

## La ciudad de los ciudadanos

Sonia Fleury

### INTRODUCCIÓN

Considerando que las modernas concepciones sobre el territorio proponen un modelo analítico centrado en la condición de ciudadanía y en la búsqueda de la cohesión social, las políticas de inclusión social estarán enfocadas a partir de la teoría de ciudadanía, reconociendo que la ciudad es el territorio políticamente construido de la ciudadanía.

La discusión sobre la ciudadanía nos remite a la institucionalidad y a la dinámica de la democracia, tal como, concretamente ésta fue consolidándose en América Latina. La constatación de que el establecimiento de regímenes democráticos en la región puede convivir con procesos de estancamiento económico y exclusión social nos impone la profundización del análisis sobre qué entendemos por democracia, cómo ésta se ha caracterizado en la región y cuáles son los riesgos si se colocan con relación a la gobernabilidad y la pérdida del dinamismo económico. Asumimos que la inclusión social requiere la compatibilización de un régimen de democracia representativa con modalidades de democracia deliberativa, que permitan la construcción de una esfera pública plural e inclusiva, capaz de generar nuevos pactos de poder que permitan la inserción ventajosa de ciudades saludables y sostenibles en la economía global.

El desafío actual es desarrollar la capacidad de movilizar la sociedad local alrededor de un imaginario colectivo y conectar diferentes actores en un proyecto común que origine procesos democráticos y participativos de planeamiento estratégico de desarrollo. En este sentido, las características de gestión innovadora que asumen una estructura reticular en función de la complejidad del tema y de la multiplicidad de actores/nódulos involucrados en la búsqueda de solución para el problema, parecen ser el modelo de gestión más adecuado a la realidad de la inclusión social.

### ESPACIO, TERRITORIO Y CIUDADANÍA

Milton Santos (1997:2) nos enseña que *“la localización es un conjunto de fuerzas sociales ejerciéndose en un lugar”*. Si la configuración geográfica se refiere a un conjunto de objetos geográficos o formas distribuidos en un territorio, la acción social se remite a procesos o funciones que obtienen un significado pleno cuando son corporificados. Así, el espacio suma dialécticamente forma y funciones aprendiendo el movimiento del mundo a partir de un lugar. Para Santos, los elementos del espacio serían los hombres, las empresas, las instituciones, el llamado medio ecológico y las infraestructuras. *“las empresas tienen como función esencial la producción de bienes, servicios e ideas. Las instituciones por su vez producen normas, órdenes y legitimaciones. El medio ecológico es el conjunto de complejos territoriales que constituyen la base física del trabajo humano. Las infraestructuras son el trabajo humano materializado y geografizado en forma de casas, plantaciones, caminos, etc.”* (Santos, 1997:6)

Aunque cada uno de los elementos del espacio tenga una función primordial que le corresponde, la intercambiabilidad y reductibilidad son un resultado de la creciente complejidad, de forma tal que con el desarrollo histórico, los elementos se vuelven intercambiables, se entrelazan y confunden sus funciones. Así, por ejemplo, el medio ecológico está gran parte modificado por la producción social. Por lo tanto, los elementos del espacio deben ser considerados como variables, dado que se alteran en términos cualitativos y cuantitativos según el movimiento histórico. Además de eso, la técnica y la organización alteran la eficiencia y las formas de relación entre estas variables espaciales.

El espacio como un sistema de relaciones y estructuras, evoluciona por principios exógenos, endógenos por evolución del todo o de un elemento aislado. Esto nos lleva a contemplar la dimensión histórica del espacio, ya que su formación supone una acumulación de acciones localizadas en diferentes momentos. El desarrollo de comunidades y barrios está vinculado a una combinación de factores político-económicos y culturales en lo que se refiere a la forma en que los habitantes de las ciudades se involucran en la construcción/expansión de la ciudad, no quedándose apenas con la presencia de nuevos edificios e infraestructura urbana, sino por los usos y discursos, públicos y privados que se articulen a su entorno.

Los núcleos urbanos, más que una especialización funcional (rural/urbano), representan la complejificación de la producción y la exigencia del nivel de cooperación necesaria para su ejercicio. Así, la urbe está definida por la multiplicidad de experiencias presentes, por la confluencia de innumerables relaciones sociales imprescindibles en su complejidad y unicidad, pero por otro lado, parte de un proceso social es potenciado por la propia ciudad. La ciudad interpela a cada uno de sus habitantes a partir de una identidad colectiva, un imaginario social que se construye sobre ella y que está en proceso permanente de construcción.

*“El territorio en que vivimos es más que un simple conjunto de objetos, mediante los cuales trabajamos, circulamos, vivimos, es también un dato simbólico”* (Santos, 1997:61). Más que la mera condición de vivir en un territorio dado, la cohesión de las personas es dada tanto por la producción social como por la elaboración simbólica que una colectividad hace sobre este espacio. Esta simbología sobre el territorio en el cual vivimos es fruto de una producción colectiva y, por lo tanto, es parte esencial de la cohesión social. El compartir de vivencias y una historia común, hacen que cada individuo aislado se sienta parte de una colectividad, de un pasado y de un porvenir. En este sentido, las ciudades envuelven tanto la pluralidad de identidades cuanto su interconectividad, lo que en las metrópolis, va más allá de un entrelazado de historias locales.

Las ciudades requieren esta experiencia colectiva, o solidaridad orgánica, sea por las necesidades puestas por la producción social, relativas a la provisión de bienes y servicios, sea en la construcción de instituciones y de una cultura comunes.

Según Edward Soja, los enfoques urbanos y espaciales no avanzaron lo suficiente en su análisis y explicación del fenómeno de las ciudades y de la vida cotidiana de sus habitantes, pues los análisis estuvieron basados en descripciones macro de los procesos de desarrollo y urbanización sin considerar la capacidad de vivir juntos y de crear un territorio habilitado para la acción y producción de las sociedades complejas, aglomeraciones urbanas con dinámicas regenerativas.

Santos (1996:5) formula su propuesta de encuadramiento del espacio a partir de lo que él denomina modelo cívico:

*“El modelo cívico se forma, entre otros, de dos componentes esenciales: la cultura y el territorio. El componente cívico supone la definición previa de una civilización, es decir, la civilización que se quiere, el modo de vida que se desea para todos, una visión común del mundo y de la sociedad, del individuo como ser social y de sus reglas de convivencia... El componente territorial supone, por un lado, una instrumentación del territorio capaz de atribuir a todos los habitantes aquellos bienes y servicios indispensables, no importando dónde esté la persona; y por otro lado, una adecuada gestión del territorio, por la cual la distribución general de los bienes y servicios esté asegurada.”*

La propuesta de Santos (1996:5) de analizar el territorio a partir de un modelo cívico busca recuperar al ciudadano como la perspectiva político-normativa, que incluye un componente territorial y un componente cultural, definido por el proyecto de civilización que se pretende para los ciudadanos.

Según Arocena (1995:20):

*“Un territorio con determinados límites es entonces “sociedad local” cuando es portador de una colectiva expresada en valores y normas interiorizados por*

*sus miembros y, cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados”.*

Entender la ciudad como el territorio de los ciudadanos implica asumir la construcción política de una esfera pública, donde los individuos se encuentran igualados en la condición de ciudadanos. La esfera pública, como orden simbólica relacional es el espacio en el que los sujetos así constituidos afirman su identidad e intercambian significados que dan sentido y dirección a sus acciones. En la relación entre discurso y acción, encontramos el lugar del sujeto.

En su comentario sobre la Conferencia Internacional de 2001, titulada “Writing the City: Urban Life in the Era of Globalisation” Vicherat, llama la atención hacia las relaciones entre democracia y ciudad, afirmando que el mundo moderno comenzó con la construcción de la ciudad como acto político fundamental. La democracia se erigió como baluarte de las metrópolis, cuando conceptos como ciudadanía, burguesía, derechos urbanos y derechos cívicos componían gran parte del ideal moderno. La ciudad es vista como expresión del ejercicio de la libertad de organización de los intercambios: “*En este sentido, la ciudad ha sido desde siempre el locus de concentración de la diferencia y reconocimiento del otro, el espacio donde coexisten los elementos dominantes de la cultura corporativa con una multiplicidad de otras identidades y culturas, alimentadas básicamente a través de la inmigración*”

Conceptos como sociedad civil, ciudadanía, polis, emergen con la vida urbana, explícitamente vinculados a la construcción de la democracia. Mientras la economía tenía como eje la producción agrícola, las relaciones sociales en una sociedad estatal, se caracterizaron por el cambio de dependencia por protección entre individuos considerados naturalmente desiguales. La revolución de los burgueses, o sea, de aquellos oriundos de los burgos o ciudades, fue responsable por el establecimiento de la noción igualitaria como fundamento del orden político (Fleury, 1997).

La igualdad requerida en la esfera pública es políticamente construida, ya que en la naturaleza humana lo que encontramos es la diferencia (Arendt, 1993:227). Por esto, la ciudad, al implicar la pluralidad de sus habitantes y su interconectividad es también la materialización territorial de la esfera pública, el espacio donde se encuentran los ciudadanos, siendo crucial en el proceso de cohesión social.

La ciudadanía, hipótesis jurídica igualitaria inscrita como posibilidad en la naturaleza del Estado moderno, fue la mediación más importante en la reconstitución de la totalidad (comunidad) necesaria para la integración social (Fleury, 1994:45). Tal mediación y las instituciones a las que dio origen conformaron la ingeniería institucional democrática, materializando la emergencia de una esfera social que Habermas (1984:177) denominó repolitizada, o Estado-social, donde las instituciones estatales y sociales se sintetizan en un único complejo indiferenciado.

La ciudadanía integra las exigencias de justicia y ejercicio democrático del poder político; la pertenencia comunitaria, o integración a una dada colectividad social, así como a una base territorial. La idea de derechos ciudadanos – civiles, políticos y sociales – remite a la construcción de los Estados naciones, es decir, de un poder político que se ejerce en forma soberana y autónoma sobre un territorio y un pueblo, unidos por una historia y una cultura comunes. Sin embargo, la mediación entre los individuos y el Estado, a través de la igualación realizada en la ciudadanía sólo es efectiva, en la medida en que la sociedad civil sea capaz de realizar las funciones de agregación de intereses, reconocimiento de los sujetos y su inserción en la esfera pública. Solamente así la ciudadanía deja de ser una envoltura legal y pasa a ser un ejercicio en la vida social.

