



Tesis de Maestría

La implementación de articulaciones interorganizacionales en el
ámbito local. El caso de las Unidades de Gestión Local en el
municipio de Florencio Varela, Argentina

María Claudia Durigo

Dirección: Dr. Sergio Raúl Ilari

Abril de 2013

Agradecimientos

Al Ministerio de Educación de la Nación Argentina el cual financió mediante la Beca PROFOR, parte de esta Maestría.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencia Sociales, sede Argentina, por brindarme la oportunidad de desarrollar las capacidades y competencias que me permitieron realizar este trabajo.

A mi director, Sergio Ilari, por sus valiosas observaciones, su disponibilidad, orientación y estímulo que han sido pilares en los que he apoyado mi trabajo.

A mi familia por su constante aliento y por su apoyo incondicional a lo largo de esta tesis.

A mis amigos de toda la vida, por el respaldo para llevar adelante este desafío y por aceptar mis largos períodos de ausencia.

Al Intendente del Partido de Florencio Varela, por haber facilitado el acceso sin restricción a las diversas áreas del gobierno local.

A los funcionarios del gobierno municipal por su disponibilidad y apertura para acceder a las entrevistas y suministrar información.

A los representantes de las organizaciones sociales del distrito por obsequiarme su tiempo, facilitarme la información necesaria y, principalmente, por su interés en este trabajo

A todos aquellos que de una u otra forma me apoyaron y cuya colaboración hizo posible la investigación que sostiene esta tesis.

Resumen

Esta investigación constituye un estudio de la gestión de los procesos de coordinación lateral. Incorpora la contribución de diferentes perspectivas teóricas desde donde se pueden abordar los procesos de implementación de coordinaciones horizontales y de asociación entre el estado y la sociedad civil. El objetivo es analizar cómo se desarrolla la implementación de coordinaciones interorganizacionales y qué condiciones inciden en la ejecución y sustentabilidad de estos procesos. Se optó por llevar a cabo una investigación de carácter cualitativo, de estudio de caso instrumental.

El análisis muestra la complejidad que adquiere la etapa de implementación en la gestión de programas participativos y la necesidad de llevar adelante estos procesos de manera estratégica. Revela la incidencia de condicionamientos técnicos, políticos y socioculturales que interactúan favoreciendo u obstaculizando la gestión. Presenta los grados de coordinación horizontal, los diversos mecanismos de enlace, examina los actores del proceso y explica los efectos que puede provocar la ejecución de programas asociativos. Finalmente sostiene que no existe un modelo de coordinación ideal es preciso realizar ajustes y aprovechar al máximo los aportes de la comunidad. Destaca la necesidad de desarrollar las capacidades organizativas, técnico-gerenciales, políticas y sociales indispensables para asegurar el buen desempeño y la sustentabilidad del proceso.

Índice

Agradecimientos

Resumen

Introducción

1

1. La Relación Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil

4

1.1 La tensión entre representación y participación

4

1.2 La transformación de la relación Estado- sociedad y las nuevas perspectivas en las formas de intervención pública

14

1.3 La articulación interorganizacional en el ámbito local

28

2. La complejidad de la implementación interorganizacional

40

3. Los procesos de coordinación interorganizacional

56

3.1 Los niveles de coordinación interorganizacional y los mecanismos de enlace

66

3.2 Los actores del proceso de coordinación interorganizacional

78

3.3 Los condicionantes técnicos, políticos y socioculturales de los procesos de coordinación

81

4. Descripción del caso

90

4.1 La creación y la difusión de la propuesta

90

4.2 La implementación

96

4.2.1 La conformación de las Unidades de Gestión

97

4.2.2 El funcionamiento de las Unidades de Gestión

102

4.2.3 La incorporación de nuevos temas a la gestión del programa

112

4.3 El fortalecimiento y la consolidación del programa

115

5. Análisis de la experiencia seleccionada

125

5.1 La estructuración de la articulación

125

5.2 La complejidad en la implementación de las acciones

133

5.3 La coordinación del trabajo, grados y dispositivos de enlace utilizados

143

5.3.1 Los efectos del proceso y sus participantes

149

5.4 La incidencia de los factores políticos, socioculturales y técnicos

155

6. A modo de conclusiones

162

7. Referencias Bibliográficas

178

Anexo:

187

Estructura narrativa utilizada

188

Introducción

Desde el último cuarto del siglo, al igual que en varios países de la región, se produjeron modificaciones en el escenario argentino. Diversos y sucesivos hechos acompañaron esa transformación, el advenimiento de un período de estabilidad democrática, la crisis del Estado de Bienestar, la emergencia de un Estado Postsocial, la aceleración del fenómeno de la globalización y una sustantiva reforma de Estado. El modo de gobernar experimentó cambios y se originaron profundas transformaciones en la relación entre la sociedad civil y el Estado. Desde los nuevos procesos de gestión pública, se intentó recobrar la importancia de la sociedad civil organizada en el diseño e implementación de las políticas. Puesto que las cuestiones sociales suelen ser complejas y los problemas públicos multidimensionales, se requiere de abordajes integrales y perspectivas multidisciplinarias para su intervención. Atendiendo a la necesidad de promover intervenciones de forma interrelacionada, se puso en duda los modelos administrativo tradicional y el neopatrimonial, ambos poco proclives a la cooperación y a la coordinación horizontal. Resultó necesario entonces, construir mecanismos que permitan establecer la institucionalización de espacios que conjuguen actores guiados por objetivos estratégicos compartidos, dotados de rápida capacidad de respuesta.

Bajo esta concepción, los gobiernos locales fueron desarrollando acciones puntuales e innovadoras que en mayor o menor medida modificaron las características de la modalidad de intervención. Entre ellas, las experiencias de articulación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Pero la complejidad propia de los espacios de coordinación horizontal hace que su puesta en práctica represente un momento difícil para los participantes. Los procesos de implementación de políticas son generalmente de carácter complejo, dado el sinnúmero de factores que inciden en su puesta en práctica, pero el grado de incertidumbre parece

incrementarse cuando esa política y ese proceso se desarrollan en forma horizontalmente articulada.

Si bien la cuestión de la coordinación ha sido abordada académicamente desde distintas disciplinas, nuestra intención en este trabajo es focalizar específicamente en los procesos de coordinación interorganizacional e intentar aportar al análisis del desarrollo de los mecanismos implicados en la implementación de articulaciones horizontales dentro del ámbito local. Con el objetivo de contribuir al análisis de estos procesos, nuestros principales interrogantes son ¿Cómo se desarrolla la implementación de coordinaciones interorganizacionales en el ámbito local? ¿Qué condiciones inciden en la implementación y sustentabilidad de estos complejos procesos?.

Nuestro trabajo se sitúa en el ámbito local, para ello hemos seleccionado un programa implementado en el Partido de Florencio Varela mediante el cual se establece una relación entre la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad perteneciente al Gobierno Municipal y las Asociaciones Barriales a través de la creación de las Unidades de Gestión Local (UGL). Desde la Administración local, se crea esta estrategia de participación, invitando a las entidades de Bien Público de Florencio Varela que cuenten con reconocimiento municipal a conformar las denominadas Unidades de Gestión Local. Se trata de una modalidad de intervención que promueve el trabajo asociativo y constituye un caso de articulación horizontal entre organizaciones. Dado que el programa comenzó en junio de 2001 y continúa en vigencia, nos preguntamos ¿por qué logró sustentabilidad?.

En términos metodológicos seguimos la línea de trabajo de Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar (2004) quienes abordan una estrategia para el análisis de los procesos de gestión social, considerando esencial el trabajo con casos instrumentales. La estrategia seleccionada para el desarrollo de esta investigación es el estudio de caso. Se trata de una búsqueda exploratoria de información cualitativa respecto de los procesos de implementación de los programas que

articulan al gobierno local con las organizaciones de la sociedad civil. El foco de análisis estará centrado en la relación entre el gobierno local y las organizaciones sociales a través de las Unidades de Gestión Local (UGL). Utilizaremos datos primarios y fuentes secundarias. Para acceder a los primeros, desarrollamos entrevistas semiestructuradas con el objeto de visualizar cómo interpretan los actores los procesos de implementación de la relación en la que se encuentran inmersos. Puesto que los procesos de gestión pública son particularmente controversiales, se buscará una adecuada triangulación entre los diferentes puntos de vista. A su vez, analizaremos la información documentada existente (decretos, estatutos, convenios de colaboración y reglamentos de funcionamiento interno) junto con estudios realizados anteriormente.

Nuestro trabajo comienza desarrollando la relación entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil, nos referimos concretamente al entramado estratégico en el cual la política se aplica, expondremos luego las transformaciones que se fueron desplegando en la relación entre estas dos esferas y los consiguientes cambios implementados en las formas de intervención pública. A su vez, presentaremos los aportes teóricos desarrollados en la temática, la complejidad de los procesos de implementación interorganizacional, así como, los efectos mediatos e inmediatos que se producen al coordinar programas, los grados posibles de coordinación horizontal y los mecanismos para su funcionamiento. Veremos también, la conjunción de factores políticos, técnicos y socioculturales que pueden incidir en la implementación y sustentabilidad de los procesos de coordinación horizontal. Pasaremos luego a la presentación y análisis del caso seleccionado, para finalizar con las conclusiones que se desprendan del análisis del mismo.

1. La relación Estado- Organizaciones de la Sociedad Civil

En este capítulo presentaremos los cambios operados en los últimos años en la relación entre el Estado y la sociedad civil, producto de las modificaciones ocurridas en el escenario argentino. Iniciaremos exponiendo la tensión entre dos conceptos que se combinan en los diseños institucionales como formas a través de las cuales los ciudadanos intentan intervenir en la toma de decisiones de las cuestiones públicas: la representación y la participación. Posteriormente, veremos el complejo relacional que se genera a partir de la mayor incorporación ciudadana en la ejecución de proyectos promovidos por el Estado y las consiguientes innovaciones que esto produce en el modo de asumir y gestionar lo público. Finalmente, nos detendremos en la articulación interorganizacional Estado –Sociedad Civil, como una de las nuevas formas de intervención colaborativa implementadas en el ámbito local.

1.1 La tensión entre representación y participación¹

En los albores del siglo XXI casi la totalidad de los países de Latinoamérica presentan democracias, al menos en lo que hace a los mínimos procedimentales². Si bien los problemas de institucionalidad de los regímenes políticos de la región no derivan únicamente del nivel de participación efectiva de la ciudadanía en los sistemas de toma de decisión y control de las políticas públicas fundamentales, éste no deja de ser un componente importante. Para el caso, los procesos de descentralización territorial e incorporación de actores de la sociedad civil a diferentes niveles de toma de decisiones de las políticas de Estado han sido vistos como intentos de mejorar el componente democrático de la aplicación de políticas públicas.

¹ De acuerdo a Abal Medina (2004b) *la participación política* es el acto de tomar parte en la formulación, aprobación o aplicación de medidas de política pública. *La representación política* es hacer presente a otro en un ámbito político en el que literalmente no está.

² Al respecto Lechner (1995:175) advierte, “es bastante diferente tener democracia a tener políticas democráticas”.

Ahora bien, Matías Landau (2009)³ en su análisis acerca del desarrollo del concepto de autoridad estatal, señala que en la noción de autoridad se encuentran presentes dos dimensiones, la de reconocimiento y la de participación, en tanto que la conformación de una autoridad supone la participación tanto del que ejerce como del que reconoce esa autoridad. Desde esta perspectiva, la constitución de la autoridad estatal se edifica sobre la base de dos dimensiones, la representativa y la gubernamental. En la primera, la autoridad estatal opera como articuladora de una variedad de demandas que conduce por canales institucionales. En este punto, se erige como la representante del interés común. En la segunda, la autoridad estatal desempeña una diversidad de gestiones de gobierno a partir de una racionalidad política específica. En este caso, su relación sobre el gobernado se basa en la puesta en práctica de un conocimiento específico. La permanente estatización de las autoridades representativas y gubernamentales y el desarrollo creciente de la autoridad estatal fueron durante dos siglos los ejes en los que se basó la estrategia de resolución de la cuestión de la ciudadanía.

A partir de la década de 1970, una multiplicidad de discursos embisten contra los fundamentos tanto de la autoridad representativa como de la gubernamental. La autoridad estatal comienza a ser doblemente cuestionada: por un lado, ya no representa a los ciudadanos y, por otro, no es eficiente en la resolución de los problemas de gobierno. De la primera crítica, se desprenden los discursos que analizan la crisis de representación. Varios autores han analizado el proceso político e histórico a raíz del cual se constituyó la crisis de representación que azotó a la dimensión representativa de la autoridad estatal en los últimos años, Pucciarelli (2002), Sidicaro (2003) Abal Medina (2004a) entre otros. De la segunda crítica, devienen los discursos que focalizan en la crisis de gobernabilidad.

³ EL autor analiza tres programas sustentados en la participación promovida por el Estado en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A su vez, la contra cara de este proceso se manifiesta en la reconfiguración del concepto de ciudadanía, el modo en que ésta comienza a ser pensada da paso a una construcción de ciudadanía “responsable” y “participativa”. Es en este punto en el que se evidencia un corte respecto del modo en que se resolvía la cuestión ciudadana, se asumirá que, para generar mayor gobernabilidad se deben modificar los patrones de autoridad, el accionar de la autoridad estatal pasa de ser concebido como parte esencial de la resolución de la cuestión de ciudadanía, a ser pensado como una cuestión a resolver. El proceso iniciado en este período culminará con la transformación de la autoridad estatal y la emergencia de una estrategia de ciudadanía en la que las problemáticas de la participación ciudadana y de la descentralización tendrán un rol preponderante. La naturaleza de la autoridad estatal resultará profundamente modificada y desembocará en los consecuentes procesos de privatización, desregulación y promoción de las organizaciones de la sociedad civil. La descentralización y la participación se asociarán con la búsqueda de eficiencia y transparencia en las formas de gestión sustentadas en el acercamiento entre representantes y representados.

Para mediados de 1980, con el advenimiento de la democracia en Latinoamérica, resurge la idea de promover un ciudadano más participativo⁴. Pero es a mediados de los años 90 cuando, en respuesta a lo considerado una excesiva dependencia estatal⁵, se multiplican los discursos que fomentan generar una sociedad civil más activa⁶. Se promueven entonces, estilos de participación

⁴Específicamente para el caso Argentino la idea de participación no es nueva, con diferentes características, había sido promovida durante el peronismo en los años 40 y, posteriormente, durante la década del 70 en la que resurge mediante diversos discursos de participación y militancia. A partir de 1976, este último escenario cambia drásticamente con la irrupción de un régimen militar que rechaza profundamente la idea de participación y organización popular. Hecho que comienza a revertirse con la llegada de la democracia en 1983.

⁵ En América Latina en general y en Argentina en particular, el Estado ha sido históricamente fuerte e intervencionista y la sociedad civil, por el contrario, se ha caracterizado por ser débil, con escasa capacidad de presión sobre las autoridades. Con la excepción del sindicalismo en el campo de la salud a través de las obras sociales.

⁶ A partir de los años 90 la acción política entendida como un proceso de aprendizaje social, pasa de desenvolverse en la órbita del Estado, por medio de ajustes a la política estatal (primer nivel de cambios) o de la modificación de sus instrumentos para atravesar los obstáculos dentro del modelo establecido (segundo nivel de cambios), a un tercer

ciudadana que intenten viabilizar prácticas que requieran una elevada interacción entre las organizaciones sociales y los funcionarios públicos, entendiéndose por prácticas de participación ciudadana⁷ al conjunto específico de actividades, procesos e ideas que permitan a los ciudadanos tomar parte e influir en la toma de decisiones de política que los afecten directamente (Cortázar y Lecaros, 2003). Tal como señalan Edgerton; Mc Clean, *et al* (2000), se trata de un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas, los recursos y las decisiones. A su vez, los organismos internacionales y las teorías del buen gobierno que, posteriormente darán lugar al desarrollo del concepto de *governance* urbana (Brugue, Gomá y Subirats, 2002) sugieren un nuevo modo de vinculación entre las autoridades estatales y los ciudadanos, basada en la lógica de la cooperación mutua. Para entonces, al igual que en otras partes del mundo fueron consolidándose en casi todos los países de América Latina una gran variedad de organizaciones no estatales, propias de la llamada Sociedad Civil⁸.

En tanto los organismos multilaterales de crédito, junto con las agencias internacionales comienzan a condicionar al Estado, éste empieza a perder la exclusividad en la toma de decisiones y entra en crisis el modelo de centralidad estatal, por lo que se transfiere una parte de las decisiones a una especie de estado paralelo (De Piero, 2005b). Es así que se instala como tendencia una modalidad diferente de gestión estatal de lo público, la actividad estatal tiende a la descentralización, la horizontalización y la negociación incluso con los actores de la sociedad

nivel de cambios, que involucra los objetivos de las políticas estatales y con ellos la crisis del paradigma dominante, lo que incluye en el proceso de aprendizaje a la sociedad y su relación con el Estado.

⁷ La participación ciudadana según Bracho (2001:6) “es un derecho enraizado en la propia noción de soberanía popular y constituye un instrumento fundamental para mejorar la capacidad de gobierno, es decir, además de ser un derecho, es un instrumento de optimización de la gestión pública. Todo ello es posible a través del desarrollo de una nueva lógica que privilegie las asociaciones u organizaciones estratégicas, entre los actores interesados en la buena marcha de los asuntos públicos”.

⁸ Cabe recordar que, si bien el uso de éste término se ha popularizado en los últimos tiempos, el concepto de sociedad civil no es nuevo ni surge en la década del 90 cuando los organismos internacionales lo comienzan a incluir en sus agendas y en sus estructuras burocráticas con unidades específicas, e incluso a incorporarlo como condicionalidad de financiamiento.

civil frente a la centralización, la imposición y la jerarquía (Parmigani de Barbará, 2002). En la literatura sobre gerencia social la participación es un valor constante, se la incorpora a través de diversos mecanismos en las diferentes etapas como instrumento central para institucionalizar y consolidar patrones democráticos de comportamiento y de ejercicio del poder, asociándola a la transparencia de la gestión, a la activación de la sociedad civil y al reconocimiento de los derechos ciudadanos.

