ACBI, y la secretaria técnica se inscribieran en dicho departamento, que ya era un departamento muy consolidado a mitades de los 90 del siglo pasado, ha sido considerado por algunos entrevistados, como un factor importante que dio estabilidad a la política de lo que hoy se llama ACBI. Dicho departamento dependió directamente de la Tenencia de Alcaldía, otras veces de la gerencia y ahora de un macro-departamento de la gran área de Derechos Sociales. Pero siempre su responsable ha tenido acceso directo a la dirección política en la organización de las reuniones del Consejo de Gobernanza, Asambleas y Jornadas, además de dar cuenta del seguimiento de las redes y grupos de impulso y seguimiento.

9.4.2. La estructura operativa

Se representa en el siguiente cuadro, y tiene por finalidad crear y fortalecer la capacidad de organización y acción compartida para mejorar los resultados en inclusión social de la ciudad.



La Estrategia Compartida para actuar en la ciudad y el Plan Director de la propia organización del ACBI, constituyen los documentos guía y de referencia de toda la estructura operativa.

La Estrategia Compartida, a la que nos referiremos con mayor extensión en el próximo apartado, es un marco de referencia común para los actores del ACBI, y en especial, para los del Consejo de Gobernanza, para que elaboren sus políticas y programas de actuación en base a dicha estrategia común.

La Estrategia articula, por ejes y líneas estratégicas, los objetivos y los 936 proyectos y acciones que ejecutan o se disponen a realizar en los próximos años, el conjunto de actores de la ciudad que forman parte del ACBI. Además, identifica los principales programas tractores o estructurantes y transversales

considerados claves, que se impulsan específicamente desde la organización operativa del ACBI.

Concretamente, la Estrategia Compartida compromete a 379 instituciones y entidades sociales, se calcula que canaliza hacia objetivos compartidos más de 400.000 millones de euros que se invierten en la ciudad, y aproximadamente 13.000 personas voluntarias y 7000 profesionales entre el tercer sector social y el Ayuntamiento pueden ver potenciada su actuación.

El Plan Director está formado por los objetivos y acciones internas que el propio ACBI se dispone desarrollar, para conseguir fortalecer el capital social de la ciudad y conseguir un mayor impacto de los recursos de la acción social de la ciudad.

La estructura operativa del ACBI propiamente dicha está formada por:

Los Grupos de Impulso y seguimiento (GIS), que son redes de actores que coordinan sus acciones, servicios y recursos propios para impulsar los proyectos estructurantes y transversales de la estrategia compartida, denominados "proyectos tractores". Se considera que la tarea de estos GIS es esencial para la realización de la estrategia y fortalecer la capacidad de acción de la ciudad ante los desafíos sociales y retos de futuro. Estas redes son una creación deliberada de las entidades del ACBI para impulsar la estrategia de ciudad.

Las Redes de acción, que son consideradas junto a los Grupos de Impulso y Seguimiento la "columna vertebral" del ACBI, puesto que también articulan los esfuerzos del conjunto de actores implicados -especialmente entidades del tercer sector social y el propio Ayuntamiento- para conseguir objetivos específicos o mejorar las intervenciones de ámbitos de actuación

determinados (red de entidades de apoyo a las familias cuidadoras, red de centros abiertos de atención a la infancia y la adolescencia, red de atención a personas sin techo, etc.). En la actualidad, como se muestra en el gráfico, existen 1 redes de acción. La mayoría de estas redes son una creación de las entidades que las forman y se han integrado en la organización del ACBI.

El espacio denominado Ágora Ciudadana tiene una gran centralidad en el ACBI. Su finalidad es promover el encuentro y el intercambio entre voluntarios y, en general, ciudadanos comprometidos socialmente, para intercambiar experiencias y ser un núcleo impulsor de acciones que promocionen y faciliten el compromiso social de la ciudadanía.

Proyectos de colaboración. Son proyectos concretos y específicos que se han desarrollado para cubrir alguna necesidad social concreta y son fruto de la cooperación pública y privada, por ejemplo, el banco de productos no alimentarios.

Mesas de Deliberación y Jornadas del ACBI. Son espacios de debate y reflexión para profundizar sobre temas relacionados con la inclusión social: pobreza energética, minorías étnicas, vivienda social, etc.

Sistemas de comunicación. Son los instrumentos de información y comunicación comunes sobre las actividades del ACBI, pero también para el abordaje de temas sociales en la ciudad y las actividades de proyección pública que realizan las entidades y redes del ACBI: página web, twitter, Flickr, etc.

Tal y como se ha señalado, el objetivo de la estructura operativa es fortalecer la capacidad de organización y acción de la ciudad, en base a cuatro dimensiones: 1) que los actores de la Barcelona

social dispongan de una estrategia compartida. 2) que trabajen en redes de actuación. 3) que exista una ciudadanía cada vez más activa y socialmente comprometida. Y 4) que compartan unos mínimos valores comunes que favorezcan la generación de capital social: respeto, tolerancia, conocimiento mutuo convivencia, cooperación y solidaridad.

9.5. La decisión de formar el ACBI

El entorno decisional para configurar en 2009 el ACBI con su organización actual (las distintas modalidades que adoptó esta política de nueva gobernanza pública) tiene dos orígenes. Por un lado, la definición del problema de la exclusión social por parte de la UE, "Lisboa 2010", y su recomendación que todos los niveles de gobierno de los países de la UE realizaran un plan de inclusión social. Por otro lado, el que esta política pública se realizara creando un espacio para coordinar bajo un mismo espacio organizativo las políticas y actuaciones de todos los actores que intervienen en la situación de la inclusión social de Barcelona, fue una decisión del Ayuntamiento de Barcelona y de las entidades que formaban parte de la entidad ABAS, Asociación Barcelona para la Acción Social, que agrupaba al propio Ayuntamiento con los principales operadores del tercer sector social de la ciudad, los colegios profesionales más implicados en la acción social, las universidades a través de las escuelas y facultades más relacionadas con el tema, la federación de asociaciones de vecinos, los sindicatos mayoritarios en el sector y las asociaciones del tercer sector y empresariales.

La decisión de crear el ACBI no estuvo basada en modelos decisionales tipificados como "racional de coste-beneficio", ni tampoco con el de "racionalidad limitada" puesto que implican una decisión de arriba abajo. El ACBI fue resultado de una construcción basada en el diálogo y posterior compromiso de los actores implicados. Esta construcción interactiva del ACBI pudo llevarse a cabo porque era técnicamente viable, al haber sido

desarrollado el antecedente de política concertada que era, como hemos señalado, el Plan Integral, y era económicamente factible porque no suponía más inversión sino coordinación de inversiones, además de política y socialmente aceptable porque congregaba el máximo consenso entre el Ayuntamiento y los actores y operadores sociales con recursos propios o distintos a los de la administración. El ACBI no se inició como una decisión racional óptima, puesto que al ser innovadora no podía contrastarse, y porque no era jerárquica sino, como ocurre en no pocas políticas públicas²⁴⁹, a partir de la definición de política considerada más adecuada por las fuerzas sociales que intervienen o como resultados de interacciones conflictivas. La diferencia, en el caso del ACBI, es que la voluntad de definirla entre todas las fuerzas sociales era un planteamiento deliberado y no una imposición basada en el conflicto entre actores.

Para entender bien el proceso de decisión hacia una política innovadora de nueva gobernanza, nos debemos referir al clima cultural y a las ideas sobre nueva gobernanza que manejaban los principales decisores y gestores del ACBI, y que fueron puestas en circulación, principalmente por el Instituto de Gobernabilidad y Políticas Pública (IGOP) de la Universidad Autónoma²⁵⁰, el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), creado con el apoyo de la Generalitat de Catalunya -hoy tristemente desaparecido-, la facultad de derecho y ciencia política de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y también la Asociación público-privada, AERYC²⁵¹ (África-América-Europa de Regiones y Ciudades) entre otras, y también sustentadas en el denso tejido asociativo en temas sociales de la ciudad que hacía viable un planteamiento cooperador.

9.6. La Estrategia Compartida (EC)

²⁴⁹ Ver Subirats, J. "El análisis de las políticas públicas" en Gaceta Sanitaria 2001, nº 15 págs. 259-264

²⁵⁰ El teniente de alcalde Ricard Gomà pertenecía a dicho instituto.

²⁵¹ Asociación África América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) es una asociación internacional de profesionales que trabajan en la perspectiva de la gobernanza democrática. Los profesionales de la secretaria técnica pertenecían a dicha asociación.

La política concreta de intervención en la acción social de la ciudad ha tenido distintas modalidades: Plan Integral de Servicios Sociales (1995-2005), Marco Estratégico 2006-2014) Estrategia Compartida 2015-2017. Nos referiremos en este capítulo de descripción de la configuración actual del ACBI sólo a la Estrategia Compartida.

9.6.1. La elaboración

La decisión de elaborar la EC procede del Plan de Inclusión Social (2011-2015) que en su línea 3 señalaba que desde el Ayuntamiento se proponía impulsar, a través del ACBI, una Estrategia de Inclusión Social de Ciudad que articulara con el Ayuntamiento, los recursos y la acción de todos los actores que participaban en el ACBI, y en especial las entidades sociales, que en aquellos momentos ya superaban las 500.

La secretaria técnica organizó un amplio trabajo de encuestar a todas las entidades sociales y al propio Ayuntamiento, este último a través del Plan de Inclusión, sobre los proyectos y acciones que estaban llevando a cabo en la ciudad y en especial las que pretendían desarrollar en un futuro inmediato con recursos ya fueran propios totalmente o parcialmente, o procedieran de fondos públicos distintos a los del Ayuntamiento de Barcelona. Se trataba de conocer el esfuerzo de las entidades de invertir en recursos propios: monetarios o de voluntariado, o el esfuerzo en conseguir fondos de otras entidades públicas o privadas de la ciudad. Por tanto, quedaban excluidas las contrataciones externas de servicios realizadas con fondos municipales, o las subvenciones municipales a la financiación de servicios en su totalidad. Las inversiones municipales ya figuraban en el Plan de Inclusión Municipal.

Las acciones/proyectos tanto municipales (Plan de Inclusión) como de las entidades se inscribieron en un cuadro de doble entrada. En una entrada figuraba el grupo social al que iba dirigida la acción: infancia, adolescencia/juventud, gente mayor, genero, inmigración/población refugiada, otros grupos. La otra entrada iba dirigida a la topología de servicio a la que hacía referencia: servicios sociales, enseñanza, cultura, sanidad, deportes, prevención/seguridad, otros servicios. A partir de ahí se elaboró a través de su deliberación en los órganos y mesas de deliberación del ACBI a que objetivos de ciudad correspondían. Estos objetivos se agruparon en líneas estratégicas, y estas en dos ejes. Es decir, se optó por un método de abajo a arriba.

Por otro lado, se hizo una elaboración de arriba abajo. Se analizaron los estudios de entorno: área metropolitana, UE; OCDE, OIT, FMI y Banco Mundial e informes OXFAM, y los estudios del Ayuntamiento y de las universidades autónoma y de Barcelona, y del propio Ayuntamiento sobre la ciudad. A partir de estos análisis se identificaron los desafíos y objetivos a plantearse en función de los escenarios previsibles. Este análisis completó el anterior, y se elaboró una única estrategia: visión, ejes estratégicos y líneas estratégicas, objetivos y proyectos que una vez debatidos fueron aprobados por los órganos del ACBI.

9.6.2. Los actores implicados

la Estrategia Compartida compromete a 379 instituciones y entidades sociales, de las más de 500 que en aquellos momentos disponía el ACBI. Se calculó que canaliza hacia objetivos compartidos más de 400.000 millones de euros que se invierten en la ciudad, y aproximadamente 13.000 personas voluntarias y 7000 profesionales entre el tercer sector social y el Ayuntamiento podían ver potenciada su actuación.

9.6.3. Los contenidos de la estrategia

La etapa propositiva de la estrategia compartida consta de una definición esquemática de la ciudad: "Hacer de Barcelona una ciudad con más derechos sociales con la colaboración y el compromiso de todos", en una época de reducción de las inversiones públicas y de recortes de los servicios de bienestar, la complicidad de los actores participantes en la estrategia es no sólo mantener los derechos sino ampliarlos. La razón de fondo es que sólo incrementando el derecho a participar y comprometerse de la ciudadanía en la ciudad, puede esta mantener los derechos sociales. Es decir, es necesario incrementar con el derecho a participar en la construcción de este bien común que denominamos ciudad si queremos mantener los derechos sociales de la ciudadanía.

En su versión ampliada la visión o modelo de ciudad se refiere a la situación deseable que los distintos actores se comprometen a trabajar para conseguir la imagen de sí mismos deseable, y hacerlo de manera complementaria y no antagónica con los demás. La visión deseable de futuro es como sigue:

"Las características futuras de la organización social son:

- 1) *Una ciudadanía socialmente activa y comprometida con la inclusión social.*
- 2) *Un tercer sector social autónomo, fuerte, diverso, eficiente y pluralista como exponente de una ciudad socialmente avanzada e inclusiva.*
- 3) *Una economía social amplia y eficiente.*
- 4) *Unas universidades y unos colegios profesionales activos en la formación permanente de conocimientos y en valores solidarios durante toda la vida de los y las profesionales.*
- 5) *Unos sindicatos activos en la mejora de la calidad y la eficacia de los procesos de inclusión social.*

- 6) *Unas AAVV impulsoras de la lucha contra la segregación social y territorial, e implicadas en el trabajo comunitario de inclusión social.*
- 7) *Unas empresas socialmente responsables.*
- 8) *Un gobierno local promotor y organizador de la capacidad de respuesta de la ciudad, líder de la nueva gobernanza democrática.*
- 9) *Una administración local inclusiva que genera confianza y seguridad en la dinámica social.*
- 10) *El Acuerdo Ciudadano consolidado como la principal infraestructura relacional y vertebradora del capital social por una Barcelona más inclusiva.*

Los contenidos sociales de la situación deseable son:

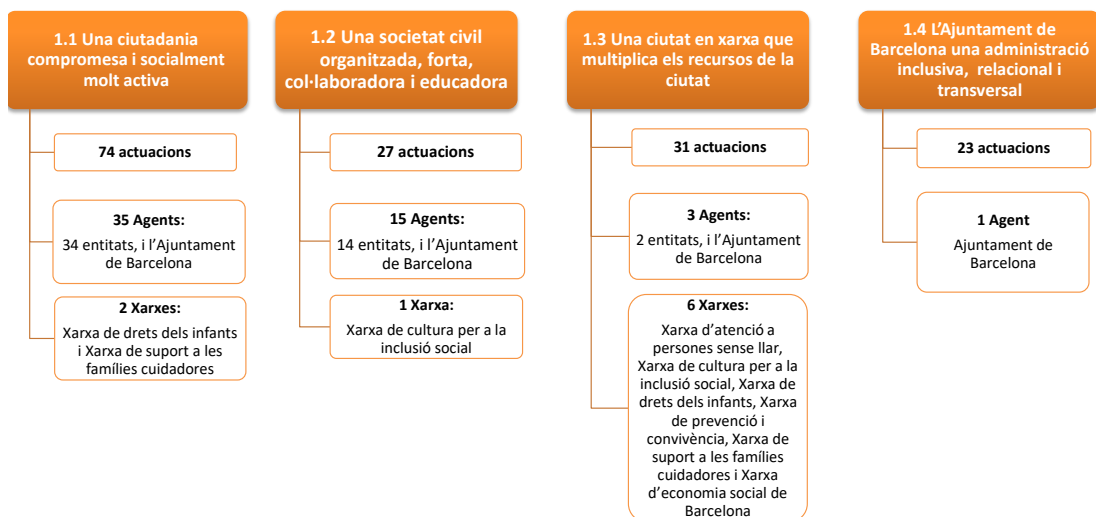
- 1) *Una ciudad que hace de la prevención y la convivencia la base del bienestar para todos.*
- 2) *Una ciudad con vivienda para todos.*
- 3) *Una ciudad en la que la infancia y las familias disponen de unas buenas condiciones de vida y bienestar.*
- 4) *Una ciudad que da oportunidades sociales a los jóvenes y adolescentes para construir sus propios proyectos personales y sociales.*
- 5) *Una ciudad en la que las personas mayores son protagonistas de la ciudad.*
- 6) *Una ciudad plenamente accesible y que garantiza el derecho a la vida independiente.*
- 7) *Una ciudad sin ningún tipo de discriminación por razones de género, orientación sexual, identidad de género u origen étnico o racial.*
- 8) *Una ciudad que acoge y acompaña en la diversidad basada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. "*

La visión como se constata tiene dos dimensiones el papel deseable que los actores tienen que jugar en la sociedad, y los resultados de las actuaciones compartidas y coordinadas.

Para avanzar en la visión se despliegan dos ejes estratégicos. El primero dirigido a mejorar la capacidad de organización y acción coordinada entre los distintos actores sociales, es decir dirigida a aumentar el capital social, entendido como capacidad de colaboración en relación a construir el bien común. El segundo eje va relacionado en la aplicación de esta capacidad de organización para conseguir objetivos relacionados con la inclusión social de la ciudad. Cada uno de los ejes se subdivide en líneas estratégicas, objetivos de línea y actuaciones

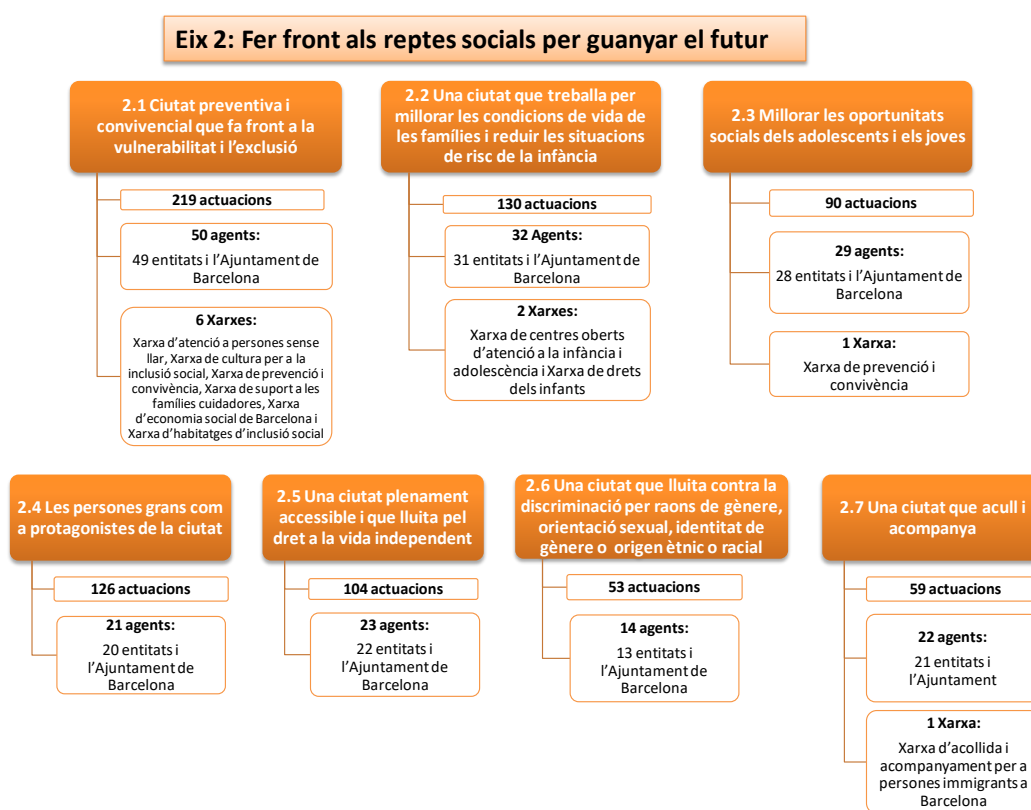
El esquema del eje 1 es el siguiente:

Eix 1: Enfortir l'organització de l'acció social a la ciutat



En el esquema se señala el número de actuaciones de cada línea, así como el número de actores implicados. También se señalan las redes (xarxes), es decir, las organizaciones estables del ACBI que agrupan a actores que trabajan de manera coordinada en proyectos o programas comunes que están a su vez implicadas en el desarrollo de los objetivos estratégicos.

Asimismo, el esquema del eje 2 es el siguiente:



Ampliamos en el Apéndice 1 el desarrollo por objetivos de estos ejes.

Es de interés señalar para el conjunto de las 938 actuaciones se identifican los programas transversales que se ha considerado contienen los temas más claves e importantes de la inclusión social en la ciudad, y que la organización del ACBI considera que debe dar un especial impulso y seguimiento. Estos programas son lo que se ha denominado proyectos tractores, en el sentido

que su desarrollo hace avanzar la estrategia compartida en su conjunto.

Los principales criterios empleados para seleccionar los proyectos tractores han sido:

- Su alto nivel de impacto en los objetivos estratégicos. Son transversales a las líneas estratégicas.
- Su formulación concreta.
- La factibilidad del mismo.
- Que agrupe acciones y compromisos de una pluralidad de actores.
- Hace aportaciones nuevas o innovadoras.

Por estas características, los proyectos tractores serán objeto de un impulso y seguimiento específico por la organización del Acuerdo Ciudadano.

Hasta el momento la Estrategia Compartida ha identificado 6 proyectos tractores:

1. *Una Economía más Social que promueve bienestar y solidaridad*

Incluye 19 proyectos y acciones para cubrir los siguientes objetivos: conseguir más estabilidad financiera, impulsar la contratación responsable, fortalecer la organización en red, mejorar la empleabilidad y fomentar la economía social, y lograr hacer de la economía social un actor económico referencial.

2. *Barcelona Garantía Social*

Recoge 16 proyectos o acciones. El objetivo del proyecto es garantizar a las personas o familias de la ciudad el derecho a la alimentación, el acceso a los servicios energéticos esenciales y los productos no alimentarios de primera necesidad.

3. Una ciudad con más vivienda social para avanzar en la garantía de un hogar para todos

Recoge 20 proyectos o acciones con los siguientes objetivos: mejorar la cobertura de vivienda con la perspectiva de garantizar un hogar para todos, reducir y afrontar los desahucios, y optimizar y promover nuevos recursos y servicios para personas sin hogar.

4. Crecer en Barcelona: empoderamiento de la infancia en situación de vulnerabilidad en los ámbitos social, educativo y cultural

Incorpora 14 actuaciones. Sus objetivos son: igualar las oportunidades desde la primera infancia, garantizar la cobertura de las necesidades sociales y educativas de la infancia y la adolescencia, articular la oferta socio-educativa y cultural en tiempo de ocio y vacaciones y facilitar su el acceso, aumentar y reforzar la acción socio-cultural y educativa a familias vulnerables, y garantizar la participación y la apropiación socio-educativa del espacio público para la infancia y la adolescencia.

5. Barcelona Ciudadanía activa e inteligente

Incluye 4 proyectos o actuaciones para conseguir incrementar la ciudadanía comprometida y con la Barcelona Social y promover la ciudadanía activa para romper el aislamiento de las personas dependientes.