La ciudadanía se presenta en su perspectiva de dos frentes, de mediación entre el estado y la sociedad. Si la ciudadanía, en su dimensión jurídica, puede ser vista como contraparte del Estado-nación, traducándose en un conjunto de derechos y deberes, la dimensión cívica es enfatizada por la tradición comunitarista, que identifica el proceso civilizador con el arte de la asociación, en especial en el ámbito

local. Tocqueville (1977: 462) afirmaba que *“entre las leyes que rigen las sociedades humanas, hay una que parece más exacta y clara que las demás. Para que los seres humanos continúen siendo civilizados o comiencen a civilizarse, el arte de la asociación debe crecer y perfeccionarse a la medida que se va alcanzando la igualdad de condiciones”*. (citado por Reilly, p.9).

Tocqueville veía la asociación, o diferenciación en la persecución de los intereses privados como algo compatible con la igualdad garantizada en la esfera pública, y afirma: *“En las aristocracias, los hombres son separados unos de otros por altas barreras inmóviles; en las democracias, son divididos por una multitud de cordeles casi invisibles que se rompen en todo momento y que mudan constantemente de lugar. Así, sean cuales fueran los progresos de la igualdad, siempre se formará entre los pueblos democráticos un gran número de pequeñas asociaciones privadas en el seno de la gran sociedad política”*.

La comprensión de las asociaciones civiles como relacionadas y condicionadas por las asociaciones políticas es claramente expresada por el autor (Tocqueville, cap. VII), al afirmar que la política generaliza el gusto y habito de la asociación y las asociaciones civiles facilitan las asociaciones políticas, o sea, hay una sinergia entre la sociedad civil y la democracia política.

La construcción de identidades colectivas, comunales, en una sociedad que se fundó bajo la concepción de individuos que se encuentran solo en los intercambios de mercaderías, aparece como una reacción al individualismo posesivo<sup>1</sup> burgués y como un movimiento de auto-protección de la sociedad frente a las fuerzas destructivas del mercado<sup>2</sup>. Castells (1999:79) afirma que *“las personas resisten al proceso de individualización y atomización, tendiendo a agruparse en organizaciones comunitarias que, a lo largo del tiempo, generan un sentimiento de pertenencia y, en último análisis, en muchos casos, una identidad cultural, comunal”*.

La dimensión cívica se refiere a la condición de inclusión activa de los ciudadanos a la comunidad política, compartiendo un sistema de creencias con relación a los poderes públicos, a la sociedad y al conjunto de derechos y deberes que son atribuidos al *status* de ciudadano. Como dimensión pública de los individuos, la ciudadanía presupone un modelo de integración y de sociabilidad, que trasciende los intereses egoístas del individuo en el mercado, en dirección a una actitud generosa y solidaria (Fleury, 2003). En la teoría de Marcel Mauss, los tres momentos de la reciprocidad – dar, recibir y retribuir – serían los responsables por la creación y mantenimiento de los lazos sociales, siendo el más donado el mediador de las relaciones interpersonales, constituyendo la comunidad de las relaciones primarias (Zaluar, 1997:5)<sup>3</sup>.

La transición de una comunidad de relaciones interpersonales primarias para la comunidad abstracta de los ciudadanos fue alcanzada por la participación, racional y afectiva, en una comunidad política formalmente constituida como Estado-nación. En las sociedades complejas, la transmisión de los valores cívicos, tales como la responsabilidad y tolerancia, y de las informaciones necesarias para la inclusión activa son requisitos que pasan a ser atribuidos a todos los componentes involucrados en el proceso de socialización, especialmente, el sistema educacional, la familia y los medios de comunicación. Sin embargo, la existencia de incentivos al comportamiento cívico y sanciones al comportamiento “cínico” (de *free-rider* al *familismo amoral*<sup>4</sup>) parecen ser decisivos para el predominio de una o otra actitud en cada sociedad.

<sup>1</sup> Sobre la noción de individualismo posesivo ver MacPHEARSON, C.B. –1979 – Teoria Política do Individualismo Possessivo de Hobbes a Locke. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra.

<sup>2</sup> Sobre el movimiento de auto-protección de la sociedad frente al liberalismo ver POLANYI, Karl. 1980 – A Grande Transformação – As Origens da nossa Época. Rio de Janeiro. Editora Campus.

<sup>3</sup> Zaluar, Alba (1997) - "Exclusão e Políticas Públicas: Dilemas teóricos e alternativas políticas" In Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, São Paulo, Fev.

<sup>4</sup> Sobre el familismo amoral ver Banfield, E. (1958) – The Moral Basis of a Backward Society, free Press, New York e Reis, Elisa (1995) – “Desigualdade e Solidariedade – uma Releitura do Familismo Amoral de Banfield” in Revista de Ciências Sociais, no. 29, ano 10, ANPOCS, out, p. 35-48.

El propio Estado de Bienestar Social fue analizado por Titmuss (1970) a partir de los mismos principios altruistas que organizan la donación voluntaria de sangre, pero sería necesario destacar la dimensión colectiva, implícita en la solidaridad y la repactación del contrato social que está en la base del desarrollo de las políticas sociales.

Sin embargo, el predominio actual de valores individuales y de consumo revierte el ideal republicano de valorización natural de participación política en dirección a su entendimiento como un costo necesario para la preservación de la vida privada (Kimlicka e Norman, 1997:16). La distribución altamente diferenciada de informaciones, recursos políticos, riqueza y la existencia de sistemas donde predominan valores “cínicos”, especialmente entre las elites políticas, (Reis e Castro, 2001) apuntan la reducción progresiva del componente cívico de la ciudadanía, base de la construcción de una comunidad cohesionada e integrada.

Paradójicamente, el desarrollo del Estado del bienestar Social es identificado como una de las causas de reducción del civismo, en la medida en que:

- 1- contribuyó con la erosión de los valores solidarios al alterar la estructura de clases, con el peso creciente de las clases medias profesionales incorporadas a él como prestadores de servicios, en deterioro de la presencia de los trabajadores que se organizaron colectivamente para reivindicar mayor justicia social.
- 2- redujo la perspectiva emancipadora de la ciudadanía a una pauta de consumo, transformando al ciudadano activo en un consumidor pasivo.

Ambos factores fueron, junto a otros más, responsables por las transformaciones de la sociabilidad en dirección al actual individualismo consumista, expresión de la erosión de las identidades colectivas.

Para los teóricos del movimiento comunitarista, actualmente, la ciudadanía es definida casi enteramente en términos de la posesión de derechos, en su nivel más abstracto, el derecho de tener derechos. Sin embargo, argumentan que es en la sociedad civil, en la participación en organizaciones voluntarias, que se aprenden el civismo y el autocontrol, que son indispensables para la democracia, ya que el mercado y las organizaciones políticas no son capaces de enseñar estas virtudes (Kymlicka y Norman, 1977).

Sin embargo, si la ciudadanía es un proceso político, su contenido depende del balance de poder entre las fuerzas políticas en la sociedad civil. Foweraker y Landman (1977:5) afirman que “*la ciudadanía invoca derechos, pero es conformada por el poder*”. Si las relaciones de mercado y una creciente división funcional del trabajo crean las condiciones para el crecimiento de la sociedad civil ellas no la describen. Una definición más activa de ciudadanía requiere un sentido de sociedad civil como una esfera pública donde los ciudadanos se encuentran en reconocimiento mutuo y eso hace posible la sociedad plural. La esfera pública genera un público que conoce sus derechos y responsabilidades, lo que crea el sentido de comunidad y promueve el pluralismo, proveyendo un foro para la competencia entre clases dirigentes, así como la aceptación de las diferencias y la generación de consenso.

Estos autores critican la posición que coloca la discusión en términos de la autonomía de los Movimientos Sociales y de la heteronomía de la ciudadanía que es definida por el Estado. En todos los países que están en proceso de consolidación de la democracia, la mayoría de los Movimientos Sociales son, inicialmente, motivados por demandas materiales, concretas, inmediatas que preceden y son transformadas en reivindicaciones por derechos civiles y políticos. Porque las demandas no son satisfechas se pasa a cuestionar el proceso decisorio y el derecho de demandar, lo que confirma el papel central de la noción de derechos en la modelación de nuevas formas de pensamiento y acción.

En otras palabras, el poder simbólico de los derechos es parte del idioma asociacional, pues universaliza demandas particulares, pero por sí no genera acciones. Este discurso sólo puede ser efectivo cuando se vincula a actores sociales y organizaciones. (Foweraker y Landman, 1977: 33) En verdad, los Movimientos Sociales son escuelas para entender los derechos y diseminar percepción de los derechos a través de la acción colectiva, pues para que los derechos sean ejercidos es necesario que haya asociación. La percepción de los derechos nace de la lucha, pues es a través de la lucha por los

derechos que los derechos son conocidos y definidos.

El surgimiento de los movimientos sociales urbanos fue estudiado por Castells (1999:79) y definido así: “*procesos de movilización social con finalidad preestablecida, organizados en un determinado territorio y visando objetivos urbanos,... agrupados en tres conjuntos de metas principales, (a saber,) necesidades urbanas de condiciones de vida y consumo colectivo; afirmación de la identidad local; y conquista de la autonomía política local y participación en la calidad de los ciudadanos.*” El autor apunta, al final de los años 70, inicio de los 80, la paradoja del surgimiento de fuerzas políticas con bases cada vez más locales en un mundo estructurado por procesos cada vez más globales, generando el fenómeno de una identidad defensiva. Diferentemente, el movimiento de los ecologistas se organizó en una perspectiva donde local y global están presentes siempre, y también introducen una nueva identidad, que Castells llamó identidad de especie, donde la naturaleza humana es vista como una de las especies de la naturaleza..

Podríamos afirmar que el movimiento ecológico fue el primer movimiento ciudadano que quebró el envoltorio del Estado-nación, como soporte material de la ciudadanía. Hoy en día, existe la tendencia, expresada por la construcción del Forum Social Mundial, de buscar articular globalmente las redes de movimientos sociales de resistencia a un cierto modelo de globalización excluyente. Sin separarse de su origen localista, los movimientos sociales buscan constituirse en redes globales de defensa de la ciudadanía, reponiendo la discusión sobre el local de una economía globalizada.

La discusión sobre el asociativismo local gana nuevas connotaciones a partir del abordaje del capital social. A partir de los años 80, los estudios meta teóricos que buscaban relacionar desarrollo económico y régimen democrático son reemplazados por investigaciones de nivel meso, que tuvieron su mayor destaque con el trabajo de Putnam sobre la evaluación del desempeño institucional a partir de sus relaciones con el contexto sociocultural, generador de los estoques de capital social.