La participación ciudadana comienza a ser vista como un modo de generar una deliberación pública fundada en la aceptación del pluralismo ideológico, será pensada como una estrategia superadora de resolver la cuestión ciudadana (Ziccardi, 2004). La noción de participación se construye entonces, por oposición a otras dos formas de participación: la política y la comunitaria. Por un lado, surge como una participación a-política, que fomenta el bien común y no la pugna por intereses sectoriales. Más específicamente, a través de la constitución de actores sociales que se incorporan como miembros plenos a la construcción de redes transversales que, con diversas identidades de clase, convergen en la reivindicación de las más variadas cuestiones. Por otro, se diferencia de la participación comunitaria en tanto no se asocia a un modelo de autogestión local donde los actores tienen relaciones puntuales con los agentes estatales, sino que, esta sustentada en la construcción de un espacio de interacción permanente y habitual entre agentes estatales y participantes.

Con la idea de reflexionar acerca de las nuevas modalidades de relación que se basan en la participación promovida por el Estado, Landau desarrolla una categoría analítica denominada desmitificación del gobierno. Pero, ¿cuál es el mito sobre el gobierno que las autoridades quieren desmitificar? Se pregunta el autor, su respuesta esta asociada al mito del distanciamiento (Aboy,

2001)⁹, idea según la cual la ineficiencia del Estado puede ser explicada por la distancia creciente de las autoridades respecto de los ciudadanos¹⁰. El denominado mito del distanciamiento, continúa el autor, no es otra cosa que la crisis de un modelo de reconocimiento mutuo entre las autoridades representativas tradicionales y sus representados¹¹. Así como, un cuestionamiento de la representatividad de la institución como tal, elemento que obstaculiza la posibilidad de que ésta, en términos de Bourdieu (1981), transfiera su capital al ocupante provisorio.

Tomado desde esta perspectiva, la desconfianza ocupa un lugar preponderante como origen y sostén del vínculo entre autoridades estatales y participantes. Puesto que en el origen de las nuevas iniciativas participativas puede ubicarse una racionalidad política que surge del diagnóstico de la crisis de la autoridad estatal en sus dos dimensiones. De acuerdo a Frederic, (2004:39-40) desde la década de 1990, crece en forma sostenida el discurso que plantea a los políticos como sujetos guiados únicamente por una racionalidad instrumental despojados de valores y estándares morales. “Incluso la misma visión alimenta esas perspectivas que, desde las ciencias políticas, impulsan los controles de la ciudadanía sobre los políticos a través del concepto de accountability social”. Se construye así, la idea de que los ciudadanos deben ser emponderados¹² para controlar y colaborar con las autoridades. Dado que esta imagen se encuentra en consonancia con lo que se ha dado en denominar el mito del distanciamiento, si se

⁹ Aboy Carlés, establece la noción de distanciamiento para analizar en forma crítica el modo de concebir la relación de representación.

¹⁰ Para ampliar información acerca de la relación entre eficiencia y participación puede consultarse: Amaral y Stokes (2005): *Democracia local: clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Untref, Buenos Aires; Bresser Pereira, L y Cunill Grau, N (1998): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós, Buenos Aires; Raboy, J y Menéndez, M (2004): *Descentralizar en Argentina. Achicando la brecha entre los dirigentes y la sociedad*. Ediciones Trabajando, Buenos Aires.

¹¹ Para el caso argentino, el concepto de “crisis” puede ser cuestionado, dado que es difícil encontrar en la historia del país un buen sistema de representación.

¹² Los términos *empoderar* o *empoderamiento* corresponden al término inglés *empowerment*, que significa dar poder o autoridad. Hace referencia a las acciones llevadas adelante para que aquellos que no tienen poder se apropien de herramientas y estrategias que les permitan acceder a él y acumularlo.

acepta que este mito esta en el origen de la participación impulsada por el Estado, la desconfianza constituiría el supuesto sobre el que se construyen éstas iniciativas.

La búsqueda que subyace al proceso de participación promovida por el Estado podría ser entonces, la construcción de una nueva modalidad de articulación entre autoridades estatales y ciudadanos, que permita reconstruir el vínculo representativo que une a ambos. A su vez, dicho objetivo habría permitido el reconocimiento de la importancia del ámbito local en la restitución del mencionado vínculo. Si en el caso de la dimensión gubernamental de la autoridad puede pensarse que la proximidad entre representantes y representados contribuye a establecer una gestión más eficiente, en la dimensión representativa, puede asumirse que una mayor cercanía entre ambos polos logrará recuperar el vínculo representativo. Resulta pertinente recordar aquí, como la crisis multidimensional que afectó a la Argentina en el año 2001¹³ marca un importante punto de inflexión en la relación Estado- Sociedad civil, pues entra en profundo conflicto la legitimidad de la representación y de las políticas públicas. Surge con fuerza la convicción de que se debía pensar con urgencia el nuevo contexto en el que se relacionaban estas dos esferas.

No obstante, en su análisis Lanau nos advierte acerca de la dificultad de estos procesos. La inclusión de la participación, señala, construye un espacio en el que surge un nuevo tipo de representación a la que denomina “representación participativa”, encarnada en los representantes elegidos según los procesos establecidos por los programas promovidos por el Estado, los cuales, suelen enfrentarse con la “representación institucional” que detentan los funcionarios. Para salir de esta tensión se pone en marcha lo que el autor denomina un “juego de doble reconocimiento”,

¹³ Al respecto, el Secretario General de la CEPAL, Sr. José Antonio Ocampo expresa “Ésta es una crisis sin precedentes, no hay nadie que conozca exactamente cuál es la ruta de salida para Argentina” (citado en García Delgado, 2003: *El Estado Nación y la crisis del modelo*. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires). Frente a la magnitud de la crisis y, en medio de una fuerte pérdida de credibilidad, la sociedad Argentina al unísono cuestionaba en forma recurrente tanto a las instituciones políticas y económicas como judiciales con una consigna que dejaba en claro la legitimidad vigente “que se vayan todos”.

en el que las autoridades estatales dotan de autoridad a determinados grupos o sujetos y, éstos a su vez, para sostener el reconocimiento aceptan a la autoridad estatal que los inviste de poder.

Sin embargo, éste nodo de líderes visibles muy poco puede lograr si no moviliza otras formas de participación y si no logra comunicarse con el resto de la comunidad, haciéndola partícipe de la información que poseen, de las decisiones que se han tomado, de las acciones que se llevarán a cabo con su ayuda y de la reflexión que este proceso debe provocar en la sociedad. Pero para que exista participación efectiva en los programas públicos, según Irarrazaval (2005), deben concurrir al menos tres elementos; debe existir una oferta participativa, la comunidad debe tener interés en hacer uso de esa oferta, y a su vez, ésta debe conducir a algo relevante para la vida de los participantes.

El Estado, afirma Martínez Nogueira (2001) es el depositario y representante de todos los valores universales asociados con la noción de esfera pública donde se manifiestan necesidades, se expresan demandas, se produce la construcción social de las instituciones y se delibera sobre el alcance y las modalidades de relaciones permisibles, legítimas y eficaces entre el Estado, las Organizaciones de la Sociedad Civil y el mercado. Pero si las organizaciones sociales son propias de la sociedad civil ¿de qué hablamos cuando hablamos de sociedad civil?. Si bien el término es como muchos conceptos de connotaciones diferentes y carácter polémico podemos decir que, de acuerdo a López Calera (1992) la sociedad civil es la esfera históricamente conformada de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, su autonomía y competición mutua en la persecución de intereses privados quedan garantizadas por una institución pública, llamada Estado. Aunque es privada en sus orígenes, los intereses y derechos colectivos se realizan en el ámbito político y público. Para Martínez Nogueira (2001) se trata de un espacio inserto entre el Estado y el individuo en el que se realiza la sociabilidad, se protegen los derechos y se ejerce el control social sobre la discrecionalidad de un Estado al que en este campo sólo le corresponde el

respeto a la libertad de asociación y a las iniciativas sociales. Por su parte Cohen y Arato (1997) definen a la sociedad civil como la esfera de interacción social situada entre la economía y el Estado, compuesta sobre todo por el círculo íntimo, el campo de las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil “significa la construcción de instancias colectivas de representación tanto social como política, de profundización de la ciudadanía y, también, de la generación de lazos comunitarios. No excluye el énfasis transformador de la sociedad y de las relaciones de poder en su conjunto” (De Piero 2005a:36)

Entonces ¿dónde se encuentra la sociedad civil?, según Wolfe (1998), se halla en comunidades, familias, redes de amistad, conexiones solidarias en lugares de trabajo, voluntarismo, movimientos y grupos espontáneos. Pero se expresa en la intencionalidad ética y la responsabilidad social de sus resultados a través de la acción de sus organizaciones, entendidas principalmente como el conjunto de asociaciones voluntarias que trabajan para el bien público. Las diferencias en la densidad de dichas organizaciones varían ofreciendo diferentes niveles de oportunidades regionalmente y de posibilidades de organización, expresión y manifestación de los intereses de los individuos por lo que se puede decir que tanto social como territorialmente, la sociedad civil es desigual (Vargas Hernández, 2003). No obstante las diferencias en los niveles de organización, son las personas y sobretodo los vínculos los que sostienen y proveen de significado y sentido a esta variada y diversa institucionalidad (Rovere, 2002). El rico universo de las Organizaciones de la Sociedad Civil es amplio y heterogéneo, su categorización podría realizarse de múltiples maneras según sean los parámetros que se utilicen para su identificación. No es intención de este trabajo profundizar en esta cuestión, sino señalar que se trata de

organizaciones suficientemente heterogéneas cuya multiplicidad intereses y visión del mundo es amplia y variada¹⁴.

Pero más allá de sus diferencias, las organizaciones de la sociedad civil han ido incrementando su disposición a ser protagonistas en la solución de los problemas públicos. Se trata pues, de una multiplicidad de actores que, pese a sus racionalidades e intereses diferentes, convergen en la implementación de una acción común para dar respuesta a una necesidad priorizada de la comunidad (Tamargo, 2002). En la elaboración de programas sociales la comunidad puede ser la fuente más precisa de detección de las necesidades relevantes y de su jerarquización. Es quién más conocimiento tiene sobre sus déficit y la urgencia relativa de éstos. La participación es el núcleo del sistema de gestión de la política social ya que, no se visualizan soluciones y programas estáticos para los problemas sociales sino que se requiere de esquemas adaptativos que permitan innovar y adecuarse constantemente a la diversidad de situaciones emergentes (Kliksberg, 2006). A pesar de que es posible identificar diversos beneficios, una imagen idealizada esta presente en los discursos que fundamentan la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las instancias multiactorales creadas para la implementación de políticas públicas, como el reaseguro de transparencia que su presencia debiera aportar, entre ellos, la ruptura de los mecanismos clientelares del Estado. En este sentido, Repetto *et al* (2006:36) señalan que existe un consenso generalizado acerca de la deseabilidad de democratizar las políticas públicas en los Estados Latinoamericanos, pero muchas veces este consenso resulta ingenuo, cayéndose en lógicas participacionistas que son rápidamente cooptadas y controladas por grupos de poder.

Pero lo cierto es que estamos asistiendo a la transición de un nuevo tipo de relación entre gobernantes y gobernados, en el que los vecinos, las organizaciones sociales y las empresariales

¹⁴ Para un universo asociativo tan amplio puede resultar de utilidad la clasificación propuesta en el trabajo: PNUD-Representación en Argentina; BID – Representación en Argentina (1998): “El capital social. Hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina”. PNUD/BID, Buenos Aires.

reclaman tomar asiento en los espacios donde se negocian y toman las decisiones. Los planes participativos de nivel local y las prioridades establecidas colectivamente, permiten no sólo incorporar las preferencias ciudadanas a la gestión pública, sino ampliar la conciencia social de interdependencia, superar las intervenciones puntuales aisladas y ubicar los proyectos y demandas particulares en contextos más amplios (Velásquez; González, 2003). Filgueiras (2002) sostiene que la participación de los ciudadanos y vecinos en instancias coordinadas por el poder público, tiene fuertes repercusiones sobre el aparato administrativo, en la forma como los individuos y grupos pasan a hacer sus demandas al Estado y en la restricción de la acción de los políticos como mediadores.

En el mundo público no es sencillo ponerse de acuerdo acerca de cuáles problemas merecen o no una acción pública o de qué manera jerarquizarlos, resulta difícil señalar objetivamente qué bienes y servicios son más valiosos. Tanto los problemas como las políticas suelen ser el resultado de la deliberación y del acuerdo político, lo que involucra a ciudadanos, representantes y múltiples actores sociales y privados. En tal sentido, los programas y servicios se erigen para dar respuesta a demandas procesadas colectivamente por los ciudadanos a través del sistema político. A su vez, requieren de decisiones y recursos públicos que se encuentran bajo el control de políticos electos y autoridades ejecutivas que representan al conjunto de los ciudadanos (Cortazar, 2006).

1.2 La transformación en la relación Estado- sociedad y las nuevas perspectivas en las formas de intervención pública.

Los intensos cambios de tipo estructural que se fueron desarrollando, provocaron profundas reformulaciones en las bases del poder político y, en consecuencia, en el rol tradicional desplegado por el Estado hacia la sociedad. Los procesos vinculados a la globalización, la descentralización, la privatización, el pasaje hacia sociedades más complejas, el mayor número

de demandas ciudadanas por intervenir en las decisiones en un escenario marcado por la redefinición del espacio público y la importancia que asumen modalidades de intervención pública más efectivas y participativas plantean la necesidad de nuevos esquemas de articulación de las decisiones (Brugué, Gomá y Subirats, 2002; Subirats, 2003). En este contexto, las formas tradicionales de intervención gubernamental encuentran dificultades para desempeñarse del modo en que lo venían haciendo. Esto se traduce en la necesidad de un mayor grado de interacción y participación de los diversos actores en la implementación de las políticas públicas.

Pero la problemática de la fragmentación y de la debilidad institucional que afecta a los organismos que gestionan las políticas públicas en los países periféricos¹⁵ no sólo condiciona la aplicación de políticas articuladas horizontalmente¹⁶ sino también, es objeto de numerosos trabajos académicos. Para su explicación, es necesario tener en cuenta tanto la particular constitución de los Estados periféricos como las diferentes modalidades de gestión en función del régimen político. Al decir de José Luís Méndez¹⁷ “con frecuencia el Estado ha tenido que sustituir la legitimidad tradicional por una basada en el corporativismo, el clientelismo, el prebendalismo, el populismo.... Estas relaciones clientelísticas lo han hecho frecuentemente rehén de actores políticos nacionales, regionales o locales (los conocidos y largamente arraigados caciques...)”. En cuanto al papel de los regímenes políticos Oszlak (1980) destaca el cambio producido en las administraciones públicas latinoamericanas al modificarse el régimen político.

¹⁵ La periferia abarca “aquellas formaciones sociales en las que el capitalismose impone en forma históricamente secundaria a partir de la existencia del capitalismo como modo de producción dominante en los centros hegemónicos mundiales” (Evers, 1989:13)

¹⁶ Si las políticas deben estar “articuladas”, esto nos enfrenta al problema de que toda la administración pública fue pensada en términos de funciones, no en términos de problemas en que las causas son múltiples y complejas. Esto nos lleva a pensar que sólo se pueden enfrentar esos problemas con gobiernos que, a pesar de su carácter funcional, sean capaces de articularse alrededor de esos problemas. Hecho que requiere de una firme decisión política cuando el gobierno- o el Estado- se organiza sectorialmente, generando una práctica fragmentada bajo una cierta óptica de la política pública.

¹⁷ Doctor en Ciencias Jurídicas y Master en Ciencias Políticas de la Universidad de La Habana. Profesor e investigador, Diplomático y escritor.

En particular, en el marco de los regímenes democráticos liberales, donde las unidades estatales tienden a ganar mayor autonomía al reducirse el control y la coordinación vertical. En América Latina, “la burocracia ha sido percibida como un sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejada de los rasgos institucionales del modelo weberiano” (Echevarria, 2005: 1). La administración pública constituye una instancia en donde la interiorización del conflicto político- social se resuelve de manera selectiva a partir de actuaciones y omisiones que desde distintas instancias de gobierno “intentan gestionar simultáneamente múltiples conflictos, que generan actuaciones públicas con frecuencia contradictorias e incoherentes entre sí” (Caminal Badía 2002:453). Para el caso Argentino, varias prácticas se hallan inspiradas en códigos que no responden a la universalidad que pretenden las normas jurídicas, sino que se encuentran basadas en relaciones clientelísticas, de amistad o familiares (Isuani, 2002)

A su vez, el modelo de política clientelística condiciona la libertad de los actores y las organizaciones sociales (Martins, 2000; Manzanal, 2006), restringiendo la autonomía para gestionar su desarrollo de acuerdo a su identidad y cultura. Particularmente en tiempos de crisis, los más vulnerables suelen subordinarse a los actores sociales que tienen mayor cantidad de recursos económicos, dificultando el surgimiento de procesos de organización social que lo cuestionen. Por su parte, la sociología del desarrollo ha analizado el clientelismo como la manera en que las organizaciones comunitarias beneficiadas tanto por organizaciones gubernamentales como no gubernamentales se ven forzadas a adaptarse al discurso y a las prácticas técnico administrativas de los programas (Benencia y Flood , 2002).