6. El deporte inclusivo y saludable

Incluye inicialmente 5 para conseguir los siguientes objetivos: explorar y explotar todo el poder y el atractivo de la actividad física para hacer de Barcelona una ciudad más inclusiva y saludable, promover el deporte como la mejor herramienta para mejorar la salud de la ciudadanía, y muy especialmente de los colectivos más vulnerables (personas con discapacidad

y personas dependientes), promover el deporte inclusivo, donde todos puedan participar (que la práctica de actividad física en la ciudad se pueda hacer sin límites y sin barreras) y promover el deporte y los beneficios derivados de los efectos psicológicos, emocionales y sociales de la actividad física.

Estos proyectos tractores tienen una composición de entre 15 y 25 actores que son los más implicados, los que mayores actuaciones tienen, en cada proyecto tractor. De los 6 proyectos tractores se han puesto en marcha 5, el dedicado al deporte inclusivo y saludable no se ha desarrollado por falta de interés de los responsables municipales del departamento correspondiente de participar activamente en el despliegue del proyecto. Aquí encontramos una prueba más de la importancia de la implicación municipal para que un proyecto cooperador y compartido pueda efectivamente realizarse.

9.7. La implementación de los programas y proyectos

La implementación es de tipología red, propia de los sistemas de gobernanza. Es decir, horizontal en el sentido de que las decisiones son por acuerdo entre los actores implicados en el Consejo de Gobernanza y Comisión de Acción por un lado y en las Redes de Acción, que impulsan programas y proyectos concretos, por el otro, puesto que la inversión, tanto en capital humano como monetario, se basa en recursos propios de los actores. Pero también asimétrica, puesto que las decisiones sobre los distintos proyectos a realizar dependerán del montante de inversión de los actores, y por tanto de los actores con mayores recursos económicos dependerá el mayor número de proyectos a realizar.

Si bien la evaluación de la estrategia compartida se realiza, como veremos, sobre el conjunto de la estrategia, la gestión de la implementación se ha desarrollado en la gestión de los proyectos tractores. Se consideró imposible realizar una gestión, pero tampoco un seguimiento de las 936 acciones, y se optó por hacer una gestión de los proyectos de carácter más transversal y que tuvieran un mayor impacto estratégico, es decir en la realización de los 11 objetivos de la Estrategia Compartida. La identificación de los 5 proyectos estructurantes surgió en un primer momento de una hipótesis de proyectos a desarrollar y se comprobó su carácter transversal, que hubiera una pluralidad de actores que incidieran en el mismo, y que efectivamente incidieran en las temáticas estratégicas. La primera propuesta surgió, como es habitual, de la secretaria técnica y fue debatida con el equipo de coordinación del ayuntamiento y posteriormente en varias sesiones con la comisión de acción, y la comisión de gobernanza del ACBI.

Los principales criterios empleados para seleccionar los Proyectos Tractores ya han sido señalados.

En un primer momento se identificaron seis proyectos tractores, que finalmente se redujeron a cinco:

1. Una Economía más Social que promueve bienestar y solidaridad
2. Barcelona Garantía Social
3. Una ciudad con más vivienda social para avanzar en la garantía de un hogar para todos
4. Crecer en Barcelona: empoderamiento de la infancia en situación de vulnerabilidad en los ámbitos social, educativo y cultural
5. Barcelona Ciudadanía activa e inteligente

Cada proyecto tractor tuvo un referente que fue un representante de una entidad social miembro de la comisión de acción que tuviera una mayor legitimidad por dedicación o recursos invertidos en el tema del proyecto. El resto de las personas del proyecto es variable en función de las entidades

con proyectos a desarrollar en el tema y de las áreas municipales implicada. El número de personas se sitúa entre 24 y 16 personas que forman los Grupos de Impulso y Seguimiento del Proyecto Tractor (GIS)

Cada GIS se dotó de unos objetivos y proyectos prioritarios a desarrollar en red, y se dotó de un programa de actuación anual.

Los proyectos tractores son redes de acción entre entidades sociales y áreas del ayuntamiento pero que han tenido una formación deliberada desde la estructura organizativa del ACBI para impulsar la realización de la Estrategia que se dotó para incidir en la ciudad. Al contrario que las otras redes que mayoritariamente se formaron por la voluntad del Ayuntamiento y las entidades sociales y se integraron en el ACBI, estas redes, los GIS, son formadas directamente a través de unas decisiones de la organización del ACBI. Es decir, el ACBI se estructura claramente como una gobernanza de redes.

Los GIS se crearon en el 2013 y han tenido una estabilidad en su funcionamiento. Veremos si después de la evaluación de la Estrategia y su reformulación continúan los mismos o/y se crean grupos nuevos.

9.8. Evaluación del ACBI y la Estrategia Compartida

El ACBI ha dispuesto, y ha iniciado, un sistema de evaluación para la estrategia compartida, que abarca tres dimensiones:

1. Se evalúan los proyectos y acciones llevadas a cabo mediante la evaluación clásica de productos y servicios puestos en marcha (outputs). No se han analizado los 983 proyectos sino, a nivel de muestra, los comprometidos por

las entidades que forman el consejo de gobernanza del ACBI.

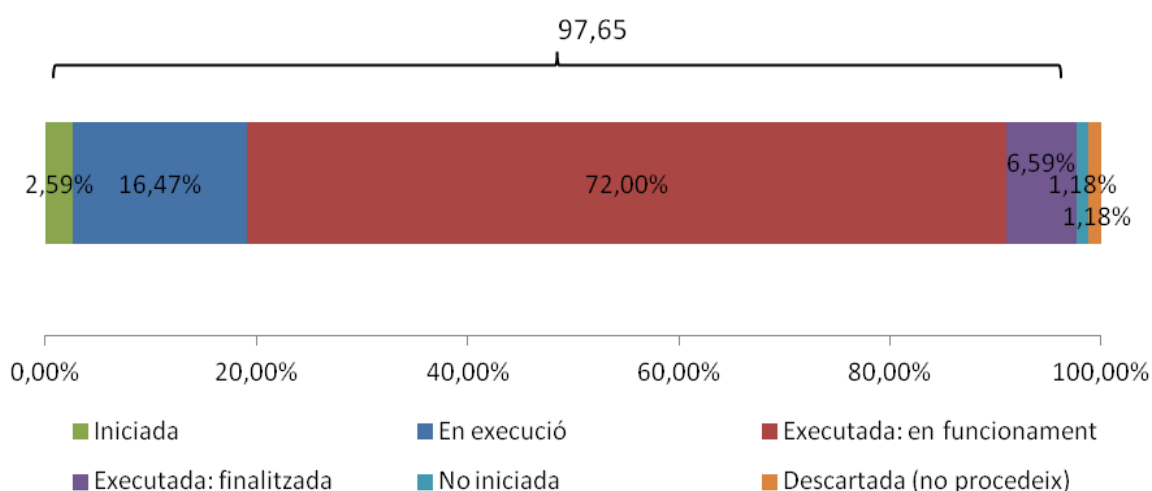
2. Paralelamente se ha evaluado la evolución de la situación de la ciudad para poder deliberar hasta qué punto la estrategia pueda haber incidido en el cambio de la ciudad. Se utilizan aquí los indicadores propios de impacto en la ciudad (overcome) de las políticas, programas y productos. También con estos indicadores se ha evaluado comparativamente ciudades de la Europa Mediterránea, en el mismo periodo, para poder evaluar la evolución de la ciudad de Barcelona en términos de cohesión social. La hipótesis era que las acciones y los proyectos se habían realizado en gran medida por la inversión realizada, pero que su impacto en la evolución de la ciudad había sido muy reducido o nulo, debido a que las condiciones del entorno social de la ciudad se habían agravado. Por ello, había que desarrollar un análisis comparativo para identificar si la ciudad había empeorado más o menos que otras ciudades del mismo contexto, y de este modo, poder deducir el impacto de las políticas desarrolladas en Barcelona.
3. No obstante, la evaluación más singular es la desarrollada a través de las redes de acción. Se trata de medir el avance del proceso social de organización desarrollado en el ACBI. Más concretamente se mide el nivel de incremento, confianza y cooperación entre los actores que han participado en las redes. Es decir, se busca medir la contribución del ACBI en capital social a la ciudad, en la capacidad de colaborar entre las entidades con objetivos orientados al bien común. El análisis se hizo a través de cuestionarios dirigidos a los representantes de las entidades sociales que participaban en las distintas redes.

Veamos, ahora, las conclusiones a las que se ha llegado con la evaluación de las dimensiones 1 nivel de realización de proyectos y 3 el nivel de avance en el proceso social o capital social.

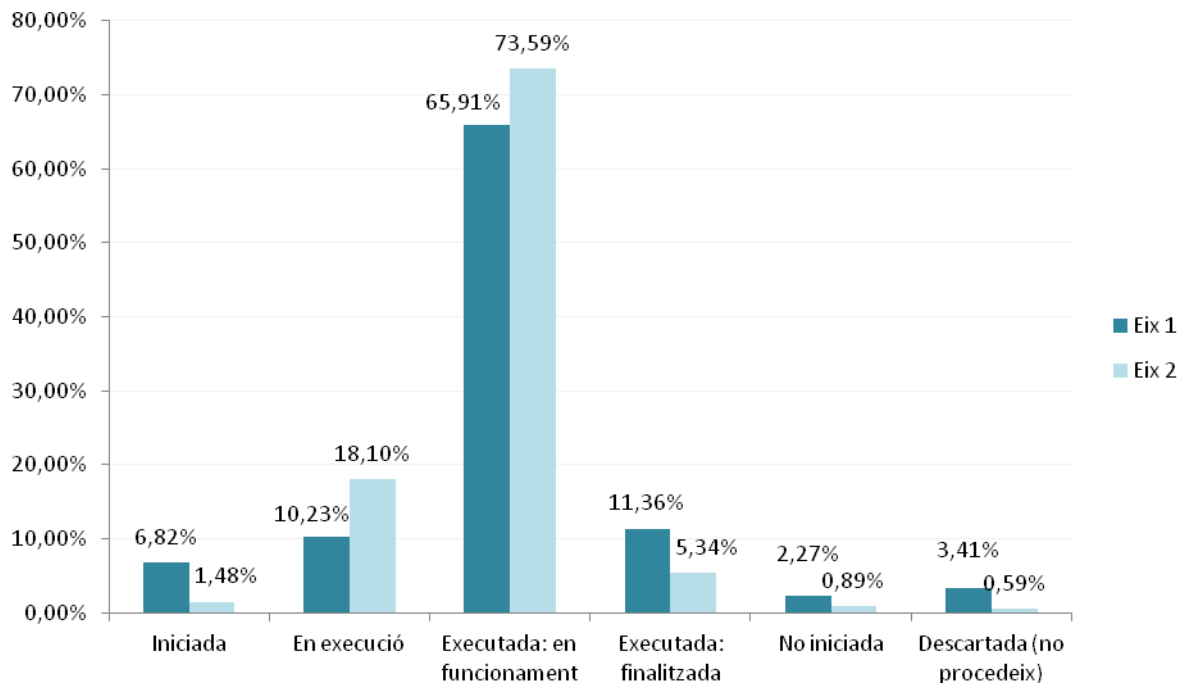
- **Desde el Consejo de Gobernanza han definido 425 actuaciones.** De estas actuaciones, 88 actuaciones corresponden al eje 1 (Fortalecer la organización de la

acción social de toda la ciudad a partir de una sociedad civil fuerte, una ciudadanía comprometida y activa y un Ayuntamiento inclusivo) y 337 corresponden a el eje 2 (Hacer frente a los retos sociales del futuro previniendo y luchando contra la exclusión social y mejorando las condiciones de vida de las personas).

- El **grado de desarrollo de las acciones previstas del conjunto de actuaciones del Consejo de Gobernanza es del 97,65%**.



- Por ejes, **el grado de desarrollo del eje 1** (Fortalecer la organización de la acción social de toda la ciudad a partir de una sociedad civil fuerte, una ciudadanía comprometida y activa y un Ayuntamiento inclusivo) **es del 94,32% mientras que el del eje 2** (Hacer frente a los retos sociales del futuro previniendo y luchando contra la exclusión social y mejorando las condiciones de vida de las personas) **es del 98,52%**. El eje 1 cuenta con un porcentaje menor de actuaciones en ejecución y en funcionamiento que el eje 2.



	Iniciada	En ejecución	Ejecutada: en funcionamiento	Ejecutada: finalizada	No iniciada	Descartada (no procede)	Grado de Desarrollo
1.1	11,11	11,11	71,11	2,22	2,22	2,22	95,56
1.2	5,88	0,00	64,71	29,41	0,00	0,00	100,00
1.3	0,00	0,00	60,00	0,00	20,00	20,00	60,00
1.4	0,00	19,05	57,14	19,05	0,00	4,76	95,24
2.1	0,00	17,54	73,68	7,02	0,88	0,88	98,25
2.2	0,00	24,00	74,00	2,00	0,00	0,00	100,00
2.3	0,00	13,04	86,96	0,00	0,00	0,00	100,00
2.4	8,06	12,90	70,97	4,84	1,61	1,61	96,77
2.5	0,00	22,22	72,22	5,56	0,00	0,00	100,00
2.6	0,00	20,51	69,23	7,69	2,56	0,00	97,44
2.7	0,00	19,35	74,19	6,45	0,00	0,00	100,00

- En cuanto al **primer eje**, está la línea 1.2 con el 100% de cumplimiento, la línea 1.1 con un 95,6% y la línea 1.4 con un 95,2%. Por otra parte, se observa un menor grado de cumplimiento de las actuaciones de la línea 1.3 "Una ciudad en red que multiplica los recursos de la ciudad". Esto se debe a que no se han incorporado el total de actuaciones realizadas por las redes de acción²⁵².
- No obstante, **en cuanto al trabajo en red, hay que destacar tres aspectos no previstos y a tener en cuenta** y que han potenciado la coproducción de proyectos compartidos.
 - a) Se han impulsado cinco Grupos de Impulso y Seguimiento de cinco Proyectos Tractores transversales en el que trabajan en red entidades y el Ayuntamiento de Barcelona en cinco ámbitos prioritarios de la ciudad: Economía social, Vivienda, Infancia, Garantía de necesidades básicas y Ciudadanía activa²⁵³.
 - b) Hay tres redes de acción que se han incorporado y / o creado posteriormente, de manera que no se tienen en cuenta en esta evaluación: la Red de empresas NUST, Nuevos Usos Sociales del Tiempo; la Red Barcelona Resiliente; y la Red Barcelona para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo, la Red XIB.
 - c) En el marco del Acuerdo, también se han impulsado otros espacios colaborativos y de corresponsabilización en diferentes ámbitos, como por ejemplo el Espacio Social de Barcelona Ciudad Refugio.
- En cuanto al **segundo eje**, las líneas 2.2, 2.3, 2.5 y 2.7 tienen un grado de realización del 100% y el resto de líneas muestran un grado de desarrollo también elevado.

²⁵² Se puede consultar el detalle de la evaluación de las actuaciones de las redes de acción, que se llevó a cabo en el marco del Plan de Inclusión 2012-2015.

²⁵³ Cada proyecto tractor ha establecido sus propios indicadores de evaluación. Se prevé evaluar el impacto de los Proyectos Tractores en la evaluación final de la Estrategia Compartida

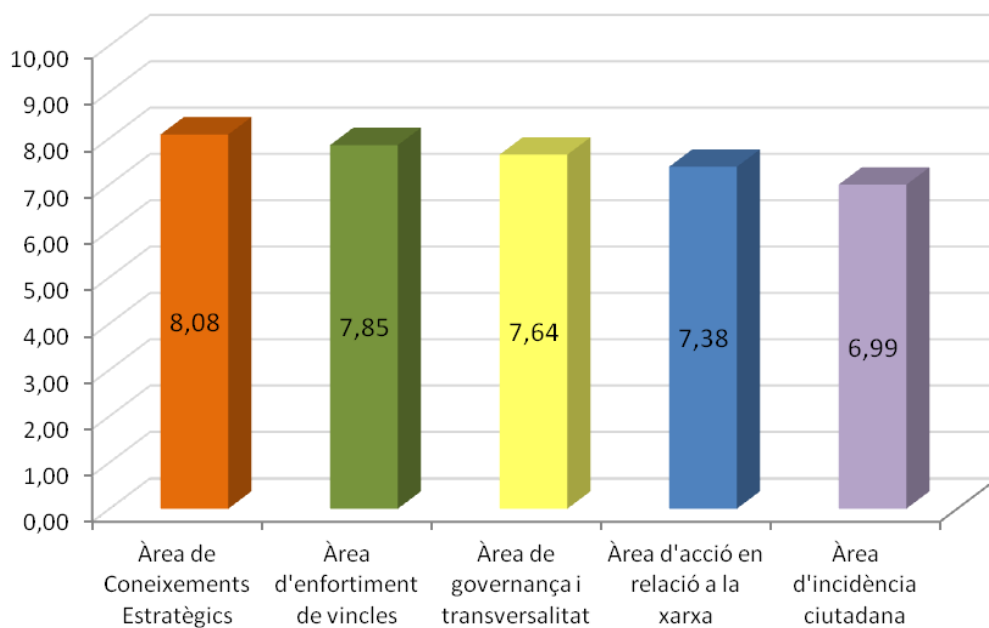
- **Algunas entidades han realizado otras acciones de carácter inclusivo aparte de aquellas definidas** en el marco de la Estrategia Compartida, 21 actuaciones concretamente.

Las conclusiones en lo que hace referencia al proceso social de organización realizado a través de las redes, han sido las siguientes:

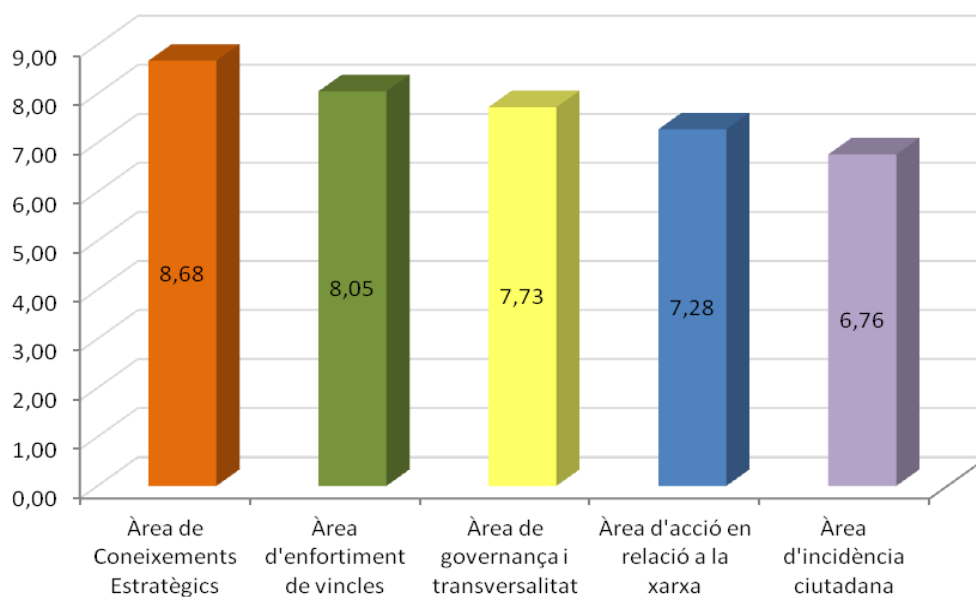
- El conjunto de las áreas analizadas de las redes de acción del Acuerdo Ciudadano obtiene una **valoración media satisfactoria**, por lo que podemos afirmar que la acción de las redes contribuye en gran medida a incrementar la capacidad de acción social de la ciudad.
- **Las evaluaciones llevadas a cabo por los referentes y por las entidades de la red son bastante similares.** Las evaluaciones realizadas por los referentes valoran más las tres primeras áreas, pero con diferencias poco significativas.
- Como resultado de la gran diversidad existente entre las redes (diferencias de funcionamiento, de madurez, de experiencia de trabajo en red, ...), **las valoraciones de las dimensiones en función de las diversas redes son bastante diversas.**
- **El área más valorada es el Área de Conocimientos Estratégicos**, que engloba:
 - Mejora del conocimiento de la realidad del colectivo / ámbito al que se dirige.
 - Mejora del conocimiento de la realidad de los recursos y los servicios existentes en la ciudad.
 - Creación de conocimiento compartido.
 - Aprendizaje en gestión relacional y en trabajo en red.

- **El área menos valorada es el Área de incidencia ciudadana.** Hasta el momento las acciones de las redes no han ido dirigidas en este sentido.
- A pesar del resultado positivo, ha habido una baja respuesta respecto al total de entidades que forman parte de las redes.

Mitjana de valoracions de les diverses àrees, per entitas



Mitjana de valoracions de les diverses àrees, per referents



En relación a la evolución del entorno y la comparativa con las ciudades del entorno, la síntesis es la siguiente: La evaluación de la ciudad empeoró desde 2008 a 2014, y especialmente entre 2011 y 2014. Esta significa que a pesar de la importante realización pública y privada de inversiones sociales la evolución de las desigualdades y la pobreza incremento en la ciudad.

La lectura que se hizo de estos datos es que la evolución del entorno fue más intensa que las inversiones y las colaboraciones público-privadas que promovió el ACBI. La pregunta era: si no hubiera habido dichas inversiones, ¿Cuáles hubieran sido los indicadores de la ciudad? La respuesta era obvia, más familias con necesidades no cubiertas, mayores sin asistencia domiciliaria, más pobreza energética, etc.

Para ello y con fuentes secundarias se realizó un trabajo comparativo con indicadores y fuentes secundarias comparando la evolución de Barcelona en relación a las ciudades de la Europa Mediterránea, en especial las españolas con las que se

comparten las mismas fuentes informativas, y los mismos indicadores.

La conclusión era que en Barcelona el impacto de la crisis social había sido inferior a la propia de las grandes ciudades españolas del mediterráneo, lo que permitía mantener la tesis de que el esfuerzo de coordinación de los actores sociales en el ACBI, y el desarrollo de su Estrategia Compartida podría haber tenido efectos comparativos altamente positivos.

Para la realización de la evaluación se utilizaron la evolución territorializada por barrios y comparada entre los años 2008-2011, y 2011-2013/2014 de los siguientes indicadores:

- Polarización social de la renta.
- Dualización de la renta por territorios.
- Tasas de paro.
- Cobertura de paro.
- Riesgo de pobreza.
- Tasa de paro juvenil.
- Escolarización.
- Tasas de abandono escolar y éxito escolar.
- Tasa de instrucción insuficiente.
- Índice de convivencia y tasa de victimización.

Estos indicadores se compararon uno a uno y se hizo un índice sintético de vulnerabilidad con resultados por años y barrios, y por supuesto entre ciudades.

En síntesis, la evaluación del ACBI se organiza para responder a las siguientes preguntas fundamentales:

¿Avanza o retrocede la ciudad en inclusión social de manera comparada con las ciudades del entorno mediterráneo y el promedio de Catalunya?

¿Barcelona dispone de un mayor capital social en el ámbito de la política social que otras ciudades del entorno del mediterráneo y del promedio de Catalunya?

¿Los instrumentos del ACBI han servido para mejorar las relaciones de comprensión y cooperación entre las entidades sociales del ACBI?

¿Qué instrumentos del ACBI han sido más útiles para los fines de comprensión y cooperación?

¿Qué actividades y acciones del ACBI es necesario desarrollar o ampliar? ¿Cuáles deben reducirse o suprimirse?