Los estudios sobre capital social trataron nuevamente el tema de las predisposiciones para la cooperación basada en las relaciones de confianza que se establecen en las redes horizontalizadas de participación cívica (Putnam, 1996). La correlación entre actitudes cívicas y desarrollo político y económico establecidas por Putnam reponen la discusión sobre la importancia del sentimiento de pertenencia a una comunidad, más allá de la cohesión social y de integración política, como una modalidad de capital.

Coleman (1990:29) había notado la relación de complementariedad entre las modalidades de capital: capital físico-económico, capital humano y capital social. Para Coleman, la diferencia entre el capital humano y el social residiría en el hecho que el capital humano se encuentra en los nódulos (personas e instituciones) y el social en las relaciones. El capital social es creado cuando las relaciones entre las personas mudan de tal modo que facilita la acción. Según Coleman (1990: 30) “*the function identified by the concept “social capital” is the value of those aspects of social structure to actors, as resources that can be used by the actors to realize their interests. By identifying this function of certain aspects of social structure, the concept of social capital aids in both accounting for different outcomes at the level of individual actors and making the micro-to-macro transition without elaborating the social-structural details through which this occurs.*”

Los beneficios posibles del capital social serían el potencial de información que es inherente a las relaciones sociales, la creación de obligaciones y expectativas, normas efectivas que constituyen una forma de poder y control, relaciones de autoridad e influencia, fortalecimiento de la organización social, la estabilidad de la estructura y la solidaridad social. Este último aspecto es consecuencia del hecho que el capital social es un bien público que no puede ser apropiado individualmente, por ser indivisible e inalienable.

Paul Collier (1998:2) explicita la concepción del capital social al afirmar que :

*"Social capital is called 'social' because it involves people being sociable. However, there is a further potential meaning of more interest to economists; it can be social because it arises from some non-market interaction of agents*

*which nevertheless has economic effects. The economic effects are consequently not 'internalized' into the decision calculus of each agent by the prices faced in markets. In the language of economics, they are 'externalities'.*

Putman atribuye a las redes asociativas la capacidad de generar capital social, que se concretizaría en la confianza entre sus miembros. Esta sería la base de todas las formas organizativas, pues, según él, desde las filas en los ómnibus hasta el mercado de capitales, todas estas instituciones están estructuradas en las relaciones de confianza. Tanto el desarrollo económico como el desarrollo político dependerían del estoque de capital social existente en cada sociedad.

Para Abu-El-Haj (1999:69) Putman (1996) asume una vertiente culturalista en la explicación de las fuentes de confianza, atribuyendo a la cultura política y a la historia particular la determinación del asociativismo horizontal, base del comprometimiento cívico. En este sentido, Putman (1996) adopta la demarcación clásica entre las esferas públicas y privadas y enfatiza la necesaria autonomía de la sociedad con relación al Estado.

La reacción neo-institucionalista a este abordaje (culturalista) fue expresa por el trabajo de Evans (1986), demostrando que el Estado tiene un rol crucial en la movilización del capital social. Para Evans las instituciones públicas tienen, además del monopolio de coerción, la exclusividad de la movilización de los recursos sociales. Siendo el Estado el principal campo de convergencia de las demandas sociales, éste determina, en última instancia, el éxito de las iniciativas voluntarias (Abu-El-Haj, 1999). Evans rescata como factores que garantizan la calidad de las instituciones públicas o "*esprit de corps*" de la burocracia meritocrática que le garantiza autonomía con relación a las presiones clientelistas y, paradójicamente, la inserción de esta burocracia (*embeddedness*) en un proyecto de desarrollo, cruzando la línea de división entre lo público y lo privado.

Otra crítica al trabajo de Putnam acentúa que para este autor, el civismo no incluye derechos individuales, pues define el índice de desempeño institucional como una medida de entrega de bienes, no de derechos, lo que para Foweraker y Landman (1997: 240), revela su concepción elitista de la democracia, con énfasis en la *performance* política efectiva y en la negación de la preocupación clásica con la soberanía popular y los derechos individuales.

La gran interrogante que aún persiste con relación a la teoría del capital social se refiere a las posibilidades de su desarrollo en sociedades que se caracterizan por elevada desigualdad y falta de incentivos para la participación en emprendimientos colectivos, que podría llevar a la degeneración de la confianza en relaciones de familismo amoral (Reis, 1995; Banfield, 1958), fundamentalismo primario y comunitarista (Castells, 1999).

En otras palabras, el capital social emerge cuando las relaciones de confianza se generalizan, dejando de ser meras relaciones de identidades familiares y comunales, para consolidarse como relaciones de identidad colectiva ciudadana, que asegure una solidaridad genérica, dentro de un marco legal que se sustenta en un principio de justicia. En caso contrario, las relaciones de solidaridad primarias pueden transformarse en bases de familismo amoral, destituido de un principio genérico y universal de justicia. El desarrollo de la noción de capital social está asociado a las investigaciones sobre colectividades, ciudades y desarrollo local, buscando explicar las razones para las diferencias en su desempeño político e institucional y analizar las posibilidades de generar condiciones de gobernabilidad.

Si las ciudades reflejan la noción igualitaria de la ciudadanía, comportando la dimensión pública de los individuos y su inserción en una comunidad política, la incapacidad de realización plena de la igualdad presupuesta en la condición de ciudadanía trae consecuencias para la convivencia en el espacio urbano. La ciudad, al concentrar a la población y plasmar en un mismo espacio sus múltiples necesidades, pasa también a materializar sus múltiples conflictos. La ciudad fue palco de conflicto de clases en el capitalismo industrial y hoy, dado a los procesos de urbanización masiva, da lugar al apareamiento de nuevos movimientos sociales que desarrollan mecanismos urbanos de presión en una lucha por formar parte del proceso de desarrollo urbano, tanto en el ámbito local como global. En este sentido, en las ciudades se materializan demandas y conflictos, pero también son generadas soluciones innovadoras.

Las ciudades son espacios socialmente contruidos, donde la cultura de la calle es fuente permanente de innovación. (Vicherat)

La certeza que en este milenio la mayoría de la población vivirá en las ciudades, llevó a los expertos en la mencionada Conferencia de Dublín a identificar que la globalización será fundamentalmente urbana, lo que lleva a reflexionar sobre el rol de las ciudades en la construcción de las identidades colectivas y en la reconfiguración del Estado-nación. Local y global son términos de una misma dualidad, ya que algo se define como local porque pertenece a un global (Arocena, 1995:19). Sin embargo, la globalización de las ciudades tiene que ver con la expansión de las redes de comunicación, una dispersión territorial de las actividades económicas y por otro lado una concentración metropolitana de las funciones y operaciones bajo las cuales se estructuran estas actividades y se articulan en redes de poder político.

Vicherat resume así la conclusión de la Conferencia de Dublín:

*“La globalización de las ciudades ha tenido como consecuencia la generación de una nueva geografía de la inclusión y exclusión social. Ya no sólo puede hablarse de la existencia de países desarrollados o en desarrollo, sino también, dentro de cada país y detonado por creciente influencia de la globalización económica, nos encontramos con ciudades que concentran altos índices de poder económico y social versus aquellas que se han quedado ancladas en una economía más industrial y que obedecen a lógicas más tradicionales de organización social. Los costos humanos de la re-invencción urbana de la ciudad bajo el prisma global han sido altos, tanto en términos materiales (con la polarización de una economía financiera altamente eficiente y reconocida, contra el aumento también exponencial de los niveles de subcontratación, subempleo e informalidad como simbólicos (generación de gethos y expresiones de violencia ciudadana, una creciente demanda por seguridad, una paulatina des-habitación de las ciudades y poblamiento de los suburbios)”*.

La búsqueda de ciudades sostenibles pasa a ser un nuevo objetivo de la política, concebida como la lucha por la armonía en el desarrollo de la sociedad civil, economía, ambiente, cultura e instituciones políticas. (Sustainable Cities Judith Maxwell). La emergencia de esta demanda por ciudades sostenibles parte de la constatación que la estructura de empleo de la nueva economía globalizada no sólo está creando grande riqueza sino también un trabajo sub-remunerado, de forma tal que la segregación espacial de los pobres, o su “*guetización*” está aumentando en sociedades que antes no observaban este modelo urbano, como la canadiense. Por otro lado, en los Estados Unidos, donde éste es el modelo prevaleciente, el centro de la ciudad es un área segregada por raza y clase, identificándose la creciente de-pauperización del gueto.

Castells(1999:165) ve una relación sistémica entre las transformaciones estructurales de la nueva sociedad en red, la de-pauperización creciente del gueto, que incluye: “la constitución de una economía informacional /global, según las condiciones impuestas por la reestructuración del capitalismo; la crisis del Estado-nación, teniendo a la crisis del Estado del bienestar social como una de sus principales manifestaciones; la derrocada de la familia patriarcal sin que hubiese la sustitución de ese modelo por una forma alternativa de convivencia y socialización; el surgimiento de una economía del crimen global, pero descentralizada, penetrando en todos los niveles de la sociedad y sus instituciones y apoderándose de determinados territorios transformados en su base operacional; y el proceso de alienación política y atrincheramiento comunal, ocurrido en amplios segmentos de la población que son pobres y se sienten destituidos de sus derechos básicos de ciudadanía. La discriminación racial y segregación espacial aún son los principales factores en la formación/consolidación de los guetos como sistema de exclusión social.

Por lo tanto, son identificados como típicos de la nueva economía el aumento de las disparidades y de la desigualdad entre individuos y regiones dentro del espacio urbano, así como la “*guetización*” de las

minorías, término siendo aplicado a la exclusión espacial. El aumento de las desigualdades sociales, como resultado de los nuevos procesos productivos y de la retracción de las políticas distributivas asume características no sólo distributivas, sino cualitativas en la medida en que pasa a generar procesos de exclusión social.

La exclusión se refiere a la no-incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, negando sistemáticamente sus derechos de ciudadanía – incluyendo la igualdad de tratamiento ante la ley y las instituciones públicas – e impidiendo su acceso a la riqueza producida en el país.

De una forma más profunda, la exclusión implica la construcción de una normatividad que separa los individuos, impidiendo su participación en la esfera pública. Se trata de un proceso relacional y cultural que regula la diferencia como condición de no-inclusión, presentando también una manifestación territorial, ya sea como gueto o *favela*.

Si las ciudades son capaces de interpelar a cada individuo y en ellas son plasmadas las identidades ciudadanas, en las ciudades globales las personas asumen el rol consumidores locales y globales, lo que requiere pensar con más atención el rol de los medios de comunicación de masas, en la comunicación e integración. A través de los medios de comunicación la ciudad adquiere una forma ordenada, que sería imposible de estar contenido en una sola experiencia.