Generalmente, el clientelismo es entendido como fenómeno y como práctica social y política en tanto intercambio de favores, bienes y servicios de parte de líderes partidarios por apoyo o lealtad política por parte de los ciudadanos. Trotta (2002) lo define como una relación social entre

quienes detentan el poder político desde una estructura burocrática partidaria o un organismo público hacia la ciudadanía. Se trata, señala Gordin (2006) de una relación de poder e intercambio asimétrica que envuelve una transacción particularista asociada con la distribución de bienes públicos, sea en forma de voto o alguna otra forma de apoyo político a cambio de recursos públicos. Respecto del concepto de poder al que Gordin alude, Tejera Gaona (1998: 150) sostiene que, “cuando hablamos de poder en el ámbito de la cultura política, hacemos referencia a aquellos procesos organizativos de las relaciones de producción, reproducción y consumo de los bienes (materiales o simbólicos) de una sociedad determinada, donde el poder delimita el cuándo, el cómo y el por qué se accede a cada una de dichas relaciones”. Sin embargo, para Crozier y Friedberg (1990) el poder es una relación de fuerzas de la cual uno puede sacar más ventajas que el otro, pero en la que, del mismo modo, el uno no está totalmente desvalido frente al otro.

Si bien en mayor o menor medida las áreas de gestión de políticas públicas en América Latina se han caracterizado por desenvolverse dentro de un modelo fragmentado de gestión en el que diferentes actores sociales, privados y estatales desarrollan sus actividades en marcos definidos más por la competitividad que por la articulación sistémica¹⁸. En el contexto global, “se van sustituyendo marcos jerárquicos y terrenos de juego preestablecidos por redes complejas y multidireccionales” (Subirats, 2002: 20). De a poco comienzan a institucionalizarse en la gestión pública, pautas de actuación colaborativa, a las que varios autores denominan “gobernanza”¹⁹

¹⁸ Ente otros Belmartino S (1995): “Evolución histórica del sector salud” *Cuadernos Médicos Sociales*. No 70, Rosario. Isuani, A; Mercer, H (1988): “Fragmentación institucional del sector salud: ¿pluralismo o irracionalidad? CEAL, Buenos Aires. Kliksberg, B (1989): “¿Cómo enfrentar la pobreza?”, GEL, Buenos Aires.

¹⁹ El término “*governance*” comienza a ser utilizado en la literatura sobre el desarrollo a fines de 1980, particularmente referido a África. Aunque cabe destacar que la palabra inglesa “*governance*” estuvo por mucho tiempo equiparada a “*governing*”, el elemento procedimental de gobernar, representando la perspectiva complementaria respecto de aquella institucional de los estudios dedicados al gobierno. Gobernabilidad y gobernanza son finalmente, conceptos complementarios, quien desee profundizar en tal cuestión en castellano puede consultar Hewitt de Alcántara, C (1998): “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad”. *Internacional Social*

(Rhodes, 1997, entre otros). El concepto de gobernanza ha tenido innumerables variantes en su definición, pero en esencia constituye una forma de gobernar de manera cooperativa, implicando interacciones entre las organizaciones estatales y la sociedad civil (Cerrillo, 2005). En términos de Cravacuore, Ilari, *et al* (2004:19) “la literatura especializada viene planteando el surgimiento de un modo estatal definido con el término de gobernanza en el que los procesos de toma de decisiones resultan del producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad”. Tal como sostiene Mayntz (2000) indica un nuevo estilo de gobierno diferente al modelo de control jerárquico caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no gubernamentales al interior de redes decisionales mixtas.

La noción de Estado como elemento director de la sociedad es central en las teorías de la gobernanza (Kooiman, 1993) lo verdaderamente significativo no es su presencia en el proceso político general sino la transformación de su rol que pasa a estar fundamentado en la coordinación de la definición de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción entre diferentes actores. Para Patrick Les Galés (1998) se encuentran en la gobernanza las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al Estado. Plantear la cuestión de la gobernanza sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. “El rol activo del Estado implica por una lado, todo un esfuerzo para contribuir a la formación de nuevos líderes sociales; la imaginación de los canales de ingreso de esas demandas a los espacios de decisión política, y el curso administrativo de las mismas; la formación de los recursos estatales

Science Journal No 115. UNESCO, Paris; Prats, J (2001): “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. Revista Instituciones y desarrollo No 10, p:103-148. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona; Graña, F (2005): “Diálogo social y gobernanza en la era del “Estado mínimo””: Montevideo Cinterfor/OIT, (Papeles de la Oficina Técnica, 16), entre otros.

que sepan oportunamente desburocratizarse para leer la constante readecuación espacial y temporal de esas demandas (Scaglia; Barberis, 2008: 4).

Esto favorece la emergencia de un nuevo modelo de Estado más coherente con la idea de sociedad red, este nuevo tipo de Estado al que Castells (1998) denomina “Estado Red” se caracteriza por compartir la autoridad, o sea la capacidad institucional de imponer una decisión a lo largo de una red de instituciones. Para Santos Zavala (2008: 6) “tanto en la formulación como en la implementación, la interacción de los actores se materializa en acuerdos provisionales de acción, los cuales llegan a constituir redes de política pública, en donde cada actor persigue diferentes intereses”. La noción de red, propone un esquema de interpretación de las relaciones Sociedad- Estado que subraya el carácter horizontal y no jerárquico de de estas relaciones. Börzel (1998) señala que el uso del concepto de red varía en y entre las disciplinas. Pero todas ellas comparten una definición común mínima respecto del término policy network o redes de política, entendiéndolo 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.

El mismo autor, divide las explicaciones teóricas sobre las redes de políticas en dos corrientes: la escuela de la intermediación de intereses y la escuela de gobernabilidad. La primera, analiza las relaciones entre los grupos de interés y el Estado, surge en base a la crítica hecha al pluralismo el cual considera que la organización y competencia de los grupos de interés son exentas al Estado. En tanto que para el neocorporativismo, las sociedades modernas han creado una diversidad de vínculos entre los grupos de interés y los sectores del Estado de modo tal que su organización y la competencia se producen también al interior del propio Estado. Bajo esta perspectiva, las redes de políticas involucran relaciones de dependencia entre los grupos de interés y el gobierno, en las

que existe intercambio de recursos. La segunda, se centra en la estructura y los procesos a través de los cuales se conforman las políticas públicas. Parte de la premisa de que las sociedades modernas están caracterizadas por la diferenciación social, la sectorialización y el crecimiento político, lo que conduce a la sobrecarga política y a la “gobernación bajo presión” (Jordan y Richardson, 1983). Asume que “la gobernación moderna se caracteriza por sistemas de decisión en los cuales la diferenciación territorial y funcional desagrega la capacidad efectiva de solución de problemas en una colección de sub-sistemas de actores con tareas específicas y competencias y recursos limitados” (Hanf y O’Toole, 1992: 166 citados en Börzel, 1997). En consecuencia, existe una creciente tendencia hacia la interdependencia funcional entre los actores públicos y privados en la ejecución de políticas.

Para Sulbrandt, Lira *et al* (2001) dos son las perspectivas teóricas ha ser utilizadas para entender el mecanismo de funcionamiento de las redes. Por una parte la económica, principalmente empleada en el sector privado. Por otra, la socio-organizacional especialmente utilizada en el sector público. Mientras la primera pone énfasis en los sistemas de incentivos que inducen a la eficiencia, la efectividad y los beneficios, la segunda esta constituida por un grupo de enfoques teóricos que enfatizan diferentes aspectos. Entre ellos, la importancia del liderazgo gerencial, la comunicación y la cooperación entre los funcionarios, así como la cultura, los procesos de aprendizaje y el uso de tecnología (Osborn y Hagedoorn, 1997, citados en Sulbrandt; Lira *et al op cit*). Finalmente, la tendencia más reciente busca integrar ambas tradiciones en la búsqueda de una explicación más completa y poderosa.

Pero la proliferación de redes de políticas sociales parece deberse a dos macrofenómenos que definen el contexto actual de estas políticas, los procesos de descentralización y de democratización que marcaron a las sociedades latinoamericanas en lo últimos tiempos. A partir de esta situación, la mayor virtud del concepto de redes de políticas reside en el reconocimiento

de la multiplicidad de actores que dependen unos de otros y cuya cooperación puede ayudarlos a enfrentar presiones externas y reducir la incertidumbre (Fleury, 2002a). Corresponde aclarar que la gestión de una estructura reticular no es para nada una cuestión simple. Depende fundamentalmente de la capacidad de los actores y en especial de los líderes organizacionales, para trabajar con la complejidad, la diversidad y las interdependencias creando mecanismos que permitan la cooperación. Mientras el concepto analítico de red describe el contexto y los factores conducentes a la elaboración de políticas, el concepto de red como relaciones interorganizativas se centra en las estructuras y en los procesos a través de los cuales se organiza la elaboración de la política pública, o lo que es igual, a través del proceso denominado gobernanza. (Ruano de la Fuente, 2002).

Resulta necesario entonces, estar dispuesto a funcionar en un espacio horizontal que promueva redes de consenso, concertación y colaboración estratégicamente conectadas por el gobierno. Se trata de un proceso que requiere ser impulsado por un mecanismo de coordinación global y de consenso social que ponga énfasis en las relaciones entre los ciudadanos y las organizaciones públicas responsables de hacer efectivos los bienes y servicios de las políticas concretas. La coordinación se basa en la puesta en práctica de procesos de negociación fundamentados en la comunicación y la confianza mutua mediante la perspectiva de una presentación de intereses o de un rendimiento óptimo expresado en la solución de un problema. Pero a este espacio, atravesado por dimensiones simbólicas, cada actor ingresa trayendo consigo una representación del mismo. Las representaciones, de acuerdo a Moscovici (1979), constituyen sistemas cognitivos en los que es posible reconocer la presencia de estereotipos, opiniones, creencias, valores y normas que suelen tener una orientación actitudinal positiva o negativa. Se constituyen a su vez como sistemas de códigos, valores, lógicas clasificatorias, principios interpretativos y orientadores de las prácticas. Para el caso, Sonia Fleury (2002a:1) nos advierte que “la creación y el

mantenimiento de las estructuras 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”. A su vez, Isuani (2005: 32) afirma que “el proceso de división del trabajo impone una fuerza centrífuga en el campo de la acción colectiva que sólo puede ser contrarrestada si se realizan convenientemente las tareas de coordinación”. Y Agranoff (1997) es contundente al señalar que los resultados de una articulación son generalmente satisfactorios para los socios, pero implican energía en relaciones humanas y muchas veces costos.

Por tal motivo, la implementación de un modelo interorganizacional de políticas reclama de serios esfuerzos para direccionar al conjunto de los actores que involucra, los cuales, enfrentan el desafío de superar la complejidad del trabajo conjunto, en un marco institucional con el cual guardan una relación de mutua determinación (Presuman y Wildavsky, 1973). Tales procesos de implementación pueden producir oportunidades para incrementar el valor público que generan las políticas y programas, en tal sentido, tienen una gran importancia estratégica y su aprovechamiento dependerá de la capacidad que los gerentes y el resto de los actores involucrados tengan para identificarlas (Cortazar, 2006). Sin embargo, en este punto es necesario no quitar la atención sobre los problemas persistentes en la Argentina, entre ellos, la falta de continuidad en las políticas, el neopatrimonialismo o clientelismo y la volatilidad de los intereses políticos (Repetto, 2005).

Sumado a la problemática de la fragmentación institucional y al bajo grado de coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana, al que ya hemos hecho referencia, se agrega una nueva forma de gestión. Una corriente renovadora de la administración pública que surge en un conjunto de países desarrollados (Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y

Canadá) y no tarda en diseminarse por el mundo convirtiéndose en una nueva tendencia internacional, se trata de la denominada Nueva Gestión Pública. Bajo esta perspectiva, se agrupan varias corrientes/modelos de gestión diferente, unos analíticos, la mayoría normativos; unos genéricos y otros más concretos. Un criterio de clasificación resulta de agrupar por un lado, a todas las corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan una perspectiva neoempresarial o de nuevo gerenciamiento que hacen énfasis en la economía, la eficiencia y la eficacia de los aparatos públicos, su atención esta puesta en la clientelización de los ciudadanos; por otro, están los enfoques que ponen atención en la repolitización, la racionalización, el control de la externalización de los servicios, la participación ciudadana y la ética en la gestión, a esta perspectiva se la suele denominar neopública o de contribución democratizante. Pero mientras el enfoque neoempresarial esta representado en la mayoría de la literatura y ha logrado imponerse casi de forma unilateral entre los políticos y gestores profesionales de los países latinos, el enfoque denominado neopúblico es claramente minoritario tanto en el ámbito académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública (Ramió Matas, 2000).

El nuevo gerencialismo se basa en una serie de debates sobre la transición desde un modelo burocrático de la administración pública hacia un modelo gerencial que tome en cuenta las transformaciones en el contexto e incorpore instrumentos gerenciales utilizados en el mercado (Fleury, 2002b). Se instala aquí la discusión acerca de la dificultad que presenta actuar desde estructuras altamente burocratizadas y centralistas, lentas y costosas en un mundo que demanda soluciones rápidas y localizadas. Lo que fuera en su momento “signo de racionalidad moderna – la burocracia weberiana- la sujeción de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, empieza a presentar deficiencias, no esta preparada para casos especiales o situaciones nuevas e inesperadas” (García Delgado, 1997: 18). Pasar del modelo de gestión burocrático al gerencial supone la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia

en las organizaciones. A su vez, trae consigo la transición hacia gobiernos abiertos e innovadores donde las estructuras organizativas abandonan el formato piramidal y se desplazan a uno de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional que favorezca el trabajo en equipos.

La nueva gerencia pública, sostiene Echebarría (2000), se orienta a fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos, entre ellas, la gestión transversal y la coordinación horizontal, a descentralizar, flexibilizando las estructuras y los procedimientos, a crear competencia y capacidad de elección, a proporcionar servicios de calidad ampliando la accesibilidad y la participación, a mejorar la gestión de los recursos humanos y a optimizar el uso de tecnologías de información. Pero el trabajo de mayor impacto dentro de esta perspectiva, es el realizado por Osborne y Gaebler (1995) quienes proponen la superación del gobierno burocrático por uno emprendedor, plantean que el gobierno debe asumir un papel catalítico, orientando sus acciones hacia el desempeño, hacia el cliente y hacia el mercado.

Si bien el nuevo gerenciamiento público se concibe como una etapa más avanzada de la administración pública burocrática, se debe tener en cuenta el contexto en el que se inscribe este nuevo estilo de gestión. La vigencia del discurso neoliberal en la Argentina de los años 90 enfatiza la inoperancia e irracionalidad técnica de las empresas públicas comparadas con un modelo privado de gestión eficaz. A esta concepción se llega bajo la influencia de diversos aportes provenientes de la administración privada, como los enfoques de calidad total, reingeniería institucional y planeamiento estratégico. Pero aún cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público. La reformulación del sector público y la búsqueda de eficiencia coexisten con el riesgo de una visión de “transplante del modelo managerial del sector privado al público y de pensar al municipio exclusivamente como una

empresa, dejando de considerar sus dimensiones políticas específicas, o de considerar la eficacia exclusivamente en términos de “ajuste” y reducción del gasto” (García Delgado, 1997: 22).

Varios autores plantean el error de intentar medir y comparar la productividad de las organizaciones estatales con criterios economicistas o sólo tomando como referencia el objetivo del bienestar general²⁰. Para Kliksberg (1990) constituye una falacia “la incapacidad congénita del Estado” al considerar el producto de varias investigaciones realizadas sobre el tema. Mientras que Downs y Larkey (citado en Kliksberg 1990: 45) analizan algunas investigaciones acerca de la eficiencia gubernamental y concluyen que “los gobiernos son más eficientes y las empresas privadas menos eficientes de lo que popularmente se cree”. Tal cual expresa Mark Moore (1998:60) “el objeto del trabajo gerencial en el sector público es crear valor público²¹, del mismo modo que el trabajo gerencial del sector privado es crear valor privado”. Por lo tanto, se buscan impactos más allá de la eficiente entrega de servicios. En la creación de valor público radica la idea del fortalecimiento del Estado democrático, la construcción de ciudadanía y la ampliación de oportunidades para los ciudadanos. Muchos son los interrogantes que se plantean sobre las propuestas fundadas en la idea de adoptar el modelo de gerencia exitosa del sector privado. Al respecto, Mintzberg (1996) basa su crítica advirtiendo que la relación entre gobierno y ciudadano es diferente de la relación entre empresa y cliente, reducir la primera a la segunda lleva a quitar legitimidad a la autoridad pública y desconocer los derechos ciudadanos que trascienden al consumo.

²⁰ Para ampliar: Oszlak, O (*comp*) (1985): *Teoría de la Burocracia Estatal*. Paidós, Buenos Aires.

²¹ La creación de valor público se destaca como uno de los elementos centrales de la gerencia social. “La gerencia social se apoya en aportes conceptuales y prácticos que le ofrecen los campos de desarrollo social, política pública y gerencia pública. Se privilegian así los enfoques y las acciones que provienen de esos ámbitos. En ellos se destacan los que fortalecen las capacidades y oportunidades de actores tradicionalmente excluidos, los procesos de formación de políticas públicas incluyentes y sostenibles y la generación de resultados e impactos de políticas y programas sociales que surgen del seno de las organizaciones” (Mokate, K Saavedra, J (2006:iii): “Gerencia social: Un enfoque integral para la gestión de Políticas y Programas” Serie de Documentos de Trabajo I-56 Departamento de Integración y Programas Regionales INDES/BID marzo.

La denominada corriente neopública, hace mayor énfasis en la participación y en la ética de la gestión. Promueve la repolitización de los gobiernos y el incremento de su capacidad emprendedora para impulsar y liderar al conjunto de las redes interorganizativas. Refuerza el concepto de ciudadanía con el objetivo de posibilitar la expresión activa de las opiniones. Dicho concepto, es utilizado para recrear la legitimidad política en la administración pública a través de un discurso abierto y pluralista. Desde esta perspectiva, la derivación de la gestión de los servicios sólo puede realizarse desde el convencimiento y la implementación de los principios de corresponsabilidad, universalidad y participación, definiéndose claramente qué ámbitos de la gestión pública son externalizables y cuáles no pueden serlo. Para ello, se toman como base las necesidades y derechos ciudadanos (Ramió Matas, 2001).