Los análisis de las respuestas y los sistemas de evaluación por indicadores nos orientan para poder llegar a la conclusión sobre si el ACBI es un buen instrumento o no tanto para luchar contra la exclusión social, como para generar y mejorar el capital social de la ciudad.

Como se deduce, es una evaluación de doble tipología: sumativa y formativa. La primera para analizar la evolución comparada de la situación de la ciudad a través de indicadores de impacto y entorno. Y formativa para dar cuenta que las actividades y acciones son adecuadas, necesarias y suficientes, puesto que el fin de la evaluación es la reprogramación.

Por otro lado, la evaluación es tanto cuantitativa como cualitativa. Cuantitativa y basada en fuentes secundarias para construir indicadores, debido a que se deben conocer los indicadores de impacto en términos de inclusión social. Y también cualitativa, a través de entrevistas en profundidad a actores, para conocer si se ha producido una ampliación y fortalecimiento en las relaciones de cooperación entre los distintos actores.

Es decir, se trata de una evaluación de la eficacia, pero también del diseño y la implementación, puesto que de lo que se trata

con la evaluación es de reprogramar el ACBI en todas sus dimensiones, para poder cumplir mejor sus finalidades.

9.9. Financiación de la Estrategia Compartida y el ACBI

La Estrategia Compartida es una experiencia singular, innovadora y compleja que hace difícil precisar el coste y la distribución de las fuentes de financiación.

En la Estrategia Compartida participa el Ayuntamiento de Barcelona y en la que participan 379 entidades de la ciudad de las que 111 participan directamente con proyectos propios, y 268 lo hacen de forma indirecta mediante su implicación en las redes de acción del ACBI. Como se ha señalado, se estima que la realización de la estrategia moviliza a unas 13.000 personas voluntarias²⁵⁴, 7.000 profesionales entre el tercer sector y el Ayuntamiento²⁵⁵

El coste total de la Estrategia Compartida (entiéndase que es un sumatorio de las acciones públicas y privadas bajo objetivos comunes y no una inversión nueva) ha sido calculado en su publicación de diciembre de 2014, se sitúa entre los 400 y 450 millones de euros²⁵⁶, de los cuales se estima que el 48% corresponden a fondos municipales y el 52% a fondos de las entidades. Los fondos corresponden a diversas fuentes: recursos propios (donaciones particulares y de empresas y fondos de capital propios), subvenciones y contratos de otras

²⁵⁴ Según el Anuario del Tercer Sector Social la mediana de personal voluntario es de 41 voluntarias por entidad.

²⁵⁵ Esta cifra se ha calculado sumando el personal de atención directa en los servicios sociales del Ayuntamiento (750 personas) y la media de las personas contratadas por cada entidad social en Barcelona es de 16,6, según el Anuario del Tercer Sector Social de 2011

²⁵⁶ Ver documento "Estratègia Compartida per una Ciutat més Inclusiva" editado por el Acord Ciutadà y el Ayuntamiento de Barcelona en diciembre 2014, págs.. 4 y 5.

administraciones españolas, y europeas para proyectos a realizar en Barcelona.

En lo que se refiere al coste y financiación del espacio de cooperación que hemos denominado ACBI, el coste de las horas, y locales es interiorizada por las instituciones. Sólo se identifica el coste de contratación de la Secretaria Técnica mediante concurso público que asciende a datos de 2015 a 99.700 euros anuales, cifra a la que hay que sumar el coste de alquiler de locales para la jornada/asamblea anual del ACBI que se sitúa en 1100 a 1300 euros anuales. Ambos costes son financiados directamente por el Ayuntamiento de la Ciudad.

Es decir, lo fundamental del ACBI, son los costes indirectos e interiorizados por el Ayuntamiento y las entidades sociales, en un porcentaje global que se sitúa entre el 48% municipal y 52% de las entidades. Los costes no interiorizados en presupuesto son de fuente municipal y ascienden a situado en torno a los 100.900 euros anuales.

9.10. El camino a seguir

A principios del año 2017, la situación es la siguiente. El Ayuntamiento propuso hacer el nuevo plan de inclusión que compromete las inversiones privadas a partir del ACBI y realizar conjuntamente una nueva estrategia compartida. Anteriormente el Ayuntamiento había hecho su plan de inclusión 2011-2015, y posteriormente integró sus proyectos y recursos con las entidades del ACBI en la estrategia compartida. Ahora se hace inicialmente desde el ACBI, que es el espacio al que se le responsabiliza la elaboración del plan y de la gestión de las futuras interdependencias entre actores públicos y los de la iniciativa social, pero con características expansivas:

10. Se pretende incorporar todas las áreas municipales con impacto en la inclusión social, y todos los programas que incidan en la inclusión de las áreas de urbanismo, movilidad, prevención y seguridad, salud, cultura, ocupación, educación, servicios sociales, deportes etc. en el diseño.
2. Aparte de las entidades del ACBI, se quieren incorporar los movimientos sociales de defensa de los derechos sociales.

El esquema comparativo del anterior planteamiento 2001-2015 de articular el plan de inclusión en una estrategia compartida y el actual de realizar una nueva estrategia compartida de inclusión social puede visualizarse en el siguiente cuadro:

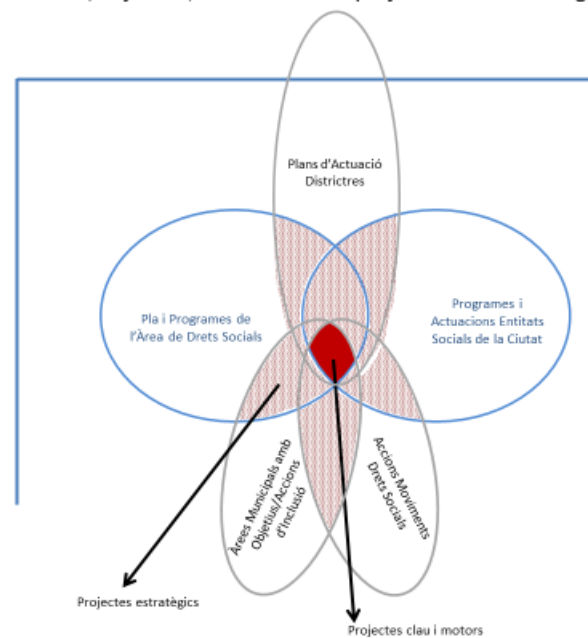


1. Accions i projectes a BCN finançats amb recursos de les ENTITATS
2. Accions i projectes finançats amb recursos de l'Ajuntament de les àrees de "Benestar Social" (Drets Socials, Educació, Cultura, Economia Social...). Línies 2 i 3 del Pla d'Inclusió.
3. Accions i projectes de l'Ajuntament com organització. Línia 1 del Pla d'Inclusió.
4. Accions i projectes de l'Ajuntament corresponents a Àrees que no han estat incloses en les "Àrees de Benestar Social" però que tenen impacte en la Inclusió Social (Urbanisme, Mobilitat, Sostenibilitat, Seguretat....)
5. Accions de Moviments Socials en defensa de Drets Socials de Ciutadania

En el esquema se observa que en el actual planteamiento no sólo se integran las estrategias de los actores que participaron en el plan de inclusión y en la estrategia compartida, sino que aumenta sustancialmente el número de estos.

- 3 La estrategia, por su globalidad, se denominará Estrategia de ciudad para la Inclusión y Reducción de las Desigualdades Sociales, y pretende constituirse como una estrategia marco, en el sentido de identificar los objetivos y criterios de acción generales y a compartir por todos los actores, y los proyectos estructurantes o tractores que deben desarrollar los distintos actores implicados mediante la imbricación de sus propios recursos. La nueva estrategia de ciudad se ha representado con el siguiente gráfico:

Estratègia d'Inclusió Social: Marc Estratègic de Ciutat
Finalitats, objectius, criteris d'acció i projectes clau i estratègics



En el gráfico se observa que algunas estrategias de los actores se inscriben totalmente en el marco de la estrategia de inclusión de ciudad, y otras como urbanismo, movilidad, sostenibilidad, o la actuación de los distritos sólo se inscriben en parte, al disponer de objetivos y proyectos que no inciden directamente en los temas de inclusión social.

- 4 Se pretende aprobar en un consejo plenario del Ayuntamiento ampliado, para que participen las entidades y movimientos sociales del ACBI, y así visualizar que la estrategia tiene una aprobación pública y de iniciativa social.

9.11. Conclusiones del capítulo

La descripción efectuada de esta política pública muestra como el ACBI es no sólo un claro exponente sino seguramente el mejor referente de una nueva forma de concebir "lo público", el espacio que es de todos y todas, y por tanto las políticas públicas, en base a la organización en red y la búsqueda del compromiso social de la ciudadanía en el abordaje de los retos sociales.

El ACBI rompe con la relación provisión pública y clientes-ciudadanos que está en la base de no pocas políticas públicas relacionadas con el bienestar social, tanto de tipo racional administrativo, como gerencial. En este sentido, el ACBI es un referente para la coproducción de futuras políticas si se sistematiza como buena práctica referencial.

La principal ventaja potencial, aún no contrastada, es que puede mitigar -mediante la cooperación sinérgica- la creciente distancia entre el aumento de necesidades sociales y los recursos sociales, sobre todo de origen público.

Los mejores resultados de la política social en Barcelona, en comparación a Catalunya y la Provincia de Barcelona y a los municipios de la propia área metropolitana, puesto de manifiesto por la Encuesta de Calidad de Vida del Área Metropolitana de Barcelona en el período 2008-2014, indican que el ACBI puede haber influido positivamente en el impacto en la inclusión social, pero difícilmente se podrá aislar su influencia como una variable

independiente, al estar muy limitado el número de casos a comparar, en relación a las variables que pueden intervenir.

Es de resaltar la creación de las dos formas superiores de capital social bridging (capacidad de colaboración de entidades del mismo tipo) y el capital social linking (capacidad de articular entidades distintas) que produce el ACBI, estando establecido desde R. Putnam²⁵⁷ que el capital social es la mejor ventaja competitiva de las ciudades.

En concreto, los puntos positivos aportados más relevantes son: la formulación del consenso y cooperación entre el sector público y privado, que ha originado 12 redes de acción y 5 grupos de impulso y seguimiento de los proyectos tractores hasta el momento; la transversalidad de los temas que son objeto de la actuación de las redes y de la propia estrategia compartida; una nueva forma de participación de la sociedad civil organizada y de la ciudadanía que tiene por finalidad la corresponsabilidad; la identificación de retos y prioridades sociales por el conjunto de la ciudad; el uso de nuevos instrumentos técnicos y relacionales en planificación y gestión de redes; y un nuevo tipo de planificación de la política social, la estrategia compartida de ciudad.

Estas potencialidades, que hacen atractiva esta política, no impiden que podamos encontrar aspectos críticos propios de una política innovadora que se abre paso en un contexto hostil dominado por las políticas proveedoras de la administración y gestionadas por el modo de gobernación gerencial o el burocrático. Entre los temas críticos encontramos: un lento desarrollo por la incomprensión y los obstáculos que, tanto una buena parte de la administración municipal como de entidades sociales, ponen a un espacio que se aleja de sus prácticas habituales; y la escasa articulación del ACBI con el resto de las políticas sociales municipales, a excepción del Plan de Inclusión Social.

²⁵⁷ Ver su principal obra ahora traducida y actualizada en castellano: Putnam, R. **Para que la democracia funcione** (Madrid, INAP, 2012)

El análisis del ACBI sirve para generar nuevas cuestiones a las que deberá darse una respuesta para poder avanzar en la nueva gobernanza. Las más importantes son:

- ¿Qué efectos genera en la administración local la presencia de una política relacional, en un contexto dominado por el modo de gobernación proveedor?
- ¿Qué efectos de organización interna y en la dinámica de interdependencias genera el ACBI, en las entidades del tercer sector?
- ¿Qué cambios se producen entre las entidades sociales y la administración?
- ¿Cuál es la percepción de los mismos?
- ¿Hasta qué punto, a través del ACBI, cambia la percepción del papel del político en la sociedad civil organizada? ¿Hasta qué punto es asumido por parte de los electos con funciones de gobierno?

A estas preguntas se dará una respuesta parcial en el próximo capítulo. Dado que en dicho capítulo se responderá a la pregunta fundamental de la presente tesis: ¿Cómo logró avanzar tanto el ACBI en política de gobernanza de redes, en un contexto, el Ayuntamiento de Barcelona, en el que predominaba el modo de gobernación denominado gerencial o de nueva gestión pública? ¿Qué factores lo obstaculizaron? ¿Qué factores o variables influyeron en su desarrollo?

Capítulo 10. Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva (ACBI): Obstáculos y Oportunidades

En este capítulo se analizan las variables y factores, las dificultades y las oportunidades que ha tenido el ACBI en su despliegue a través de los años 1995-2015. Las dificultades se explican por el hecho de surgir en un modo de gobernación en el que predominaba la nueva gestión pública, y las ventajas se han basado en que se supo aprovechar las fallas en el proceso de reproducción social del modo de gobernación predominante, e implementar un modelo intersticial y simbiótico de desarrollo de la política.

10.1. Las variables que han obstaculizado y favorecido al ACBI en su desarrollo

Una vez descrito el ACBI, y explicada su historia en sus aspectos más significativos como política de nueva gobernanza pública (puesto que su actividad está recogida en las memorias que realiza la secretaria técnica desde el año 2003) corresponde identificar y explicar los obstáculos, encontrados en la investigación documental y cualitativa, que pudieron influir o que tuvo que superar hasta llegar a ser una amplia y consolidada política de nueva gobernanza, y también los factores que favorecieron su desarrollo para poder identificar hasta qué punto y de qué manera influyó el modo predominante de gobernación en el Ayuntamiento: la nueva gestión pública o modo gerencial.

Empezaremos por conocer cómo actuaron las variables que identificamos que hicieron fracasar otras políticas de nueva

gobernanza, analizadas en el capítulo 8, que lo hicieron en un mismo contexto espacio-temporal e institucional.

10.1.1. La superación de los factores que impidieron que otros planes dejaran de ser políticas de nueva gobernanza pública

Recordemos las variables o factores que afectaron negativamente a los otros planes, analizadas en el capítulo 8:

- El cambio en la responsabilidad política.
- La inexistencia de una estructura municipal de apoyo al proceso.
- La evaluación de la política a través de indicadores ajenos.
- La lenta asimilación de los actores urbanos de los procesos de interacción/interdependencia innovadores de estas políticas, que dificultan su defensa.
- La proximidad de las elecciones locales en la finalización de los procesos.

Los cambios en el liderazgo político acontecidos fueron superados, en la historia del ACBI, debido a que al acontecer éstos, los actores de la iniciativa social y privada en general tenían asimilada la política de nueva gobernanza, sabían diferenciarla de la participación en la elaboración de la mayoría de las políticas sufragadas con recursos públicos, y al diferenciarla, ponían en valor y compartían su teoría y práctica mucho más beneficiosa para los actores sociales implicados dado el protagonismo que les daba o les reconocía. Todo ello obstaculizaba su puesta en cuestión, y por supuesto facilitaba su continuidad por la nueva dirección política.

En segundo lugar, los períodos electorales por otra parte estaban alejados de la realización de los objetivos tanto del ABAS como del ACBI, lo que impedía que se catalogasen como espacios estrictamente político-electorales.

En tercer lugar, en cada cambio político, como se ha podido observar anteriormente, cada nueva dirección pudo definir nuevos objetivos: Puesta en funcionamiento del ABAS, libro

blanco en el primer cambio, la nueva organización de gobernanza en red, el marco estratégico, y la creación de nuevas redes en el segundo, estrategia compartida, nueva tipología de redes (GIS) y ágora ciudadana en el tercero, y nueva organización descentralizada y estrategia de ciudad para la reducción de las desigualdades sociales en la cuarta etapa. Estos nuevos objetivos tenían una doble ventaja. Permitían de dotar de objetivos singulares y diferenciadores a los actores políticos y, con nuevos objetivos enlazados con los anteriores el ABAS/ACBI avanzaba en organización y en la amplitud de su actuación.

El ACBI, al contrario que las otras políticas de nueva gobernanza, sí tuvo un encaje organizativo en un órgano administrativo estable del Ayuntamiento desde sus inicios en el Plan Integral: la dirección de participación social. Es decir, la articulación no era un simple puesto de trabajo de un asesor político o de un funcionario profesional. Ello ha facilitado la consignación anual presupuestaria, y la dedicación de una estructura profesional y administrativa a una tarea innovadora. Es decir, facilitó la estabilidad para que la innovación pudiera desplegarse, lo que no tuvieron las otras políticas, a excepción del Plan Estratégico de Barcelona que, si bien no ha tenido un encaje en la organización municipal, si ha tenido, como hemos visto, una asociación con un equipo técnico que le ha dado estabilidad.

Los objetivos del Ayuntamiento, pero también de las entidades, estaban centrados en objetivos de eficacia y eficiencia y no en las sinergias del trabajo en red. De ahí la evaluación del rendimiento con criterios del modo de gobernación gerencial, en los que el ACBI no era tenido en cuenta. Este sí que ha sido, y aún es, un obstáculo muy importante, que ha sido destacado en las entrevistas. Este factor, hasta hoy, ha retraído la acción de los referentes del Ayuntamiento en las redes y en la reducción de las dotaciones presupuestarias a la organización en red, debido a que a estos nadie "les pedía cuentas" por el trabajo en el ACBI, sino por la productividad en el ejercicio de los servicios municipales. El ACBI se ha desarrollado, a pesar de su desvalorización como proyecto del Ayuntamiento en el modo gerencial de gobernación. En el ACBI han sido generalmente los directivos políticos, y no los gerentes, los que han insistido en su desarrollo, por los efectos legitimadores de realizar acciones

compartidas con los actores sociales y su impacto sinérgico. Eran ellos los que influenciaban generalmente a los profesionales municipales, en contra de la opinión de las gerencias centradas en la economía y eficiencia de los servicios propios.

Por tanto, los efectos legitimadores por la implicación de los actores y entidades sociales, y el apoyo social a los proyectos del ABAS/ACBI fueron beneficios políticos que limitaron la exclusión del ACBI de los criterios de gestión del modelo gerencial o de nueva gestión pública.

10.1.2. Variables y factores que han obstaculizado el ACBI en su historia

A parte de la no adecuación del ACBI a los objetivos municipales y de la mayoría de las entidades, así como los criterios de rendición de cuentas del modo gerencial, que han obstaculizado el desarrollo del ACBI, encontramos otros factores contrastados en las entrevistas en profundidad:

- Las entidades participantes no daban, en un principio, un alto valor a su implicación en el ACBI, por no entender su diferenciación con otros espacios de participación municipal, a los que había que ir para quedar bien, y estar bien posicionados con respecto a la concejalía que les convocaba. Por otro lado, la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios propios, ya sea a través de profesionales, voluntarios o ambos, era su más alta prioridad, y en un principio el ABAS/ACBI era un espacio más. El ABAS/ACBI como proyecto innovador causó, en un principio, incompreensión tanto en el Ayuntamiento como entre las entidades sociales.
- El ACBI por su transversalidad y trabajo en red significaba unos cambios internos en la manera de organizarse tanto para el Ayuntamiento como para las grandes entidades que no estaban dispuestos a acometer. Por ejemplo, el trabajo transversal que significa el trabajo en red para las áreas municipales y los departamentos de entidades habituados a trabajar con objetivos departamentales y con coordinaciones horizontales escasas entre ellos. Ello significaba que los profesionales que

trabajaban en el ACBI, o su antecedente ABAS, trabajaban aislados de la organización a la que pertenecían

- El temor a no saber actuar en un nuevo contexto que requiere unas habilidades e instrumentos diferentes (negociación relacional, gestión de interdependencias, liderazgo relacional, nuevos conceptos...) tampoco ayudaba a unos profesionales que no tenían un respaldo formativo y organizativo en sus áreas o departamentos.
- La transitoriedad en la permanencia en el ACBI de los representantes municipales y de las entidades. A menudo, tanto en el Ayuntamiento como en las entidades sociales, se producen cambios en las responsabilidades que conllevan dejar el ACBI. Esto, como consecuencia de las anteriores variables, hace que un proyecto innovador como el ACBI se vea afectado por un cambio de un referente que conocía cómo moverse en el medio. Es por ello que, el Colegio de Educadores, al mantener siempre a la misma persona en el ABAS/ACBI, el Sr. Rafael Lopez, ha tenido y tiene un papel de liderazgo indiscutido en el ACBI.
- La no presencia de una voluntad general de cambio de modelo de gobernación en el Ayuntamiento e incluso en el área en que se inscribía, puesto que sólo es a partir del año 2015 con el gerente R. Fernández que se asume una gobernanza basada en la coproducción. Anteriormente las gerencias se inscribían claramente en el modo de gobernación del new management. Si bien es verdad que en el último período de Joan Clos y en el período de X. Trias, los gerentes E. Spagnolo y A. Miret tenían muy claro el papel de legitimidad que les otorgaba el ABAS/ACBI, pero no apoyaban la gestión de coproducción, y particularmente el conjunto de sus áreas se guiaba con los criterios del modo gerencial. Esta política cerraba las puertas a una expansión del modo de hacer del ACBI, y abría la puerta a todas las dificultades. Éstas se encontraban fundamentalmente en:
 - La comunicación del ACBI por parte del Ayuntamiento parecía un producto municipal con participación, no un producto de coproducción. La comunicación propia del ACBI chocaba, y aún hoy choca, con las directrices de comunicación municipal centradas en la oferta de proyectos y programas municipales.

- Las resistencias de los directivos municipales a que los referentes de las redes dedicaran parcialmente su tiempo al trabajo en red, porque así lo comentaban: “nadie nos pide resultados del trabajo en el ACBI”.
- No sólo la falta de incentivos a los profesionales que trabajaban en el ACBI/ABAS, sino amplios y a veces insuperables desincentivos. Una referente municipal nos contó que dejó el tema por la incomprensión permanente a su trabajo, y comentaba: “El ABAS era demasiado revolucionaria para una gestión basada sólo en el gasto público y la eficiencia de los servicios, todo eran pegas y sonrisas burlonas, cuando se querían implantar propuestas del ABAS en el interior del Ayuntamiento”.
- Inexistencia de definición en la organización de puestos de trabajo, en especial directivos, que pudieran ser justificados por criterios de gestión relacional. En el Ayuntamiento aún perduran las retribuciones directivas en base al personal inscrito al departamento. Es decir, gestión propia y directa es lo que predomina.
- Consecuentemente la falta de formación tanto en las entidades como en el Ayuntamiento en relación a la gobernanza relacional.

Estas son las variables identificadas que han obstaculizado el ACBI, y si no hubieran estado contrarrestadas por otra serie de variables que lo favorecieron, a buen seguro el ACBI o hubiera finalizado o se hubiera “desnaturalizado” como política de nueva gobernanza pública.