Si la antropología de la vida urbana trató siempre de identificar las diferentes tribus, grupos definidos dentro de las márgenes de la ciudad, se observa que estas márgenes son cada vez más difusas y los grupos urbanos tienden a mantener múltiples puntos de referencia y múltiples identidades. Sin embargo, paradójicamente, la posibilidad de establecimiento de conectividad entre las diferentes tribus parece estar limitándose, tanto por el aumento de la diferenciación en el acceso y consumo de los bienes urbanos y de los medios de comunicación, como por la ausencia de políticas públicas que permitan la redistribución y la inserción. Castells (1999: 419) nos advierte acerca del peligro de tribalización de la sociedad en comunidades construidas a partir de identidades primarias. Este proceso impide la generalización de las relaciones igualitarias, creando una normatividad que incluye a los considerados iguales y excluye a aquellos que no se les reconoce el derecho de participar de esta comunidad.

Esta fractura sociopolítica, que se manifiesta en la convivencia en una misma sociedad de una doble institucionalidad- una que regula la esfera de los derechos y deberes para aquellos que fueron incluidos en la esfera pública y otra que rige las normas de exclusión - impide la constitución de las dimensiones nacional, republicana y democrática, restando legitimidad al ejercicio de poder y restringiendo la esfera pública (Fleury, 2003).

Gran parte de los estudios económicos y políticos se han dedicado al problema de la pobreza, tratándolo como un problema de desigualdad, sin distinguirlo analíticamente de la exclusión. Sin embargo, Boaventura de Souza Santos destaca la diferencia entre desigualdad y exclusión siendo “*la desigualdad un fenómeno socioeconómico, mientras que la exclusión, un fenómeno cultural y social, un fenómeno de civilización, ... el grado extremo de la exclusión es el exterminio, el grado extremo de la desigualdad es la esclavitud.*”

Uno de los primeros estudiosos de los procesos sociales de “apartación” fue precisamente Fannon, (1979), en sus trabajos sobre el orden y las identidades sociales que caracterizan el mundo colonial, en los cuáles él introdujo el problema central para la comprensión de la exclusión, como un proceso que despoja a los individuos de su dimensión humana, impidiéndoles hacerse sujetos de su proceso social. Para Hannah Arendt (1993:31-34) los fundamentos de la condición humana se encuentran en la relación entre el discurso y la acción, pues ahí encontramos el lugar del sujeto. Por consiguiente, si a apropiación discursiva es el fundamento de la condición humana, es la prohibición de discurso lo que despoja a los individuos de su condición de actores, de la posibilidad de inclusión en un orden simbólico relacional, constituido por una trama de actos y palabras. La constitución de sujetos de acción, su posibilidad de inserción, pasa necesariamente por el rescate de su posibilidad discursiva.

En resumen, la exclusión es un proceso cultura que implica el establecimiento de una norma que prohíbe la inclusión de individuos, grupos o poblaciones en una comunidad sociopolítica. Rechazando la identificación de cultura como saber enciclopédico, Gramsci lo identifica a la noción de *civiltà* como conjunto de modos de vidas, comportamientos y valores ideológicos originarios de la organización del trabajo y de las relaciones de producción y al rol adaptativo-educativo del Estado, en la búsqueda de la adecuación entre el aparato productivo y la moralidad de las masas populares. (Buci-Glucksman, 1980:115 y 128)

En relación con la segregación socio-espacial, Ribeiro (2004:27) afirma que ésta *“assume así el papel de reproductora de las desigualdades en lo referido a la distribución del poder social en la sociedad, entendiéndosele como la capacidad diferenciada de los grupos y clases en desencadenar acciones que les permitan los recursos urbanos. Esa capacidad deriva de la intensidad y del modo como la concentración espacial conduce a la sociabilidad inductora de la construcción de comunidades de intereses”*.

De esta manera, los grupos excluidos están, en general, imposibilitados de participar de las relaciones económicas predominantes – en el mercado, como productores y/o consumidores – y de las relaciones políticas vigentes, los derechos de ciudadanía. Esta situación se ve agravada por la transformación de las políticas públicas de protección social, alejándose de un modelo de seguridad social, que buscaba asegurar colectivamente el mínimo vital para todos los ciudadanos, en dirección a la individualización de la pobreza y de la exclusión. Su tratamiento en forma económica (líneas y mapas) o cultural (características y valores) separan estos fenómenos tanto de las condiciones de su producción como de las condiciones institucionales de protección social. Paralelamente a la individualización de la pobreza asistimos a la individualización del riesgo (Procacci, 1999), a través de las reformas de los sistemas de políticas sociales de base más colectiva en dirección a la asociación entre contribución y beneficio.

Robert Castel (1995) entiende la exclusión como un proceso creciente y acumulativo de desafiliación de los individuos con relación al trabajo y a la familia, ejes centrales de la inclusión social en las relaciones de producción de riqueza y del reconocimiento social. El autor señala el creciente individualismo y problematiza al denominar el individualismo actual como individualismo negativo, diferentemente del individualismo liberal clásico, identificado como voluntad independiente y autónoma. El individualismo negativo se afirma por la falta de consideración, de seguridad, de bienes asegurados y vínculos estables.

Castels (1995:768-769) ve en este proceso una amenaza a la cohesión social, pues afirma que no existe cohesión social sin protección social: *“Ainsi la contradiction que traverse le processus actuel d’individualisation est profonde. Elle menace la société d’une fragmentation que la rendrait ingouvernable, ou alors d’une bipolarisation entre ceux que peuvent associer individualisme et indépendance parce que leur position sociale est assurée, et ceux qui portent leur individualité comme une croix parce qu’elle signifie manque d’attaches et absence de protections”*.

La máxima expresión de ingobernabilidad y de amenaza a la cohesión social ha sido localizada en la violencia urbana, configurando lo que identifiqué como nuestra cuestión social (Fleury, 2003), ya que por medio de la construcción del discurso sobre la violencia urbana que la sociedad habla de sus fragmentaciones, rupturas y amenazas a la sobrevivencia de la colectividad.

Machado da Silva (2004:296) propone que la violencia urbana sea entendida como “el centro de una formación discursiva que expresa una forma de vida constituida por el uso de la fuerza como principio organizador de las relaciones sociales”. Esta universalización de la fuerza no cancela o reemplaza la tendencia a la monopolización de la violencia por el Estado, pero generaliza y desconcentra su uso legítimo.

*“Así, esta representación puede ser la clave para la comprensión sociológica de un complejo de prácticas sociales que no son coherentes con las rutinas cotidianas estatalmente organizadas, pero tampoco pueden o deben ser evitadas o negadas. Por otro lado, también se debe notar que la violencia*

*urbana se constituye en una comprensión “exterior” de ese complejo de prácticas, pues su punto de vista es el de las rutinas convencionales...”*

Analizando el caso brasileño, este autor encuentra el fundamento de esta situación en la crisis de legitimidad que expone con toda la intensidad la debilidad estructural del Estado, sea en el plano de la economía, con la derrocada del modelo de sustitución de importaciones como proyecto de desarrollo e inclusión social; en el plano político-institucional, donde el modelo de ciudadanía regulada, definido por Santos (1979) como la inclusión controlada y vinculada a la inserción laboral, fue incapaz de universalizarse; en el plano simbólico-cultural, con la pérdida del poder de articulación de los intereses sociales en torno a la ideología del desarrollo.

## **PODER LOCAL, INNOVACIÓN Y REDES DE POLÍTICAS**

La revalorización de las ciudades como “locus” de un nuevo tipo de desarrollo y generadoras de relaciones de poder que aseguren la gobernabilidad local ha sido enfatizada en la literatura reciente. Ribeiro (2004:18) identifica dos tipos de tratamiento de este asunto en la literatura internacional, siendo uno de ellos de carácter normativo y el otro de carácter analítico. En el tratamiento normativo, identificado en los documentos del Banco Mundial, se encuentran diagnósticos, modelos y recomendaciones prácticas para solucionar los problemas de las grandes ciudades y aumentar la productividad, insertándolas así en la ruta de la recuperación del desarrollo. Las ciudades deben aprovechar las oportunidades colocadas por el proceso de globalización para transformarse en polos de desarrollo. Ribeiro encuentra en el trabajo de Veltz (1996) la expresión de un tipo de análisis que señala a las ciudades como el *locus* privilegiado del nuevo modelo desterritorializado de desarrollo. Se afirma que las grandes ciudades continúan concentrando el poder económico y político – el PBI de la región metropolitana de Tokio es el doble del PBI del Brasil –; siendo para éstas que convergen los flujos económicos globales, cuya orientación es menos dirigida a ventajas comparativas relacionadas a las diferencias de costos que para la oferta de un sistema de seguridad contra las incertidumbres e inestabilidades de la nueva economía. La conclusión es que la cohesión social, con índices menores de desempleo y pobreza, es condición de la eficacia (Veltz, citado por Ribeiro, 2004:20)

La crisis del planeamiento centralista corresponde a la sustitución de un estado central planificador y proveedor por una nueva morfología social, que implica en la existencia de un rico tejido social que se adensa tanto en el ámbito local cuanto en el ámbito de la sociedad civil. En este sentido, hemos trabajado con un doble vector de transformaciones sociales, que implica en un desplazamiento desde el nivel central para el local y desde el nivel estatal en dirección de la sociedad civil. En el cuadrante de cruzamiento del nivel local con el societario, encontraríamos, en la coyuntura actual, el mayor potencial para la innovación social.

El desplazamiento de la problemática de gobierno para este cuadrante impone, por un lado, la descentralización político-administrativa o auto-administración y, por otro, la gobernanza local, o sea, el desarrollo de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad local, de forma tal que provea modelos alternativos de generación de consenso, por medio de mecanismos deliberativos con el involucramiento de los principales actores locales. Se trata tanto de la creación de nuevos espacios públicos que permitan este diálogo deliberativo, como de la construcción de procesos de planeamiento estratégico participativo que tenga en cuenta esta relación de co-gestión y control social de las políticas públicas.

Corroborando nuestra perspectiva, Reilly (1994) muestra la coincidencia, en América Latina, del surgimiento de las ONG con el descubrimiento de potencial de los gobiernos municipales en el desarrollo económico y en la promoción de la ciudadanía. Mientras la ONG multiplica las oportunidades de negociación, media las oposiciones, soluciona conflictos e incentiva la búsqueda de un consenso viable, generando una nueva conciencia ciudadana; los gobiernos municipales son el lugar del ejercicio democrático de la ciudadanía, que reivindica una nueva relación del gobierno local con la

sociedad local.