Este modelo implica, por un lado, la comunicación y participación interna dentro de las estructuras administrativas y, por otro, la comunicación externa con el entorno y las estructuras societarias. Para desarrollar esta estrategia es preciso fomentar, potenciar y promover el desarrollo de la capacidad de los ciudadanos para que ellos puedan acometer en forma autónoma y democrática el diseño de la acción colectiva, de la gestión de las actividades, espacios y ámbitos necesarios para dar solución a las demandas y necesidades del conjunto. Desde esta óptica, el cometido de las administraciones públicas es el de armonizar las múltiples iniciativas sociales en orden a favorecer la compatibilidad de los diversos intereses colectivos. Así como, evitar los sectarismos y garantizar la participación y transparencia de los proyectos y el uso de los recursos públicos gestionados por las propias organizaciones ciudadanas. En este punto, resulta pertinente considerar la observación realizada por Arroyo (2001b) quién señala que las organizaciones sociales a nivel local en Argentina pueden participar de la elaboración e implementación de políticas estatales, interactuando con el ámbito estatal, pero como rasgo

principal se observa la ausencia de programas de fortalecimiento de las capacidades de gestión de dichas organizaciones.

En síntesis, del cuestionamiento al modelo burocrático tradicional deriva un debate que, partiendo de la no exclusividad del Estado en la satisfacción de las necesidades pone de relieve los dos grandes enfoques expuestos, los que se esquematizan a continuación.

Cuadro 1. Modelos de Gestión

<i>Dimensiones</i>	<i>Modelo Burocrático</i>	<i>Modelo neoempresarial</i>	<i>Modelo neopúblico</i>
Política	<ul style="list-style-type: none"> • Estado centralizado • Prestación directa de servicios. • Democracia representativa (de oferta) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado mínimo protector • Privatización de servicios • Democracia de mercado (de demanda) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado descentralizado • Comunitarización de servicios • Democracia participativa (reflexiva)
Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Directa 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferida (externalización de servicios) 	<ul style="list-style-type: none"> • Compartida (co-gestión)
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Como prebenda 	<ul style="list-style-type: none"> • Como producto 	<ul style="list-style-type: none"> • Como proceso
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Monólogo-informar 	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperar- Diálogo
Instrumentos de participación	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas individuales • Reglamentos y normas • Consejos Consultivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de discusión • Encuestas de satisfacción • Consejos ciudadanos • Teledemocracia • Planes estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Asambleas • Presupuestos participativos • Talleres proyectivos • Planes integrales de desarrollo comunitario
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • La burocracia es un instrumento neutral 	<ul style="list-style-type: none"> • La empresa privada es el modelo a imitar 	<ul style="list-style-type: none"> • Interculturalidad • Multiculturalidad • Nueva cultura de lo público

Basado en Brugué; Font; Gomá (2003), Ramió; Mas; Santolaria (1999)

Cuadro 2. Roles de los diferentes actores según los modelos de gestión

<i>Roles</i>	<i>Modelo Burocrático</i>	<i>Modelo neoempresarial</i>	<i>Modelo neopúblico</i>
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Representante 	<ul style="list-style-type: none"> • Representante-empresario 	<ul style="list-style-type: none"> • Emprendedor mediador de redes interactivas
Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnócrata autoritario 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente especialista 	<ul style="list-style-type: none"> • Mediador comunicador, -implica a los diferentes actores dentro del proceso-
Empleados Públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores contratados 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores corresponsables

Asociaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Reivindicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Colaborador en prestaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Mediación y cooperación en términos de reciprocidad y corresponsabilidad
Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Votante pasivo • Contribuyente • Administrado 	<ul style="list-style-type: none"> • Votante demandante de servicios de calidad • Cliente • Usuario 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadano activo • Ciudadano corresponsable • Ciudadano participativo

Basado en Brugué; Font; Gomá (2003), Ramió; Mas; Santolaria (1999)

1.3 La articulación interorganizacional en el ámbito local

Si bien en América Latina los gobiernos locales se caracterizaron por un estilo de gestión poco proclive a la cooperación y coordinación interorganizacional, progresivamente se fue aceptando la necesidad de compartir la gestión ganando espacios de consenso y articulación de políticas (Ilari, 2001). Para el caso argentino, desde el retorno de la democracia los gobiernos municipales comenzaron a desplegar algunas pautas de actuación colaborativa que modificaron ciertas características de la modalidad de gestión. Posteriormente, durante la década del 90, el proceso de reformas estructurales a escala nacional y provincial, generó una transferencia de las demandas ciudadanas hacia los gobiernos locales obligándoles a redefinir sus funciones tradicionales y a ampliar su agenda²². Se produce un pasaje de la gestión tradicional, centrada en la infraestructura y servicios urbanos, a la emergencia y producción de políticas públicas locales, que al mismo tiempo, van incorporando problemáticas más amplias como el desarrollo sustentable, la promoción del empleo, la gestión del desarrollo local y la regulación de los servicios públicos. La gestión local se transforma así, en un espacio para definir rumbos dentro de un contexto incierto, con alta complejidad y baja estabilidad en sus variables constitutivas (Grandinetti, 2002). La proyección espacial de cuestiones como éstas trasciende en muchos casos los límites territoriales

²² En la década del 90 surge una revalorización del ámbito municipal, tanto en el campo académico como en el ámbito político. Esta revalorización se produce en un contexto de profundos cambios en la relación entre el Estado y la sociedad que incluye la crisis del Estado de Bienestar y la emergencia del Estado Postsocial de orientación neoliberal. Por esta razón, los estudios sobre el municipio se encuentran enmarcados por la conjunción de dos fenómenos que marcaron la década, la globalización y la reforma de Estado (Cravacuore, Ilari *et al* 2004)

del municipio, la cooperación horizontal se convierte entonces en una interesante alternativa para su resolución (García Delgado, 1997).

Pero es a partir de la fuerte pérdida de credibilidad²³ desatada durante la crisis de 2001, cuando la clase política promueve con mayor énfasis espacios de articulación tanto con organizaciones de la sociedad civil como con otras organizaciones públicas estatales. Los gobiernos locales advierten la necesidad de introducir cambios tanto en la modalidad de vinculación con el entorno como en la propia organización municipal. Comienza entonces, bajo el estilo de “gestión asociada”²⁴ o “partnership” como modalidad de intervención, a propiciarse el trabajo asociativo entre el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones que operan en ese ámbito y las organizaciones de base que representan a la población del área. En este escenario, se van desarrollando experiencias de articulación que logran convertirse en significativas prácticas innovadoras de participación relacional²⁵. Dichas experiencias ponen en evidencia las

²³ Entre algunas de las causas que generaron la expansión del fenómeno de la articulación de políticas públicas con diversos actores a nivel local se pueden observar: El intento de construir gobernabilidad ante la creciente pérdida de legitimidad del Estado, la cual hace eclosión en la crisis que afectó a la República Argentina en el año 2001 y de la que hemos hecho referencia en el apartado 1.1. La debilidad del Estado para ejecutar en forma plena las acciones públicas y la presión de la ciudadanía por participar en los asuntos públicos que, como hemos observado a lo largo de este trabajo, fue un proceso lento pero creciente.

²⁴ La “gestión asociada” a nivel local sugiere la posibilidad de implementar un modelo *bottom up* y de constituirse desde identidades sociales y políticas conformadas a través de la acción, en el espacio a resolver cuestiones incluyentes. “La estrategia de *empoderamiento* de la gestión asociada asume que la dialéctica de la *construcción* de poder es flexible y que la acumulación –por los más pobres– de capacidades para definir, expresar, actuar y defender sus intereses puede ayudar a constituir identidades sociales y a reformular las relaciones (de fuerzas) entre actores diversos” (Ruiz, V (2004): “*Organizaciones comunitarias y gestión asociada: Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*”. Paidós, Buenos Aires.

²⁵ Algunas de las experiencias innovadoras premiadas que se encuentran en el Banco de Experiencias Locales (BEL) son: *Nuestra experiencia participativa en el procesamiento de la Basura: el cambio esta en nosotros mismos*, Provincia: Chubut, municipio: Esquel (año 1998). *Vivir en lo global, actuar en lo local. El municipio como productor del desarrollo económico local*, Provincia: Tierra del Fuego, municipio: Río Grande (año 2001). *Participación social en el marco de un municipio saludable*, Provincia de Buenos Aires, municipio: Berisso (año 2002). *Programa de descentralización y participación ciudadana*, Provincia: Buenos Aires, municipio: Florencio Varela (año 2002). *Red regional de integración de emprendimientos productivos*, Provincia: Córdoba, Municipio: Marcos Juárez (año 2003). *Plan integral de contención y promoción familiar*, Provincia: San Juan, municipio: Nueve de Julio (año 2004). *El municipio en la participación de empresas recuperadas. El caso Pauny*, Provincia: Córdoba, municipio: Las Varillas (año 2006). *Generando confianza impulsaremos el cambio*, Provincia, Salta, municipio: Saravia (año 2006). Fuente: municipios. unq.edu .ar

limitaciones del modelo político tradicional y la necesidad de un nuevo tipo de gestión local con el objetivo de generar sinergias y nuevos recursos. Tal como afirma Arroyo (2001b: 101) “la capacidad para llevar adelante los programas o políticas municipales se relaciona con el nivel de articulación que se dé en tres planos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos, y los niveles de participación de la sociedad civil”.

Pero la idea de avanzar en la incorporación de un modelo de gestión participativa, requiere de la inclusión de mecanismos que permitan establecer la institucionalización de escenarios que conjuguen actores orientados por objetivos estratégicos compartidos. Nos referimos a la creación de dispositivos de comunicación institucionalizados que mantengan actualizada la participación de los distintos actores, promovidos por el sentido de pertenencia a un proyecto común de la sociedad local. El concepto de institucionalización puede ser entendido como un proceso mediante el cual los miembros buscan darle estabilidad y continuidad al espacio colectivo y a los acuerdos alcanzados, fijando normas y mecanismos en los aspectos ligados al gobierno y funcionamiento de las mismas, generando al mismo tiempo, reconocimiento externo para el marco interorganizacional. Con frecuencia, el trabajo en alianzas, en asociaciones y en forma coordinada puede resultar desordenado, lento y con vaivenes. Sin embargo, en el escenario sociopolítico actual se convierte en un importante recurso. Los gobiernos locales asumen cada vez más, la necesidad de articular con otros actores con el fin de obtener diagnósticos acertados de los problemas colectivos y movilizar los recursos que se requieran en orden a dar respuestas adecuadas a las diversas cuestiones. En base a ello, los gobiernos que apuestan por crear condiciones institucionales para la cogestión del desarrollo local vienen tendiendo diferentes puentes de colaboración con varias instituciones.

El desarrollo local no consiste en una mera adaptación a circunstancias cambiantes, sino en un proceso de acción colectiva en el cual el reforzamiento de los vínculos entre los actores es un

componente decisivo, en tal sentido, son fundamentales la densidad del tejido social local y la existencia de ámbitos para la negociación y el acuerdo. Por tejido social y productivo de alta densidad, se entiende la presencia en un mismo sitio de una multiplicidad de actores que compartan valores sobre el significado y las características de las innovaciones sociales y productivas existiendo entre ellos un alto grado de interacción a través de redes institucionales (Aliani, *et al*, 2000). El desarrollo, asegura Coraggio (2004:43), requiere de sujetos colectivos que puedan representar intereses interorganizacionales, “la realidad indica que la gestión participativa es a la vez parte constitutiva y condición del desarrollo local y tiene un potencial de cuya efectivización dependerá el éxito”

Las reformas constitucionales efectuadas a mediados de la década del 90, la emergencia de varias leyes y decretos orientados a generar una mayor participación ciudadana y la descentralización de la administración de las decisiones públicas, refuerzan, promueven e institucionalizan esta apertura. No obstante, Félix Bombarolo (2004:106/107) advierte que “habrá que navegar bastante aún para que la participación ciudadana en los procesos colectivos sea verdaderamente motivadora, creativa y efectiva; para que aquellos espacios multisectoriales sean realmente representativos de las personas afectadas por lo que allí se discute y decide (...) para que allí se revisen y transformen cuestiones centrales inherentes al reparto de poder...” . Por su parte, Kliksberg (2006: 166) afirma que en los hechos, las investigaciones que se internan en la práctica de la participación encuentran que todos los llamados a participar no se plasman en efectivas aperturas. La participación ciudadana es un proceso que implica profundos cambios sociales. “Como tal, es esperable que genere resistencias y que al vulnerar intereses instalados éstos desarrollen estrategias de obstaculización”.

Pero lo cierto es que el desarrollo de prácticas participativas con eje en el plano territorial, tales como, las iniciativas de presupuesto participativo y la descentralización local entre otras,

aparecen como una tendencia en evolución en distintas localidades Argentinas. Mediante el desarrollo de estas prácticas, tanto las organizaciones de la comunidad como los gobiernos locales intentan construir (no siempre con éxito) un espacio común para desempeñarse en un campo compartido en el que, a través de la concertación social, se trate de garantizar la sustentabilidad de los proyectos. La complementariedad y acoplamiento entre ambos es primordial para el desarrollo de estrategias participativas. Las decisiones en el ámbito comunitario local involucran e incrementan el grado de compromiso de los individuos en tareas colectivas (Vargas Hernandez 2003). Sin embargo, es fundamental que la dirigencia política asimile y afronte el surgimiento de nuevos liderazgos sociales que puedan articularse con sus intereses o, de lo contrario, convertirse en verdaderos competidores políticos.

Asimismo, los crecientes procesos participativos incrementan la necesidad de implementar estrategias que permitan coordinar transversalmente las acciones de distintas áreas del Estado. Para su implementación, se requiere de un mecanismo de comunicación relacional interno dentro de las administraciones locales en el que la comunicación y la participación transversal tengan capacidad de liderazgo y competencias para articular los distintos sectores de la estructura administrativa. Introducir modificaciones de este tipo implica efectuar cambios en las rutinas laborales y en la cultura organizacional requiriendo además, una reconversión de la fuerza laboral. Vale decir que este movimiento resulta de gran complejidad, puesto que la administración municipal debe ser analizada como un sistema socio-técnico en cuyo interior se establecen relaciones sociales y técnicas de cooperación y conflicto.

En cuanto a la articulación, Villar (2002) entre otros autores, señala que se pueden distinguir al menos tres formas; una interna a la organización entre distintas dependencias, otra entre organismos públicos y, finalmente, entre organismos estatales y privados, actualmente denominada asociacionismo. Pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de articulación?. De

acuerdo a Cravacuore; Ilari *et al*, (2004: 21) “la articulación se presenta cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes. Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán más que otros) sino a lo cualitativo (todos hacen algo con otros y no necesariamente bajo su subordinación)”. Dentro del ámbito organizacional, se puede establecer una articulación por diversas razones, entre ellas, para evitar contradicciones de objetivos y acciones dentro de una misma institución, para impedir la superposición y obtener coherencia en las políticas a implementar y para producir sinergia; en la gestión local la formulación de planes estratégicos y ciertos programas de desarrollo estratégico y económico tienen por objetivo explícito o implícito, la obtención de sinergia.

Toda articulación requiere de una tarea de coordinación²⁶, respecto del significado de la coordinación Metcalfe (1994: 243) señala que “dada la magnitud de la confusión conceptual vigente, no sorprende que se haya avanzado poco en el desarrollo de propuestas generales a nivel teórico o en el descubrimiento de regularidades empíricas entre los distintos casos en particular” En una primera aproximación se puede entender por coordinación, al proceso por medio del cual se procura dar dirección y articular las acciones y los recursos de los diversos actores organizacionales involucrados en una política pública específica, a los efectos de alcanzar los objetivos establecidos por ella. Por su parte, (Passalacqua, 2000 citado en Crvacuore; Ilari *et al*, *op.cit*: 21) define a la coordinación como “la actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcancen unidad y cierta simplificación (...), la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema evitando contradicciones y

²⁶ Retomaremos este concepto con mayor precisión en el apartado 3.1

reduciendo disfunciones que, de subsistir impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema”.

La articulación que sustenta a los programas interorganizacionales se produce cuando las organizaciones involucradas acuerdan y coordinan políticas que se manifiestan en acciones concretas donde cada una asume tareas específicas y aporta su propio conocimiento sin que entre ellas existan relaciones de subordinación. Este tipo de articulaciones requiere de una eficiente coordinación horizontal. Acerca de la misma, Garnier, 1999 (citado en Cravacuore; Ilari *et al, op.cit:* 22) indica que “se trata de coordinar en sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político”. En un trabajo realizado por Villar (2002: 104) acerca de las actuales funciones de los municipios y su relación con las nuevas tecnologías utilizadas, al analizar 87 casos en 61 municipios de 17 provincias corrobora que de las nuevas tecnologías de gestión²⁷, “la articulación se encuentra en todas las funciones y es, lejos, la mayoritaria”²⁸. Las combinaciones de nuevas tecnologías incluyen a la articulación en casi todos los casos.

²⁷ Las nuevas tecnologías analizadas por el autor son: Planificación estratégica, terciarización, articulación, participación, descentralización y tecnologías de desarrollo institucional. En cuanto a las funciones, éstas son: Planificación y construcción de la ciudad, regulación del mercado y la ciudad, administración, atención a la población en riesgo, desarrollo social, desarrollo local.