10.1.3. Las variables o factores que favorecieron el desarrollo del ACBI.

Las variables o factores identificados en el trabajo documental, pero, sobre todo, en las entrevistas, fueron:

- La percepción de que el ABAS/ACBI era una fórmula de colaboración horizontal, que hacía que las entidades lo hicieran suyo como algo más propio que otros sistemas de participación. Si bien al principio ya se ha señalado la

extrañeza que el ACBI significaba, y que en los inicios las entidades lo percibieran como algo similar a un espacio regular de participación. Se vio, al cabo del tiempo, cómo, en la toma de decisiones y en la elaboración de proyectos, la metodología y los instrumentos eran distintos, prevalecía la búsqueda del acuerdo y el consenso para llevar a cabo una acción compartida. La introducción de estos instrumentos facilitó la asimilación del ACBI entre las entidades. Esta asimilación también fue posible al distanciarse los grandes proyectos y encuentros del ACBI de los inicios de las campañas electorales que favoreció la visión que desde el Ayuntamiento se hiciera un proyecto no corto-placista dictada por intereses electorales inmediatos.

- Esta asimilación del ACBI es la que forjó la voluntad de las entidades, en especial de la directiva del ABAS, y la comisión ejecutiva y consejo de gobierno del ACBI, de dar continuidad al proyecto, a través de los cambios políticos en la organización líder. Esta es la variable más común surgida de las entrevistas. De hecho, como mínimo desde el año 2011, en que se transcribe en un acta de una jornada, existe una coalición o pacto implícito entre las entidades para dar continuidad al ACBI, a través de los cambios políticos.
- La percepción, tanto por los líderes municipales como por las entidades, que una política de colaboración innovadora tenía aspectos positivos para el conjunto de la ciudad y para todos los participantes. “Era una política para “ganar-ganar” en la que no se excluía a nadie”, se ha comentado en las entrevistas.
- Lo dicho anteriormente nos da pie para la identificación de una nueva variable: las relaciones de conocimiento y confianza que se han conseguido en la dinámica del ACBI, que han estado en la base del trabajo en común y en el tejer alianzas para que éste continúe.
- Los cambios en la dirección política fueron acompañados por nuevos objetivos en el ABAS/ACBI. Es un tema comentado anteriormente en el que es necesario insistir, puesto que sirvió para que los nuevos líderes de la

principal organización, el Ayuntamiento, sintieran como suyo el proyecto, y no lo vieran como una acción heredada de liderazgos anteriores. Debe de tenerse en cuenta que el ACBI no es una acción de competencia obligatoria como los centros de servicios sociales, por ejemplo, y por tanto la voluntariedad está sujeta a resultados contrastables o futuros. Esta es una variable influyente en todas las etapas del ACBI, puesto que puede iniciar la decadencia, aunque sea una organización consolidada.

- La existencia de éxitos reconocidos en términos de contenidos, participación, y compromiso es, sin duda, una condición necesaria de la continuidad del ABAS/ACBI. El éxito del plan integral, libro blanco, estrategia compartida etc., en contenidos y amplia participación de entidades, la consolidación de los programas y proyectos de las redes, el funcionamiento de los eventos y jornadas, son sin duda condición necesaria, aunque no suficiente como se vio en el PEC y el Plan Estratégico del Deporte, para que las políticas de gobernanza relacional funcionen.
- La inscripción del ABAS/ACBI en una organización administrativa regular, la dirección de participación social, que le da continuidad y estabilidad al tener unos funcionarios asignados, y no discutirse la conveniencia o no de presupuestar el ACBI, puesto que esta, a pesar de no ser competencial, está asumida organizativamente. De la experiencia de las otras operaciones de planes de gobernanza relacional se desprende que una operación de liderazgo político sustentada sólo por una secretaria técnica externa y con un asesor o funcionario de referencia en el Ayuntamiento es altamente inestable a los cambios políticos.
- También el hecho de que en las redes de acción y en los grupos de impulso y seguimiento participen técnicos de las áreas facilita su institucionalización. Se ha comentado que estos técnicos municipales o referentes han tenido su labor coartada por el entorno gerencial, pero paradójicamente su inscripción en el Ayuntamiento ha constituido un factor de estabilidad frente a una operación basada sólo en técnicos externos.

- La continuidad de una secretaria técnica externa y conoecedora/experimentadora de la teoría y metodologías de la gobernanza relacional ha sido considerada esencial para la continuidad. Su trabajo ha sido fundamental en temas como:
 - o La renovación de objetivos para los mandatos políticos.
 - o La buena marcha de programas y proyectos con gran impacto de participación.
 - o La gestión continuada e innovadora de las redes de acción y de los proyectos de cooperación a lo largo de los años.
 - o La participación de las entidades en los eventos y asambleas del ACBI.
 - o La mediación relacional entre entidades y departamentos municipales para hacer avanzar las acciones.

A pesar de los factores señalados, y recogidos en las entrevistas, en los que incide la secretaria técnica, sin la institucionalidad de este proyecto en un departamento municipal, el ACBI hubiera sido mucho más vulnerable. De hecho, la misma empresa que realiza la función de secretaria técnica del ACBI desde sus inicios, participó también en el proyecto educativo de ciudad y el plan estratégico del deporte, que quedaron más tarde “desnaturalizados” como política de gobernanza, en estos casos la actividad de la secretaria técnica externa no pasó de la etapa de elaboración.

10.2. Los resultados del cuestionario de segunda vuelta

Las distintas variables obstaculizadoras y facilitadoras identificadas en las entrevistas en profundidad y en el análisis documental, fueron sistematizadas en un cuestionario que se pasó a 20 personas (de las que contestaron quince) que ocupaban o habían ocupado responsabilidades en el ACBI, en las comisiones ejecutivas o como referentes de las redes de acción y

grupos de impulso y seguimiento tal como se ha explicado en el capítulo introductorio y de planteamiento de esta tesis.

Del cuestionario se excluyeron a los Tenientes de Alcalde y Gerentes por temas que en algún caso el cuestionario no fuera contestado directamente por ellos.

Al recibirse los cuestionarios se observó que había diferencias en relación a la valoración de los obstáculos entre los entrevistados (6 personas) que habían estado en el ACBI, desde los inicios de la ABAS, con los entrevistados (9 personas) que se habían incorporado a partir del año 2008 en que el ACBI abrió el proceso de salto organizativo hasta su configuración actual en 2009, es decir la etapa de ampliación y consolidación más importante, y en la que algunos de los obstáculos debido a la innovación que representaba el ACBI, se habían reducido sustancialmente.

Se presentan dos cuadros en los que figura el promedio de puntos obtenido por cada variable, entre paréntesis el promedio de las personas que habían participado en los inicios del ABAS/ACBI. La valoración era de 4 puntos por "Muy de Acuerdo", 3 por "Bastante", 2 por "Poco" y 1 por "Nada de Acuerdo". El resultado de las variables o factores que se considera que han obstaculizado el ACBI es el siguiente:

VARIABLES:	Puntuación Promedio
1. Los objetivos de las entidades participantes y del Ayuntamiento estaban centrados en otros objetivos y no en el despliegue de acciones compartidas y en red.	2,4 (3,2)
2. Las entidades participantes no daban demasiado valor al trabajo del Acuerdo.	2,4 (3)
3. El funcionamiento del Acuerdo significaba cambios organizativos internos que las entidades y el Ayuntamiento no tienen intención de desarrollar.	2,4 (3)
4. El hecho que, durante muchos años, no se percibiera la diferencia entre el Acuerdo y otros espacios de participación municipal como los consejos de bienestar, el consejo de ciudad, etc.	2,8 (3,2)
5. El sistema de indicadores de las entidades y el Ayuntamiento para medir los rendimientos o el impacto de sus organizaciones no contemplaban adecuadamente	3,3 (3,4)

los temas del trabajo de coproducción en red, los planes y estrategias compartidas, el compromiso de la ciudadanía que son propios del Acuerdo.	
6. El aislamiento de los profesionales que trabajan en el Acuerdo. Es decir, poca comunicación y trabajo conjunto de las personas que trabajan en el Acuerdo con otros profesionales de las áreas departamentales municipales, o de los departamentos de las entidades que también trabajan con el Acuerdo.	3 (3)
7. El temor de no saber actuar o no estar formado en temas de gobernanza de redes o relacional ha restado implicación en el Acuerdo.	2,5 (2,4)
8. Los cambios de personas o partidos en la dirección política o técnica, tanto del Ayuntamiento como de otras entidades en el Acuerdo.	2,5 (2,8)
9. La no presencia de una voluntad clara de cambio a gran escala del conjunto del Ayuntamiento en la dirección de la política del Acuerdo desde 1995 a 2015.	3 (3,6)

El cuadro, con las variables o factores que han favorecido el desarrollo del ACBI es el siguiente:

Variables:	Puntuación promedio:
1. El que las entidades sociales sintieran suyo el Acuerdo, relativamente pronto.	3,4 (3,2)
2. La voluntad de los actores, en especial de las entidades que participan, de querer darle continuidad.	3,4 (3,4)
3. La percepción positiva que representaba una política innovadora y con futuro.	3,5 (3,2)
4. El que los cambios en la dirección política fueran acompañados de nuevos objetivos y propuestas para el Acuerdo.	2,6 (3)
5. El hecho de que estuviera inscrito en la organización municipal como la dirección de Participación Social, y por tanto no fuera un caso aislado en la organización de las áreas de bienestar o acción social.	2,9 (3,2)
6. La presencia de funcionarios de diferentes departamentos municipales que han participado en el Acuerdo.	2,7 (2,8)

7. La existencia de una secretaría técnica o un soporte técnico conocedor de las metodologías e instrumentos de la nueva gobernanza.	3,8 (3,6)
8. Las relaciones de conocimiento y confianza que se consiguen entre las entidades.	3,5 (3,6)
9. La existencia de éxitos en el despliegue del Acuerdo: estrategias, funcionamiento de las redes y/o en el funcionamiento de sus eventos.	3,1 (3,2)
10. El hecho de que hubiera una coalición/alianza entre algunas entidades para mantener el funcionamiento del Acuerdo.	3,4 (3,6)

Se observa, lo que se ha comentado anteriormente, que el grupo de personas con más años de trayectoria en el ACBI tiende a valorar más los obstáculos que el grupo de personas (no de entidades) de incorporación más reciente. En cambio, en las variables favorecedoras del desarrollo del ACBI, las diferencias no son tan significativas entre ambos grupos.

Los tres obstáculos con mayor peso para el conjunto del grupo son:

- En primer lugar: *El sistema de indicadores utilizado por el Ayuntamiento y las entidades en su conjunto para medir rendimientos no contemplan el trabajo desarrollado en el ACBI.*
- En segundo y tercer lugar, dos variables con la misma puntuación: *La no presencia de una voluntad clara de cambio del Ayuntamiento en su conjunto en la perspectiva de que apunta el ACBI. Y también: El aislamiento en las organizaciones respectivas que tienen las personas de las entidades y del Ayuntamiento que trabajan en el ACBI.*

En cambio, las personas con más años de trayectoria los obstáculos a los que dan más peso son:

- En primer lugar: *La no presencia de una voluntad clara de cambio del Ayuntamiento en su conjunto en la perspectiva que apunta el ACBI.*

- En segundo lugar: *El sistema de indicadores utilizado por el Ayuntamiento y las entidades en su conjunto no contemplan el trabajo desarrollado en el ACBI.*
- En tercer lugar, dos variables con la misma puntuación: *El hecho de que durante años no fuera percibida la diferencia entre el ACBI y otros espacios de participación; y también el hecho de que los objetivos centrales del Ayuntamiento y las entidades participantes no estaban alienados con los del ACBI,* esta última variable es coincidente con el factor sobre el sistema de indicadores para medir rendimientos del Ayuntamiento y las entidades era ajeno a la actividad desplegada por el ACBI.

Es de resaltar que tanto el grupo promedio como el específico de personas con mayor trayectoria en el ACBI han identificado como variables/obstáculo con mayor peso las relacionadas con la presencia de un modo de gobernación dominante distinto al que se inscribe una política de nueva gobernanza, y así se destacan la no coincidencia de objetivos entre el Ayuntamiento en su conjunto y la mayoría de entidades con el ACBI. Que los sistemas de indicadores para medir los rendimientos de las organizaciones fueran ajenos al trabajo en red del ACBI, o que no hubiera una voluntad de cambio organizativo en el Ayuntamiento para adaptarse al modo de gobernación de nueva gobernanza que requería el ACBI. Pero también, el hecho de que las entidades no percibieran, en sus inicios, la diferencia entre el ACBI con otros espacios de participación, puesto que en los encuentros del ACBI actuaban con los esquemas y conceptos habituales del sistema de participación dominante.

Respecto a los factores que favorecen el desarrollo del ACBI, el grupo de personas con mayor recorrido en el ACBI coincide con el promedio de puntuación de las personas a las que se les pasó el cuestionario de valoración. Las variables que más han influido son:

- La existencia de una Secretaria Técnica concedora de las metodologías en instrumentos de la nueva gobernanza.

- La percepción positiva que representa participar en una política innovadora u de futuro.
- Las relaciones de confianza y colaboración que se consiguen entre las entidades participantes.

Con una puntuación similar encontramos los factores:

- El que las entidades sintiesen, relativamente pronto, el ACBI como suyo.
- La voluntad de las entidades y actores que participan de dar continuidad al ACBI.
- La existencia de una alianza /coalición entre las entidades para mantener el funcionamiento del ACBI.

Resalta, en una primera lectura, que la variable o factor más valorado sea un factor instrumental: la secretaria técnica. Pero en las entrevistas se puso de manifiesto que disponer de una secretaria técnica comprometida con el estudio y la elaboración de instrumentos de la nueva gobernanza pública se consideró fundamental para proporcionar objetivos al ACBI, y gestionar las reuniones de las redes y órganos de este espacio de confluencia y trabajo coproductivo para lograr una mayor cooperación entre los actores comprometidos en el ACBI.

Destaca también el hecho de que, relativamente pronto, se dieran cuenta que el ACBI fuera una política innovadora y con futuro, lo que les motivaba la continuidad en la participación. Este factor se debe, sin duda, al trabajo tanto de la Secretaria Técnica como del Equipo de la Dirección de Participación Social, y de la dirección política que lo aseguraba.

Los otros factores más valorados se encuentran claramente relacionados: La asimilación por las entidades de que el ACBI era un espacio útil para ellas, la voluntad, por tanto, de darle continuidad, y que esta voluntad evolucionara hacia la constitución de pactos y alianzas entre entidades para que en momentos de peligro, como en los cambios de dirección política, se actuara conjuntamente para dar continuidad a un espacio de cooperación y trabajo público-privado en red.

10.3. El origen de los factores obstaculizadores: el predominio del modo gerencial

El origen o las causas de los factores o variables que han obstaculizado el desarrollo del ACBI, y que en buena medida están en el origen de la desnaturalización, como políticas de nueva gobernanza, de los planes analizados en el capítulo 8, se debe a las dificultades de una política innovadora tanto en su conceptualización, como en sus instrumentos y que requiere nuevos planteamientos organizativos.

En concreto, la innovación que supuso y supone aún el ACBI genera un desconocimiento de su gestión, en una organización centrada en el predominio de un modo de gobernanza distinto, en la teoría, metodología e instrumentos de gestión, que son el origen de buena parte de los obstáculos que dificultan o impiden su desarrollo. Las variables que se explican por el desconocimiento que supone una política de gobernanza innovadora encontramos, entre las citadas anteriormente, las siguientes:

- Las entidades no daban demasiado valor a su participación en el ABAS/ACBI, al no conocer las posibilidades de un nuevo tipo de relación entre ellas y el Ayuntamiento.
- El que no se percibiera con claridad la participación en el ACBI en relación a otros espacios de participación social.
- El temor de los profesionales de no saber actuar o sentirse poco formados mientras trabajaban en el ACBI, lo que dificultaba su implicación.
- Los cambios de las personas de las entidades referentes en el ACBI, supone un obstáculo dado que las nuevas necesitan un tiempo de aprendizaje y adolecen del desconocimiento del medio o política en la que tienen que actuar.

Todas estas variables, si bien se pueden diferenciar, actúan de manera interdependiente en el proceso de desarrollo del ACBI como política de nueva gobernanza pública.

Por otro lado, una política innovadora en el modo de gobernación necesita de una organización dada para desarrollarse. Pero la organización municipal se orientaba a la reproducción de la nueva gestión pública o modo gerencial. *En la ausencia no sólo de una organización adecuada, sino de una organización hostil a la emergencia de un nuevo modo de gobernación, encontramos el origen de las otras variables o factores obstaculizadores:*

- Los objetivos del Ayuntamiento y de buena parte de las entidades no se correspondían con el desarrollo del ACBI, al estar centrados en los valores del modo gerencial: economía, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios propios.
- El funcionamiento del ACBI significaba cambios en el Ayuntamiento y buena parte de las entidades no tenían intención de desarrollar, como consecuencia de estar centradas en la reproducción del modelo gerencial.
- El sistema de indicadores y rendimientos respondían a los objetivos del modo gerencial, y no a medir los rendimientos e impactos de la gobernanza de redes.
- Inexistencia de incentivos, más bien presencia de discentivos para los profesionales con responsabilidad de gestión en la política relacional, dado que los incentivos se orientaban en reproducir y fortalecer el modelo gerencial.
- El aislamiento de los profesionales públicos y privados en su organización, que les impedía constituir una masa crítica de cambio organizativo y de gestión.
- La no presencia de una voluntad de cambio a gran escala en el Ayuntamiento, es otra consecuencia de que este tenía por finalidad la reproducción y mejora del modelo gerencial de gestión a imitación de la empresa mercantil.

En conclusión, los factores obstaculizadores tienen un doble origen: el desconocimiento ante una política nueva, y una

organización centrada, no en el cambio de paradigma de gobernación, sino en la reproducción y fortalecimiento de otro modo de gobernación, en este caso el modelo gerencial. Debe de tenerse en cuenta además los elementos de reproducción pasiva del modo de gobernación dominante, en que la actividad diaria reproduce las actitudes y pautas que han sido y son introducidas por decisiones activas, conscientes como propias o reproductoras del modo de gobernación (incentivos productividad, sistema d indicadores basados en el coste y eficiencia, formación en técnicas de la empresa mercantil, etc.). Es lo que P.L. Berger podría denominar la organización en "el hombre"²⁵⁸.

10.4. El origen de los factores o variables facilitadoras: las fallas en el sistema de reproducción del modo de gobernación gerencial, y el desarrollo intersticial y simbiótico.

¿Cómo se ha desarrollado un modo innovador en una organización centrada en la reproducción del modo de gobernación?

Las variables y factores que han desarrollado el ACBI se han podido implementar debido a las fallas en el sistema de reproducción del modo de gobernación gerencial o nueva gestión pública. En concreto: a través de las fallas del sistema de reproducción del modo gerencial se ha desarrollado de manera intersticial, y sobre todo simbiótica²⁵⁹, el nuevo modo de gobernar que puede sustituir al anterior.

Por intersticial entenderemos, en este trabajo, el proceso de cambio y consolidación de esta política pública, el ACBI, que se desarrolla a través de las fallas o contradicciones del sistema

²⁵⁸ Berger, P.L. "La sociedad en el hombre" en *Invitación a la sociología*, (Barcelona, ed. Herder, 2009).

²⁵⁹ Se utiliza el concepto basado en las conceptualizaciones de transformación intersticial y simbiótica tomados de Erik Olin Wright en su libro: *Construyendo utopías reales* (Madrid, ed. Akal, 2014) aunque se les da un significado algo diferente al aplicarlas, en el trabajo a los cambios en las políticas públicas y sistemas de gobernación, y en cambio Olin lo plantea en el cambio de sistemas económicos y sociales.

gerencial, ampliando los espacios para las estrategias compartidas y los proyectos gestionados en red, y lo hace de modo simbiótico: es decir, esta nueva manera de gobernar ayuda a resolver mejor muchos de los problemas o fallas del modo de gobernación dominante, que de esta manera entra en decadencia.

En el capítulo 4 ya hemos señalado las principales debilidades o fallas del sistema de gobernación gerencial, que resumimos sintéticamente las principales:

- *Confunde la institución pública con una organización o empresa que debe actuar eficientemente en relación a los costes.* Olvida que la función de la administración es que las organizaciones de la sociedad civil y el mercado funcionen, y por ello necesita de un comportamiento objetivo, ajustado a normas y procedimientos, y transparente que le hace entrar en contradicción con las finalidades empresariales del modelo gerencial. Lo que provoca el *desánimo de los funcionarios y deslegitima una de las principales funciones de la administración* que impacta directamente en el progreso económico y social.
- *Desvaloriza el papel de la política y del personal electo* en funciones de gobierno al estar sometido a la gestión gerencial, lo que genera fuertes resistencias de los profesionales de la política.
- *No da un nuevo papel al Ayuntamiento*, sino que reduce dicho papel en beneficio fundamentalmente del mercado o la cooperación público-privada de tipo empresa mercantil, lo que deja fuera al tercer sector y a los movimientos sociales. Debilita, por tanto, la acción del gobierno democrático.
- *Genera un comportamiento político de suma 0* tanto con las otras administraciones que intervienen en el territorio, como sinérgico con las entidades de la sociedad civil, al centrarse en objetivos de la propia organización, más que en objetivos a realizar en la ciudad.
- *Convierte al ciudadano en usuario de los servicios.* Éste debe de estar satisfecho y la gestión adecuada a sus expectativas. Lo que genera frustración en épocas de reducción de

inversiones públicas y margina al ciudadano como sujeto de derechos y deberes sociales.

Del estudio de las variables o factores que han incidido positivamente en el ACBI, observamos que la mayoría de ellas han incidido de manera intersticial o/y simbiótica. Puesto que las debilidades o fallas han propiciado la valorización del ACBI por parte de las entidades y actores sociales, los políticos municipales, y los funcionarios, y también el ACBI ha proporcionado resultados difíciles de obtener con el modo gerencial de gobierno de la ciudad.

En el siguiente cuadro identificamos las distintas variables, o factores positivos señalados, que han favorecido el desarrollo del ACBI de manera intersticial “colándose” entre las fallas del sistema, o/y de manera simbiótica, al resolver los retos que al modo gerencial le es muy difícil hacerlo. También identificamos el carácter simplemente instrumental o técnico de su origen. Se marca con una X el origen o impacto de la variable:

Tipología de origen	Intersticial	Simbiótica	Instrumental
Apreciación del trabajo horizontal	X		
Aspectos positivos del trabajo en colaboración	X	X	
Renovación de los objetivos políticos	X	X	
Éxitos sociales reconocidos		X	
Las relaciones de confianza entre las entidades y el Ayuntamiento	X		X

Continuidad de la secretaria técnica experta			X
Inscrito en la organización administrativa regular	X		X

Capítulo 11. Conclusiones y lecciones a tener en cuenta

11.1. Conclusiones

Una vez realizado tanto el análisis teórico-conceptual como el trabajo empírico, es necesario comentar cómo este análisis responde a las preguntas que han guiado el proceso de investigación. Las preguntas y sus respuestas sintéticas son:

1. *¿Por qué las políticas públicas de Nueva Gobernanza Pública son de difícil asimilación por "el sistema de actores implicados"?*

La difícil asimilación, o mejor dicho, no se produce una asimilación rápida, como consecuencia de un entorno de gobernación en el que predomina un anterior modo de gobernación, el modo gerencial o nueva gestión pública en el caso de Barcelona. La falta de asimilación, por parte de los actores intervinientes, ha sido la principal clave, para que un cambio en la dirección política del Ayuntamiento, entidad promotora y principal financiadora, no continuara o desnaturalizara la política como política de nueva gobernanza pública.