Para Leonard J. Duhl, el problema del medio ambiente urbano no puede ser separado de otros problemas críticos de bienestar, como educación, salud y seguridad personal, que son parte del problema de expansión de las metrópolis. Usando el modelo ecológico, la metrópoli es vista como un sistema abierto, siempre en flujos, nunca retornando al punto de inicio. En este modelo, un proceso de flujos es más importante que el establecimiento de causa/efecto.

Según Duhl, la crisis de urbanización en América es una crisis de tamaño, de complejidad y de larga y variada estructura administrativa, lo que no permite que la solución sea dada a partir del tratamiento aislado de las partes. Propone el planeamiento participativo, en todos los niveles de participación, o sea aumentar el proceso decisorio comunitario, creyendo que el único medio de salir de esta complejidad es el planeamiento racional organizado en el cual el gobierno y órganos casi-gubernamentales, incluyendo corporaciones y trabajo, juegan un importante papel.

Delante del posible dilema entre el fortalecimiento del proceso de planeamiento y la libertad de los individuos, grupos y culturas, Duhl se apoya en la distinción entre el planeamiento en una sociedad cerrada y en una sociedad abierta, siendo que en la última no hay contradicción entre democracia y planeamiento, generando la dependencia de las personas, pues el planeamiento en una sociedad abierta sólo puede facilitar la democracia por la reducción de las iniquidades, maximizando las posibilidades de elección de las personas educadas.

Lo que ocurre en las ciudades es resultado de una multiplicidad de decisiones llevadas a cabo de manera formal e informal por diferentes actores y fuerzas contrapuestas, organizados con mayor o menor éxito en un contexto institucional que intenta controlar los conflictos emergentes, No existe un actor o grupo de actores específico capaz de tomar el control completo sobre las decisiones urbanas y las dinámicas sociales que allí ocurren. En este sentido, la gobernanza de las ciudades es un proceso continuo e inacabado en que, inclusive, los actores que forman parte del juego varían de acuerdo a la forma que la ciudad se reproduce a sí misma..

Según Brugué y Gomá (1998:32) *“las ciudades pos-industriales presentan un conjunto de nuevas características. En primer lugar, una estructura polinuclear, con unas pautas de funcionamiento menos radiales y más reticulares, como expresión del haz de relaciones multiculturales entre los diversos centros; relaciones económico-laborales y socio-culturales con densidades, intensidades y cronogramas enormemente heterogéneos. En segundo lugar, se convierten en nodos direccionales de la economía, en la medida en que las ventajas competitivas de tipo locacional aumentan proporcionalmente a la globalización de los mercados. En tercer lugar, emerge un conjunto de nuevas contradicciones y escisiones urbanas: se incrementa el potencial de fractura económica del espacio y el aumento de la prosperidad se hace compatible con una mayor segregación espacial de las clases sociales”*.

Aumentan las presiones sobre la agenda urbana del gobierno local, que complejifica, pasando a incluir políticas de promoción económica local e iniciativas de desarrollo económico; políticas locales de bienestar social y programas de servicios personales; políticas urbanas y de territorio.

Además de la agenda pública más compleja, los gobiernos locales asumen roles más sustantivos y estratégicos en el planeamiento del desarrollo y adquieren nuevos estilos de gestión, de carácter más relacional, intergubernamental y participativo.

Las ciudades se van expandiendo de acuerdo a la expresión, satisfacción y/o acumulación de las necesidades de sus habitantes. Las necesidades consideradas desde la ciudad, hacen aflorar las expectativas colectivas creadas a su alrededor, que van configurando una conciencia colectiva, una identidad común de cada ciudad. Las ciudades tanto pueden despersonalizar el poder cuando generan condiciones para que los grupos tradicionalmente excluidos se constituyan como sujetos sociales y actores relevantes en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

Ribeiro (2004:24) adoptando el concepto propuesto por Tourraine de sistema de acción histórica propone que su contribución antecede al dilema de acción colectivo, ya que sólo de esa forma se puede

explicar la dinámica que preside los cambios sociales: “la historicidad de una sociedad – y de una ciudad – depende del hecho que las varias clases y fracciones, constituidas en actores sociales, compartan un mismo modelo cultural. Al mismo tiempo, es por medio del modelo cultural que se reconocen, de un lado, los actores en su pluralidad, diversidad y conflicto, y del otro, los intereses comunes, aunque las clases económicamente dominantes impongan sus intereses y su visión de mundo. Lo que nos parece relevante subrayar es que la historicidad de una sociedad depende de su unificación, solamente posible por la existencia de un modelo cultural unificador, cuyo control es el objeto de disputa entre los actores sociales”.

La definición de la sociedad local como un sistema de acción nos lleva a pensar al actor local a partir de su capacidad de iniciativa. La vieja antinomia entre planeamiento e iniciativa también es negada por Arocena (1995:22) que afirma que tanto el planeamiento local supone la existencia de actores locales capaces de iniciativa como todo actor tiene una imagen proyectada de desarrollo futuro de su acción. Si el actor social es un sujeto en movimiento, un actor local puede ser visto como refiriéndose a “individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local” (Arocena, 1995:25).

Dentro de esta perspectiva son valorizadas las acciones dirigidas al planeamiento de las iniciativas locales de desarrollo, así como las discusiones sobre capital social e innovación social.

Todos estos abordajes contribuyen al desarrollo de un nuevo paradigma de comprensión del nivel local, a partir de la perspectiva de necesidad de una radical democratización de las relaciones y procesos de desarrollo con inclusión social.

En el caso de la contribución de la economía de desarrollo, se trata de adoptar una nueva mentalidad, que se aleja del modelo desarrollista que primó por el planeamiento centralizado, así como de la lógica del subsidio, o sea, de una espera pasiva de ayuda por parte del poder central.

Según Albuquerque (1999:45) “*ello supone la movilización de los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local, a fin de construir los sistemas de información empresarial innovadora; la calidad y orientación de las infraestructuras básicas; la coordinación de los instrumentos de fomento para microempresas y pequeñas y medianas empresas; el acceso a líneas de financiamiento para este colectivo de empresas de pequeña dimensión; y, en suma, para crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial, como resultado de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local*”.

Las exigencias conjuntas de cambios estructurales y de la globalización de la economía exponen a los territorios a nuevos desafíos que confluyen a lo que Albuquerque llama “entornos innovadores”, ya que las ventajas competitivas dinámicas no están tan basadas en la dotación de recursos naturales, sino en la introducción de componentes de innovación tecnológica y organizativa, así como de información estratégica.

Judith Maxwell defiende el concepto de ciudades sostenibles como una forma de hacer frente a la exclusión y polarización generadas por la nueva economía global:

*“A sustainable city strives for harmony in the development of civil society, economy, environment, culture and political institutions. Spatial segregation of poor residents is growing; the new economy wage structure is creating not only great wealth but also low-paid work; and new social policies are creating a poverty trap for the working poor. The principal challenge facing leaders in cities and communities is how to weave together progress on all these fronts. It requires a sense of shared responsibility. Sustainability is not soft and fuzzy. It has a direct productivity connection. New economy points to the success of economic clusters, and we know that successful clusters depend upon a complex web of informal relationships”.*

La articulación entre políticas económicas y sociales aparece como prerequisite para el desarrollo local, a través de acciones impulsadas por redes de órganos gubernamentales, liderazgos empresariales

e instituciones de enseñanza e investigación. La atracción de una mano de obra calificada, por medio de fuertes políticas de educación y salud públicas y una red eficiente de transporte aparecen como factores centrales en la competitividad de las ciudades.

Maxwell defiende una nueva política social que asegure la sostenibilidad de las ciudades, afirmando que dicha sostenibilidad es importante para todos. Las tres dimensiones para asegurar la sostenibilidad serían la regionalización, la inclusividad y la formulación abajo-arriba (*from bottom up*) de las políticas. La autora enumera los ingredientes para el éxito de una ciudad sostenible:

*“- A local champion to provide the leadership;  
Institutional intermediaries to connect with senior governments;  
Equitable participation to engage local stakeholders;  
A civic culture of creativity (doing things differently and better);  
Adequate financial and technical resources  
Strong accountability mechanisms”.*

En la misma línea, Albuquerque (1999:63) enumera los principales componentes de las iniciativas locales de desarrollo:

- calificación de los recursos humanos;
- construcción de redes y de una institucionalidad para reforzar el funcionamiento del mercado;
- fomento de micro y pequeñas empresas y la creación de nuevas empresas;
- construcción de entornos innovadores a nivel territorial; y
- la importancia de factores intangibles como elementos del éxito de estas iniciativas.

Mientras los principales factores de las iniciativas de desarrollo son vistos económicamente, los factores intangibles son de carácter extra-económico, y se refieren a los siguientes aspectos básicos:

- existencia de un liderazgo local, con capacidad de movilizar a los diferentes actores sociales de la colectividad y de intermediar con las autoridades superiores en el ámbito local;
- proceso de toma de decisión con amplia participación de la comunidad, sensibilización de los diferentes actores con relación a las iniciativas de desarrollo local, y elaboración de una imagen activa y dinámica del propio territorio;
- diagnóstico minucioso de fortalezas y debilidades, así como de oportunidades y amenazas del territorio en cuestión, que permita la definición de orientaciones estratégicas claras, junto al diseño de objetivos y políticas;
- una estrategia de desarrollo elaborada sobre la base de la cooperación de los mismos actores locales, públicos y privados, y un proceso capaz de generar confianza mutua y determinados consensos básicos en relación al desarrollo económico local y el empleo;
- existencia de una agencia de desarrollo local (o regional), resultado de la concertación de actores públicos y privados, gestionada por profesionales competentes, encargados de ejecutar los proyectos y constituir un foro permanente para reforzar los consensos básicos;
- el preciso conocimiento del mercado de trabajo local y regional, ... así como una gestión conjunta, con los diferentes actores e instituciones territoriales, de los desajustes existentes en este campo;
- alta sensibilidad sobre la importancia de los factores culturales y sobre la necesidad de alentar las actitudes creativas e innovadoras en la cultura local;
- una concepción amplia del desarrollo, que contemple integralmente los aspectos sociales y ambientales como parte del mismo proceso de desarrollo de la economía local;
- reconocer que el desarrollo es un proceso dinámico continuado, sujeto a cambios e incertidumbres, lo que clama una participación permanente de la comunidad para buscar adaptaciones oportunas ante estas mudanzas. (Albuquerque, 1999:66-67)

Lo que parece más importante en la gestión local es la posibilidad de establecimiento de conectividad, sea horizontal, envolviendo diferentes sectores de la sociedad y vertical, envolviendo diferentes esferas gubernamentales. Esta sería la principal característica de las ciudades innovadoras según trabajo de Bradford, citado por Maxwell.