²⁸ Exponemos aquí sólo algunos de los casos en que se produce articulación entre el gobierno y las organizaciones sociales, dado que, esta forma de articulación es la que nos interesa a los fines de nuestro trabajo. En relación con la función Planificación y Construcción de la Ciudad, el autor ha encontrado articulación con organizaciones no gubernamentales en el caso del *Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial de La Plata* (Buenos Aires) y en el de *Articulaciones y Redes Sociales en Monte Caseros* (Corrientes). En relación a la función Regulación del mercado y la ciudad, ha encontrado articulación con organizaciones sociales en El Foro ambiental municipal de Rafaela (Santa Fe), en *La basura el cambio esta en nosotros* Esquel (Chubut) y *Oberá la que brilla* (Misiones). Respecto de la función Administración y su relación con las organizaciones no gubernamentales se presenta el caso del *Presupuesto participativo* en la ciudad de La Plata (Buenos Aires). En cuanto a la función Desarrollo Social el autor encuentra articulación con organizaciones sociales en *El Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia* de

En un sentido general, la innovación podría asimilarse a la utilización de nuevos recursos, la generación de nuevos productos y la aplicación de nuevas formas de organización. En el campo de la administración pública, podría definirse como un proceso de implantación exitosa de políticas, productos, sistemas y tecnologías en las instituciones estatales (Schweinheim, 1998). Respecto al ámbito municipal, Tecco (1997) señala que un enfoque integral sobre innovaciones en la gestión local debe considerar tres tipos de cambios: qué hacer (nuevos cambios de intervención municipal), con quiénes y cómo hacerlo (gestión estratégica y participativa de las políticas públicas) y qué tipo de organización se adopta para tal fin (reorganización administrativa de los municipio). La innovación ha sido uno de los tópicos en los estudios contemporáneos sobre la gestión pública local en Argentina²⁹. El interés por ella en los gobiernos locales también se vincula a una valorización de las buenas prácticas de gobierno, en especial a aquellas dotadas de un componente innovador y su asociación a la implementación de un nuevo modelo de gestión, fundamentalmente inspirado en La Nueva Gerencia Pública.

Pero más allá de los modelos de gestión, que difícilmente puedan encontrarse en el mundo real en estado puro, lo cierto es que el rol del gobierno municipal parece trascender el de administrar eficientemente los recursos para asumir además la función de facilitador de oportunidades. En

Neuquén, el *Programa de cogestión de políticas sociales* de Benito Juárez (Buenos Aires) , la creación de un *Archivo histórico municipal* en San Lorenzo (Salta) y el *Programa de incubadoras de proyectos sociales* de Bahía Blanca (Buenos Aires) ,entre otros. Respecto de la función Desarrollo Local, se encuentran las experiencias de Aguas Calientes (Jujuy), Resistencia (Chaco), Rio Grande (Tierra del Fuego) y Trelew (Chubut) . Por otro lado, el *Proyecto de vinculación Tecnológica* Ituzaingó (Buenos Aires), entre otros varios casos de articulación producidos dentro de esta función.

²⁹ Para ampliar: Díaz,C (2002): “Para leer la innovación (notas de teoría y método)”,en Cravacuore, Daniel (comp) *Innovación en la gestión municipal*, Bernal, Buenos Aires, FAM –Universidad de Quilmes. García Delgado,D (1997)” Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”, en García Delgado, Daniel (comp) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires, FLACSO-Oficina de Publicaciones del CBC de la Universidad de Buenos Aires-Universidad Católica de Córdoba. Cravacuore,D; Badía, G (comp) (2000): *Experiencias Positivas en Gestión Local*, Bernal Universidad Nacional de Quilmes- Universidad de General Sarmiento- Instituto de Documentación e Información. Díaz, C; Grandinetti, R; Nari, P (comp) (2002): *Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario. Tecco, C (2002): “Innovaciones en la Gestión Municipal y Desarrollo local”, en Cravacuore, Daniel (comp) *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires FAM- Universidad Nacional de Quilmes-. Díaz de Landa, M (2001): “Innovación y gestión local en los municipios de Córdoba” en *Anuario V de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*.. Córdoba, Argentina. (entre otros)

esta línea el gobierno local, ejerciendo la representación política de una comunidad de base territorial, se constituye en eje articulador de un proyecto social más amplio. Desde ese lugar, la participación social en la gestión puede ser entendida como un medio para lograr mayores niveles de efectividad y eficiencia. En cuanto a la efectividad, ésta se presenta como un desafío complejo, puesto que requiere de la capacidad de las políticas locales para dar respuesta a las necesidades sociales efectivas, no a las supuestas por los funcionarios sino a las que prioriza la ciudadanía. Para que las políticas se ajusten a las demandas y necesidades de la sociedad es preciso, en principio, que el gobierno local posea un conocimiento lo más sistemático posible de la realidad en la que opera. Es de esperar que a tal conocimiento se llegue a través de la participación de los diferentes actores sociales para asegurar que los recursos sean afectados a la atención de lo que la propia ciudadanía, a través de sus organizaciones sociales, defina como prioritario (García Delgado, 1997).

Un elemento a tener en cuenta, es el papel de los líderes en el origen de los proyectos sociales innovadores. Al respecto, Cravacuore (2002a) explica que el detonante de estos procesos parte de la decisión de aquellos líderes que saben aunar una clara determinación para proponer el cambio, con los conocimientos y el poder suficiente para implementarlo, aunque la historia y los valores colectivos de una organización tanto como las modas en los procesos de modernización también sean factores concurrentes pero de menor importancia. Por otra parte, es preciso distinguir entre las genuinas innovaciones locales y aquellas denominadas “localizadas”, las cuales, son formuladas por organismos internacionales, nacionales o provinciales, e implantadas en la jurisdicción de un municipio sin considerar las características del sistema de acción local ni producir las adecuaciones necesarias. Un proyecto de estas características le otorga carácter de iniciativa simbólica, dado que puede ser útil para legitimar políticamente a los gobernantes locales pero difícilmente puede sostenerse en el tiempo y producir cambios efectivos, con lo cual

su función legitimadora resulta transitoria (Tecco, 2002). Asimismo, la innovación en la gestión local implica no sólo construir nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad civil, en la producción de políticas públicas, sino también modificar estilos y prácticas clientelares de la administración que obstaculizan los cambios. Tanto el clientelismo como la anomia social son partes indisolubles de una misma relación. Al respecto vale aclarar, siguiendo a Bustello (1998) que las relaciones clientelares vigentes en las administraciones públicas de América Latina, se pueden encontrar en las organizaciones sociales. Tanto como, la escasa o nula capacidad de renovación de las autoridades, la escasa existencia de mecanismos internos de participación y el bajo grado de transparencia.

Por su parte, Aydalot, *et al* (1988) y Esser, *et al* (1996) expresan la necesidad de promover lo que denominan un “entorno innovador” a nivel local el cual, potencia las posibilidades de la organización municipal para aprovechar plenamente su capacidad de innovación, concentrándose en aquello que le es esencial y contando con la participación de otras instituciones en la producción de bienes públicos y en la resolución de cuestiones de interés general. El concepto de entorno innovador refiere a un entramado institucional reticular, con múltiples interacciones entre componentes y con capacidad para innovar y/o apropiarse de los avances tecnológicos externos, adaptándolos a las características del medio en que se implementan. De acuerdo a estos autores, entornos en redes de estas características son generadores de economías externas aprovechables tanto por las empresas y otras organizaciones privadas y sociales, como por el mismo gobierno municipal.

No obstante, es preciso admitir la enorme posibilidad de generación de mecanismos de resistencia. Tal como nos recuerda Cravacuore (2002b: 119) “todo proceso de cambio genera resistencias en tanto que altera las relaciones de poder. Cuánto mayor es su carácter, más considerable será la oposición de los actores internos y externos al gobierno local”. Las

resistencias, continúa el autor, pueden derivar tanto de aquellos que desde el inicio podían presumirse opositores al proyecto, como de los propios miembros del partido, de los técnicos de la administración local y hasta de los mismos beneficiarios potenciales. Así, al ver alterado su poder los actores compiten por lograr una redistribución del mismo que les sea favorable. En tanto Crozier y Friedberg (1990: 47) subrayan que el comportamiento de los actores en un marco de relaciones de poder “siempre presenta dos aspectos: uno ofensivo, que es aprovechar las oportunidades con miras a mejorar su situación, y otro defensivo, que consiste en mantener y ampliar su margen de libertad y por ende su capacidad de actuar”.

Díaz Landa y Parmigiani de Barbará (1997) presentan una propuesta metodológica desde el enfoque de redes de actores privados y estatales para el análisis de la resistencia de carácter socio-organizacional que puede surgir en base al cuestionamiento de las relaciones de poder vigentes entre el gobierno local y los sujetos de la sociedad civil. Este enfoque resulta particularmente apto tanto para detectar el entramado de actores relacionados en la resolución de la política local como para caracterizar la estructura conformada sobre estas relaciones, de acuerdo a qué actores se encuentren localizados en la red, el tipo de relaciones entre ellos y sus propósitos. El análisis de redes da cuenta de la dimensión relacional del poder, para toda red de influencia cabría preguntarse bajo que principios de inclusión –exclusión se localizan en ella actores³⁰ como influyentes.

En este capítulo hemos visto las modificaciones desarrolladas en el vínculo establecido entre la sociedad civil y el Estado, la relación existente entre la cuestión de ciudadanía y el desarrollo de la autoridad estatal. Expusimos cómo las diferentes formas de resolución de la cuestión de

³⁰ “Un actor se constituye en *actor local* en la medida en que actúa en relación con cuestiones socialmente problematizadas en la escena local”..... “desde esta perspectiva es la “acción” la que define la inclusión como actor en esos procesos...”. “ Si centramos el análisis en los actores, la reflexión debe poner en el centro al sistema de relaciones que éstos generan, que se va modificando a lo largo del tiempo y que, al mismo tiempo, los condiciona” (Chiara, M; Di Virgilio, M (2005): “*Gestión social y municipios: De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*”. Prometeo Libros: Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

ciudadanía fueron variando a lo largo del tiempo. Señalamos cómo los cambios contextuales provocaron la reformulación del rol tradicional desplegado por el Estado hacia la sociedad. Los procesos de desregulación, privatización, descentralización y resurgimiento de la idea de un ciudadano más participativo fueron erosionando las formas tradicionales de intervención. Hemos visto el modo en que se desarrolló el avance de la participación ciudadana en proyectos promovidos por el Estado y la consiguiente revalorización del espacio local como el ámbito para el ejercicio de la estrategia participativa con mayores posibilidades de hacerse efectiva. Expusimos, a su vez, algunas modalidades innovadoras de intervención en los asuntos públicos municipales, como las experiencias colaborativas en la implementación de políticas.

2. La complejidad de la implementación interorganizacional

Expuestos los cambios desarrollados en los modos de vinculación entre el Estado y las Organizaciones de la sociedad civil y, las consiguientes modificaciones en las formas de intervención. En el presente capítulo abordaremos específicamente el campo de estudios de la implementación de las políticas públicas. Iniciaremos haciendo un breve recorrido por algunos de los aportes teóricos desarrollados en la temática desde diferentes enfoques. Ahondaremos en el problema de la implementación y, posteriormente, en la mayor complejidad que adquiere este espacio intermedio entre las intenciones iniciales y los resultados finales, en la implementación de políticas horizontalmente articuladas.

El concepto de implementación suele estar asociado a la idea de ejecutar, llevar a cabo o materializar los objetivos de una política en su momento definidos. En este sentido, se entiende a la implementación como aquello que permite el cumplimiento de las consecuencias previstas (Aguilar Villanueva, 1996), o como lo desarrollado entre el establecimiento de una intención aparente del gobierno por hacer algo y el último impacto en realidad (Hill; Hupe, 2002). Para Saravia (1991) “consiste en la planificación y organización del aparato administrativo y de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios para ejecutar una política” (11). Siguiendo esta línea, se entiende por ejecución al “conjunto de acciones destinadas a alcanzar los objetivos establecidos por la política. Es la puesta en práctica, la realización de la política” (16). Esto implica la administración y desarrollo de un grupo de actividades individuales y organizativas que tiendan a “transformar conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente” (19). Este proceso, no es solamente técnico sino también político, en él interactúan distintos actores con intereses particulares y sectoriales que van configurando un conjunto de medidas productoras de nuevas situaciones y, por ende, de nuevos posicionamientos.

Aguilar Villanueva (1996) reconoce cuatro generaciones de autores y de investigaciones en el campo de los estudios de la implementación dentro del análisis de políticas públicas: una primera generación abarca los trabajos de Pressman, Wildavsky y Bardach, una segunda y tercera generación de estudios intenta analizar los procesos de implementación pasando desde los operadores hacia los decisores (Elmore y Lipsky). Y una cuarta generación elabora modelos de implementación que intentan corregir en la práctica defectos y obstáculos, nos referimos a los trabajos de Rein y Ravinovich; Stocker y Sabatier, entre otros. Su contribución se encuentra en el esfuerzo por superar la típica separación entre política y administración, entre decisores y operadores. La perspectiva de la implementación dentro del campo de las políticas públicas cuestiona especialmente la tendencia del policy analysis a circunscribirse al momento de la decisión y a considerarlo el paso sustantivo de la política pública y el determinante de su éxito. Al mismo tiempo, pone de manifiesto que los factores que ocasionan el fracaso de una política no son sólo problemas administrativos, sumado a los errores teóricos y técnicos son factores de tipo político los que inciden en su deterioro.

Uno de los primeros trabajos que recupera el carácter político del diseño y de la implementación de las políticas públicas es el ensayo realizado por Derthick (1972) *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed*. En él, se cuestiona el supuesto de la pasiva subordinación de los gobiernos locales a las decisiones emanadas de los gobiernos centrales, resaltando además, la importancia de conocer la dinámica local con el objetivo de determinar cuáles pueden ser los incentivos adecuados para garantizar los apoyos locales que posibiliten el logro de los propósitos del programa. Tomar conocimiento del sistema político local es fundamental para despertar grupos de apoyo y para disuadir a los sectores de la oposición.

Una de las contribuciones más significativas en el campo de los estudios de la implementación de políticas públicas la realizan Pressman y Wildavsky (1973) en su obra *Implementación*. En dicho

trabajo, los autores ofrecen alternativas para su estudio conceptualizándolo ya no como un proceso colateral, sino con vida propia. Reivindican la existencia de un espacio intermedio del actuar que se ubica entre la declaración de intenciones y la declaración de resultados. Este espacio de acción intermedio denominado *acto de implementación* refiere al conjunto de acciones que convierten las intenciones en resultados observables. Para los autores, si una política es implementada de manera defectuosa las causas pueden ser de diversos tipos, entre ellos: la existencia de un error en la teoría que sustenta el programa. “En última instancia todas las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados. Buena parte de las políticas que fracasan lo hacen porque esa relación causal, la teoría que soporta la política, es una teoría incorrecta, es decir haciendo x no es posible obtener y ” (Tamayo Sáez, *op.cit.*: 301). Es pues la implementación, el conjunto de acciones que hay que emprender para que esa relación causal ocurra. Las condiciones iniciales varían a lo largo del tiempo al igual que la dinámica social y política en la que el problema público se encuentra inmerso, por lo tanto, la relación causal entre condiciones y objetivos supuesta por la política debería ser necesariamente adaptada. En este sentido, el desafío no reside en como ponerse en marcha sino en la capacidad de seguir adelante, de forjar los eslabones siguientes de la cadena causal (Pressman y Wildavsky, *op, cit*).

Suponiendo que efectivamente ocurran ciertas condiciones iniciales el problema de la implementación radica en la complejidad de la co-operación. Dicha complejidad deriva, en parte, de la existencia de numerosos participantes, de la multitud de expectativas diversas y de la trayectoria extensa y sinuosa de puntos de decisión que deben ser continuamente aclarados “los sucesos que registramos tienen importancia para nosotros debido a su prosaica naturaleza cotidiana. Éstas son las clases de cosas- diferentes protagonistas, perspectivas diversas, múltiples aclaraciones- que se encuentran en cualquier programa” (Pressman y Wildavsky *op cit*: 177). Del

análisis realizado por estos autores surgen las discrepancias que pueden manifestarse entre los involucrados respecto de la urgencia de la política en sí misma, de los objetivos planteados y de los medios utilizados para abordarlos. “Cuando las perspectivas difieren, también difiere la valoración del éxito” (184).

Lo que aquí se ha puesto en evidencia es la diversidad de factores que un plan inicial puede no haber tenido en cuenta: la cantidad de actores no previstos que se van incorporando al proyecto durante su implementación y la multiplicidad de adaptaciones que sufre el programa inicial hasta hacerlo compatible con las condiciones locales y los intereses de los distintos participantes (Tamayo Sáez, *op.cit*). En uno de los pasajes de su obra Pressman y Wildavsky señalan “lo que esperamos demostrar es que lo aparentemente sencillo y directo es realmente complicado y retorcido” (178).

Entre las razones que explican por qué los participantes pueden estar de acuerdo respecto de los fines esenciales de una propuesta y, a la vez, oponerse o retirar los medios para realizarla, se encuentran:

Incompatibilidad directa con otros compromisos. Los participantes pueden estar de acuerdo con las bondades de la propuesta, pero descubrir que es incompatible con ciertas metas propias.

No existencia de incompatibilidad directa, pero sí una preferencia por otros programas. Los participantes no se oponen a la política pero consideran que ésta no tiene que ver con su especificidad.

Compromisos simultáneos con otros proyectos. Las organizaciones participantes pueden estar de acuerdo con una propuesta, pero pueden a su vez, estar involucradas en otros proyectos de su interés que exijan tiempo y dinero.

Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia de la propuesta. Durante la implementación de un programa, puede requerirse de la colaboración de personas u

organizaciones que tengan experiencia y autoridad jurisdiccional, pero que no vean la urgencia del programa en general.

Diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización. Los participantes, pueden discrepar respecto de las personas o unidades organizacionales que deben dirigir los programas.

Diferencias legales y de procedimientos. Pueden surgir discrepancias con relación a las normas, criterios o procedimientos a seguir en el cumplimiento de las metas acordadas.

Acuerdo junto con falta de poder. Algunos participantes adhieren a la propuesta, pero carecen de recursos suficientes para apoyarla.