Las variables/obstáculo que más han incidido son:

- Las entidades participantes y el propio Ayuntamiento, en los inicios, no daban demasiado valor al trabajo que realizaban en el ACBI, debido a que no identificaban la innovación y el interés que tenía dicha política para sus organizaciones. La innovación, la novedad, no se aprecia hasta que produce

resultados, por lo que se requiere un tiempo para la maduración y comprensión de los nuevos procesos.

- El hecho de que en los inicios no se percibiera la diferencia entre el ACBI y los otros espacios de participación ciudadana existentes en la ciudad, y los promovidos por el propio Ayuntamiento. En el Ayuntamiento no se apreciaba una voluntad de cambio con respecto a los procesos participativos, y el ACBI se consideró una modalidad más y no un cambio de paradigma participativo, por ello se inscribió desde sus inicios en la dirección de participación social. La paradoja es precisamente que esta inscripción le dio estabilidad como se ha señalado.
- El sistema de indicadores de las entidades y el Ayuntamiento para medir rendimientos o el impacto de sus organizaciones, no contemplaba, adecuadamente, los temas propios de una política de nueva gobernanza: coproducción en redes, la formulación de políticas o estrategias compartidas, y el compromiso de la ciudadanía en la acción social. No se produce una ruptura en los hábitos de gestión
- El aislamiento y la comprensión de los profesionales de las entidades y del propio Ayuntamiento en relación a su organización que no valoraba el trabajo realizado por los profesionales que intervenían.
- El temor de no saber actuar en los temas de gestión de redes y en políticas coproducidas.

Estas variables o factores se explican fundamentalmente, tanto por el hecho de ser una política innovadora en relación al modo de gobernación y gestión pública, y por otras variables que tienen un papel principal o más determinante:

- Los objetivos de las entidades participantes, y en especial del propio Ayuntamiento estaban centrados en otros objetivos propios del modo de gobernación predominante: economía, eficacia y eficiencia de los servicios producidos a través de la gestión propia fuera esta directa o indirecta (mediante contratación externa de servicios).

- No se producen, durante los años iniciales, los cambios organizativos que una política de nueva gobernanza pública requiere: formación específica, criterios de trabajo establecidos que favorezcan el trabajo en red para retribuir diferentes responsabilidades, indicadores de rendimiento específicos que midan los niveles de conocimiento mutuo, confianza, compromiso y coproducción entre los actores implicados, apoyo a los nuevos espacios de participación o una comunicación externa que proyectara el ACBI o sus productos de una manera coproducida. Es decir, no se dispone de los instrumentos técnicos y organizativos propios de la gobernanza de redes.

2. *¿Cuál es la relación entre los cambios esperados en la elaboración de la política pública de Nueva Gobernanza Pública, y los efectivamente realizados?*

Como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este trabajo, los elementos esenciales del tipo ideal de política de Nueva Gobernanza Pública son:

- *Elaboración compartida* de la estrategia o política pública mediante la existencia de espacios públicos/privados y de la iniciativa social. Es decir, decisión colegiada pública y privada. Una política que sirva de marco de actuación a los actores implicados en su realización.
- *Participación social* de los diferentes sectores de la ciudadanía afectados o beneficiarios, a los que se busca comprometer en las acciones estratégicas.
- *Gestión en redes de actores, también llamada coproducida* de los proyectos estratégicos o claves. Esto significa que los proyectos se alimentan de recursos profesionales, monetarios o de voluntariado de las distintas tipologías de actores intervinientes.

Hemos visto en el capítulo 8 cómo políticas iniciadas de nueva gobernanza, en el mismo contexto institucional y en la misma época, no han tenido continuidad como políticas de nueva gobernanza pública, al faltarles o los tres o alguno de los tres

criterios esenciales. En el caso del ACBI hemos observado retrasos en el tiempo para cumplir los tres criterios, y en los inicios se han observado problemas de asimilación de la nueva política pública.

Las otras preguntas de investigación han sido:

3. *¿Cuáles son las variables que favorecen u obstaculizan tanto la realización de los cambios o incluso su percepción?*

En el capítulo 10 se han identificado con claridad 9 variables que han obstaculizado el tema fundamental que es la comprensión y en especial la asimilación por el conjunto de actores de las características y novedad de esta política de gobernanza relacional o de redes. Por otro lado, y en el caso del ACBI como política de éxito de nueva gobernanza pública que salió adelante donde las otras fracasaron o se desnaturalizaron, se han identificado 10 variables o factores que han facilitado la continuidad del ACBI, y superar las condiciones de reproducción ampliada del modo de gobernanza predominante en el Ayuntamiento de Barcelona: el modo gerencial o nueva gestión pública.

4. *¿Qué criterios de actuación o qué metodologías pueden ayudar a realizar la transición del rol de la administración de una política de nueva gestión pública a una política de nueva gobernanza pública de gobernanza de redes?*

Esta pregunta tiene su respuesta en el apartado de recomendaciones del presente capítulo.

En relación a la hipótesis principal de la tesis que se formuló de la siguiente manera: *El desajuste entre el cambio necesario o esperado, consecuencia de las características del tipo ideal de política pública y los efectivamente realizados, se produce, fundamentalmente, debido a la innovación organizativa y de gestión del desarrollo de las políticas de nueva gobernanza pública o de redes, en un entorno dominado por el modelo de*

gobierno proveedor, en el que el modo de gobernación predominante es el gerencial o de nueva gestión pública.

La variable dependiente era el desajuste entre las características esenciales de la nueva política, y los efectivamente realizados a los que nos hemos referido en la pregunta de investigación 2.

Las variables independientes son los factores que han obstaculizado o facilitado a la política de nueva gobernanza y que en conjunto han producido la realidad de la política en un momento dado. Las variables independientes identificadas en el capítulo 10 son:

<u>Variables independientes obstáculo</u>	<u>Variables independientes facilitadoras</u>
Los objetivos de las entidades participantes y del Ayuntamiento estaban centrados en otros objetivos y no en el despliegue de acciones compartidas y en red.	El que las entidades sociales sintieran suyo el Acuerdo, relativamente pronto.
Las entidades participantes no daban demasiado valor al trabajo del Acuerdo.	La voluntad de los actores, en especial de las entidades que participan, de querer darle continuidad.
El funcionamiento del Acuerdo significaba cambios organizativos internos que las entidades y el Ayuntamiento no tienen intención de desarrollar.	La percepción positiva que representaba una política innovadora y con futuro.
El hecho que, durante muchos años, no se percibiera la diferencia entre el Acuerdo y otros espacios de participación municipal como los consejos de bienestar, el consejo de ciudad, etc.	El que los cambios en la dirección política fueran acompañados de nuevos objetivos y propuestas para el Acuerdo.
El sistema de indicadores de las entidades y el Ayuntamiento para medir los rendimientos o el impacto de sus organizaciones no contemplaban adecuadamente los temas del trabajo de coproducción en red, los planes y estrategias compartidas, el compromiso de la ciudadanía que son propios del Acuerdo.	El hecho de que estuviera inscrito en la organización municipal como la dirección de Participación Social, y por tanto no fuera un caso aislado en la organización de las áreas de bienestar o acción social.
El aislamiento de los profesionales que trabajan en el Acuerdo. Es decir, poca comunicación y trabajo conjunto de las personas que trabajan en el Acuerdo con otros profesionales de las áreas departamentales municipales, o de los departamentos de las entidades que	La presencia de funcionarios de diferentes departamentos municipales que han participado en el Acuerdo.

también trabajan con el Acuerdo.	
El temor de no saber actuar o no estar formado en temas de gobernanza de redes o relacional ha restado implicación en el Acuerdo.	La existencia de una secretaría técnica o un soporte técnico conocedor de las metodologías e instrumentos de la nueva gobernanza.
Los cambios de personas o partidos en la dirección política o técnica, tanto del Ayuntamiento como de otras entidades en el Acuerdo.	Las relaciones de conocimiento y confianza que se consiguen entre las entidades.
La no presencia de una voluntad clara de cambio a gran escala del conjunto del Ayuntamiento en la dirección de la política del Acuerdo desde 1995 a 2015.	La existencia de éxitos en el despliegue del Acuerdo: estrategias, funcionamiento de las redes y/o en el funcionamiento de sus eventos.
	El hecho de que hubiera una coalición/alianza entre algunas entidades para mantener el funcionamiento del Acuerdo.

5. ¿Se ha verificado o falsado la hipótesis y las variables independientes presupuestas?

En el capítulo 8 se ha señalado que los factores analizados de la desnaturalización o fracaso de las políticas de nueva gobernanza pública se debían, al igual que en los obstáculos que tuvo (y tiene) que superar el ACBI, a las características de reproducción del modo gerencial, excepto una: La existencia de un cambio político con anterioridad a que los actores hayan asimilado los objetivos y características de la nueva política, dicho factor no depende de la reproducción de ningún modo de gobernación.

En el caso del ACBI, entre las variables-obstáculo identificadas corresponden con la reproducción del modo de producción dominante las que hacen referencia a: la no correspondencia entre los objetivos del ACBI y de la organización en su conjunto, la no presencia en el Ayuntamiento en su conjunto de una voluntad de cambio organizativo plasmada en el sistema de indicadores de productividad e impacto, la tipología de retribución de responsabilidades de gestión, el aislamiento de los profesionales del ACBI en relación a su organización.

Pero también hemos encontrado variables-obstáculo, no previstas en la hipótesis principal, que no están ligadas directamente a la reproducción del modo gerencial, sino a los factores propios o dificultades en que se encuentra una política

innovadora en un contexto tradicional. Son las siguientes: el temor de no saber actuar en las redes por falta de formación específica, el hecho que en los inicios las entidades no daban demasiado valor a su participación en el ACBI y un factor estrechamente relacionado con ella, el que los actores no percibieran con claridad la participación en el ACBI, como diferente a otros espacios de participación del Ayuntamiento, o que influyeran los cambios en las personas que representaban a las entidades o al propio Ayuntamiento en los espacios del ACBI al prolongarse su no entendimiento del funcionamiento del ACBI.

En relación a las variables facilitadoras del desarrollo del ACBI, las previstas en el planteamiento de la tesis se han validado. Pero ha resultado sorprendente que una variable o factor instrumental no previsto: la presencia continuada de la secretaria técnica conocedora y estudiosa de las metodologías de nueva gobernanza, fuera no sólo un factor señalado sino altamente valorado. Su importancia se debe a que, ante una política innovadora, resultó clave que los profesionales que le daban soporte pertenecieran a la "comunidad epistémica" que impulsaba este tipo de política.

Tampoco en el planteamiento inicial figuraba ninguna hipótesis en relación sobre cómo se podría desarrollar y consolidarse, en el interior de un modo de gobernación con predominio del modo gerencial, una política de nueva gobernanza. En el capítulo 10, se señala que esta política innovadora ha podido subsistir en los intersticios de la reproducción del modo de producción del modo gerencial, producidos por sus fallas o defectos de reproducción, para utilizar el lenguaje de E. O. Wright, como la desvalorización de la política, el papel proveedor del Ayuntamiento que lo hace muy vulnerable en situaciones de recesión, la generación de un comportamiento de "suma 0" entre entidades y administraciones en el territorio, y el papel de simple demandante de servicios públicos que atribuye a la ciudadanía, que también hacía al Ayuntamiento vulnerable en plena crisis social. La nueva política se ha podido desarrollar de manera simbiótica al proporcionar, la nueva gobernanza pública, respuestas que el modo gerencial no generaba: sinergia en los proyectos, mayor apoyo y legitimidad social, y una visión activa y comprometida de la ciudadanía y la sociedad civil en las políticas públicas.

El estudio de las variables identificadas, y la explicación de su impacto en la obstaculización o progreso de la nueva gobernanza pública en el interior de un sistema de gobernación con predominio del modo gerencial, nos permite suponer que la mayoría de dichas variables, así como su desarrollo intersticial y simbiótico, pueden ser válidas para explicar el desarrollo de cualquier política innovadora, en el interior de cualquier sistema de gobernación con predominio de un modo de gobernación anterior. Pero este es un tema para otro trabajo.

11.2. Lecciones prácticas a tener en cuenta

La finalidad de la tesis es práctica: encontrar los criterios de actuación y las metodologías que han mostrado su utilidad en el desarrollo, que ahora identificamos como intersticial y simbiótico, de la nueva gobernanza pública o democrática, y que han facilitado su consolidación.

11.2.1. Los criterios de actuación

Los criterios de actuación que se recomiendan a los promotores públicos y de la iniciativa social de las políticas locales coproductivas, una vez identificadas las variables que obstaculizan y facilitan el desarrollo de las políticas de nueva gobernanza pública, son:

1. Iniciar las políticas de nueva gobernanza al inicio de los mandatos políticos, no al final. Al observarse el factor obstaculizador de un posible cambio en la dirección de la institución líder, y que este es compensado por la asimilación de las entidades de los objetivos propios de la nueva política. Se necesita tiempo para que el “know how” sea comprendido y asimilado.
2. Innovar en las dinámicas de participación y formación de redes con respecto a las otras políticas. Se trata que en

las reuniones y en los conferencias y espacios de participación y cooperación los perciban rápidamente como novedad y diferencia. La organización de los eventos debe ser estudiada y preparada con detalle para que sea constatable la novedad, una novedad que debe estar asociada con el trabajo horizontal y en red o coproductivo.

3. Establecer desde el principio una estrategia compartida para guiar la acción o impacto de la nueva política, especialmente que se haga visible la horizontalidad en la elaboración y que se visualice con claridad la articulación de recursos públicos, privados y de la iniciativa social bajo objetivos comunes.
4. Desde un principio resaltar los resultados concretos esperados y de mejora, para el Ayuntamiento y las entidades, como fruto de la coproducción y la participación en la formulación de proyectos compartidos. De este modo las instituciones serán más permeables a los nuevos y propios objetivos de la política.
5. Planificar la obtención de "victorias rápidas" que den cuenta del posible impacto de la política: centrarse al principio en proyectos de fácil y sobre todo rápida ejecución y de notable impacto participativo o de soporte social. Priorizar que se visualice el proceso de coproducción, incluso sobre el impacto estratégico, en el caso que este sea sólo realizable al largo o medio plazo.
6. Establecer un sistema de indicadores para medir la realización de los objetivos propios de la política e impulsar su acogida en el Ayuntamiento y entidades como medidores de eficacia y eficiencia.
7. Promover espacios de formación en el trabajo en red y en las nuevas metodologías para hacer fácil la incorporación de los profesionales al trabajo coproductivo.
8. Intentar el compromiso en el mantenimiento de los profesionales referentes de las entidades, en especial al principio para estabilizar una política innovadora, y disruptiva con los modos de gobernación anteriores.
9. Procurar que los referentes de entidades y del Ayuntamiento sea de un nivel alto de responsabilidad directiva y técnica para facilitar que los objetivos de la

nueva política sean pronto acogidos por los actores participantes.

10. Inscribir la responsabilidad administrativa y de seguimiento municipal en un órgano estable de la administración, dejar la responsabilidad administrativa en un gabinete de la dirección política o en un profesional específico o en la contratación externa. La existencia de este órgano estable facilita la reproducción presupuestaria y administrativa de dicha política. En cambio, depositarla en un gabinete político o en la contratación externa facilita la no continuidad debido tanto a los cambios en la dirección política en el primer caso, como en los criterios presupuestarios o de contratación en el caso de la contratación externa.
11. Dotarse de un equipo técnico de soporte que esté relacionado con las "comunidades epistémicas" que impulsan estas políticas, de este modo las dificultades y las incomprendiones de las nuevas políticas pueden ser más fácilmente superables, y procurar mantener su estabilidad tanto si es externo como interno. El equipo externo especializado en estas políticas, facilita la comprensión de que no es una operación exclusivamente de participación municipal.

11.2.2. Metodologías para el desarrollo de políticas de Nueva Gobernanza

El análisis del ACBI nos ha mostrado las metodologías de programación, gestión y evaluación que han sido especialmente útiles para la nueva gobernanza pública (ver capítulo 9). Resaltamos en este apartado las metodologías que más sirvieron para estabilizar esta política, obtener un mayor impacto social, y que más se relacionan con los objetivos de la nueva gobernanza pública. Se han redactado como metodologías para ser aplicadas en nuevas políticas de nueva gobernanza, puesto que como han sido aplicadas en el ACBI son explicadas en el capítulo 9.

11.2.3. Políticas Públicas de Ciudad

Como se ha señalado, las políticas de nueva gobernanza democrática, al tener como principal finalidad la articulación de recursos de todos los actores en objetivos, programas y proyectos, requieren de metodologías de elaboración innovadoras para pasar de las políticas públicas de las administraciones públicas, a políticas públicas propiamente dichas del conjunto de la polis o ciudad.

Su originalidad consiste en que parten de los recursos invertidos y de próxima inversión por parte de los actores públicos y privados, para llegar a los objetivos y proyectos prioritarios y a las redes o clústeres necesarios para gestionarlos.

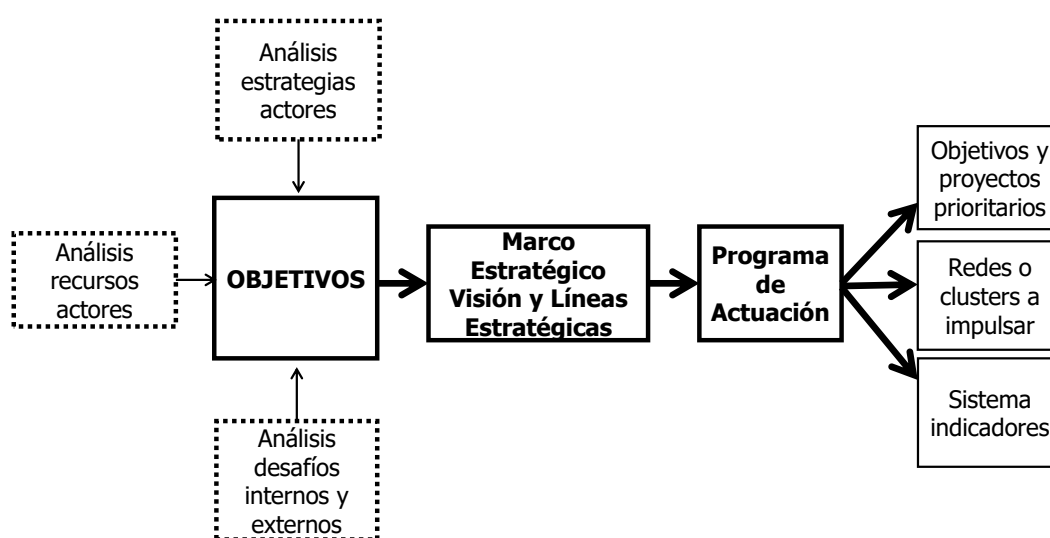
El proceso, en síntesis, es el siguiente:

- 1) Análisis de las estrategias existentes e identificación de los recursos invertidos y de futuras inversiones, y agrupación por ámbitos temáticos de intervención en la ciudad.
- 2) Establecer los objetivos de ciudad a los que responden dichos recursos.
- 3) Contrastar dichos objetivos con el análisis de los desafíos internos y externos de la ciudad, y establecer los objetivos definitivos de la política.
- 4) Establecer el Marco Estratégico: visión, líneas o vectores estratégicos, y objetivos y sub-objetivos de línea.
- 5) Concretar el programa de actuación: objetivos y proyectos prioritarios o estructurantes, e identificación de redes o clústeres de actores para impulsar los proyectos prioritarios o estructurantes. Igualmente, debe definirse el sistema de indicadores de seguimiento y evaluación.
- 6) En todas las etapas se diseñan procesos de participación ciudadana y de cooperación de actores para garantizar que las políticas respondan a la gran mayoría de necesidades e intereses de los distintos

actores y sectores de la ciudadanía, y obtener progresivamente el acuerdo y la cooperación.

Gráficamente el proceso de elaboración es el siguiente:

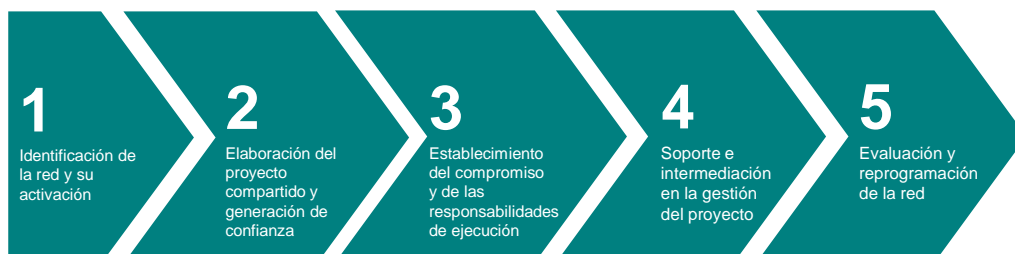
PARTICIPACIÓN / COOPERACIÓN ENTRE ACTORES



11.2.4. Gestión de redes inter-organizativas y clústeres

Las metodologías y técnicas de gestión de redes de actores, se dirigen a articular los recursos públicos de diferentes departamentos de una administración (transversalidad) con los recursos de diferentes actores privados y, en su caso, también de organizaciones de voluntariado en proyectos con objetivos específicos de gran impacto ciudadano. Las metodologías tienen en común que identifican cinco fases principales en la gestión de una red o clúster:

PRINCIPALES FASES EN LA GESTIÓN DE REDES



Las metodologías adecuadas para la gestión de redes se reconocen porque incorporan instrumentos específicos para aprovechar las oportunidades que comportan la gestión de recursos compartidos, y superar los obstáculos a los que se enfrentan.

Las principales ventajas contrastadas que comporta la gestión de redes son:

1. Multiplican el impacto de los recursos públicos al articularse de manera complementaria, y a través de objetivos comunes, con los recursos privados y comunitarios.
2. Son importantes instrumentos de agregación de información y conocimientos que proporcionan importantes utilidades tanto al conjunto de la red como a cada uno de los actores integrantes. En este aspecto sirven al gobierno y a la administración para cualificar sus decisiones políticas.
3. Facilitan el abordaje de temas complejos, al permitir tratarlos con flexibilidad y con responsabilidades asimétricas pero compartidas.

4. Proporcionan un marco tanto para la construcción de consensos, como para conducir conflictos de manera civilizada, y llegar a nuevos acuerdos.
5. Mejoran el conocimiento y la confianza mutua para desarrollar nuevas acciones conjuntas, incluso en otros espacios distintos a la red originaria.
6. Reducen las resistencias a la implantación de políticas y proyectos.

Los principales obstáculos que pueden aparecer en la gestión de redes o clústeres son:

1. El tiempo y los costes asociados, necesarios para la formación de las redes, pueden ser ineficientes si los resultados de la actuación de la red son limitados.
2. Que actores importantes no formen parte de la red. Tanto actores con competencias y recursos importantes para el desarrollo de proyectos y políticas, como también la ausencia de representantes o voces de pequeños actores o incluso de sectores vulnerables en según qué tipología de redes, lo que comportaría, en ambos casos, un déficit democrático en la red.
3. La emergencia en la red de importantes conflictos entre actores cuya canalización conlleve una actuación poco eficiente.
4. Que se produzca un desequilibrio en el trabajo de la red entre los actores que dedican muchos esfuerzos y los que realizan pocos, beneficiándose por un igual de los resultados de la acción colectiva.