La generación de redes asociativas como forma predominante en la estructuración de la esfera pública requiere una nueva tecnología gerencial capaz de generar procesos sinérgicos entre las instituciones estatales democratizadas y las organizaciones de la sociedad que, por estar basadas en el alcance de los bienes públicos por medio de las relaciones de confianza y de cooperación, generan mayor capital social.

Antes de profundizar en el tema de gestión de las redes de políticas, vamos a tratar el concepto de innovación social.

Diferentes estudios parecen indicar que la tensionalidad entre autonomía e inserción sería esencial para la comprensión de la naturaleza y dinámica de la esfera pública. Sin embargo, si los sujetos sociales – públicos o privados – reunidos en la esfera pública buscan una acción efectiva, esta acción, más allá de la racionalidad comunicacional, de las estrategias de alianza y negociación, reivindica una acción instrumental que sea capaz de obtener un resultado deseado.

Parte de estas acciones se desarrollan en ámbito privado y otra parte significativa en el ámbito de las políticas públicas, sea al nivel de gestión de las macro políticas, al nivel meso de gestión institucional, o a nivel micro, que envuelve gestión de decisiones cotidianas y proyectos (Tobar y Pardo, 2000).

En cualquiera de estos niveles, la acción eficiente envuelve un modelo de gestión, o sea la secuencia ordenada y racional de tomada de decisiones al interior de las organizaciones. Sin embargo, si la reconstrucción de la esfera pública es un proceso de cambios a escala social y organizacional, éste requerirá el desarrollo de innovaciones tecnológicas y sociales, capaces de incorporar nuevos actores al proceso, nuevas demandas para ser contempladas, nuevos roles para antiguos actores.

La innovación gerencial puede darse en términos de invención de nuevas ideas, conversión de éstas en productos y procesos, su difusión y aprendizaje organizacional. Para Dosi, (1988:37):

*“la innovación es un proceso de búsqueda, descubierta, experimentación, imitación y adopción efectiva de nuevos productos, nuevos procesos de producción o nuevos arreglos organizacionales. La innovación envuelve una actividad intrínsecamente incierta de investigación y solución de problemas, basada en variadas combinaciones de conocimientos públicos y privados, principios científicos generales y experiencias idiosincrásicas, procedimientos sistematizados y competencias tácitas”.*

En este sentido la innovación puede variar de acuerdo con la magnitud de sus efectos sobre la organización y corresponde a las etapas de generación, desarrollo, implementación e institucionalización del nuevo factor en la organización. Por lo tanto, los cambios resultantes de la innovación deben ser analizados a partir de la observación empírica de diferencias, en el tiempo, en una o más dimensiones de una organización.

Para Glynn (1996), el desafío está en transferir la creatividad de los individuos a la innovación organizacional. Esto demanda algunas características individuales, como la motivación, personalidad, expectativas y metas desafiantes, así como características organizacionales, como la orientación a la innovación, envolviendo tecnología, cultura, valores y capacidad de aprendizaje.

La acumulación de competencias tecnológicas se vuelve tan crucial como la capacidad de crear las condiciones organizacionales y sociales que puedan garantizar su institucionalidad y sostenibilidad, o sea, la consolidación y difusión de esta innovación.

Finalmente, la innovación es también vista como un proceso de transformación social, Para Tobar y Pardo (2000) la innovación tecnológica involucra nuevos actores, nuevos papeles, nuevos valores. Sólo existen cambios tecnológicos donde cambian las relaciones sociales. No es otra cosa que un cambio de modelos. Marcuse (1999), relaciona la tecnología, como modo de producción, a las formas de organizar y perpetuar (o modificar) las relaciones sociales. El proceso tecnológico es tanto un resultado de una nueva racionalidad, como, por su lado, disemina nuevos ejemplos de individualidad y de comportamiento, funcionando como un instrumento de control y dominación.

En cualquiera de sus acepciones, la innovación es vista como un valor positivo (Dows e Mohr, 1976),

asociada a cambios benéficos (Coopey, Keegan y Emler, 1998) y tomada como agregadora de valor a la sociedad (Langley, 1995). Sin embargo, Dougherty identifica algunas tensiones inherentes al proceso de innovación. La primera tensión se encuentra en la relación entre los ambientes interno y externo de la organización, o sea, entre las operaciones organizacionales rutineras y las reales necesidades de los clientes. Ocurre otra tensión entre las prácticas antiguas y las nuevas, cada cual relacionada a productos antiguos e nuevos, que coexisten en la organización y compiten por los recursos disponibles. Una tercera tensión es observada en la disparidad entre los eventos planeados y los imprevistos, dicha tensión ésta incitada por el proceso de evaluación que se ocupa exclusivamente de las metas trazadas y no incorpora el reconocimiento de nuevos elementos, emergentes durante la ocurrencia de la innovación. La última tensión está en la necesidad de libertad de creación de las personas que, al mismo tiempo, tienen la responsabilidad de alcanzar metas establecidas, teniendo como resultando una relación conflictiva entre autonomía y prestación de cuentas de los individuos involucrados en el proceso de innovación.

Un punto importante a ser considerado se refiere a los tipos de instituciones u organizaciones que serían más propensas a la innovación y qué tipos presentarían mayor resistencia a los cambios. Guerreiro Ramos (1966) hace un levantamiento de las perspectivas teóricas que revelan el conflicto entre la burocracia y la innovación. Para muchos autores, nadie puede ser, al mismo tiempo, un correcto burócrata e innovador. El progreso es precisamente aquello que las reglas y los reglamentos no prevén; está necesariamente fuera del campo de la actividad burocrática. Según esos autores, jamás se podría admitir que la burocracia pudiese asumir papel de agente activo de cambios sociales, notadamente orientadas a la superación del “status quo”. Sin embargo, cambios positivos exigen una buena dosis de estabilidad, capacidad de generar una cultura de innovación continua y la coordinación de las competencias tecnológicas acumuladas. Paradójicamente, un proceso de cambio exitoso necesita de flexibilidad y de apoyo en elementos estables. En este sentido, no se puede descartar la posibilidad que las instituciones burocráticas desarrollen procesos innovadores, ya que la dificultad de innovación es mejor identificada como un problema de organizaciones complejas (Dougherty) que de organizaciones gubernamentales. Recientes estudios sobre organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales también señalan las dificultades de estas organizaciones para desempeñarse en forma flexible e innovadora (Telles, 1994 y Tandler, 1998), desmitificando mitos muchas veces difundidos por los organismos internacionales que identifican a los gobiernos centrales como burocráticos y resistentes a la innovación.

El proceso de innovación tiene el efecto de reconstruir los sistemas de relaciones sociales y la estructura de reglas y recursos que reproducen aquellos sistemas. Podemos hablar de una innovación social cuando los cambios alteran los procesos y relaciones sociales, alterando las estructuras de poder preexistentes. Considerando que las innovaciones tecnológicas son un producto tanto del conocimiento como de la estructura social (Motta, 1997:xii), sin duda, esta abertura del Estado hacia los nuevos actores sociales, sus demandas y formas organizativas, no puede dejar de ser acompañada de innovación gerencial capaz de transformar los procesos y tecnologías administrativas en dirección a la construcción de instituciones públicas que favorezcan al proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y su capacidad de influenciar y controlar las políticas públicas.

En ese sentido, muy recientemente esta materia despertó interés en el Brasil. La introducción del tema gana destaque como desdoblamiento de tendencia iniciada con el proceso de redemocratización del país y del aumento del poder de articulación de los movimientos sociales, en simultáneo con la búsqueda de soluciones alternativas para la prolongada crisis estructural iniciada a comienzos de la década de 80. Tal coyuntura se reflejó en la elaboración del texto constitucional de 1988, que reconoció la importancia creciente de la esfera sub-nacional de gobierno y alteró el modelo altamente centralizado de gestión de políticas consolidado en los años 60.

Para Franklin Coelho (1996) es a partir del debate sobre descentralización, pacto federativo y reforma del estado que se retoma la valorización del poder local. A partir del desarrollo de un proyecto

innovador de democratización del poder local por algunas municipalidades, éste es incorporado como acción modernizadora de acción municipal. El autor relaciona la democratización del poder local a la acción económica emprendedora en los municipios, cuyos trazos centrales son (Coelho,1996:45):

*“Democratización de la sociedad y del Estado con la constitución de una esfera pública democrática y políticamente activa, articulando las formas institucionales de una democracia representativa con las formas directas de representación de la sociedad”;*

*“Invertir prioridades de Gobierno con relación a las formas tradicionales de gobernar, dirigiendo nuestros recursos – humanos y financieros – hacia las áreas más carentes. Recuperar la calidad del servicio público y garantizar la igualdad de acceso a los servicios urbanos básicos”;*

*“Hacer públicos los servicios esenciales, desprivatizar el Estado, democratizarlo, transformar lo estatal en público”*

*Considerando la innovación como la ruptura con los modelos tradicionales de gestión relativos a las relaciones de poder entre los actores locales y con la identidad entre poder económico y elites locales, Moura e Pinho (1993:293-5) relacionan algunos aspectos innovadores en la gestión pública municipal:*

*“tendencia a la democratización de las relaciones gobierno-sociedad, lo que viene dándose a través de la implementación de mecanismos y procesos de naturaleza pública, orientados a la información, consulta y/o negociación alrededor de problemáticas y políticas”;*

*“alteración de la relación tradicional de subordinación/dependencia en la perspectiva de la afirmación de la autonomía municipal. Una de las principales alternativas es el desarrollo de una política de recursos propios municipales”;*

*“contenido propiamente dicho de las políticas y programas municipales, cuya óptica se dirige más hacia lo que denomina promoción de la ciudadanía o de lo social”.*

Sin embargo, la noción de ruptura y, por lo tanto, de innovación, no implica la superación total de las secuelas consideradas retrógradas, dependiendo la mayor o menor permanencia de modelos tradicionales de condicionantes relativas al gobierno, la densidad del tejido social y asociativo existentes, a los recursos disponibles y potenciales, etc. (Moura&Pinho, 1993:293).

Celso Daniel (1996) utiliza el concepto de “empreendedorismo urbano”, que está vinculado a una postura innovadora tanto con relación a los actores locales como al desarrollo económico local. El otro concepto que el autor utiliza es el de “gobierno local”, que *“tiene como referencia fundamental la idea de que las decisiones importantes para a vida colectiva de una localidad no son sólo del gobierno, sino de un conjunto de actores sociales, tanto de la iniciativa privada como de la comunidad”* (Daniel, 1996:23).