Ahora bien, para poder avanzar la implementación requiere de un acto de acuerdo entre los diversos involucrados. Cada uno de estos actos constituye un *punto de decisión* que conlleva resoluciones de acción colectiva que implican la aprobación de los diferentes actores con capacidad de vetar el contenido, la forma o el tiempo de la decisión conjunta. Por consiguiente, la implementación es un proceso que debe tenerse en cuenta en la etapa de formulación, determinando entonces cuál de los posibles caminos, reduce los efectos de la gestión conjunta y presenta menor complejidad posibilitando que ocurra esa relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados (Tamayo Sáez, *op.cit*). Si durante el proceso de implementación se pone en marcha la ejecución de la decisión tomada en el momento anterior, es imprescindible resaltar que ese momento no puede comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución (Elmore, 1993).

Uno de los estudios realizados por Cortazar (2003)³¹ pone de manifiesto que aunque se disponga de las condiciones económicas y técnicas necesarias, una experiencia puede fracasar por una serie

³¹ En el que analiza las prácticas que componen el proceso de implementación del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador, Perú

de sucesivos problemas en las prácticas de implementación. Y Martínez Nogueira (2004a) resalta que los contenidos de una política son abiertos y están sujetos a reinterpretaciones múltiples. De esta forma, las decisiones y acciones no siempre se operacionalizan en correspondencia con lo planificado. Dicha falta de correspondencia puede deberse a una comprensión distorsionada, incompleta o deficiente de la realidad o por el contrario, puede pensarse que se parte de buenas ideas que se deforman durante la ejecución (Elmore, 1993).

Toda política pública que tenga pretensión de transformación y se proponga hacerlo con consenso tiene indefectiblemente que atravesar estos problemas. Por ello, el concepto de implementación para Bardach (1980) es considerado en la metáfora del proceso político de ensamblaje, el cual consiste en la unión de múltiples elementos. Estos elementos, se encuentran en manos de diferentes partes y son independientes entre sí, motivo por el cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que se encuentran bajo su control. Conforme se desarrolla el proceso, los actores atraviesan diversos juegos en los cuales es necesario lograr la cooperación de los actores de veto, los que a su vez, buscan ganar control sobre los elementos que componen el programa (Bardach, en Aguilar Villanueva, 1996). Es así como, el proceso se distingue por el maniobrar de varios actores semi-autónomos, cada uno de los cuales intenta acceder y tener bajo su poder elementos del programa, intentando al mismo tiempo, extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control. No obstante, ningún actor en solitario puede intentar la aventura de la implementación, puesto que no posee bajo su control la totalidad de los elementos a unir. “Por juego(s) entonces, hay que entender aquí “las estrategias y técnicas” de interacción por medio de las cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o política contempla como componentes necesarios para la producción de dicho evento” (Aguilar Villanueva, *op.cit*).

Entre los juegos a los que hace referencia Bardach, resulta interesante destacar: el juego de la simulación, en el cual las organizaciones involucradas manifiestan su adhesión y contribución a la política por medio de declaraciones públicas que suelen quedar sólo en eso; el juego del territorio, donde cada organización realiza una feaciente defensa de su propia jurisdicción y competencia para la implementación de la política, provocando la desconfianza y el recelo entre los participantes; el juego del “no es nuestro problema”, donde la habilidad se expresa esquivando o derivando responsabilidades de unos participantes sobre otros.

Estos y otros tipos de juegos, contribuyen a afectar la colaboración entre los actores en su intento por resolver problemas sociales de manera conjunta y ponen en evidencia los obstáculos para avanzar si las relaciones entre los involucrados no están lo suficientemente consolidadas, si se encuentran bloqueadas o si se estancan o no se dan en un marco de compromiso responsable (Isuani, 2007). Bardach nos advierte que los diferentes juegos dan lugar a una serie de efectos adversos durante el desarrollo de la política. Entre los principales se pueden encontrar³²:

El desvío de recursos. Se intenta utilizar los fondos para otros fines. La imaginación de un dinero público inagotable y siempre disponible es una de las razones que imposibilita, en buena medida, el control sobre su destino definitivo. Una de las consecuencias que este movimiento produce es el incremento desmedido de los costos del programa.

La distorsión de los objetivos. Los objetivos de la política pueden cambiar a lo largo del proceso de implementación, especialmente cuando no se han establecido en base a un consenso fuerte y amplio. Los programas pueden convertirse en objeto de actores que intentan desviar los objetivos iniciales hacia los suyos personales. Tanto la variación como la inflación de los objetivos indicada por Derthick (en Aguilar Villanueva, *op.cit*) terminan, en primera instancia, por sobrecargar los programas y, en última, por destruirlos.

³² Para el desarrollo de los efectos adversos se sigue a Tamayo Sáez *op.cit*

La resistencia al control de la conducta de los participantes. La implementación por medio de redes es posible en la medida en que los involucrados obtengan mayores beneficios que costos. Si los controles se tornan demasiado estrictos algunos actores preferirán no participar en absoluto, evadiendo sus responsabilidades o contribuyendo en forma simbólica. Si los recursos por ellos aportados pueden obtenerse a través de otros actores el problema no es grave, de lo contrario, el programa puede peligrar sobretodo si el actor que se retira domina de manera monolítica un elemento concreto.

La pérdida de energías. Los participantes insumen gran parte de sus energías políticas y organizativas en imaginar y participar en estos juegos, distrayendo su atención del proceso mismo de implementación del programa. Esto es causado por la incertidumbre que domina a los diferentes actores acerca de cuál será la conducta de los restantes participantes, qué los induce a no actuar, permaneciendo a la espera hasta cerciorarse cuáles son las intenciones reales del resto de los jugadores.

Para evitar ciertos juegos de efectos dañinos, el autor pone de manifiesto la importancia de tener en cuenta, en el momento de diseñar la implementación, la presencia de aquellos juegos que pueden desencadenarse durante la misma, de modo que se instrumenten los mecanismos necesarios para evitarlos o, al menos, para suavizar sus efectos. La invitación a escribir un escenario de implementación es el modo que propone para llevar adelante esta tarea preventiva. Para ello, resulta pertinente imaginar “cómo ocurrirá la implementación, cuáles son los elementos claves de la política, qué actores los controlan, qué disposición a participar les suponemos, cómo podemos vencer sus resistencias y qué habremos de hacer en el caso que no quieran compartir los recursos que poseen” (Tamayo Sáez *op. cit.*: 304).

Diversos son los aportes teóricos que desde los años 70 contribuyeron a mejorar la comprensión del proceso de implementación. Dichos estudios suelen definir a esta fase de la política como un

proceso multidimensional y complejo, y al mismo tiempo, como un momento crítico, toda vez que de él depende la posibilidad concreta de hacer que la realidad efectivamente cambie (Isuani, 2007). De allí que, numerosos autores han intentado explicar a la implementación como una etapa de conflicto y negociación en la que los sujetos intervinientes reinterpretan y resignifican las directivas impulsadas desde el Estado.

Apelando a un enfoque gerencial Cortázar (2005b) aporta una mirada integral de la implementación en el caso específico de los programas sociales. Entendiendo a tales programas como conjuntos de actividades a través de las cuales los organismos públicos diseñan y generan bienes y servicios como medio para “satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan” (Martínez Nogueira citado en Cortázar, 2005b: 2). Cortázar aborda el proceso de implementación desde el punto de vista del pensamiento gerencial y estratégico. La mirada gerencial debe considerar la complejidad que tienen las rutinas, actividades e interacciones que ponen y mantienen en marcha un programa social. Esta reflexión resulta útil para los gerentes pues les permite identificar aquellos procesos y sistemas sobre los cuales es necesario actuar para mejorar la marcha de sus programas. La mirada estratégica se centra en cómo los procesos operativos y de control de gestión pueden agregar valor a la política en curso. Su utilidad para los gerentes sociales radica en que les revela el potencial estratégico de las acciones de implementación aportando a la identificación de oportunidades que puedan ser aprovechadas para la generación de mayor valor público. “Las oportunidades son aquellas situaciones que potencialmente pueden generar valor público de manera poco costosa”³³

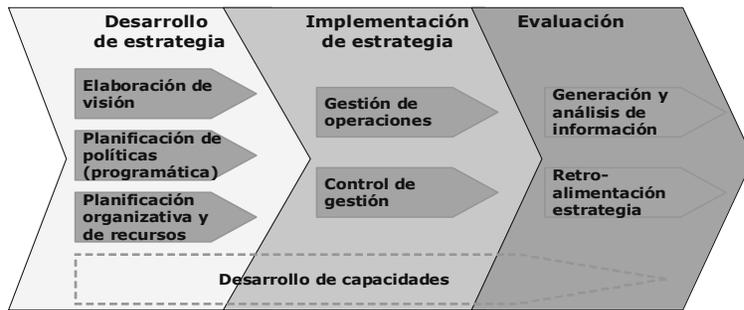
³³ Bardach identifica nueve tipos de oportunidades relativas al ámbito del desarrollo social: genera subproductos de las aspiraciones individuales; complementariedad de actividades; aprovechamiento de procesos de desarrollo, intercambio; desempeño de funciones múltiples; inclusión de participantes no tradicionales; racionalización; dar vueltas a las ideas y aprovechar la capacidad subutilizada (en Isuani, 2005)

(Bardach, en Isuani, 2005:29). El aprovechamiento de tales oportunidades dependerá de las capacidades de los gerentes y demás actores involucrados para pensar y actuar estratégicamente durante la implementación.

Varios son los autores que proponen una mirada alejada del rol gerencial tradicional centrado fundamentalmente en entender a la implementación como un proceso programado o mecánico. Dicha visión desconoce la necesidad de adaptar continuamente la implementación al contexto y entorno (Metcalf; Richards, 1993). Sulbrandt (2002) asegura que implementar una política debería ser un proceso adaptativo, señalando que los planes y acciones se deben ajustar a los cambios en las condiciones del entorno. Bajo esta perspectiva, el rol del gestor se destaca más por facilitador que por controlador, el trabajo se basa en la experimentación y en el aprendizaje. A su vez, Martínez Nogueira (2004b:9) afirma que “la gerencia de lo social no puede dejar de lado las condiciones y demandas de su contexto de operación, desconocer su inmersión esencial en lo político, alejarse de las cuestiones sustantivas básicas de las intervenciones sociales, no reparar en la extrema diversidad de programas y en la complejidad de las relaciones interorganizacionales y no construir un conocimiento sistemático que permita acrecentar sus capacidades para enfrentar conflictos, tensiones e incertidumbres”.

A diferencia del enfoque de política pública, que entiende a la implementación como parte del proceso socio-político de formación de políticas, la mirada gerencial pone énfasis en las funciones que debe desempeñar el gerente durante la implementación como parte del proceso global de gerencia (Cortazar (2005).

Gráfico 1. Visión funcional del proceso de gerencia



Fuente: Cortázar, 2005a: 9

Específicamente en la implementación, se acude al modelo de los procesos productivos dividiéndola en dos funciones: La Gestión de Operaciones y el Control de Gestión. La primera esta fundamentalmente compuesta por rutinas a través de las cuales los operadores ponen en movimiento determinados cursos de acción basados en ciertas reglas. Esto supone la interiorización de conocimientos, la interpretación de situaciones, identidades y procedimientos, así como la capacidad para arribar a acuerdos estables sobre tales interpretaciones. Las operaciones están continuamente atravesadas por problemas de ambigüedad e incertidumbre, que conducen a conflictos estratégicos entre los operadores.

El proceso dista de ser simple y mecánico en el cual no existe espacio para la deliberación o la reflexión. La segunda, mantiene las actividades operativas dentro del curso estratégico trazado, pero al mismo tiempo, las renueva al permitir su mejoramiento y apertura hacia nuevas estrategias de creación de valor. Adicionalmente, la implementación comprende también la función de desarrollo de capacidades que es transversal a todo el proceso gerencial. En cuanto a las capacidades, éstas pueden ser entendidas como las cualidades que se poseen para el buen desempeño de alguna actividad. Cortazar propone considerar como capacidades centrales de una organización pública, aquellas que son esenciales e insustituibles para el cumplimiento de la misión institucional, las que posibilitan las oportunidades para generar valor público y las que

siendo imprescindibles resulta difícil producir nuevamente en el caso de que se pierdan o deterioren seriamente.

Las capacidades para aprovechar oportunidades que generen valor público, se encuentran vinculadas a las buenas prácticas gerenciales (Barzelay; Cortázar, 2004). Considerar el estudio de las prácticas gerenciales conlleva dos tipos de procesos sobre los cuales resulta relevante realizar preguntas de carácter analítico: uno conduce a explicar la evolución y consolidación o disolución de las prácticas gerenciales, es decir su trayectoria, aquí la pregunta es *¿ por qué las prácticas se desarrollan de la manera que lo hacen?*. El otro, conduce a explicar la operativa de las prácticas, en términos de su efectividad o capacidad para lograr o no los compromisos, las decisiones los comportamientos o cambios organizativos previstos en su diseño, aquí la pregunta es *¿ por qué las prácticas funcionan adecuadamente o no?*.

En cuanto a la implementación interorganizacional de políticas públicas, el estudio de las capacidades estatales tiene particular relevancia para comprender la realidad del sector público en diversos ámbitos sectoriales. El rol que cumple frente al desafío del trabajo conjunto y articulado de sus varias agencias y los principales condicionantes que tiene para ello. A su vez, permite conocer cómo esta estructurada la acción del Estado frente a los problemas sociales y en qué medida genera dispositivos de gestión eficaces con vistas a la resolución de tales problemas. Pero *¿qué entendemos por capacidades estatales?*. Si hay un punto en el que convergen los diversos autores y enfoques es en definir a las capacidades estatales como habilidades para lograr un propósito (Rodríguez Gustá, 2007). Según Hilderbrand y Grindle (1997) se trata de la habilidad de las agencias estatales para desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Por su parte Weiss (1988) pone el acento en la capacidad transformativa del Estado, “entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los shock y las presiones externas” (citados en Repetto, 2004: 10). Asimismo, Migdal, hace referencia a la habilidad de escribir

“reglas de juego” que dominan en toda la sociedad y reemplazan a cualquier regla que la anteceda y este en conflicto con ella (citado en Isuani, 2007).

Pero a los efectos del estudio de la implementación interorganizacional de políticas, la definición sostenida por Isuani (2007:12) parece ser la más acertada “entendemos por capacidades estatales a la habilidad del Estado para coordinar el trabajo de diversas organizaciones semi-autónomas, o parte de ellas, y para desempeñar de manera eficaz las funciones gerenciales desplegadas en el marco del proceso de implementación de la política pública”. Con esta definición, se asume que existen dos grandes capacidades estatales que entran en juego al momento de la implementación interorganizacional de una política. Por un lado, la capacidad de coordinar los esfuerzos del conjunto de los actores involucrados, y a su vez, la capacidad para desempeñar las funciones gerenciales inherentes al proceso de implementación. Varios trabajos advierten la existencia de diversos condicionamientos que contribuyen a potenciar o limitar la fortaleza de las capacidades estatales. Uno de los enfoques más mencionados es el sostenido por Evans (1996) quien plantea que los niveles de capacidades estatales dependen de la medida en que el Estado logre desarrollar una “autonomía enraizada”. El concepto de “conectividad externa” propuesto por el autor, permite avanzar hacia una perspectiva relacional e interactiva que combine la capacidad administrativa con la capacidad política. A ello lo denomina autonomía enraizada, se trata de una autonomía inserta en un conjunto de lazos sociales que ligan al Estado con la sociedad y proveen canales institucionales para la negociación y renegociación de los objetivos y las políticas.

Desde la década del 60 se ha estado ampliando el foco de atención del campo de la administración a los procesos y las relaciones interorganizacionales (RIO) en el marco de la vinculación entre la organización y su medio específico. Richard Hall (1996) realiza una buena sistematización de la bibliografía. En su trabajo, plantea tres formas que pueden asumir las relaciones tomando como base el número y las interrelaciones existentes entre los participantes:

Relación bivalente, Conjunto Interorganizacional (varios actores participan pero sólo uno de ellos concentra la relación con el resto) y la red (varios actores participan relacionándose mutuamente). A lo que agrega, algunas dimensiones a ser analizadas acerca de una relación: la frecuencia de la interacción, el grado de formalización, la relación de cooperación o conflicto.

Fuera de la perspectiva abordada por Hall, la mayor parte de la bibliografía dedicada a la gestión de las relaciones interorganizacionales y en particular, de las relaciones interempresarias lo hace desde una óptica prescriptiva y con escaso apoyo en la investigación científica. Dos corrientes sucesivas se han dado en este campo motivadas, en general, por la adaptación de las empresas ante el contexto global. En un principio, la bibliografía estuvo dirigida a la descripción y prescripción de los procesos de generación de alianzas interempresarias (entre los años 70 y los 80), posteriormente, a las fusiones empresariales (años 90). Respecto de las alianzas interempresariales, Raúl Lizarazo señala “son en esencia unos acuerdos organizativos y unas políticas operativas en el seno de los cuales organizaciones independientes comparten una autoridad administrativa, establecen vínculos sociales y aceptan la propiedad conjunta” (2).

En cuanto a la implementación de políticas a través de redes, Sonia Fleury (2002a) sostiene que se trata de un fenómeno que se observa cada vez con más frecuencia en el campo de las políticas sociales. Al respecto Rhodes (*op.cit*) afirma que, el argumento de que la implementación es un elemento fundamental en el proceso político está implícito en la concepción de redes, dado que los objetivos iniciales pueden transformarse substancialmente al ponerse en práctica. Las redes, poseen variadas estructuras las cuales difieren de acuerdo a la diversidad de intereses, a la naturaleza de sus miembros, a la interdependencia vertical entre los mismos y a la interdependencia horizontal con otras redes. En tanto que la idea tradicional de la administración pública representada por el modelo de arriba-abajo (*top-down*) presupone para su perfecta ejecución una serie premisas de difícil cumplimiento en la práctica, entre ellas, que las

circunstancias externas no impongan restricciones, que el tiempo y los recursos necesarios estén disponibles, que el problema se encuentre en una relación causa-efecto directa y sin interferencias, que las autoridades puedan exigir y recibir plena obediencia. Pero siempre que el intento sea desplazarse de un modo de gobernar jerárquico y centralizado a uno basado en la cooperación y horizontalidad, es en la implementación concreta de las políticas donde la articulación horizontal resulta imprescindible. Por ello, uno de nuestros propósitos en el presente trabajo es dar cuenta y analizar cómo se desarrolla el proceso de implementación de coordinaciones interorganizacionales.