Un inconveniente señalado en la gestión de redes con respecto a la gestión directa es la complejidad de los procesos de transacción, y por tanto la mayor temporalidad e incluso la menor eficiencia de la gestión de redes. Este argumento es del todo equívoco, puesto que eficiencia es el cumplimiento de objetivos dividido por los costes o tiempo necesario en realizarlos. Y los objetivos de las redes, identificados en las ventajas contrastadas, no pueden plantearse en una gestión directa o indirecta de servicios. En la gestión de redes cada entidad o empresa realiza la gestión de sus proyectos con los recursos que dispone, lo que cambia es fundamentalmente que

cooperan entre ellas articulando los proyectos de manera complementaria y sinérgica, o bien realizan proyectos que no pueden hacer individualmente. Nunca los proyectos gestionados por redes pueden ser asumidos por la gestión directa. La gestión de redes no complica lo que es fácil, sino que asume la gestión de la complejidad, y multiplica la acción de los recursos utilizados por empresas u organizaciones no lucrativas.

11.2.5. Los Procesos de Participación Ciudadana: Escuchar, Explicar e Implicar

Los procesos de participación desarrollados en la perspectiva de la nueva gobernanza democrática han buscado la involucración de la ciudadanía, y en especial el compromiso y la colaboración de la ciudadanía organizada.

A menudo los procesos de participación ciudadana se entienden básicamente de dos maneras:

- 1) Asesoramiento a los gobiernos locales para la formulación, por parte de dichos gobiernos, de políticas públicas. Es una participación generalmente técnica, muy limitada en relación a los sectores ciudadanos que participan, y no pocas veces está orientada a legitimar las acciones y políticas gubernamentales.
- 2) Participación ciudadana decisoria como los presupuestos participativos, y otras modalidades en que los participantes deciden sobre los recursos que deben posteriormente aplicar los gobiernos locales. Estos procedimientos acostumbra a tener varios e importantes defectos que conllevan grandes déficits democráticos.
 - a. No participan todos los sectores, ni implicados ni futuros beneficiarios.
 - b. Se organizan a base de asambleas y consultas electrónicas en las que participan fundamentalmente las organizaciones y personas que más se oponen al gobierno, y en no pocas ocasiones es la manera en que grupos políticos no electos intentan tener una influencia social.
 - c. Generan un conflicto sobre quién debe decidir: el gobierno representativo surgido de unas elecciones libres o unos grupos ciudadanos de representación no

determinada pero bien organizados para influir en los procesos participativos de decisión pública.

Tanto el asesoramiento como la decisión ciudadana sobre recursos de la administración pública corresponden al modo de gobernación en que se entiende que los gobiernos locales son sólo proveedores y gestores de recursos, y no gestores de interdependencias y articuladores de proyectos comunes con la implicación de recursos tanto de las administraciones como privados o comunitarios.

- 3) Referéndum y consultas ciudadanas, si bien son necesarios cuando se trata de cuestiones que afectan al conjunto del modelo de ciudad, resultan una mala práctica de responsabilidad pública por parte del gobierno democrático, cuando se abusa de los mismos y ante cualquier situación conflictiva se plantea una consulta/referéndum. Las principales razones son:
- d. Generalmente se movilizan los sectores vecinales que están en contra del proyecto porque tienen claro que les perjudica. Aquellos a los que les beneficiará en un futuro acostumbran a no expresar su opinión.
 - e. Someter a los vecinos a una práctica permanente de referéndum tensa las relaciones entre ciudadanos. En especial, en los conflictos denominados "aquí no" que se oponen a la ubicación concreta de un equipamiento o servicio pero que no cuestionan su utilidad para la ciudad.
 - f. Desresponsabilizar al gobierno y la administración, puesto que su tarea es buscar, a través de posicionamientos encontrados o conflictivos pero legítimos, los puntos comunes de acuerdo y construir, a partir de los intereses legítimos de todos los actores implicados y beneficiarios, el interés general de la política, o el encuentro. Debe de tenerse en cuenta además que en una consulta que disponga de tres o más alternativas, la posibilidad que las minorías se impongan a la mayoría es muy alta.
 - g. En no pocas ocasiones los proyectos sometidos a consulta son de una gran complejidad técnica, que supera el nivel de comprensión de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas. La ciudadanía expresa bien sus necesidades o intereses para que puedan ser recogidas en proyectos o políticas, pero difícilmente la mayoría pueda opinar sobre

la bondad o maldad de unos proyectos, y en cualquier caso no es su cometido.

La participación ciudadana es condición necesaria para que la democracia funcione. Y una participación que conlleve un compromiso social y una implicación ciudadana en la construcción de la ciudad es a la vez garantía de la calidad de esta democracia y condición para un progreso social, económico, cultural, sostenido y sostenible de la ciudad.

¿Cómo desarrollar procesos participativos de nueva gobernanza que hagan crecer los procesos de participación de manera amplia, y sirvan para la implicación de la colaboración ciudadana?

La metodología de conducción de los procesos participativos, utilizada en el ACBI, ha pasado generalmente por tres etapas:

Escuchar. Se trata de identificar a todos los actores y sectores de la ciudadanía implicados en el desarrollo de la política o proyecto y, a los beneficiarios y posibles perjudicados, utilizando todos los medios posibles: entrevistas, reuniones amplias o seleccionadas, focus groups, etc., dado que no todos los actores participan del mismo modo. La finalidad es identificar las demandas o intereses legítimos de todos los sectores de la sociedad civil organizada, y de los principales sectores de la ciudadanía y, a partir de ellas, construir un proyecto o una política intentando vertebrar al conjunto de los mismos. No sólo habrá un proyecto técnico o una política que asuma la gran mayoría de los intereses de los sectores ciudadanos, habrá una pluralidad. Uno será más sostenible, otro tendrá un menor coste, otro priorizará más una dimensión, por ejemplo, la movilidad, otro la vivienda etc. Se trata de una decisión sobre valores que deberán tomar los espacios de decisión de la política, buscando el máximo acuerdo con los criterios de selección. En esta etapa se trata de incorporar el máximo conocimiento de la ciudadanía en la elaboración del proyecto y su futuro desarrollo.

Explicar. Una vez elaborada la política o el proyecto en base a la totalidad o gran mayoría de los intereses ciudadanos, se trata de explicarlo con claridad, transparencia y rendición de cuentas. En esta fase explicativa es importante visualizar a todos los actores que son favorables al desarrollo del proyecto o política.

Implicar. Se trata de explicar el mayor impacto de las políticas y proyectos si estos cuentan con la implicación y colaboración de

los actores involucrados y de los sectores de la ciudadanía en el desarrollo de los mismos, sumando acciones desarrolladas por las propias entidades ciudadanas en la dirección de los objetivos de los proyectos y políticas. Explicar y, sobre todo, crear los canales para que esta acción colectiva pueda producirse y dotarse de un carácter sinérgico.

11.2.6. Fortalecer y ampliar la ciudadanía activa

Esta metodología tiene por objetivo activar, movilizar y responsabilizar a la ciudadanía en el buen uso de la ciudad, y ha sido utilizado en el proyecto Ágora Ciudadana del ACBI, que busca reconocer y ampliar el voluntariado social y la implicación ciudadana en las organizaciones y movimientos sociales. Es un proyecto participativo y ampliamente compartido que puede ser aplicado al conjunto de la ciudad si esta es mediana o pequeña o por ámbitos para la:

- Identificación de los principales valores, intereses y sentimientos relacionados con el hacer ciudad.
- Sistematización de los retos más importantes y sentidos por los sectores ciudadanos ya comprometidos.
- Alcanzar un acuerdo sobre los valores, y acciones a desarrollar en la ciudad con los principales actores y sectores de la ciudadanía comprometidos en un proyecto o ámbito de actuación determinado.
- Desarrollar proyectos concretos en base a valores, voluntariado, familias cuidadoras, por ejemplo, o, en otro ámbito, colaboración entre empresas y organizaciones no lucrativas para utilizar los entornos tecnológicos de la información y comunicación, y romper con el aislamiento y la inaccesibilidad de servicios a personas ancianas que viven solas o discapacitados.
- También sería de interés la programación de una comunicación reconocedora de la acción que realizan deferentes sectores de la ciudadanía, y motivadora de la responsabilidad y el compromiso cívico del conjunto de ciudadanos y ciudadanas. Este paso ha estado programado en el ACBI, pero, hasta la fecha.

No obstante y, siendo coherentes con la metodología utilizada, no podemos decir que las variables obstaculizadoras o facilitadoras (pero también, aunque en menor grado, las recomendaciones sobre criterios de actuación y metodologías), identificadas a partir del análisis del ACBI, como caso innovador y producido en un contexto determinado, sólo mostrarán su verificabilidad/ falsabilidad general o contextual, si se comprueba que han producido o bien el mismo resultado (verificación) o bien diferente (falsación) como consecuencia de otros análisis sobre políticas de nueva gobernanza pública en otros contextos diferentes o similares. Pero, tanto si se verifican o se falsan se habrá producido un avance en conocimientos contrastables, y se proporcionarán nuevas recomendaciones para el desarrollo de nuevas políticas de gobernanza pública, que muy probablemente se añadirán a las contenidas en el presente estudio.

Principal bibliografía consultada

La principal bibliografía utilizada para la elaboración de la tesis, se presenta comentada para identificar las razones por las que se considera como principal. No pocos textos han sido identificados en páginas web y blogs, pero dado el nivel explicativo de esta bibliografía sólo se hacen constar las obras e informes concretos. La bibliografía se presenta en los diferentes ámbitos o apartados en los que ha sido especialmente utilizada:

- 1- METODOLOGIA: ENFOQUE CUALITATIVO Y ESTUDIOS DE CASO.
- 2- ENTORNO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MODOS DE GOBERNACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EUROPA MEDITERRÁNEA: los escenarios post- crisis.
- 3- TEORIAS POLÍTICAS, NEO-INSTITUCIONALISMO Y BIEN COMÚN.
- 4- MODELOS DE GOBERNACIÓN Y NUEVA GOBERNANZA O GOBERNANZA DEMOCRÁTICA.
- 5- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.
- 6- CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES.
- 7- GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA LOCAL: EL CASO DE BARCELONA

Es de advertir, que a pesar de que existe bibliografía que incide en más de un apartado del índice, no se repite la bibliografía, sino que se sitúa en el apartado que más ha contribuido.

1. Metodología: enfoque cualitativo y estudio de caso

La bibliografía de este apartado ha servido a los siguientes objetivos:

- 1- Señalar las condiciones necesarias de científicidad del trabajo a realizar es el caso de los autores como Khun, King, Lago, Lakatos, Popper, Sacristán, entre otros.
- 2- Optar por el tipo de metodología más adecuada para nuestro trabajo e identificando las

potencialidades y también las limitaciones del uso de la metodología cualitativa escogida, y en especial el estudio de casos de tipo cualitativo, cómo Flyvberg, Gerring, Lago, Small, Weber, Yin principalmente .3- Identificar el tipo de metodología de estudio de casos más conveniente para los objetivos de la tesis, así como su desarrollo, en especial a través de la técnica escogida inicialmente: las entrevistas semi-estructuradas, complementadas con un trabajo de grupo de deliberación con metodología de doble vuelta, es el caso de la bibliografía de: Corbatta, Krueger, Nardone, Vallés. 4- la consideración sobre la teoría fundamentada se ha realizado a través d B. Glasser y A. Strauss 5- Conocer el tipo de metodologías e instrumentos utilizados para la elaboración y gestión de políticas públicas, en especial urbanas, para poder singularizar el principal estudio de caso: L'Acord Ciutadà y los casos complementarios de políticas públicas, lo que se ha hecho fundamentalmente con autores como Grau Creus, Osborne, Parrado, Pascual y Subirats.

Andreu Abela y otros, (2007) *Evolución de la Teoría Fundamentada (grounded theory) como técnica de análisis cualitativo*. Madrid: CIS

Borge Bravo, R. y otras. (2013) *Tècniques d'investigació aplicades a la ciència política*. Barcelona: UOC.

Bourdieu, P. (2012) *Bosquejo de una teoría de la práctica*. Buenos Aires: Prometeo libros

Bourdieu, P. (2013) *El oficio de sociólogo*. Madrid: siglo XXI

Caïs, J. (2002) *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: CIS.

Coller, X. (2005) *Estudio de casos*. Madrid: CIS.

Corbetta, P. (2003) *Metodología y técnicas de investigación social*. Barcelona: McGraw-Hill.

Crozier. M. (1992) *Cómo reformar el estado*. México: FCE

Dion, D. "Evidence and inference in the comparative case study" (1998) *Comparative Politics*, vol. 30 (2): pags. 341-354

Flyvbjerg, B. (2001) *Making social science matter* Cambridge: Cambridge University Press.

Flyvbjerg, B. (2004) "Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante estudios de caso" *REIS* nº 106.

Geddes, B. (2003) *Paradigms and sand castles: theory building and research design in comparative politics*. Michigan: University of Michigan.

Gerring, J. "What is a case study and what is it good for?" (2004) *The American Political Science Review*, vol. 98 (2): pags. 341-354.

Gerring, J. (2014) *Metodología de las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

Giddens, A. (2012) *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu ed.

Giddens, A. Sutton, Ph.W. (2014) *Conceptos esenciales de sociología*. Madrid: Alianza Editorial.

Glasser, B., Strauss, A. (1967) *The Discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine de Gruyter.

Grau Creus, M. (2002) *Políticas públicas y estudios de caso: una guía para la realización de trabajos de análisis paso a paso*. Murcia: Universidad de Murcia.

Gutierrez Brito, J. (2008) *Dinámica de los grupos de discusión*. Madrid: CIS.

Hiniarte, A. y otros (2011) *Teoría Fundamentada*. Puerto Ordaz: Universidad del Zulia.

Huff, D. (2011) *Cómo mentir con estadísticas*. Barcelona: Crítica

Khun, T.S. (2013) *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE.

King, G. Kheoane, R. Verba, S. (2000) *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza.

Krueger, R. A. (1991) *El grupo de discusión: guía práctica para la investigación aplicada*. Madrid: Pirámide.

Lago, I. (2008) *La lógica de la explicación en ciencias sociales: una introducción metodológica*. Madrid: Alianza.

Lakatos, I. (2007) *Escritos filosóficos 1: La metodología de los programas de investigación científica* Madrid: Alianza.

Lakatos, I, y otros. (2011) *La historia de la ciencia y sus reconstrucciones racionales*. Madrid. Tecnos.

Lamo de Espinosa y otros. (2010) *La sociología del conocimiento y de la ciencia*. Madrid: Alianza Universidad.

Nardone, G. Salvini, A. (2011) *El diálogo estratégico*. Barcelona: Herder.

Osborne, D. Plastrik, P. (2003) *Herramientas para transformar el gobierno*. Barcelona: Paidós.

Parrado Díez, S. (2005) *Guía para la elaboración de planes de mejora en las administraciones públicas*. Madrid: INAP

Pascual Esteve, J.M. (2009) *Estrategia territorial y gobierno relacional. Planes estratégicos: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Sevilla: Junta de Andalucía.

Passeron, J.C. (2011) *El razonamiento sociológico*. Madrid: Siglo XXI

Popper, K. (2008) *La lógica de la investigación científica*. Madrid: Tecnos.

Popper, P. (1995) *La responsabilidad de vivir*. Barcelona: Paidós.

Quivy,R. Campenhoud, L. (1997) *Manual de recerca en ciències socials*. Barcelona: Herder.

Sacristán Luzón, M. "Apuntes de filosofía de la lógica" *Papeles de filosofía* (1989) (pags. 220-284) Barcelona: Icaria

Seawright, J. Gerring, J. "Case selection techniques in case study research: a menú of qualitative and quantitative options. *British Journal of political Science*, vol 38 (1): pags. 65-90

Simons, H. (2011) *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid: Morata.

Strauss, A., Corbin, J. (1990) *Basics of qualitative research. Grounded theory procedures and techniques*. London: Sage.

Subirats, J. "Repensar la ciencia política, repensar las ciencias sociales en los nuevos escenarios". en Gentili,P y Soforcada; F.

(coord.) (2012) *Ciencias sociales, producción de conocimiento y formación de postgrado* Buenos Aires: Claso

Subirats, J. (2016) *El poder de lo próximo*. Madrid: ed. La Catarata

Valles, M. S. (1997) *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

Valles, M. S. (2002) *Entrevistas cualitativas* Madrid: CIS.

Yin R. K. (2013) *Case Study Research, design and methods* London: Sage

2. Entorno económico y social de los modos de gobernación y políticas públicas en las ciudades de la Europa Mediterránea: los escenarios post-crisis

La bibliografía que se cita, como puede suponerse, no es una bibliografía sobre la crisis iniciada en 2007 en EEUU, y 2008 en las ciudades de la Europa Mediterránea, sino la bibliografía que me ha sido especialmente útil para mostrar tres temas de especial importancia. En primer lugar, identificar las razones no económicas, principalmente sociales e institucionales, de la actual crisis financiera y económica; más concretamente entender la crisis como crisis societaria. También la bibliografía que nos permite identificar los principales escenarios de futuro para el conjunto de Europa y en espacial en la Europa Mediterránea, y en el Estado Español. Por último, identificar con mayor claridad el papel de las ciudades y sus desafíos ante la crisis societaria iniciada a finales en los 80 y que emerge gran fuerza con la crisis económica iniciada en 2007 en EEUU, y en Europa en 2008.

La bibliografía la podemos subdividir en tres tipos de obras. Las que hacen referencia a un enfoque teórico, que entienden las crisis económicas enraizadas en el conjunto de relaciones sociales e institucionales, este es el caso de, por ejemplo, Z. Bauman, U. Beck, P. Bourdieu, P. Krugman, K. Marx, K. Polanyi. J. Rifkin. G. Therbon. Otras nos permiten comprender mejor las razones sociales e institucionales de la actual crisis es el caso de J. Pickett, R. Rajan,

C.M. Reinhart, J. Stiglitz, y entender los escenarios futuros a nivel de OCDE y, en tercer lugar conocer mejor la crisis y los cambios que puede conllevar a nivel de la UE, y en el Estado Español, como es el caso de J. Borrell, A. Costas, Castells, M., J.L. Leal, J. Majó, y E. Ontiveros, y por último el papel de las ciudades en la crisis y sus alternativas es el caso de D. Harvey, M. Castells, R. Florida, JM. Pascual, J. Subirats y otros.

Todo ello nos permite entender el cambio contextual actual y tendencial en el que tienen que intervenir los distintos niveles de gobierno y que condicionarán sus modos de gobernar o modelos de gobernación.

Akerlof, G.A. Shiler, R.J. (2009) *Animal Spirits*. Barcelona. Gestión 2000.

Alvarez, I. y otros. (2013) *Fracturas y crisis en Europa*. Madrid: Clave Intelectual-Eudeba

Arias. X.C. y Costas. A. (2011) *La torre de la arrogancia* Barcelona: Ariel.

Bauman, Z. (2007) *Tiempos líquidos*. Barcelona: Tusquets

Bauman, Z. (2011) *Daños colaterales. Desigualdades en la era global*. Mexico: FCE

Beck, U. (2011) *Crónicas desde el mundo de la política interior global*. Barcelona: Paidós.

Beck, U. y Beck- Gernsheim, E. (2003) *La individualización*. Barcelona: Paidós.

Belill, M Borja, J. (2012) *Ciudades, una ecuación imposible* (eds) Barcelona: Icaria.

Berend, I.T. (2013) *Europa desde 1980* México: FCE

Berger, P.L. Huntington, S. P. (2003) *Globalizaciones múltiples. La diversidad cultural en el mundo contemporáneo*. Barcelona: ed. Paidós.

Bordoni, C. y Bauman, Z. (2016) *Estado de Crisis*. Barcelona. Paidos.

- Borja, J.** (2013) *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza.
- Bourdieu, P.** (2003) *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona: Anagrama.
- Castells, M.** (1995) *La ciudad informacional*. Madrid: Alianza ed.
- Castells, M.** (2000) *La era de la información. Vol. 1 La sociedad red*. Madrid: Alianza ed.
- Castells, M. y otros.** (2013) *Después de la crisis*. Madrid: Alianza.
- Costas, A.** (coord.) (2011) *La crisis del 2008*. Alicante: Caja Mediterránea.
- Deaton, A. (2015) *El gran escape: salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Mexico: F.C.E.
- Estefanía, J.** (2011) *La economía del miedo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Florida, R.** (2009) *Las ciudades creativas*. Barcelona: Paidós.
- Florida, R.** (2011) *El gran resset*. Barcelona: Paidós.
- Fontana, J.** (2013) *El futuro es un país extraño*. Barcelona: Pasado y Presente.
- Galbraith, J.K.** *Desigualdad y desequilibrio: la economía mundial antes de la crisis*. Barcelona: ed. RBA
- Gómez Mendoza, J. y otros.** (2013) *Repensar el estado. Crisis económica, conflictos territoriales y identidades políticas en España*
- Hargreaves, S. P. y otros.** "Trust, inequality and the market" (Springer science, 12-2011)
- Harvey, D.** (2007) *Espacios del capital*. Madrid: ed. Akal
- Harvey, D.** (2013) *Las ciudades rebeldes* Madrid: ed. Akal.
- Harvey, D.** (2014) *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: ed. traficantes de sueños.
- Hirschman, A.O.** (1984) *De la economía, la política y más allá*. México: FCE

Keynes, J.M. (2006) *Teoría general de la ocupación, el interés general, y el dinero*. México: FCE.

Keynes, J.M. (2012) *Las consecuencias económicas de la paz*. Barcelona. RBA

Krugman, P. (2009) *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*. Madrid: Critica

Krugman, P. (2014) *¡Acabad con esta crisis!* Barcelona: Planeta.

Lorente, M.A. y Capella, J.R. (2009) *El crack del año ocho: La crisis. El futuro*. Madrid; Trotta.

Majo, J. (2009) *No m'ho crec: Entendre la crisi per comprendre el món que ens espera*. Barcelona: La Magrana.

Majo, J. (2013) *El mon que vé...ja el tenim aquí*. Barcelona:RBA.

Marx K. (1976) *El Capital* Libro III, vol.6 Madrid: Siglo XXI.

Marx, K. (1970) "Prólogo a la contribución a la crítica de la economía política" en *Contribución a la crítica de la economía política* Madrid: Alberto Corazón.

Niño Becerra, S. (2011) *Más allá del crash*. Barcelona: os panfletos del lince.

Observatorio Metropolitano de Madrid (ed) (2015) *El mercado contra la ciudad* Madrid: Traficante de sueños ed

Ocampo, J. (2011) *Manual de la historia de la economía mundial*. Gijón: ed. Trea.

Otte, M. (2011) *¡Frenad el desastre del euro!*. Barcelona: Ariel.

Pascual Esteve, J.M. (2016) *Las ciudades ante el cambio de era*. Barcelona: ed.Hacer.

Piper, N. (2010) *La gran recesión*. Barcelona. Destino.

Polanyi, K. (2003) *La gran transformación*. México: FCE

Polanyi, K. (2009) *El sustento del hombre*. Bogotá: Autor-Editor.

