

INTRODUCCIÓN

Ramon Canal

A diferencia de los anteriores, el quinto y último bloque de la obra no habla de políticas sustantivas, sino que se centra en el propio sistema operativo de las administraciones. La crisis y las consiguientes caídas en la capacidad de gasto público han situado en la agenda política un debate que en otros países de nuestro entorno está vivo desde hace bastantes años.

El marco legal que regula el gobierno local en España sigue dando un peso preeminente a la lógica burocrática, basada en el ideal de una maquinaria administrativa meritocrática, imparcial y eficaz, dirigida por una élite política que es refrendada cada cuatro años en las urnas; una maquinaria fuertemente jerarquizada, dividida sectorialmente y a menudo desconfiada del contacto con los ciudadanos, más allá de su mera condición de contribuyentes y usuarios de los servicios públicos. Lo paradójico de todo esto es que seguimos aferrados en lo básico a un ideal de administración que ha quedado desfigurado por las cada vez más frecuentes, y por lo general ilegítimas, ingerencias de los partidos políticos en la estructura administrativa.

Por otra parte, el hecho de gozar de autonomía organizativa también ha permitido a los gobiernos locales ir ensayando fórmulas de innovación en la gestión. Se ha hecho, ciertamente, de forma selectiva y con resultados bastante desiguales. Pero en todo caso las prácticas han ido dejando un poso de experiencia y un repertorio de casos que ofrecen una base para el aprendizaje.

Las aportaciones reunidas en estas páginas, partiendo de las insuficiencias del modelo burocrático, profundizan en el enfoque

relacional de la gestión pública (Alguacil, 2012). A diferencia de la Nueva Gestión Pública, que toma el mercado como referencia para la mejora de la administración, la administración relacional busca mejorar la acción de los poderes públicos mediante el establecimiento de redes de gobernanza que incluyan a todos los actores relevantes (Brugué, Gomà y Subirats, 2005); entendiendo como tales a los que tienen un interés legítimo, y no solo a los más poderosos. El trabajo en red tiene sentido tanto a nivel interno de una administración como, especialmente, en las relaciones entre agentes públicos y privados. Pero es importante subrayar que no hablamos de un enfoque neutro o puramente instrumental, sino de algo que implica un compromiso con una visión de la administración pública menos jerárquica, más abierta a la participación y a una distribución real del poder de decisión. De otro modo las redes de gobernanza pueden acabar en simples coartadas al servicio de estructuras de poder blindadas y excluyentes (Davies, 2012).

En todo caso el cuestionamiento del modelo burocrático y la mayor flexibilidad y apertura prometidas por el modelo relacional abren un horizonte esperanzador para la creatividad y el espíritu emprendedor en las organizaciones públicas. Pero el camino no va a ser nada fácil, pues como veremos la estructura y las normas de la organización, especialmente las no escritas, imponen limitaciones sobre todo aquello que sea nuevo.

Partal, Fina, Subirats y Barbieri inician el bloque abordando el fenómeno de las *redes culturales*, una forma de organización que puede ayudar a los actores de la cultura, instituciones y entidades sociales, a canalizar de forma efectiva necesidades expresivas y sensibilidades estéticas.

En el ámbito específico de la cultura las redes permiten mejorar la circulación de la información y el conocimiento—incluyendo las propuestas de nuevos proyectos—, abrir más puertas a la promoción de proyectos innovadores, aumentar las oportunidades para el intercambio, la promoción y el reciclaje profesional y, finalmente, disponer de más opciones para la obtención de recursos.

La hipótesis inicial es contrastada mediante el estudio de tres casos concretos, la Red Transversal, la Red Artibarrí y la European Network of Cultural Centres, de los cuales se analizan orígenes, características y retos de futuro. Las dimensiones clave del análisis

son, en primer lugar, la complementariedad de estas redes con las instituciones tradicionales consolidadas en el Estado, el mercado y la sociedad civil; en segundo lugar, su capacidad de promoción de la creatividad; finalmente, la relación que se llega a establecer entre una red cultural y el espacio urbano en que se inserta, al cual puede aportar nuevas vías de desarrollo económico y social a través de la cultura.

Las redes no solo se constituyen para articular las relaciones entre organizaciones, sino también para mejorar el funcionamiento interno de las mismas. Según Cruells y Alfama las aproximaciones interdepartamentales e integrales a la intervención pública nacen para ofrecer respuestas a dos retos que la organización administrativa burocrática, basada en división vertical por sectores, no es capaz de resolver. Por un lado, la aparición de problemas que desbordan los límites competenciales de las unidades sectoriales; por otro, la necesidad de disponer de una visión integral e integradora de determinados segmentos de población.

Las autoras centran su atención en el concepto de transversalidad aplicado a las políticas de igualdad de género. No es una elección casual, pues es justamente en este campo donde, a principios de los años noventa del siglo XX, adquiere carta de naturaleza. El enfoque de la transversalidad de género parte de la necesidad de superar las políticas de igualdad centradas en la compensación de los *efectos* de la desigualdad, para avanzar hacia un modelo que transforme las prácticas —públicas y privadas— productoras de desigualdad. Para ello es necesario poder incidir en el conjunto de las políticas públicas desde criterios compartidos.