Tal como señala Lindblom (1991: 83) la implementación de políticas articuladas resulta una tarea compleja, “la complejidad del juego del poder en la formulación de las políticas, falta de dirección, ambigüedad, frustraciones e inevitables fracasos parciales, se multiplica durante la fase de implementación”. El concepto de complejidad alude a un estado en el cual varios factores interactúan entre sí, dando lugar a la emergencia de propiedades que pueden ser en sí mismas complementarias y al mismo tiempo contradictorias (Morin, 1997). A su vez, existen diferentes niveles de complejidad conforme las variables que se entrecruzan, lo que puede configurar un heterogéneo entramado³⁴. La complejidad de la articulación en sí misma genera limitaciones administrativas, persuadir a las partes de la importancia del proyecto global implica tiempo, paciencia y flexibilidad en las negociaciones. En esta etapa la burocracia estatal juega un rol central, las estrategias, tácticas e intereses de los responsables constituyen elementos fundamentales en la ejecución de las iniciativas. Asimismo, el rol de los actores sociales involucrados en el proceso de implementación a través de las diferentes organizaciones merece

³⁴ Entre aquellas que pueden provocar mayor o menor complejidad se suelen encontrar, la cantidad y características de los actores involucrados, el tipo y duración de las políticas que se llevan adelante, el marco jurídico en la medida que posibilita, obstaculiza o impide una articulación, el poder en tanto éste se encuentra desigualmente distribuido entre los actores y las instituciones que llevan adelante la política, los recursos tanto económicos como simbólicos y la pertenencia territorial de los actores (Cravacuore, Ilari, *et al op. cit*).

una atención especial, tanto las instancias de incorporación de dichos actores, como los apoyos, los recursos aportados, los obstáculos y las resistencias que deben afrontar. Se suma a ello, los condicionantes históricos, las determinaciones institucionales y el poder fragmentado que operan sobre los escenarios de acción y sobre los actores cuyos intereses, capacidades y racionalidades difieren entre sí. Más aún, la existencia de relaciones clientelares suele convertirse en una importante dificultad al momento de implementar políticas articuladas.

En este capítulo hemos visto, desde diferentes perspectivas, los problemas por los que puede atravesar el proceso de implementación de una política pública. Se ha puesto de manifiesto que desde la etapa de formulación, la implementación debe necesariamente ser tomada en cuenta. Es posible afirmar también, que los factores que pueden ocasionar el fracaso de una política no son sólo de orden técnico sino también de tipo político. A su vez, se ha señalado la complejidad que adquiere este espacio de acción intermedio, y el modo en que los emprendimientos conjuntos no se encuentran libres de tensiones. Sin embargo, hemos señalado que las mismas pueden ser superadas si los participantes adquieren una conciencia de conjunto que permita actuar de manera integrada. Para ello, se deben poner de relieve las capacidades estatales otorgando un lugar esencial al desarrollo de estrategias de coordinación que permitan aunar los esfuerzos de las organizaciones involucradas, procurando identificar los puntos de acuerdo esenciales a los que se puede arribar con el fin de dar continuidad a la política implementada.

3. Los procesos de coordinación interorganizacional

Establecidas las dificultades por las que atraviesa el proceso de implementación interorganizacional, en este capítulo presentaremos la importancia que se debe adjudicar al proceso de coordinación horizontal para crear las condiciones de posibilidad que permitan la implementación y continuidad de las políticas articuladas. Presentaremos los efectos que podría producir un proceso asociativo, los mecanismos de enlace existentes para su puesta en práctica y los grados de coordinación horizontal que pueden establecerse. Finalmente, abordaremos los factores tanto de orden político y técnico como socioculturales que pueden incidir en el proceso de articulación.

En la medida en que el trabajo interorganizacional supone la participación conjunta de un grupo de actores organizacionales independientes, el proceso de coordinación horizontal adquiere particular relevancia, en tanto que posibilita la articulación de los aportes especializados de cada participante, facilita los intercambios entre ellos y mantiene en claro los objetivos del conjunto. Entendemos aquí por coordinación horizontal al proceso de definición y puesta en práctica de acuerdos establecidos entre unidades organizativas con cierto grado de autonomía. Gulati y Singh (1998) resaltan la importancia de la complejidad organizativa derivada de descomponer tareas entre distintas organizaciones, debiendo aplicar una precisa división del trabajo junto a una coordinación de dichas tareas y actividades las cuales deben ser completadas conjuntamente más allá de los límites organizativos de cada participante. Para el caso, resulta ilustrativo seguir el ejemplo de la orquesta sinfónica al que Peter Drucker (1993) hace referencia cuando explica el prototipo de la organización moderna. Cada músico de la orquesta es un especialista, no obstante, por sí solo cada instrumento no hace a la obra. La orquesta funciona debido a que la totalidad de los músicos tienen la misma partitura, todos subordinan su especialidad a la tarea común y todos

tocan sólo una pieza de música en un momento dado, pero para que ello ocurra se necesita de un director.

Del mismo modo, la coordinación interorganizacional apunta a resolver los aspectos claves de la actuación, intentando dejar en claro quiénes son responsables de producir qué resultados; quién controla los procesos de gestión; qué insumos aporta cada participante y cómo se resuelven los conflictos en orden a concretar los objetivos comunes. La coordinación parece ser entonces un proceso vivo, flexible y creativo, de ajustes, de acuerdos continuos y de elevado contenido cooperativo, una “función de lubricación” de una maquinaria jerárquica, rígida y escasamente adaptable (Cabrero Mendoza, 2006). Pero Isuani (2007) nos recuerda que no se trata de una función natural de la acción colectiva sino de un proceso organizacional e institucional que debe ser diseñado expresamente con el fin de facilitar las tareas de identificar actores y recursos necesarios para alcanzar los objetivos de políticas; procurar que cada uno de los involucrados en el proceso de implementación interorganizacional juegue el rol que debe jugar en el momento que debe hacerlo y en relación con los objetivos establecidos; desarrollar el compromiso y apoyo por parte de los participantes involucrados en la misma o de aquellos actores ubicados estratégicamente en el contexto; construir relaciones e interacciones entre los involucrados que favorezcan el logro de los objetivos de la política.

De lo que realmente se trata es de coordinar las políticas de modo que se logren integrar las múltiples decisiones y acciones dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva a largo plazo. La coordinación horizontal entre organizaciones se basa en la negociación entre los representantes de las mismas, pero resulta interesante destacar que estos representantes no son completamente autónomos en el proceso de negociación. Puesto que están sujetos al control de los miembros de su organización, estas limitaciones intra-organizacionales tienen consecuencias

en el comportamiento de los representantes y en la fiabilidad de los compromisos realizados en la negociación interorganizacional.

Richard Hall (1996) nos advierte que establecer relaciones interorganizacionales coordinadas constituye, en principio, un gasto de recursos adicionales para generar, desarrollar y mantener la relación. En tal sentido, no toda articulación derivará en beneficios sino sólo aquella en la cual los resultados obtenidos sean superiores a los recursos invertidos en la relación. Siguiendo una de las teorías del campo de la administración, la de la contingencia, es oportuno analizar qué actividades conviene articular de acuerdo al tipo de vinculación que se establezca. Para ello, resulta provechoso explorar críticamente las posibilidades intermedias entre compartir todo o nada. Todo proceso de articulación horizontal producirá efectos mediatos e inmediatos, los mediatos se relacionarán con los resultados alcanzados, el nivel de éxitos del proceso asociativo expresado fundamentalmente en la obtención de mayor o menor valor de las intervenciones realizadas. Asimismo, un proceso de coordinación generará desde los primeros encuentros de acercamiento entre las partes, efectos inmediatos en cada una de las unidades socias, que facilitarán u obstaculizarán el proceso de gestión de la relación (Ilari, 2010).

Suele suponerse que al coordinar los esfuerzos se obtendrán resultados superiores a los que se puedan conseguir de manera independiente. Vale recordar para el caso, que en las experiencias de articulación entre las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones públicas estatales a nivel local presentadas en este trabajo, uno de los efectos esperados había sido el de provocar sinergia³⁵. Pero la pregunta es ¿toda articulación produce sinergia?. El concepto de sinergia, es entendido originariamente desde la medicina, como la potenciación de los resultados de dos o más sustancias al entrar en contacto. Representa el efecto adicional que dos órganos producen al trabajar asociados. Todo proceso sinérgico crea resultados cualitativamente superiores a la suma

³⁵ Apartado 1.3

de actuaciones aisladas e individuales, se lo puede simbolizar con la fórmula: $1+1>2$. Por lo tanto, es el concepto más potente del trabajo asociado. Se trata de la confluencia de energías individuales que se multiplican progresivamente reflejándose sobre la totalidad del conjunto. La valoración de las diferencias constituye la esencia de la sinergia.

Pero no todo proceso asociativo produce sinergia, puede provocar efectos antagónicos, parásitos o sólo de compatibilidad. El denominado Efecto Parásito se produce cuando al generar la articulación, uno de los componentes inhibe los efectos del otro. Es decir, uno de los actores se beneficia de la alianza, mientras que el otro se perjudica³⁶. El Efecto antagónico se produce cuando en la articulación se perjudican las dos partes, que al estar en contacto, se anulan o neutralizan entre sí. Se habla de sólo compatibilidad cuando no existe potenciación de los resultados, sino que la asociación no produce modificación de sus propios efectos individuales (Ilari, 2001). Puesto que no existen resultados seguros en los procesos de coordinación, deberá ser necesario analizar en cada caso si existen las condiciones y capacidades que permitan el éxito de la relación. Las capacidades que están en juego en la coordinación son aquellas que permiten articular esfuerzos y establecer relaciones sinérgicas en los espacios interorganizacionales. Con el objetivo de crear un trabajo integrado dentro de este ámbito es necesario fortalecer un conjunto de capacidades relacionadas con los conocimientos e instrumentos necesarios que incentiven a los equipos y desarrollen marcos compartidos para el análisis y la comprensión de los hechos con el fin de definir roles y responsabilidades.

Al hacer referencia al desarrollo local, Pulido (2008) enfatiza que la democratización del desarrollo requiere de un mapa de actores para configurar una red de los diversos capitales

³⁶ Al respecto Repetto(2005:56) sostiene que la coordinación “ no suele ser por lo general, un proceso de interacción donde todos ganan, sino un proceso de búsqueda de nuevos equilibrios donde los resultados tienden a ser de “suma cero” : lo que gana quien lidera la coordinación suelen perderlo quienes deben ceder los bienes y/o servicios a ser coordinados y que previamente estaban bajo sus responsabilidades sectoriales”.

locales. Se intenta con ello conformar un capital sinérgico que dinamice las capacidades y los recursos territoriales. Por capital sinérgico se entiende a “la capacidad social de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así, un producto final que es mayor que la suma de los componentes”. (Boisier, 2000 citado en Pulido, 2008:5).

Ahora bien, uno de nuestros focos de análisis en este trabajo esta dirigido hacia la sustentabilidad de los procesos de coordinación horizontal, hecho que dio origen al segundo interrogante eje de esta investigación. Según Ilari (2010:88) “un proceso de coordinación parecería lograr sustentabilidad cuando el aporte de las partes y la distribución de los logros es justo”. Pero ¿qué entendemos por sustentabilidad?, el término sustentable como expresan Hardoy; Mitlin y Satterthwaite (1992), ha sido utilizado más ampliamente para hacer referencia a la sustentabilidad ecológica. Alguna literatura sobre desarrollo sustentable menciona términos como sustentabilidad social, pero no existe consenso sobre su significado y lo mismo ocurre con otras disciplinas. A los efectos de poder avanzar partiremos de una premisa básica, sustentable refiere algo que se pueda sustentar o defender con razones, algo que se puede mantener o sostener en el tiempo. Transferido a los procesos de coordinación horizontal podríamos decir que se refiere al tiempo de funcionamiento del espacio articulador. Al tiempo de duración del proceso que permite equilibrar los conflictos de intereses, las luchas políticas y sociales que suelen desarrollarse durante la definición y puesta en práctica de los acuerdos, sin que se produzca un quiebre irreparable del mismo.

Alcanzar el principio de sustentabilidad demanda diversas estrategias, supone la propuesta de criterios necesarios para establecer la evaluación de los cambios, adaptaciones y límites frente a las presiones ejercidas desde los diferentes intereses. Hablar de sustentabilidad implica entonces, la necesidad de crear las condiciones para que la implementación de una gestión conjunta se

sostenga en el tiempo. Pero el éxito de un proceso de coordinación horizontal no está dado por la sola continuidad en el tiempo, sino más bien por su combinación con uno de los principales indicadores de éxito del proceso: la producción de sinergia.

La importancia de lograr una articulación exitosa y duradera, asegura Laura Barrera (2003)³⁷, es vital para potenciar los recursos, ampliar las alternativas de acción y, principalmente, centrar la actividad del Estado en lo verdaderamente importante: el ciudadano. Se pueden detectar tanto a nivel teórico como práctico algunos pilares fundamentales para los procesos de articulación, aunque han sido pensados a nivel intrainstitucional bien pueden ser utilizados en el trabajo interorganizacional, ellos son:

Compromiso, conocer el tipo de compromiso que moviliza a cada participante es un insumo relevante a la hora de elaborar estrategias de coordinación, de modo que las mismas contengan incentivos eficaces para fortalecer el marco de integración en el cual se desarrolla el proceso. Búsqueda de consenso permanente, para ello se requiere la utilización de manejo de conflictos, de mecanismos de diálogo continuo y de amplitud para modificar rumbos.

Información compartida, para lograr confianza y una dinámica necesaria para el trabajo en conjunto es preciso tener información clara, sencilla y disponible para todos. Esto elimina la ansiedad, predispone a la participación, y genera confianza.

Responsabilidad debe existir responsabilidad de todos los actores involucrados. Hacerse cargo de lo que cada uno puede y debe realizar para aportar al logro de los objetivos comunes.

A su vez, los procesos de articulación pueden ser obstaculizados por las luchas de poder, los liderazgos débiles, las autoridades esquizofrénicas -continuos cambios en las decisiones, algunas de ellas contradictorias-, los celos, las envidias, la incapacidad, la falta de formas ágiles de

³⁷ Barrera, L (2003): “Una cultura de articulación de áreas y coordinación de acciones del Estado” en www.redsocioculturaldesucre.org

comunicación, la ausencia de estructuras flexibles, y las deficiencias en la capacidad de negociación, de decisión política y de mecanismos de gestión de conflictos. Desde la perspectiva que integra el enfoque económico y social del estudio de redes³⁸, Sulbrandt, Lira *et al op cit*, señalan la existencia de ciertos mecanismos sociales que facilitan la adaptación, la coordinación entre organizaciones y que salvaguardan los intercambios en las redes. Tomando como base a Jones y otros (1997) los autores identifican cuatro mecanismos:

El primero es la restricción de acceso al intercambio se trata de una reducción estratégica del número de socios de intercambios dentro de la red. Sus efectos sobre la adaptación y coordinación son, la reducción de los costos de coordinación, la focalización en los fines y la minimización de la varianza en las habilidades y expectativas de las partes, el desarrollo de protocolos de comunicación estableciendo rutinas de acción continuada. A su vez, disminuye el esfuerzo de monitoreo requerido e incrementa la interacción de las partes, lo que posibilita el aumento del compromiso y la identificación de las partes dentro de la red.

El segundo es la macrocultura entendida como el sistema de valores y normas básicas compartidas. Guía las acciones y crea pautas típicas de comportamiento entre organizaciones independientes. Esta cultura compartida reduce los costos de coordinación puesto que, crea convergencia de expectativas a través de la socialización, establece un lenguaje común para transmitir información compleja y determina reglas tácitas de conductas compartidas.

El tercero son las sanciones compartidas mediante las cuales un grupo de miembros castigan a quienes violan las normas del conjunto, los valores y las metas, excluyéndolos de la red en forma temporal o definitiva. Estas sanciones benefician al proceso de coordinación y salvaguardan los intercambios.

³⁸ Cada vez más se abre la perspectiva de integrar las explicaciones económicas con las de otras ciencias sociales, a los efectos de nuestro trabajo, sólo hemos tomado la vía que involucra el estudio de los mecanismos sociales que facilitan los procesos de coordinación, adaptación y salvaguarda de los intercambios.

El cuarto mecanismo es la reputación que envuelve una estimación y apreciación del carácter, las habilidades, la confiabilidad y otros rasgos de los actores en los intercambios.

Desde el estudio de las relaciones interempresariales Oscar García³⁹ sostiene que para formar una alianza estratégica se necesita: la existencia de dos o más actores sociales con capacidad potencial de identificar intereses comunes; una convocatoria al diálogo que puede provenir de cualquiera de las partes a la que le interese promover formas de concertación social; una estrategia de concertación que incluya: la convocatoria a diálogos, los objetivos específicos a lograr y un plan de persuasión; una fuerte inclinación hacia el logro de consensos sobre problemas y soluciones compartidas; una especial capacidad para expresar esos consensos en un Plan de Acción que sea el sustento conceptual y operacional de la alianza. Asimismo, entre los aspectos claves a considerar para verificar las condiciones básicas de una alianza se encuentran: el grado de interés de los posibles aliados; la conveniencia mutua, que debe responder a un sentido de equilibrio y justicia; la disponibilidad de los recursos requeridos que surgen a raíz de la alianza; la capacidad de administrar el proceso de negociación y su posterior puesta en marcha incluyendo la retroalimentación y evaluación de logro de los objetivos y finalmente, la disponibilidad de los mecanismos de información que garanticen la transparencia en el proceso.