Polanyi, K. (2012) *Textos escogidos*. Buenos Aires: CLACSO.

Rajan, R. (2011) *Las grietas del sistema*. Barcelona: Deusto.

Rajan, R. "How inequality fuelled the crisis" (Business &Finances, 9-07-2010)

Reinhart, C.M. y Rogoff, K.S. (2008) *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera*. México: F.C.E.

Rifkin, J. (2014) *La sociedad marginal de coste cero*. Barcelona: Paidós.

Rodrik, D. (2012) *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch.

Rogoff, K. "The inequality, the new dynamic of hystory" (The Guardian, 6-02-2011)

Sassen, S. (2015) *Expulsiones*. Buenos Aires: Katz Editores.

Sen. A. (2011) *Desarrollo y crisis global*. Madrid: Complutense.

Skidelsky, R. (1998) *Keynes*. Madrid: Alianza.

Skiedelsky. R. (2013) *El regreso de Keynes*. Madrid: Critica.

Soros, G. (2012) *La tormenta financiera* Barcelona: Destino.

Starvrides, S. (2016) *Hacia la ciudad de los umbrales* Madrid: Ed Akal.

Stiglitz, J E. Greenwald, B.C: (2016) *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Madrid: ed la esfera de los libros.

Stiglitz, J.E. (2010) *Caída libre*. Madrid: Taurus

Stiglitz. J. E. (2012) *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.

Therbon, G. (2015) *La desigualdad mata*. Madrid: Alianza ed

Tortella, G. y Nuñez, C.E. (2009) *Para comprender la crisis*. Madrid: Gadir.

Touraine, A. (2011) *Después de la crisis*. Barcelona: Paidós.

VVAA. (2010) *Las crisis a lo largo de la historia* Valladolid: Universidad Valladolid.

Weber, M. (2008) *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* Barcelona: Península.

3. Teorías políticas, neo-institucionalismo y bien común

La bibliografía señalada en este apartado ha tenido la utilidad de que una vez situados en la teoría política contemporánea cuya perspectiva orienta un mayor número de estudios concretos en el entorno europeo, ha permitido decantarme por el neo-institucionalismo, dado el objeto y perspectiva de estudio, así como orientarme en sus distintas variedades: elección racional, sociológica e histórica. (es el caso de los libros de: Batllé, Marsch, Pierson, Vallespín). Por otro lado ha permitido conocer las distintas perspectivas sobre el papel de las instituciones y de la burocracia en el desempeño económico y en la calidad de la democracia, lo que es de gran utilidad para el diseño del papel de la administración en las políticas públicas en nueva gobernanza (es el caso de Acemoglu, North, Prats y Weber) Se señalan las obras consultadas de Ch. Laval, R. Gomà, T. Negri, E. Ostrom, y J. Subirats sobre las teorías de entender el espacio y la sociedad como un bien común, a la que se añade la perspectiva de H. Mitzberg sobre la sociedad plural.

Abellán, J. (2004) *Poder y política en Max Weber*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Acemoglu, D. Robinson, J.A. (2012) *Por qué fracasan los países?* Barcelona: Deusto.

Arias, X.C. Caballero, G. (2013) *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: CIS.

Batlle, A. (ed) (2011) *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

Blanco, I. Gomà R. (2016) *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: ed. Icària.

Bolier, D. (2016) *Pensar desde los communes* Quito: ed. Traficantes de sueños.

Colomer, J.M. (2001) *Political Institutions*. Oxford: University Press.

Del Aguila, R.,Vallespin, F. (eds) (2010) *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.

Felber, Ch. (2012) *La economía del bien común*. Barcelona: Deusto.

Giddens, A. (1976) *Política y sociología en Max Weber*. Madrid: Alianza.

Hardt, M. Negri,A, (2011) *Common Wealth* Madrid: ed. Akal.

Koelble, Th.A. "The new institucionalism in political science and sociology" *Comparative politics* (1995) (pags 231-243)

Laval, Ch. Y Dardot, P. (2015) *Común*. Barcelona: Gedisa.

Marsch, D. Stoker, G. (eds) (1995) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid. Alianza.

Mintzberg, H. (2015) *La sociedad frente a las grandes organizaciones*. Barcelona: Libros de Cabecera.

North, D. C. (2012) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

Ostrom, E. (2011) *El gobierno de los bienes comunes. Evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: FCE.

Ostrom, E. (2015) *Comprender la diversidad institucional*. México: FCE

Ostrom, E. Hess, Ch. (2016) *Los bienes comunes del conocimiento*. Quito: ed. Traficantes de sueños.

Peters, B. G. (1999) *Institutional theory in political science*. London: Pinter.

Pierson, P., Skocpol, Th. (2002) *Historical institucionalism in contemporary political science*. Boston: Harvard University.

Prats Cabrera, J.O. (2008) *La búsqueda de instituciones*. Barcelona: CIDOB

Prats i Català, J. "Instituciones y organizaciones. Desarrollo organizacional y desarrollo institucional". (2009) *Gobernanza* N° 15 (revista electrónica de la asociación AIGOB)

Subirats, J. (2011) *Otra sociedad, otra política*. Barcelona: Icaria

Vallespin, F. (2003) *Historia de la teoría política*, 6. Madrid: Alianza.

VVAA, Refugiados (2015) Barcelona: La Vanguardia Dossier

Weber, M. (2007) *Sociología del poder: los tipos de dominación*. Madrid: Alianza.

4. Modelos de gobernación y nueva gobernanza o gobernanza democrática

Entendiendo los modos de gobernación, como la manera o arte de ejercitar la acción y efecto de gobernar por parte de un gobierno público en un territorio (ver las acepciones de "gobernación" en el diccionario de la lengua española), la bibliografía citada es muy útil para identificar las características específicas de los distintos modos contemporáneos de gobernar y poder construir los tipos ideales de modos o modelos de gobernación (es el caso de Du Gay, Held, Prats i Català (2005), Osborne, S. (2010) entre otros) También para mejor situar los dos modos de gobernación más importantes en la actualidad: "Nueva Gestión Pública" y "Nueva Gobernanza", y conocer las ventajas e inconvenientes que conlleva su despliegue como ejercicio de gobierno (destacar en este sentido las aportaciones de Cerrillo, Innerarity, Mayntz, Osborne S., Osborne, D., Prats i Català (2006), Romero entre otros), y en especial conocer su aplicación en el nivel local-urbano, y muy especialmente en el ayuntamiento de Barcelona (es el caso de Gomà, Hereu, Magre, Pascual, y Ramió entre otros)

Agranoff, R. I. and McGuire, M. (2003) *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington: George University Press

Aguilar Villanueva, L. F. (2011) *Gobernanza y gestión pública*. Mexico: FCE

Berggren, N. Gardels, N. (2012) *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Madrid: Alianza.

Blanco, I. Gomà, R. (coord.) (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

Bobbio, N. (2001) *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: FCE

Bourdieu, P. (2014) *Sobre el estado*. Barcelona: Anagrama

Caminal, M. Rodríguez Aguilera, C. (coord.) (2006) *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos

Centelles Portella, J. (2006) *El buen gobierno de la ciudad* La Paz: Plural.

Cerrillo, A. (ed) (2006) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP

Cerrillo, A. y otros. (2007) *Governança i bona administració*. Barcelona: Escola d'Administració Pública.

Crozier y otros, (1975) *Crisis of democracy*. New York: Comission Trilateral.

Crozier, M. (1992) *Estado modesto-estado moderno* .San sebastian: Diputación Foral Guipuzkoa

Dahl, R. A. (2010) *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*. Madrid: CIS

Du Gay, P. (2009) *En elogio de la burocracia*. Madrid: Siglo XXI

Held, D. (2007) *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.

Held, D. (2012) *Cosmopolitismo: ideales y realidades*. Madrid: Alianza.

Hereu, J. Puig, A. (2011) *Barcelona, modelo avanzado de gestión pública*. Barcelona: Planeta.

Innerarity, D. (2004) *La sociedad invisible* Madrid: Espasa

Innerarity, D. (2015) *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg

Keeman, J. (2008) *La sociedad civil global y el gobierno del mundo*. Barcelona:Hacer.

Kickert, W.J. (ed) (1997) *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.

Kooiman, J. (ed) (1993) *Modern governance. New government-society interactions*. London. Sage.

López Casanovas, G. (dir.) (2003) *Els nous instruments de la gestió pública*. Barcelona: La Caixa.

Magre Ferran, J. (2002) *El alcalde de Catalunya*. Barcelona: A. Alexandre, G Lopez (Eds)

Mayntz, R. "Nuevos desafíos a la teoría de governance". (2000) *Instituciones y Desarrollo*. Nº 7 (pags. 35-52)

Mazzucato, M. (2014) *El estado emprendedor*. Barcelona: RBA

Neveu, E. (2006) *Sociología de los movimientos sociales*. Barcelona: Hacer

Osborne, D. Gaebler, T. (1994) *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.

Osborne, D. Plastrik, P. (1998) *La reducción de la burocracia*. Barcelona: Paidós.

Osborne, S. (ed) (2010) *The new public governance?* London: Routledge.

Pascual Esteve, J. M. y Godás, X. (coord.) (2010) *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial*. Valencia: Tirant Lo Blanc

Pascual Esteve, J.M. (2009) *Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades*. Belo Horizonte: Fundação Astrogildo Pereira- Instituto Cervantes.

Pascual Esteve. J.M. (2002) *La gestión estratégica de las ciudades*. Sevilla: Junta de Andalucía.

Prats Català, J. (2005) *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: INAP.

Prats Català, J. (2009) *Por una izquierda democrática*. La Paz: Plural

Prats Català, J. (coord.) (2006) *Los príncipes republicanos: escritos sobre gobernanza y desarrollo*. La Paz : Plural

Putnam, R. (2011) *Para que la democracia funcione* .Madrid: CIS Presentación de J. Subirats.

Ramió, C. (coord.) (2009) *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Barcelona: Diputación Barcelona.

Requena Santos, F. (2003) *Análisis de las redes sociales*. Madrid: CIS

Requena Santos, F. (2008) *Redes sociales y sociedad civil*. Madrid: CIS

Rodríguez, J.A. (2006) *Sociología para el futuro*. Barcelona: ed. Icària.

Romero, J. (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia: Tirant Lo Blanc.

Romero, J. Farinós, J. "Redescubriendo la gobernanza, más allá del buen gobierno" (2011) *Boletín Asociación Geógrafos Españoles* N° 56 (pags. 295-319)

Romero; J. Boix, A. (eds) (2015) *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*. Valencia: PUV

Skelecker, Ch. Klijn, EH y otros. "Explaining the democratic encourage of governance networks: evidence from in four European countries" en *Administrative Theory and Praxis*. (2011) n° 33 Birmingham

Sorensen, E. (ed) (2007) *Theories of democratic network governance* New York: Palgrave Macmillan

Soussa Santos, B. (2016) *La difícil democracia* Madrid: ed. Akal

Tarrow, S. (2011) *El Nuevo activismo transnacional*. Barcelona: Hacer

Varela Barrios, E. "La mercantilización de lo público" en *Instituciones y Desarrollo*. (2003) N° 14 -15 (pags, 359-386)

Vidal Beltrán, J.M. y Prats Català, J. (coord) (2005) *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*. Madrid: INAP

Vignon, J. "La gobernanza de la Unión Europea" (2001) *Instituciones y Desarrollo*. N° 10 (pags. 9-72)

VVAA. (1999) *Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

5. Las políticas públicas

La bibliografía utilizada ha servido para poder distinguir los diferentes enfoques de políticas públicas (Aguilar, Grau, Subirats principalmente) , y nos permite profundizar en el enfoque centrado en la elaboración y gestión de las políticas públicas por parte de la administración (Laswell entre otros), el que adopta la perspectiva de analizar las políticas públicas a partir del impacto social de sus objetivos (Easton, principalmente), y la interacción entre actores que se identifican en todas las fases del proceso de gestión y en su impacto social (Subirats, especialmente).

A partir de esta bibliografía y basada en ella, particularmente en J. Subirats, se identifica el enfoque de la tesis que abre una nueva tipología para el análisis de las políticas públicas que es su relación con el tipo de gobierno local, y el modo de gobernación. Es decir, el modo de gobernación condicionará el proceso de gestión de la política pública, aunque el contexto económico y social y en especial el conflicto y las contradicciones en el sistema de actores interdependientes impacta fundamentalmente en el modo de gobernación y el tipo de gobierno local, así como en los contenidos de la política pública. A su vez se resalta que en el modo de gobernación: nueva gobernanza, la política pública ya no es un asunto que corresponda sólo a la administración sino al conjunto de actores interdependientes en la aportación de recursos públicos y privados en el ámbito de esta política.

Aguilar Villanueva, L.F. (1996) *El estudio de las políticas públicas* (estudio introductorio, pag. 15-74). México: M.A. Porrúa.

Anderson, J. (1979). *Public policy-making*. Nueva York: Rinehart & Wilson.

Ballart, X.; Ramió, C. (2000) *Ciencia de la Administración*. (capítulo sobre políticas públicas, pags. 481-485) Valencia: Tirant lo Blanch.

Brugué, Q. y otros (2015) *Democràcia local en temps d'incertesa* Barcelona: Associació Catalana de Municipis.

Brugué, Q.(dir) (2013) *Els motors de la innovació en l'administració pública*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, (libro electrónico)

Brugué, Q.; Gomà, R. (coord.) (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Dente, B. Subirats, J. (2014) *Decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Gomà, R. Subirats, J. (1998) *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

Grau M. y otros. (2013) *Análisis de Políticas Públicas* (módulos de estudio de la UOC) Barcelona: UOC

Grau, M.; Mateos, A. (2002) *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Laswell, H.D. "La orientación hacia las políticas". A Aguilar Villanueva, L.F. *El estudio de las políticas públicas* (pags. 79-83) (1996) México: Porrúa Librero Editor.

Lindblom, Ch. E. (1991) *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: MAP

Lopez Nieto, L. (1997) *Democratización y políticas sociales estudios sobre España, Hungría y México*. Madrid: UNED.

Majone, G. (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE

Parrado Díez, S. (2005) *Guía para la elaboración de planes de mejora de las administraciones públicas*. Madrid: INAP

Sabatier, P.A. (ed.) (1999) *Theories of the public policy process*. Colorado: Westview Press

Subirats, J. (1989) *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.

Subirats, J. (2001) "El análisis de las políticas públicas", *Gaceta Sanitaria* 2001; 15 (3): 259-264

Subirats, J. y otros. (2008) *Análisis de políticas públicas*. Barcelona: Ariel

Vallés, J.M. (2002) *Ciencia Política: Una introducción*. (Capítulo sobre políticas públicas, pags. 377-393) Barcelona: Ariel.

6. Crisis del Estado de Bienestar y políticas sociales

La bibliografía que se señala permite situar en el marco de las dos crisis/ transformación del estado del bienestar la iniciada a partir de las denominadas crisis del petróleo 1973 y 1983, y la actual crisis iniciada en EEUU en 2007, y en especial los cambios de enfoques y políticas en los temas de acción social (Del Pino, Esping- Andersen, Giddens, Navarro, Moreno,) También nos permite identificar los nuevos escenarios posibles de futuro para el enfoque de gestión de las políticas de bienestar y políticas sociales (Castel, Esteve, Subirats, Wilco) así, como distintas perspectivas acerca de sus objetivos de impacto social. (Cabrero, Fontova, Montagut) Lo que nos permite también situar nuestros estudios de caso en el ámbito de las políticas sociales contemporáneas.

AERYC (2007) *El Nuevo Arte de Gobernar las Ciudades y las Regiones*. Sevilla: Junta de Andalucía.

AERYC (Asociación América Europa de Regiones y Ciudades) (2004) *Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de redes de ciudades*. Sevilla: Junta de Andalucía.

Alabart, A (2013). *El Dret a la Ciutat* (en memoria) Barcelona: Universitat de Barcelona.

Alonso Seco, J.M. (2013) *Política social europea*. Madrid: UNED.

Blanco, I. (dir.) (2015) *Barris desfavorits davant lacrisi: segregació urbana, innovació social i capacitat cívica*. Barcelona: IGOB

Borja, J. (2010) *Luces y Sombras del Urbanismo de Barcelona*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Borja, J. (editor) (1995) *Barcelona. Modelo de transformación urbana*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

Castel, R. (2011) *La inseguridad social*. Buenos Aires: Manantial.

Comin, A. (2012) *Vèncer la crisi, socialdemocràcia i més europa*. Barcelona: Impuls

Daly, M. y Lewis, J. "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states" *British Journal of Sociology*, vol. 51, Nº 2, (2000) 8pags. 281-298)

Del Pino, E, Rubio Lara, J. (2013) *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.

Esping-Andersen G. Palier, B. (2009) *Los tres grandes retos del bienestar*. Barcelona: Ariel.

Esping-Andersen, G. (2011) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Esteve, J. (2013) *La nueva relación entre estado y sociedad*. Madrid: Marcial Pons.

Everts, A. Montagut, T. and Co. (2014) *Social innovations for social cohesion. Transnational patterns approaches from 20 european cities*. European Union. (libro electrónico: www.wilco-project.eu)

Fantova, F. (2014) *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructuras, y propuestas* Madrid: CCS

Fantova, F. "Construyendo una agenda de las políticas sociales" (2014) *Documentación Social* Nº 171 (pags. 37-59)

Fernandez, A. "El proceso de gerencialización del Ayuntamiento de Barcelona. Aspectos teóricos y prácticos" en Working Papers nº 314. (2013) Barcelona: ICPS. Universitat Autònoma de Barcelona.

Fernandez, A. Maragall E. "Proceso actual de modernización del Ayuntamiento de Barcelona 1980-1995" Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

Fina, X. (2016) *Sense treva*. Barcelona: ed. Portic

Forn, M. y Pascual Esteve, JM. "Estrategias de transformación Administrativa" en Pascual Esteve, JM. *La estrategia de las ciudades*, (2000) Barcelona: Diputación de Barcelona.

Giddens, A. (2007) *Europa en la era global*. Barcelona: Paidós.

Giner, S. Sarasa, S. (ed) (1997) *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Ariel.

Hereu, J. Puig, A. (2011) *Barcelona, modelo avanzado de gestión pública*. Barcelona: Planeta.

Herrera. M. Romero, A. (2005) *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel

Jimenez Asensio, R. (2009) *El personal directiu a l'Administració Local*. Barcelona. CEMICAL

7. Gobierno y gestión pública local: el caso de Barcelona

La bibliografía que se presenta se utilizará para conocer mejor la evolución del sistema de gobernación y gestión pública por los que ha operado el Ayuntamiento de Barcelona desde 1979 y su impacto en la transformación urbana, así como la influencia de los conflictos sociales en la evolución de la gobernación.. También nos ayuda a situar el ayuntamiento barcelonés en el sistema local catalán y español.

Longo, F. "Institucionalizar la gerencia pública" en *Repensar el papel del gestor público en el siglo XXI*. (2003) Barcelona: Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya

Montagut, M.T. (2001) *Política social* Barcelona: Ariel.

Moreno, L. (2012) *La europa social. Crisis y estado de bienestar*. Madrid: Península.

Murull, J. " Model de gestió de l'Ajuntament de Barcelona" en *Papers de Gestió*. (1999) Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Navarro, V. (2002) *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Barcelona: Anagrama.

Navarro, V. y otros. (2011) *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar en España*. Madrid: Sequitur.

Nelo, O. (2015) *La ciudad en movimiento: crisis social y respuesta ciudadana*. Barcelona: ed. Diaz Pons.

Nelo, O. "Movimientos urbanos y defensa del patrimonio colectivo en la región metropolitana de Barcelona" en *Ciudad y territorio* nº184 (2015)

O'Connor, J. (1981) *La crisis fiscal del estado*. Barcelona: Península.

Pascual Esteve, J. "La evolución de los modos de gobernar: el caso de Barcelona 1979-2015" en *Las ciudades ante el cambio de era* (2016). Barcelona: ed Hacer, pags 252-284 .

Pascual Esteve, J.M. (1985) *Crisis y nueva política social en España*. Barcelona: Hacer.

Pascual Esteve, JM. (coord.) (1991) *La Ciudad ante el 2000*. Cuaderno Central de Barcelona Metropolis Mediterrània nº 15. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

Puig, T. (2009) *Marca Ciudad*. Barcelona: Paidós.

Rodriguez Cabrero, G. (coordinador) (2011) *Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e igualdad.

Rosanvallon, P. (1981) *La crise de l'état-providence*. Paris :ed Seuil

Subirats, J. (2011) *Otra sociedad. ¿Otra política? "Del no nos representan" a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria

Urquizu, I. (2012) *La crisis de la socialdemocracia*. Madrid: Catarata.

VVAA. (1997) *Informe sobre el Gobierno Local en España* Barcelona: Fundación Pi i Sunyer.

VVAA. (1999) Barcelona: *gobierno y gestión de la ciudad*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

VVAA. (2010) "Nueva Estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social?" *Documentación Social*. Nº 157 (pags. 15 -155)

Apéndice 1. Estrategia compartida: contenidos

Eje 1: Fortalecer la organización de la acción social en la ciudad

155 actuaciones

Las líneas estratégicas:

1.1. Una ciudadanía comprometida y socialmente muy activa

74 actuaciones

1.1.1. En la defensa de los derechos sociales

9 actuaciones (8 de entidades y 1 de las Redes del Acuerdo)

Actuaciones a modo de ejemplo: Impulsar una gran alianza o plataforma ciudadana para la defensa de unos servicios públicos de calidad. Sensibilizar a la población hacia los derechos de la infancia. Impulsar y asesorar sobre nuevos procesos de participación ciudadana. Defender los derechos sociales de las personas y los servicios públicos, en especial la sanidad y la educación.

1.1.2. Potenciar el compromiso social de la ciudadanía y fortalecer la sociedad civil

50 actuaciones (48 de entidades, 2 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Consensuar un Plan de Voluntariado de entidades de ámbito social. Promover la escuela de voluntariado social. Promover y sensibilizar el voluntariado social. Educación y formación de la sociedad civil. Potenciar el apartado 16-18 años en la Bolsa de Voluntariado. Soporte a campañas ciudadanas a nivel de

ciudad. Promoción del voluntariado corporativo. Fomento del voluntariado entre los adolescentes.

1.1.3. Potenciar una ciudadanía activa y comunitaria

15 actuaciones (10 de entidades, 4 del Ayuntamiento de Barcelona y 1 de las Redes del Acuerdo)

Actuaciones a modo de ejemplo: Promover la participación comunitaria en todos los procesos. Potenciar charlas de sensibilización sobre el voluntariado social. Acompañamiento a las familias cuidadoras. Potenciar los Planes de Desarrollo Comunitario y los bancos del tiempo de la ciudad. Fomentar la ciudadanía activa y la buena vecindad y potenciar los proyectos de acción comunitaria.

1.2. Una sociedad civil organizada, fuerte, colaboradora y educadora

27 actuaciones

1.2.1. Hacer de Barcelona una ciudad más convivencial y colaboradora

14 actuaciones (13 de entidades y 1 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Trabajar en red para mejorar las condiciones de vida de las personas atendidas en situación de exclusión social. Consensuar posicionamientos entre las entidades del Tercer Sector. Buscar el consenso con los diferentes actores de la ciudad a fin de encontrar soluciones concertadas que nos conduzcan a la salida de la crisis. Impulsar un pacto de ciudad para la mejor gestión del tiempo.