Tanto la crisis económica, por su gravedad y persistencia, como el avance de la democratización en el ámbito de la sociedad hicieron que, aun los gobiernos locales más conservadores, buscasen una cierta ‘autonomía local’ y redefinición de las relaciones público-privado así como algún tipo de compromiso popular, haciendo imprescindible la realización de iniciativas creativas e innovadoras que substituyesen las relaciones de poder autoritarias por una nueva cultura democrática. Como señalan Moura & Pinho (1993:302), *“el rol articulador de los gobiernos locales se orienta ahora en dirección de las fuerzas y actores locales como un todo, expresando la extensión de la postura de diálogo y negociación pública que antes se dirigía básicamente hacia los actores populares. Ese elemento y la perspectiva de conjugar desarrollo económico y promoción de la ciudadanía pueden ser un indicativo de la ampliación de la agenda democrática en los años 90 en el Brasil”.*

En ese sentido, la innovación exitosa crea la imagen de un gobierno activo, sintonizado con las necesidades del electorado, transformándose casi en paradigma, mientras que un gobierno que no

adopta la innovación será visto con recelos, conservador.

A partir de los proyectos seleccionados por el Programa Gestión Pública y Ciudadanía (FGV/FORD) en 1997, Pinho y Santana (1998) construyen categorías para expresar innovación en la esfera sub-nacional, aunque alerten que esas categorías no agotan las posibilidades de innovación:

- Gestión democrática: construcción de una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad civil, a través de una gestión participativa, comunitaria, sin paternalismos, con combate al clientelismo. Puede ser vista también como la des-elitización de políticas públicas, facilitando el acceso de bienes normalmente dirigidos hacia una elite, una minoría.
- Descentralización y desburocratización de los servicios públicos: transferencia hacia niveles sub-nacionales de responsabilidades tradicionalmente ubicadas en la esfera federal y de servicios públicos dentro de la esfera sub-nacional, así como de simplificación, descomplejificación y desburocratización de la gestión pública, llevando los servicios a los usuarios y rompiendo con las formas centralizadas tradicionales de gestión pública.
- Incorporación de los excluidos y las minorías: enfrentamiento de la exclusión social, rompiendo la visión asistencialista y buscando acciones auto-sostenibles a través del trabajo y de la generación de empleo y renta, así como de mejoras en el abastecimiento alimentario y habitacionales y proyectos que buscan integrar o reintegrar minorías a la sociedad.
- Valores para atrás (preexistentes): rescate de valores que ya estuvieron presentes y que fueron abandonados, tanto en el sentido de valorización de conceptos básicos de ciudadanía cuanto un rescate de valores tradicionales que se oponen a una visión tecnológica dominante. Puede ser observada principalmente en el área de salud.
- Valores para adelante (nuevos): introducción de acciones dirigidas hacia valores que comienzan a ser cultivados en el presente como resultado de una nueva configuración económica, social y política, tales como: valores relativos al área ecológica, apoyo a la mujer en la tercera edad, programas de concientización de niños sobre derechos y deberes del consumidor, etc.

De hecho, la innovación social es el proceso de transformación y densificación de la esfera pública, y nos remite a la expansión de la ciudadanía a través del trípede integración, participación y distribución, teniendo – como máximo – como consecuencia fundamental, la posibilidad de construcción de sujetos autónomos y emancipados

Aunque, la innovación social no pueda ser identificada como una innovación tecnológica, ésta requiere el desarrollo de tecnologías sociales (softs), que permitan la incorporación de los actores en la esfera pública, procesos democráticos de generación de consenso y normas comunes que permitan el escalonamiento de las prioridades

Un fenómeno reciente, que se observa cada vez con más frecuencia, es la existencia de redes, de políticas o estructuras policéntricas, comprendiendo diferentes actores, organizaciones o nódulos vinculados entre sí a partir del establecimiento y mantenimiento de objetivos comunes y de una dinámica gerencial compatible y adecuada a esta estructura reticular que se asienta en un poder compartido y relaciones horizontalizadas.

De acuerdo con Börzel (1997) , todas las disciplinas que trabajan con las redes de políticas comparten un entendimiento común en que se les considera "como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes".

La creación y el mantenimiento de la estructura de redes imponen desafíos administrativos fundamentales, vinculados a los procesos de negociación y generación de consenso, establecimiento de reglas de actuación, distribución de recursos e interacción, construcción de mecanismos y procesos colectivos de decisión, establecimiento de prioridades y observación. En otras palabras, los procesos de decisión, planificación y evaluación adquieren nuevos contornos y exigen otra forma de abordarlos,

cuando se trata de estructuras gerenciales policéntricas.

Si las redes están formadas por actores, recursos, percepciones y reglas (Klijn et al, 1995), estos son elementos clave que deben considerarse no sólo en el análisis sino también en la gestión de las redes.

En relación con los actores, debemos considerar que están en una situación de interdependencia en una red, creada por la necesidad de compartir recursos para alcanzar un objetivo común. Cada actor específico tiene sus objetivos particulares, pero sería una limitación imaginar que su participación en una red como consecuencia de sus carencias y del mero comportamiento de maximización para alcanzar su objetivo personal u organizacional. La construcción de una red entraña más que eso, es decir, exige la construcción de un objetivo mayor que pasa a ser un valor compartido, más allá de los objetivos particulares que permanecen.

La habilidad para establecer este mega-objetivo, que implica una línea básica de acuerdo, tiene que ver con el grado de compatibilidad y congruencia de valores entre los miembros de la red (Mandell, 1999). Para llegar a este tipo de acuerdo es necesario desarrollar campos de negociación, donde las percepciones, valores e intereses puedan ser confrontados y negociados.

La estructuración de estos espacios y procesos de negociación forma parte de la dimensión de la estructura de la red, que se refiere a la institucionalización de los patrones de interacción. El establecimiento de reglas formales e informales es un importante instrumento para la gestión de las redes (Bruijn Heuvelhof, 1997) porque especifica la postura de los actores en la red, la distribución del poder, las barreras para el ingreso, etc.

Las reglas constituyen prácticas sociales, que orientan los comportamientos de los actores (Klijn, 1996), exigiendo previo conocimiento por parte de ellos y la interpretación común por parte de los miembros de la red. Siendo producto de la interacción de los actores, las reglas se deben construir y/o modificar como parte de la dinámica de interacción entre actores.

La existencia de diferentes actores que poseen distintos recursos debe considerarse tanto desde el punto de vista interno como externo a la red. La capacidad de movilización de recursos por los miembros de la red depende tanto de los recursos que cada uno controla como de los vínculos externos que establece. El poder de cada miembro dentro de una red dependerá de la centralidad de sus funciones para la red (o sea, del control de recursos), como también de los vínculos de cada organización con un patrón de organizaciones más amplio (Benson, 1975).

En la gestión de las redes el punto de enfoque se encuentra en los procesos de interacción entre los diferentes actores y los medios por los cuales estos procesos se pueden ser estimulados, mantenidos o cambiados, cuando sea necesario. El conflicto entre las organizaciones es considerado como un producto inevitable de las situaciones de interdependencia entre ellas y exige una activa labor de gerencia. El apoyo a una política que favorezca los objetivos de varios actores es una estrategia de la gerencia de las redes y lo mismo sucede con la activación selectiva por medio del uso de incentivos para establecer arreglos organizacionales – coaliciones – e interacciones entre los actores (Klijn, 1996). Los actores obran en función de sus percepciones en relación con los demás actores y las expectativas de sus comportamientos. A partir de estas percepciones, en sus recursos e intereses y las reglas establecidas, cada actor define su estrategia de acción. Las redes se caracterizan por configuraciones específicas de percepciones que se relacionan con la historia y naturaleza de cada red (Klijn *et al.*, 1995:440). Muchas veces, la gerencia de las redes se debe enfrentar a asuntos relativos al cambio de las reglas de interacción, a los valores y a las percepciones que pueden promoverse a partir de debates abiertos, procesos de evaluación y aprendizaje y/o por medio del ingreso de nuevos actores.

Los elementos condicionantes del éxito de la gestión de redes, señalados por Agrannoff y Lindsay (1983), serían: desplegar un gran esfuerzo para llegar a un entendimiento común; propiciar situaciones en que todos ganen; hacer participar a las verdaderas instancias decisorias políticas y administrativas; concentrarse en cuestiones específicas; evaluar permanentemente y negociar las soluciones; crear un ámbito para la acción cotidiana.

Para Klijn et al. (1995), la gerencia exitosa de redes debe basarse en las siguientes condiciones: activar

selectivamente los actores y recursos; limitar los costos de la interacción; buscar el compromiso de los participantes; prestar oportuna atención a los aspectos políticos y administrativos; velar por la calidad y apertura de la interacción.

Como una de las características de las redes es el hecho de ser de naturaleza policéntrica, también observaremos que la gerencia ya no es una estrategia exclusiva de un actor. Por lo tanto, el papel del gestor de las redes de políticas es un importante aspecto en que se debe reflexionar, ya que puede ser desempeñado por cada uno de los actores, por varios de ellos simultáneamente o inclusive, por un mediador externo o facilitador (Klijn, 1996:105).

Las redes de políticas son un fenómeno cada vez más presente en el campo de las políticas sociales, como consecuencia de la complejidad de los fenómenos, la multiplicidad de los actores comprendidos, la escasez de recursos y la posibilidad de generar sinergias en acciones conjuntas. Sin embargo, aún existen cuestiones relativas al rol del Estado en la garantía de los derechos sociales y a la persistencia de estructuras sociales con algún grado de exclusión que impidan las relaciones horizontales necesarias para la constitución y mantenimiento de las redes.

La proliferación de las redes de políticas sociales se debe, en primer lugar a los dos macro-fenómenos que definen el contexto actual de estas políticas, es decir, los procesos de descentralización y democratización que caracterizaron a las sociedades latinoamericanas en las últimas décadas

Aunque los procesos de descentralización provocan una fragmentación inicial de la autoridad política y administrativa, estos generan nuevas formas de coordinación que buscan garantizar la eficacia de la gestión de políticas públicas. El peligro para las autoridades locales es consecuencia de la pérdida de la cohesión garantizada por los sistemas centralizados y por el fortalecimiento de la autonomía e independencia funcional de las unidades sin el establecimiento de contrapesos que garanticen la integración del sistema de políticas y la agregación y coherencia necesarias para el éxito de los gobiernos locales (Pratchett, 1994).

Para Cole y John (1995), el interés en adaptar el concepto de redes de políticas para estudiar los patrones de gobernabilidad local reside en el reconocimiento de la multiplicidad de actores locales que son dependientes uno de otro y cuya cooperación puede ayudarlos a enfrentar presiones externas, reducir la incertidumbre y aumentar la eficiencia en su accionar político.