El análisis se basa en un trabajo realizado para el Ayuntamiento de Barcelona, cuyo objetivo era diagnosticar el grado de inclusión del principio de igualdad de género en el conjunto de la administración. Para ello se utiliza un modelo analítico basado en una treintena de elementos considerados como *palancas clave* para el despliegue de la transversalidad de género. Se constata que queda mucho camino por recorrer, y que la aplicación de políticas transversales requiere cambios sustanciales, que van desde la formación y concienciación de las personas que ocupan los puestos clave de las administraciones, al desarrollo de herramientas analíticas, la creación de mecanismos de cooperación horizontal y la apertura del abanico de actores participantes.

La intención del capítulo firmado por Brugué, Biosca y Vílchez es aportar conocimiento sobre una dimensión hasta el momento poco explorada de la democracia local en nuestro país. Si bien la relación entre democracia, participación y municipios ha sido un fructífero campo de investigación durante los últimos años, esta se ha centrado sobre todo en el estudio de las ciudades, obviando que la realidad municipal se basa en el micromunicipalismo: Un 70% de los 946 municipios catalanes tienen menos de 2.500 habitantes. El estudio se basó finalmente en una muestra de 10 municipios de menos de 2.000 habitantes, todos ellos de la provincia de Barcelona y elegidos a través de una estratificación en función de cuatro variables: número de habitantes, situación territorial, características socioeconómicas y partido o partidos políticos en el gobierno.

Los datos recogidos permitieron constatar que, en cuanto a contexto sociodemográfico, los municipios analizados comparten muchas cosas. Tras haber experimentado un intenso proceso de urbanización del espacio rural y de crecimiento demográfico por la vía de la inmigración, los pueblos han incorporado dinámicas consideradas como más propias de los espacios metropolitanos —incluido el debilitamiento de las redes sociales y las dinámicas participativas— y se muestran más bien desconcertados ante los retos sociales y económicos del futuro. En cuanto a las variables políticas, los municipios pequeños se caracterizan por un menor pluralismo, una mayor presencia de gobiernos monocolors y una mayor estabilidad. La proximidad no parece haber favorecido una democracia más participativa, sino más bien lo contrario. Los ayuntamientos y sus gobernantes, desbordados ante las dificultades de lo cotidiano, muestran poco interés en este campo y creen que los contactos informales ya les aportan suficiente información. Entre los potenciales participantes —la ciudadanía—, reina la desconfianza y el desencanto respecto a los asuntos públicos.

Ante un diagnóstico tan negativo, los autores formulan propuestas que van más allá de los mecanismos de la participación ciudadana y se inscriben en la necesidad de reconstruir la política democrática local; empezando por enterrar un mito, el de la comunidad armónica y participativa, que no puede generar otra cosa que frustración. Las líneas de un cambio que se anticipa lento pero posible pasan por pensar el municipio entre todos, creerse y entender la democracia,

aportar a la política pedagogía y comunicación, fortalecer los liderazgos vecinales, asumir cierto grado de formalidad (protocolos de toma de decisiones) y, en definitiva, establecer un nuevo pacto entre gobernantes y gobernados, capaz de superar la situación de bloqueo y apatía en la que están instalados demasiados pequeños, y no tan pequeños, municipios.

El bloque lo cierran Fuster y Subirats con un capítulo que quiere contribuir a la comprensión de como las Tecnologías de la Información y la Comunicación están cambiando estructuralmente las formas de articulación de los espacios sociales y los equilibrios de poder entre las esferas del Estado, el mercado y la sociedad civil.

Al reducir los costes de la acción colectiva —especialmente aquellos derivados de identificar y agregar a individuos con intereses comunes— Internet está favoreciendo una mayor efervescencia de la cooperación social, a la vez que formas de organización más espontáneas, flexibles, horizontales. Más aún: de una base centrada en el opinar/deliberar se pasa a otra más dirigida y propicia al hacer/implementar. Al ganar espacio de gestión y producción de recursos públicos, el tercer sector empieza a romper y superar la clásica dicotomía Estado-Mercado.

Partiendo de este marco teórico el capítulo analiza los casos del 15M y el movimiento de cultura libre, para indagar en que medida este cambio de época está modificando la producción de políticas públicas locales. Ambos casos sugieren que las instituciones políticas podrían dejar de ser el centro de decisión e implementación de la agenda pública para dar paso a los *Commons*, entendidos como la *multiplicidad de comunidades e iniciativas que, desde la cooperación social y la autonomía personal producen bienes y recursos públicos para garantizar la cobertura de las necesidades básicas y unas buenas condiciones de vida en común*. Subyace aquí una idea de democracia, la democracia de lo común, que va más allá de lo estrictamente político, pues es también económica y social. Y precisa de una ciudadanía que, desde las diversas esferas de la sociedad, se comprometa activamente con la producción y la protección de lo común.