1.2.2. Potenciar una ciudad socialmente más educadora

13 actuaciones (11 de entidades, 1 de las Redes del Acuerdo y 1 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Impulsar colaboraciones entre la escuela y entidades sociales. Crear el Casal de Educación Social como espacio de participación entre asociaciones y colegios profesionales dedicado a la

formación para entidades prestadoras de servicios. Organizar el XIII Congreso Internacional de Ciudades Educadoras.

1.3. Una ciudad en red que multiplica los recursos de la ciudad

31 actuaciones

1.3.1. Compartir conocimientos y experiencias

14 actuaciones (14 de las Redes del Acuerdo)

Actuaciones a modo de ejemplo: Fomentar la coordinación y el intercambio de experiencias. Establecer una estrategia compartida y un programa de actuación común. Compartir metodologías con otros países europeos. Impulsar un Laboratorio como espacio para trabajar la cultura para la inclusión. Compartir conocimiento e intercambio de experiencias de familias cuidadoras.

1.3.2. Fortalecer la colaboración i la coordinación

11 actuaciones (1 de entidades, 9 de las Redes del Acuerdo y 1 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Búsqueda de vínculos e intercambios entre las redes del Acuerdo Ciudadano. Promoción de espacios para el trabajo conjunto entre las entidades que conforman la red. Impulsar nuevos canales de comunicación aprovechando las redes sociales. Potenciar la web y el trabajo en red. Impulso de acciones y proyectos concretos en base a la colaboración y cooperación entre entidades e instituciones.

1.3.3. Identificar nuevos espacios de trabajo en red

6 actuaciones (1 de entidades sociales, 2 del Ayuntamiento de Barcelona y 3 de las Redes del Acuerdo)

Actuaciones a modo de ejemplo: Promover la creación de nuevas Redes de Acción en el marco del Acuerdo Ciudadano. Avanzar en la relación con las redes europeas. Avanzar en la relación con otras redes de empresas ya existentes. Hacer una sesión de trabajo con diversas redes catalanas / europeas.

1.4. El Ayuntamiento de Barcelona una administración inclusiva, relacional y transversal

23 actuaciones

1.4.1. Potenciar la dimensión relacional del Ayuntamiento

14 actuaciones (14 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Integrar todos los canales de atención en herramientas e instrumentos que los hagan más inclusivos. Participar en las redes internacionales. Creación del Consejo Municipal del Deporte. Desarrollar procesos consultivos destinados a involucrar a la ciudadanía en la generación de soluciones innovadoras.

1.4.2. Favorecer la transversalidad inclusiva del Ayuntamiento

9 actuaciones (9 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Incluir actuaciones para una Barcelona inclusiva en las estrategias y objetivos de todas las áreas municipales. Mantener la reserva social hasta llegar al 20% en contratos menores, negociados y restringidos del Ayuntamiento. Crear mecanismos ágiles y eficaces de comunicación e intercambio transversal entre los ámbitos municipales que trabajan por la inclusión. Creación de un grupo de trabajo específico y transversal para avanzar hacia una administración inclusiva.

Eje 2: Hacer frente a los retos sociales para ganar el futuro

781 actuaciones

Las líneas estratégicas:

2.1. Ciudad preventiva y convivencial que hace frente a la vulnerabilidad y la exclusión

219 actuaciones

2.1.1. Ampliar y consolidar la oferta de servicios sociales generales

15 actuaciones (4 de entidades y 11 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Ampliar la oferta de puntos de proximidad para atención a necesidades básicas. Servicio de información y asesoramiento sobre los diferentes servicios, programas y prestaciones de ámbito social. Agilizar los trámites para las ayudas sociales. Disposición de puntos de servicio de ayuda a las necesidades básicas. Dar respuesta, a través del conjunto de servicios sociales municipales, a todas las necesidades.

2.1.2. Aumentar la ocupabilidad y la capacitación de la ciudadanía

53 actuaciones (44 de entidades, 5 de las Redes del Acuerdo y 4 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Proyectos de orientación sociolaboral y búsqueda de empleo. Promoción de la inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión. Divulgación con el sector empresarial para promover proyectos sociales. Convocar premios a iniciativas innovadoras de lucha contra el paro. Asesoramiento integral a las personas emprendedoras. Actividades para fomentar el emprendimiento social.

2.1.3. Mejorar la salud de la ciudadanía, promover la prevención y la reducción de situaciones de riesgo

46 actuaciones (29 de entidades, 6 de las Redes del Acuerdo y 11 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Proyecto comunitario de prevención en salud. Reducir y prevenir los problemas derivados del consumo de alcohol y drogas. Celebración del Día de la Salud Mental. Generar conocimiento en el ámbito de las drogodependencias. Elaboración y seguimiento del Plan de Salud de Barcelona. Servicio de Atención a enfermos mentales severos. Formación y grupos de ayuda psicológica a los cuidadores de enfermos de Alzheimer.

2.1.4. Garantizar las necesidades más básicas para combatir la pobreza material

24 actuaciones (18 de entidades y 6 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Comidas en Familia para personas mayores. Mesa solidaria de alimentos. Promover programas para luchar contra la pobreza. Proyectos impulsados por la crisis: pisos puente, kits de emergencia, proyecto agitadores, etc. Servicio de duchas. Promover programas para luchar contra la pobreza. Mejora de los Servicios de ayuda económica. Impulsar un ropero. Meriendas completas y saludables en los centros abiertos de atención a la infancia y la adolescencia.

2.1.5. Desplegar nuevas medidas de promoción para la población y territorios en situación de desigualdad o con especiales problemáticas de vulnerabilidad social y de salud

23 actuaciones (16 de entidades, 3 de las Redes del Acuerdo y 4 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Utilizar el deporte como herramienta integradora, contribuyendo a evitar el riesgo de exclusión social. Hacer visible la cultura como elemento clave de construcción de valores y para la inclusión social. Proyecto franja Besós. Acompañamiento a la ejecución penal y la reinserción social. Ampliar y coordinar la oferta de prestaciones en beneficio de la comunidad. Mejorar la convivencia en el espacio público.

2.1.6. Mejorar la cobertura de vivienda con la perspectiva de garantizar un hogar para todos y reducir y afrontar los desalojos

23 actuaciones (8 de entidades, 2 de las Redes del Acuerdo y 13 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Impulsar el servicio de mediación de la vivienda para ayudar a personas con problemas de pago de sus deudas hipotecarias y de alquiler. Intervenir con las entidades bancarias para conseguir una negociación con los afectados que intente

evitar el inicio del proceso de lanzamiento. Aumentar los fondos destinados a dar ayudas a las familias que sufren riesgo de desahucio debido a una falta de pago. Impulsar un parque de viviendas de alquiler a precios asequibles. Sensibilización para los propietarios de pisos vacíos.

2.1.7. Optimizar y promover nuevos recursos y servicios para personas sin hogar

35 actuaciones (16 de entidades, 13 de las Redes del Acuerdo y 6 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Mayor seguimiento y centros de baja exigencia para atender a determinados perfiles de usuarios. Promoción de equipamientos de atención a personas sin hogar con problemas de drogodependencias. Mantenimiento de los centros residenciales para personas sin hogar. Promoción de plazas de alojamiento de personas sin hogar en viviendas de inclusión. Sensibilización del profesorado y de los y las adolescentes sobre el sinhogarismo. Sensibilizar y difundir las tareas que realiza la XAPSELL.

2.2. Una ciudad que trabaja para mejorar las condiciones de vida de las familias y reducir las situaciones de riesgo de la infancia

130 actuaciones

2.2.1. Incrementar y mejorar los servicios de soporte y promoción de las familias

64 actuaciones (54 de entidades de la ciudad, 1 de las Redes del Acuerdo y 9 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Servicios de atención a la infancia y las familias. Programa de emergencia para apoyar la alimentación infantil. Mejorar los servicios de ayuda en el hogar para familias. Servicio de apoyo psicosocial familiar. Garantizar el Servicio de Atención Domiciliaria a todas las familias en situación de riesgo social. Aumentar el Banco de Familias Colaboradoras. Talleres de economía familiar.

2.2.2. Incrementar la participación y el protagonismo de la infancia en la ciudad y los barrios

9 actuaciones (4 de entidades y 5 de las Redes del Acuerdo)

Actuaciones a modo de ejemplo: Proyectos de participación infantil. Promover la participación con niños, facilitando el acceso al ocio y actividades culturales y deportivas. Mejorar la difusión de la fiesta de la Infancia. Fomentar la participación de los niños y jóvenes con el objetivo de involucrarlos en el proceso de detección de sus necesidades y deseos.

2.2.3. Ofrecer más soporte a la maternidad y a la crianza

17 actuaciones (16 de entidades y 1 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Casas de acogida para madres e hijos en riesgo. Atención y orientación a las personas que tienen dificultades psicosociales en la crianza de los hijos. Apoyo y acompañamiento a familias con hijos enfermos. Programas de voluntariado domiciliario para niños/as y jóvenes con enfermedades de larga duración y oncológicas. Espacios para madres e hijos/as con el objetivo de mejorar las habilidades parentales, compartiendo juegos y conocimientos sobre las necesidades de los niños.

2.2.4. Incrementar el soporte educativo y social para mejorar los resultados escolares de la infancia en riesgo

13 actuaciones (12 de entidades y 1 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Acciones de refuerzo y apoyo educativo para niños y adolescentes. Asistencia psicopedagógica a la infancia y adolescencia en riesgo de exclusión, Aumentar la Red de Centros Abiertos en la ciudad dirigidos a la pequeña infancia con la incorporación de nuevos centros. Centros de Atención Integral para la infancia y la adolescencia. Aula de estudio para niños de educación secundaria.

2.2.5. Mejorar la atención y la oferta de servicios para la infancia en horarios no lectivos (vacaciones, fines de semana y tardes)

27 actuaciones (21 de entidades, 4 de las Redes del Acuerdo y 2 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Mantenimiento de los centros abiertos de atención a la infancia y la adolescencia. Aumento de las becas para actividades de fines de semana, centros de atención diaria, centros abiertos y colonias y centros de vacaciones. Atender a la infancia y la adolescencia durante el verano. Mantenimiento de los Centros de Ocio. Organización de actividades de vacaciones para niños de la ciudad. Fomento de actividades de tiempo libre durante los fines de semana.

2.3. Mejorar las oportunidades sociales de los adolescentes y los jóvenes

90 actuaciones

2.3.1. Mejorar los espacios de información y orientación para la adolescencia y la juventud

4 actuaciones (1 de entidades y 3 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Servicios de asesoramiento y mediación sociolaboral juvenil. Diseño de un nuevo equipamiento integral para adolescentes. Atención y orientación a jóvenes y adolescentes en su salud sexual y reproductiva. Grupos permanentes de apoyo y orientación para madres jóvenes y adolescentes.

2.3.2. Reforzar los servicios de soporte a jóvenes en situación de riesgo o vulnerabilidad (atención psicológica, alojamiento, etc.)

10 actuaciones (7 de entidades, 1 de las Redes del Acuerdo y 2 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Grupos permanentes de apoyo y orientación para madres jóvenes y adolescentes. Programa para jóvenes supervivientes de un cáncer. Desplegar proyectos de prevención del conflicto con jóvenes. Alojamiento y acompañamiento psicoeducativo de jóvenes tutelados y extutelados. Reflexionar y estudiar

sobre los jóvenes en situación de riesgo en el ámbito de la prevención y la seguridad ciudadana.

2.3.3. Incrementar la participación juvenil en la comunidad y en los barrios de la ciudad

4 actuaciones (4 de entidades)

Actuaciones a modo de ejemplo: Dinámicas participativas para jóvenes hacia los Derechos Humanos. Dinamización e intervención en el espacio público para promover un barrio educador saludable y para acompañar a los jóvenes a vincularse a espacios de interés. Espacio de participación juvenil donde se realizan talleres, debates y conferencias.

2.3.4. Mejorar la atención y la oferta de servicios educativos y sociales para la adolescencia y la juventud

28 actuaciones (28 de entidades)

Actuaciones a modo de ejemplo: Centros (Casals) de adolescentes para jóvenes de 16 a 20-22 años. Servicios de activación competencial para jóvenes. Unidades de Escolarización Compartida. Centros Abiertos, centrados en el acompañamiento integral de los adolescentes en todo el proceso de escolarización.

2.3.5. Impulsar y reforzar proyectos de formación ocupacional e itinerarios de inserción laboral

44 actuaciones (39 de entidades y 5 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Acompañamiento en la formación y la inserción de jóvenes. Programas de Cualificación Profesional Inicial. Servicio de activación competencial, destinado a jóvenes que no tienen claro su futuro laboral y se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad. Apoyar la formación profesional como una enseñanza técnica de calidad que dé prestigio social y trabajo. Itinerarios de inserción sociolaboral, basados en procesos de desarrollo de competencias a través de una "degustación" de oficios.

2.4. La gente mayor como protagonista de la ciudad

126 actuaciones

2.4.1. Ampliar y diversificar la cobertura de los servicios que favorecen la permanencia en el domicilio de las personas mayores

17 actuaciones (11 de entidades y 6 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Ajustar y adecuar los servicios de atención domiciliaria. Extender el Programa Radares en todos los distritos de la ciudad. Voluntariado a domicilio con personas mayores con discapacidades. Unidades de convivencia para personas mayores. Adaptación funcional del hogar para personas mayores con dependencia o discapacidad.

2.4.2. Incrementar y optimizar la oferta de equipamientos residenciales y asistenciales

14 actuaciones (10 de entidades y 4 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Disposición de centros de día para personas mayores. Ampliar el número de viviendas con servicios en funcionamiento para gente mayor. Centro de día dirigido a enfermos de Alzheimer y otras demencias en diferentes fases de la enfermedad. Disponer de pisos compartidos para personas mayores. Garantizar que haya un comedor social que ofrezca el servicio de comidas en compañía cada distrito.

2.4.3. Garantizar un envejecimiento saludable y soporte a los cuidadores

46 actuaciones (43 de entidades y 3 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Realizar un programa integral de envejecimiento activo y saludable. Talleres de memoria mayores. Apoyo emocional y asesoramiento a las personas cuidadoras. Mejorar la formación continuada de las personas mayores. Actividades de ocio, cursos para personas mayores, salidas culturales. Sesiones de cine

para personas mayores. Disposición de servicio de vacaciones para personas mayores.

2.4.4. Promover el buen trato y reducir el maltrato y el abuso de la gente mayor

40 actuaciones (10 de entidades y 30 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Redacción de un protocolo de detección e intervención en situaciones de maltrato a personas mayores. Incrementar el servicio de atención específico para las situaciones de maltrato a personas mayores. Promoción de la acción comunitaria protectora del envejecimiento. Reforzar el voluntariado para gente mayor. Potenciar el actual teléfono de urgencias sociales. Potenciar los grupos de apoyo a las personas que ejercen el rol de cuidador.

2.4.5. Incrementar la participación y el compromiso de las personas mayores

9 actuaciones (9 de entidades)

Actuaciones a modo de ejemplo: Proyecto de voluntariado con personas mayores. Promover las personas mayores participativas. Puntos de información y asesoramiento a personas jubiladas. Información y asesoramiento sobre temas de transporte adaptado para las personas mayores. Información y asesoramiento sobre los servicios que les ofrece la ciudad.

2.5. Una ciudad plenamente accesible y que lucha por el derecho a la vida independiente

104 actuaciones

2.5.1. Dar apoyo y promover la vida independiente de personas con discapacidad y diversidad funcional

26 actuaciones (22 de entidades y 4 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Servicio de atención a domicilio y acompañamiento de personas con

discapacidad. Atención psicológica y apoyo a la vida independiente de personas con discapacidad. Programa de ayuda domiciliaria para personas afectadas de esclerosis múltiple y enfermedades similares. Grupo de escucha y ayuda mutua con apoyo profesional. Rehabilitación básica y atención psicológica para la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad visual.

2.5.2. Sensibilizar a la población y promover y defender los derechos de las personas con discapacidad y diversidad funcional

18 actuaciones (17 de entidades y 1 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Promover la conciencia social y la sensibilización en relación a la discapacidad en los centros educativos de la ciudad. Acciones proactivas vinculadas a la defensa de derechos de las personas con diversidad funcional. Formación al alumnado hacia la discapacidad visual en las escuelas. Curso de formación de formadores / as en derechos para personas con discapacidad intelectual. Sensibilización de la población en la lucha contra el estigma de las personas con trastorno mental.

2.5.3. Adaptar los espacios y servicios de la ciudad a las necesidades de personas con discapacidades o diversidad funcional

29 actuaciones (21 de entidades y 8 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Proyecto de accesibilidad a la consulta médica. Habilitación de espacios accesibles en las bibliotecas. Programa de accesibilidad en el aula. Accesibilidad en los museos para personas con discapacidad auditiva. Programa de ocio inclusivo y accesibilidad. Mejorar y rehabilitar los espacios deportivos que lo requieran velando por la accesibilidad de las personas con discapacidad.

2.5.4. Atender y dar soporte a las familias de personas con discapacidad y diversidad funcional

3 actuaciones (2 de entidades y 1 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Formación a cuidadores de personas con discapacidad. Programa para el respiro familiar de personas cuidadoras. Apoyo a familias que cuidan a niños con discapacidad.

2.5.5. Promover la inserción laboral de personas con discapacidad y diversidad funcional

13 actuaciones (11 de entidades y 2 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Servicio de inserción laboral en la empresa ordinaria para personas con discapacidad. Centros especiales de trabajo. Servicio de formación e inserción laboral para personas con discapacidad física / sensorial. Trabajo con apoyo e itinerarios personalizados para la formación y la inserción de personas con discapacidad psíquica.

2.5.6. Facilitar espacios para empoderamiento personal y el compromiso social de personas con discapacidad y diversidad funcional

15 actuaciones (15 de entidades)

Actuaciones a modo de ejemplo: Espacios de ocio inclusivo. Empoderamiento de las personas con discapacidades a nivel comunitario y con tareas de voluntariado. Servicio de informática y nuevas tecnologías para personas con discapacidad visual. Formación a personas con discapacidad intelectual en hábitos sociales, sexualidad y afectividad. Club de lectura mixto con personas sordas y oyentes.

2.6. Una ciudad que lucha contra la discriminación por razones de género, orientación sexual, identidad de género y origen étnico o racial

53 actuaciones

2.6.1. Mejorar los servicios de orientación, asesoramiento y apoyo a las mujeres

15 actuaciones (14 de entidades y 1 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Servicio de información, asesoramiento y mediación para la mujer. Piso puente de acogida para mujeres con hijos en riesgo de exclusión con problemas de vivienda. Centro de estancia limitada para mujeres. Grupos permanentes de apoyo y orientación para madres. Alojamiento de mujeres en diferentes circunstancias de riesgo.

2.6.2. Incrementar las oportunidades de empleo de las mujeres, en especial las mujeres en situación de vulnerabilidad

8 actuaciones (6 de entidades y 2 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Promover cláusulas sociales para la contratación de mujeres en riesgo de exclusión. Trabajar por la formación y la inserción laboral de las mujeres. Servicio de orientación laboral y formativa. Promoción del Taller de Costura para la inserción laboral de mujeres.

2.6.3. Incrementar la cobertura de equipamientos, servicios y estrategias frente a la violencia de género

12 actuaciones (8 de entidades y 4 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Intervención psicológica a mujeres en situación de maltrato. Reforzar la atención para las mujeres víctimas de la violencia machista. Pisos de acogida para mujeres víctimas de violencia y / o sin recursos económicos. Reforzar la atención a las mujeres víctimas de la violencia machista y sus hijos e hijas. Ampliar el número de pisos para mujeres víctimas de explotación sexual y para mujeres víctimas de violencia.

2.6.4. Promover acciones y mejorar los servicios para la no discriminación por razones de género,

orientación sexual, identidad de género y origen étnico o racial

11 actuaciones (3 de entidades y 8 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Crear la Agencia para la Igualdad y la No Discriminación. Desarrollar una Estrategia local con el Pueblo Gitano. Promoción de la participación de la mujer en la práctica deportiva. Formar maestros para que el aprendizaje de las condiciones de igualdad y no discriminación sean transversales en todas las asignaturas y a lo largo de todo el itinerario curricular.

2.6.5. Impulsar acciones de sensibilización sobre los derechos de la ciudadanía, la igualdad y la no discriminación

7 actuaciones (5 de entidades y 2 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Actuaciones de sensibilización sobre los derechos de la ciudadanía, igualdad y no discriminación. Programa de asesoramiento y formación para trabajar la interculturalidad, la diversidad sexual y la prevención. Charlas a grupos de adolescentes para trabajar la interculturalidad. Muestra Internacional de Cine de mujeres.

2.7. Una ciudad que acoge y acompaña

59 actuaciones

2.7.1. Adaptar los servicios de acogida a las nuevas necesidades de las personas inmigradas

21 actuaciones (11 de entidades, 2 de las Redes del Acuerdo y 8 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Adaptar las políticas de acogida para personas recién llegadas al nuevo paradigma migratorio de la ciudad. Atención y derivación a los servicios en red a las personas inmigradas. Adaptación del SAIER a las nuevas necesidades de los procesos de acogida y acompañamiento. Programa de alojamiento de

familias cuidadoras desplazadas. Mediación intercultural en hospitales y Centros de Atención Primaria.

2.7.2. Mantener los servicios de apoyo jurídico y de aprendizaje de las lenguas

18 actuaciones (9 de entidades, 6 de las Redes del Acuerdo y 3 del Ayuntamiento de Barcelona)

Actuaciones a modo de ejemplo: Servicio de atención y asesoramiento jurídico en temas de extranjería. Desarrollar las líneas de acción de la Red de Entidades Sociales de Asesoramiento Jurídico de Extranjería (XESAJE). Desarrollar las líneas de acción de la Coordinadora de la Lengua. Apoyar los procesos de acogida y acompañamiento de los inmigrantes LGTIB y facilitar las solicitudes de refugio y asilo por motivos de orientación sexual.

2.7.3. Incrementar la participación en la ciudad de las personas inmigrantes

3 actuaciones (3 de entidades)

Actuaciones a modo de ejemplo: Refuerzo del tejido asociativo y participativo de los colectivos de inmigrantes. Proyecto de promoción de la participación de la población inmigrada.

2.7.4. Sensibilizar a la ciudadanía de la diversidad cultural de la sociedad barcelonesa e impulso de acciones de mediación e interculturales

10 actuaciones (10 de entidades de la ciudad)

Actuaciones a modo de ejemplo: Proyecto de Educación con Valores en los IES. Talleres de interculturalidad contra los rumores y estereotipos. Participar en campañas de lucha contra el racismo y la xenofobia.

2.7.5. Incrementar las oportunidades de las personas inmigradas

7 actuaciones (7 de entidades)

Actuaciones a modo de ejemplo: Servicio de asesoramiento y orientación formativa y laboral. Plan de acogida en las empresas y gestión de la diversidad cultural. Fomento del emprendimiento para personas inmigrantes. Trabajo para la formación y la inserción laboral de personas inmigradas.

RSITAT_{DE}
ELONA