A pesar que la red permite la desterritorialización de los mercados y de las políticas económicas, como parte del fenómeno de globalización y de los procesos supranacionales de integración regional, en el campo de las políticas sociales existe una acentuada tendencia a crear redes locales, que vinculan estrechamente la gestión de las políticas con el territorio y una población específica.

Es evidente la incapacidad de los gobiernos centrales para dar respuesta a los problemas sociales, especialmente en el actual contexto de reducción del rol de las burocracias y de los recursos del gobierno central. La complejidad de los problemas sociales, la diversidad de actores e intereses conflictivos existentes, la creciente movilización de la sociedad civil exigiendo atención diferenciada que respete las diferencias sociales, la organización de un sector no gubernamental que actúa cada vez más en el campo de las políticas sociales y la ampliación de la acción social de las empresas, son factores que impulsan y explican el florecimiento de las redes de políticas sociales. .

Por lo tanto, podemos concluir que las redes de políticas sociales son un instrumento fundamental para la gerencia de las políticas sociales y, lo que es más, éstas permiten la construcción de nuevas formas de colectivización, socialización, organización solidaria y coordinación social, compatibles con la transformación tanto de la sociedad civil como del Estado.

El surgimiento de redes de políticas representaría la tentativa de crear nuevas formas de coordinación, que sean capaces de responder a las necesidades y características del contexto actual, donde el poder se presenta pluralista y diversificado.

En ese sentido, las redes trasciende el papel de un mero instrumento gerencial, en la medida en que permiten generar relaciones basadas en la confianza (capital social) y los procesos gerenciales horizontalizados y pluralistas (esfera pública democrática).

Por lo tanto, la existencia de estructuras policéntricas no puede encubrir la persistencia de la distribución desigual del poder, ni las dificultades gerenciales inherentes al proceso de gestión pública en una estructura reticular.

También es necesario tener en cuenta las limitaciones de las redes de políticas en el cumplimiento de ciertas funciones públicas, de carácter claramente estatal, por ejemplo, la garantía de derechos sociales y la reglamentación.

Por último, es necesario tener en cuenta los nuevos desafíos impuestos por los procesos de fragmentación y exclusión social que impiden la generación de consensos y amenazan las condiciones de gobernabilidad en nuestras sociedades. Es decir, sin asumir una visión meramente instrumental de las redes de políticas, tampoco podemos imaginarlas ingenuamente que son la solución de todos los problemas comprendidos en el campo de las políticas públicas.

## BIBLIOGRAFIA

- AGRANOFF, Robert and LINDSAY, Valerie. "Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level" in *Public Administration Review*, May/June, 1983.
- ALBUQUERQUE, Francisco 1999. "Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública" in CLAEH – Centro Latinoamericano de Economía Humana. Desarrollo Local en la Globalización. Montevideo.
- Arendt, Hannah (1993) – "A Condição Humana", Editorial Forense Universitaria, 6ta. Edição, São Paulo.
- AROCENA, José. 1995 – El Desarrollo Local – Un Desafío Contemporáneo. Caracas. Nueva Sociedad.
- BENSON, K. The interorganizational network as a political economy. *Administrative Science Quarterly*, 20,229-48, 1975.
- BÖRZEL, Tanja. "Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea". <http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>, 1997.
- BRUGUÉ, Quim y GOMÁ, Ricard (1998) – "Las Políticas Públicas Locales: Agendas Complejas, Roles Estratégicos y Estilo Relacional" in *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel
- Buci-Glucksman (1980) – Gramsci e o Estado, Paz e Terra, São Paulo.
- CASTEL, Robert (1995) – Les Métamorphoses de la Question Social. Paris. Gallimard.
- COELHO, Franklin Dias. "Reestruturação Econômica, Políticas Públicas e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local". In: BAVA, Silvio Caccia, Desenvolvimento Local, *Pólis*, nº 25, 1996, pp.45-62.
- COLE, Alistair and JONH, Peter. "Local Policy Networks in France and Britain: Policy Co-ordination in Fragmented Political Sub-Systems" in *West European Politics*, Vol.18, no. 4, October, pp. 89-109, 1995.
- COLLIER, Paul. 1998. Social Capital and Poverty. World Bank. December
- COOPEY, John, KEEGAN, Orla & EMLER, Nick. "Managers' Innovations and the Structuration of Organizations". *Journal of Management Studies*, 35:3, 1998.
- DOSI, Giovanni. "The Nature of Innovative Process" in DOSI, Giovanni et all. *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publishers, 1988
- DOUGHERTY, Deborah. "Organizing for Innovation" in CLEGG, Stewart, HARDY, Cynthia & NORD, Walter. *Handbook of Organization Studies*. London: Sage Publications.
- DOWNS, George & MOHR, Lawrence. "Conceptual Issues in the Study of Innovation". *Administrative Science Quarterly*, Vol 21, 1976.
- Fannon, Frantz (1979) - Os Condenados da Terra, 2a. edição, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

- FLEURY, Sonia (1997). *Estados sem Cidadãos*. Rio de Janeiro. Editora FIOCRUZ
- FLEURY, Sonia (2003 a) – “La Expansión de la Ciudadanía”. In *Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana
- FLEURY, Sonia (2003 b). “Legitimidad, Estado y Cultura Política” in Calderón, F. (Coord) - ¿ Es Sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells, Vol II, México, Fondo de Cultura Económica.
- FOREWAKER, J. LANDMAN, T. (1977) *Citizenship Rights and Social Movements*, New York. Oxford University Press
- GLYNN, Mary Ann. “Innovative Genius: A Framework for Relating Individual and Organizational Intelligences to Innovation”. *Academy of Management Review*, vol. 21, N° 4, 1996.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *Administração e Estratégia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- KLIJN, Erik-Hans. “Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems”. *Administration and Society*. Sage Publications, Vol 28, N° 1, may, 1996.
- KLIJN, Erik-Hans., KOPPENJAN, Joop & TERMEER, Katrien. “Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks”. *Public Administration*. Oxford: Blackwell Publishers, Vol 73, 1995.
- KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne 1977 – “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía” in *La Política*, no. 3 Octubre, Buenos Aires, Paidós.
- KYMLINCKA, W. y Norman, W.(1997) – “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía” in *La Política – Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, #3, octubre, Bs.As.
- LANGLEY, Ann.- *Innovativeness in Large Public Systems*. Département des Sciences Administratives - Université du Québec à Montreal. Working Paper, May, 1995.
- MACHADO DA SILVA (2004) – “Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano” in RIBEIRO (org) – *Metrópolis – Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. Rio de Janeiro. Editora Fundação Perseu Abramo
- MANDELL, Myrna. “Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector” in GAGE, Robert & MANDELL, Myrna. *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Network*. New York: Praeger, 1990.
- MARCUSE, Herbert – *Tecnologia, Guerra e Facismo – Coletânea de artigos* , UNESP, 1999
- MAXWELL, Judith – *Sustainable Cities*
- MOTTA, PR (1997) - *Transformação Organizacional, Qualitymark*, RJ
- MOURA, Suzana y PINHO, José Antônio Gomes de. “Governos Locais em Contexto de Democratização e Crise: Mudança e Inovação”. In: FISCHER, Tânia (org.). *Poder Local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1993, pp. 291-305.
- PINHO, J.A.G.; SANTANA, M.W. “Inovação na gestão pública do Brasil: uma aproximação teórico-conceitual”. In: ENANPAD, 22. *Anais...* Foz do Iguaçu, Anpad, 1998, p.1-16.
- PRATCHETT, Lawrence. “Open Systems and Closed Networks: Policy Networks and the Emergence of Open Systems in *Local Government in Public Administration*, vol.72, Spring pp. 73-93, 1994.
- PROCACCI, Giovanna (1999) - "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar" in Soledad García y Steven Lukes (comps.) - *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, siglo XXI

- PUTNAM, R. (1996) – *Comunidade e democracia; a Experiência da Itália Moderna*, Editora FGV, Rio de Janeiro.
- REILLY, Charles. 1994 – *Novas Políticas Urbanas – ONG e Governos Municipais na Democratização Latino-Americana*, Virginia. Fundação Interamericana
- REIS, Fabio Wanderley y Castro, Mônica -(2001) – “Democracia, Civismo e Cinismo: Um Estudo Empírico sobre Normas e Racionalidade” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Febrero.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (2004) – *Metrópoles – Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. Rio de Janeiro. Editora Fundação Perseu Abramo
- SANTOS, Boaventura de Souza (1995) - *A Construção Multicultural da Igualdade e da Diferença*, VII Congresso Brasileiro de Sociología, Río de Janeiro.
- SANTOS, Milton .1996. *O Espaço do Cidadão*. 3a. Edición. São Paulo. Nobel
- SANTOS, Milton. 1997. *Espaço e Método*. 4a. edición. São Paulo. Nobel
- SANTOS, W.G. (1979) – *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro. Editora Campus.
- Santos, Wanderley G.( 1993 ) - "O Híbrido Institucional Brasileiro" in *Razões da Desordem*, Ed. Rocco, Rio de Janeiro
- TELLES, Vera. “Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos”. In Villas-Boas, Renata (org.) – *Participação popular nos governos locais*, SP, Pólis, 1994
- TENDLER, J.(1998) - *Bom Governo nos Trópicos. Uma visão Crítica*, Revan, RJ
- TITMUSS, R.M. (1970) - *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*, London, Allen and Unwin
- TOBAR, F e Pardo, CF (2000) - *Organizaciones Solidarias - Gestión y Innovación en el Tercer Sector*, Lugar Editorial, BsAs
- TOQUEVILLE, Alexis 1977 – *A Democracia na América*. São Paulo. EdUSP.
- TORRAINE, Alan 1974. *Pour la Sociologie*. Paris. Seuil. Citado por Ribeiro (2004) op. cit.
- VELTZ, P (1996) *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris. PUF
- VICHERAT, Daniela – [www.iigov.org/resenas](http://www.iigov.org/resenas)
- ZALUAR, Alba (1997) - "Exclusão e Políticas Públicas: Dilemas teóricos e alternativas políticas" In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, São Paulo, Fev.

## **RESEÑA BIOGRÁFICA**

Sonia Fleury es Doutora en Ciencia Política, docente e investigadora de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas. ([www.ebape.fgv.br/pp/peep](http://www.ebape.fgv.br/pp/peep))  
Membro del Consejo del Desarrollo Económico y Social creado en el Gobierno Lula. ([www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br))

Praia de Botafogo, 190 sala 1307.  
22253-900 Rio de Janeiro RJ Brasil  
Tel: (55 -21) 2559-5783  
Fax: (55 -21) 2559-5710  
E-mail: [sfleury@fgv.br](mailto:sfleury@fgv.br)