Yvette Estrada⁴⁰ afirma que antes de establecer una alianza, resulta esencial analizar las ventajas competitivas propias para determinar más fácilmente los objetivos comunes con un posible socio (1). Si tomamos como base los procesos de fusión de empresas, Galpin y Herndon (2001) plantean las siguientes etapas: *Formulación*, determinados los propios objetivos y la estrategia de crecimiento, en esta etapa se debe definir el modelo ideal de la organización social. Las

³⁹ Si se desea ampliar: “Curso sobre alianzas estratégicas simples y eficaces” <http://www.mailxmail.com>

⁴⁰ Estrada Yvette (2005): “Alianzas estratégicas. Cómo elegir al mejor socio en los negocios” en <http://www.soyempreuner.com>

características que se espera que tenga, sus fortalezas, sus capacidades; *Ubicación*, formulada la estrategia cobra sentido ubicar al probable socio. Aquí se deben identificar las posibles sinergias, lograr acuerdos básicos, tal como la estructura de gobierno a implementar, los pasos a desarrollar en el proceso de integración y la detección de las discrepancias; *Investigación*, se debe explorar cada aspecto de la empresa objetivo antes de realizar el acuerdo definitivo; *Negociación*, tomando como base la información obtenida se inicia el proceso de negociación del cual se deberían lograr acuerdos para todos los términos y condiciones previstos. En esta etapa se deben desarrollar métodos para lograr una comunicación clara y mecanismos de resolución de conflictos para lograr una alianza duradera; *Integración*, constituye el proceso de puesta en marcha de la nueva compañía, el cual como todo proceso de implementación necesitará de nuevas negociaciones a fin de superar los inconvenientes de la ejecución.

Las alianzas requieren de adaptaciones mutuas progresivas dada la complejidad de la implementación coordinada. En términos de Galpin y Herndon, “es mucho más fácil llegar a un acuerdo que ponerlo en práctica. El auténtico acuerdo consiste en ser conciente que integrar un negocio con otro supone una dificultad intrínseca, incluso para aquellos con más experiencia en adquisiciones, debiendo el proceso ser gestionado con un cuidado excepcional, si se quiere llegar a buen puerto” (2).

Entre los estudios de las relaciones interorganizacionales de organismos públicos orientados a identificar las barreras que se presentan en los procesos de colaboración y coordinación se pueden encontrar Bardach, 1996 y Weiss, 1988 (en Sulbrandt, 2005). Con posterioridad, algunos trabajos han puesto énfasis sobre los factores de éxito, en general con limitado tratamiento teórico (Foster, Fishman *et al*, 2001; Thomson *et al* 2002 en Sulbrandt, 2005) y un enfoque muy pragmático tratando de identificar los factores centrales y las características claves de los procesos que han funcionado adecuadamente. Junto a la necesidad de una correcta comprensión

de la operación de las relaciones interorganizacionales en los esfuerzos de trabajo conjunto de organismos públicos, surgen una serie de elementos externos a esas relaciones que forman parte del entorno en que funcionan y que influyen en la colaboración y el trabajo conjunto entre ellos.

Con frecuencia, han aparecido en la literatura técnica tanto barreras como apoyos. Entre las barreras se pueden encontrar, la fragmentación del aparato público a la que hemos hecho referencia anteriormente, la arquitectura de la administración pública se ha caracterizado por su sistema fragmentado, con escasos mecanismos de articulación, esto produce el surgimiento de barreras y murallas en su interior; el gerenciamiento de metas, una de las dificultades destacadas en la coordinación interorganizacional del sector público ha sido la baja existencia de metas específicas y claras al comienzo de los programas; la política incremental, las políticas implementadas suelen ser de tipo incremental con grados de expansión considerable; la cultura organizacional, un elemento crítico en todos los estudios de relaciones interorganizacionales en el ámbito público ha sido la presencia de culturas organizacionales muy diferentes en las distintas instituciones públicas participantes; el presupuesto, el presupuesto necesario para las operaciones conjuntas ha sido siempre considerado por los investigadores en el tema, un limitante central y motivo de conflictos.

En cuanto a los apoyos se pueden mencionar, la conducción colaborativa, varios autores señalan a la conducción como una potencial amenaza a las relaciones interorganizacionales excepto cuando es de tipo colaborativa; el liderazgo, la presencia o ausencia del liderazgo y la calidad del mismo se ha repetido entre prácticamente todos los estudios; la flexibilidad y capacidad de colaboración, cada agencia del sector público requiere tener una cierta capacidad interorganizacional de colaboración para involucrarse en programas integrados.

3.1. Los niveles de coordinación interorganizacional y los mecanismos de enlace

En la conformación del trabajo conjunto existe una secuencia que se expresa en el modo y las características de la relación dialógica entre sus integrantes (Mancuso; Lembo *et al*, 2004). La comunicación a través de sus múltiples mecanismos, permite de algún modo que la comprensión del sentido de la tarea o el elemento convocante se traduzca en un proceso más o menos ensamblado. En este sentido, resulta necesario conocer la importancia que adquieren los mecanismos de coordinación a ser utilizados en la articulación de un conjunto. Según los autores, la secuencia de la articulación atraviesa gradientes de relacionamientos que se expresan en las siguientes categorías:

Coexistencia: implica la sola existencia de grupos en un ámbito sin ningún tipo de interacción ni reconocimiento mutuo.

Comunicación: existe un reconocimiento mutuo que se traduce en alguna forma de diálogo y apreciación de la existencia del otro.

Coordinación: asume la existencia de un espacio de encuentro y negociación atendiendo a completar las tareas en respuesta a una demanda compartida.

Cooperación: conlleva la necesidad de contribuir con una modalidad de trabajo planificada y compartida en términos de recursos materiales o humanos, respetando las identidades de los ámbitos de pertenencia.

Colaboración: Representa la instancia máxima de articulación apoyada en el hecho de compartir recursos e identidades, esta vez en base a una nueva identidad común.

Por su parte, Mario Rovere (1998; 2002) realiza una propuesta de los diferentes niveles de construcción de redes en el caso de la salud, allí presenta una clasificación de los posibles grados de vinculación. Rovere designa cinco niveles conjugando las acciones y los valores que se requieren y generan en cada caso:

Cuadro. 3 Niveles en la construcción de redes.

<i>Niveles</i>	<i>Acciones</i>	<i>Valores</i>
5. Asociación	Compartir objetivos y proyectos	Confianza
4. Cooperación	Compartir actividades y recursos	Solidaridad
3. Colaboración	Prestar ayuda esporádica	Reciprocidad
2. Conocimiento	Conocimiento de lo que el otro es o realiza	Interés
1. Reconocimiento	Destinada a reconocer que el otro existe	Aceptación

Fuente: Rovere, 1998: 39/40

Desde la trayectoria de su constitución inicial hasta su configuración en red, se puede identificar una primera instancia de *reconocimiento* entre actores ¿quiénes son los “otros”? El hecho de admitir a “los otros que también juegan” como pares permite compartir la representación de la horizontalidad, la aceptación que iguala los puntos de partida y la suspensión de las jerarquías socialmente instituidas. Sobreviene luego el *conocimiento* que amplía “las probabilidades de una construcción multicultural abriéndose a la posibilidad de que nuevos “otros” relevantes, comprendidos en su subjetividad, complementen nuestras propias perspectivas de análisis” (2002:13/14) ¿qué hacen?; ¿cuál es su historia?; ¿qué les preocupa?, resulta casi imprescindible para provocar la *colaboración* en las tareas compartidas por afinidades o complementariedad. Sostener prácticas de colaboración sistemática deriva en la *cooperación* el “compartir actividades o recursos contribuye en forma cruzada a alcanzar los objetivos de cada uno” (14) la cooperación ayuda al logro de las metas y posterior *asociación* que se sostiene en la concertación y el uso de recursos compartidos. En éste nivel de vínculos puede verse como el grado de confianza alcanzado permite imaginar el desarrollo de nuevos proyectos que las partes puestas en red no podrían haber emprendido por sí solas (15). Las redes son una institución como cualquier otra, de manera que existen factores instituyentes que se pueden identificar y aunque suelen ser diferentes

el rol de un centro o comisión en esta lógica no es menor a la hora de sostener y profundizar los vínculos de la red.

Rovere (2002) enumera algunos dispositivos a ser utilizados para profundizar los vínculos: Encuentros, genera posibilidades de avanzar en el conocimiento del otro, compartiendo aprendizajes significativos que profundizan los vínculos y crean condiciones para acciones comunes; Contactos frecuentes, a través de los diferentes medios y soportes mantiene las redes activas entre encuentros. “Cuando estamos juntos somos asamblea cuando estamos separados somos red”; Listas y grupos de interés; Carteras de contactos; Mesas de acuerdos, de carácter operativos; Sistemas de monitoreo de acuerdos, fichas de registro de seguimiento; Visión como producción grupal, talleres, ejercicios teleológicos, dinámica de visión compartida de significado y sentido “qué somos, qué estamos comenzando a ser”; Planificación estratégica y participativa, procesos proyectivos con articulación medios/ fines, soportes tecnológicos novedosos; Mediación, desarrollo de capacidades en los grupos para enfrentar crisis y conflictos; Liderazgos rotativos, por su rol democratizante y formativo; Mapas de actores: estáticos y dinámicos; Publicaciones, materiales de difusión, dispositivos que difunden y convocan pero que también refuerzan la pertenencia; Detección y reforzamiento de personas- clave: personas puente (conectan por contar con facilidades, vocación y/o pertenencia con otros campos), personas ascensor (conectan formal e informalmente los niveles organizacionales para “arriba” y para “abajo”); Promoción del factor cohesión, búsqueda y realimentación de los elementos que proveen significado y sentido a las redes detectando los factores de unidad en la diversidad.

Un análisis realizado por Les Metcalfe (1994) acerca de la coordinación de políticas entre los ministerios de los estados nacionales, presenta una “Escala de Coordinación de Políticas” en la que diferencia una secuencia ordenada de capacidades de coordinación que resulta interesante rescatar aquí:

Escala de Coordinación de Metcalfe (1994) adaptada a nuestro trabajo

9. Estrategia general
8. Establecimiento de prioridades
7. Fijación de parámetros comunes de acción
6. Mediación, conciliación y Arbitraje de conflictos organizacionales
5. Búsqueda de consenso (gerencia de conflictos)
4. Evitar divergencias entre organizaciones (hablar con una sola voz).
3. Consultas entre organizaciones (retroalimentación)
2. Intercambio de información entre organizaciones (comunicación)
1. Las organizaciones se manejan de forma independiente.

La escala sintetiza las capacidades necesarias para una coordinación interorganizacional progresivamente más estrecha. Desplazándose de la base hacia el vértice, cada nivel sucesivo de coordinación depende del de arriba y agrega algo nuevo a los que se encuentran por debajo.

A continuación, se expone una escala de los diferentes grados de coordinación presentada por Ilari (2010)

Gráfico 2. Escala de los grados de coordinación horizontal



Fuente: Ilari (2010: 97)

La integración es el grado de mayor vinculación posible entre dos o más unidades, programas o en nuestro caso organizaciones, se materializa por medio de dispositivos de fusión que llevarán a la integración. En este punto ya no se trata de un mecanismo de coordinación horizontal dado que se logra la unidad organizativa. El grado de vinculación entre las partes es tan alto que deja de lado todos, o gran parte de los postulados del modelo de gestión que utilizaba cada organización en el período anterior. Son diversas las razones por las que se puede llegar a la opción de integración, a nivel interorganizacional suele constituir una estrategia de supervivencia de alguna de las organizaciones frente a una situación de gravedad. Existen sin duda, variados focos de tensión en el proceso de fusión uno de ellos, es el que podría existir entre los objetivos de las diferentes organizaciones y los que fue construyendo la propia unidad organizativa.

La articulación como hemos mencionado anteriormente⁴¹ se produce cuando varios organismos acuerdan emprender políticas que se traducen en acciones concretas en donde cada uno realiza tareas específicas en relación de cooperación horizontal con el resto de los organismos participantes. Podemos hablar de una articulación entonces, cuando varios organismos desarrollan actividades en función de objetivos establecidos en común. La experiencia que analizaremos en este trabajo es una modalidad de intervención que promueve el trabajo asociativo. Constituye un caso de articulación interorganizacional entre el gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil a través de un programa.

A diferencia de la integración, en la articulación los actores mantienen su individualidad pero con el establecimiento de pautas de actuación conjunta. Más allá de los resultados sinérgicos que se pretendan alcanzar, la articulación reduce necesariamente los márgenes de autonomía que las entidades podrían disponer si no participaran de la misma, implica una transformación de los comportamientos y nuevas formas de interacción. Por tal razón, se debe tener en claro que estos

⁴¹ Apartado 1.2

procesos generan mayores niveles de rigidez y disminuyen la rapidez de las reacciones que caracterizan la acción al estar descoordinado.

De acuerdo a Ilari, existen dos niveles posibles de articulación, con alto y con bajo grado de intensidad. En el primer caso, se establecen objetivos comunes pero a su vez, la realización de actividades, procesos o proyectos se encuentran interrelacionadas en sus respectivas tareas o directamente en tareas fusionadas. En el segundo caso, se establecen objetivos de común acuerdo, pero la ejecución de las actividades continúa siendo responsabilidad de cada parte. Si se toma a las organizaciones en su conjunto, el grado de articulación podría distinguirse en función de la conectividad alcanzada. Así, habrá mayor conectividad en una articulación en la medida en que los objetivos y las actividades relacionadas con la misma se hayan generalizado al interior de las respectivas organizaciones. En cuanto a la duración de las articulaciones, existen casos en que se dispone de un plazo definido y otros en los que se lleva adelante de manera indeterminada. La experiencia que analizaremos en este trabajo esta enmarcada dentro del segundo caso.

La cooperación, se distingue de los grados anteriores puesto que implica acuerdos donde las partes no generan objetivos comunes, sino que mantienen intactos sus niveles de autonomía. No obstante ello, se establecen y cumplen ciertos compromisos que resultan indispensables para sostener el espacio asociativo. Entre ellos, el proteger la reciprocidad de la relación en lo que respecta a los beneficios logrados y a los recursos involucrados. Si bien la cooperación no pone en riesgo la autonomía, precisa de cierta inversión de recursos aunque menores de los que se requieren para establecer una articulación. Por lo general, se trata de experiencias de corto plazo que se traducen en asistencia recíproca a través de intercambio de información, asesoramiento y utilización de personal especializado. La importancia de la distinción entre cooperación y articulación radica en el nivel de autonomía de las partes.

La comunicación comparada con la cooperación contiene menor grado de interacción, puesto que sólo implica el intercambio de información entre los participantes. Pero para sostener la comunicación horizontal resulta necesario invertir en recursos. Requiere de la realización efectiva de acciones para mantener y promover el espacio comunicativo; aportar información, recibirla, analizarla y distribuirla al interior de las organizaciones. El objetivo de este grado de coordinación es entonces el intercambio de información y la generación de un espacio que fomente acciones cooperativas puntuales.

El reconocimiento es la primer instancia de coordinación, toda vez que los organismos involucrados realicen el esfuerzo de no duplicar o interferir con el otro (Peters, en Ilari 2010: 105). En este nivel tal como manifiesta Rovere en su propuesta, se admite a los otros que también juegan, se reconoce su existencia. Si bien no se llega a un abierto intercambio de información, por medio del mecanismo de adaptación mutua, las organizaciones planifican las estrategias intentando no superponer, duplicar u obstaculizar las acciones del otro. Pero existe actualmente una carencia importante en la capacidad de percibir al otro, “La introspección y el aislamiento de las organizaciones y unidades les hace miopes a visualizar la coincidencia con otras en un entorno de trabajo” (Echevarria, en Ilari 2010:106). Por tal razón, el desafío es promover la capacidad de comprensión del entorno y el reconocimiento de los otros. Así, con la consideración de los otros como parte de un todo, se intenta superar a la de cada una de las partes con el propósito de que la obra común prevalezca sobre las lógicas de actuación parcelada.

La descoordinación, puede perpetuarse o ser coyuntural, esta situación siguiendo a Ilari, “se asemeja al modelo autónomo clásico” presentado por Salvador y Ramió, donde las funciones son desarrolladas por la propia organización, disponiendo de un carácter autónomo (2010: 107). “Los actores que participan de una relación horizontal son dinámicos, complejos, polifacéticos y cambiantes, por lo que sería de esperar que con el paso del tiempo se vayan explorando distintos

grados de coordinación, se renueven los dispositivos, se modifiquen los objetivos y se transformen los nexos de enlace e incluso los socios de cada relación” (Idem).

Ahora bien, dada la escala de grados de la coordinación horizontal ¿cómo creamos relaciones laterales?, ¿Qué mecanismos de enlace se pueden aplicar?. En este apartado hemos mencionado algunos dispositivos propuestos por Rovere para mantener y profundizar los vínculos en una red. A continuación se presentará una breve reseña sobre algunos mecanismos de enlace que pueden ponerse en acción, esta propuesta toma como base trabajos de Mintzberg, Galbraith y Lloria⁴² con las adaptaciones correspondientes a las relaciones interorganizacionales. Existe entre estos dispositivos un orden ascendente de acuerdo al costo, al tiempo y a la dificultad de implementación. Presentamos entonces a la adaptación mutua o contacto directo; los acuerdos de cooperación; los puestos de enlace; los trabajos de grupos, las comisiones permanentes; los facilitadores, las unidades de integración y las fusiones.

La adaptación mutua o contacto directo es la forma más simple y menos costosa de coordinar acciones. Hasta hace poco la adaptación mutua se dejaba en gran parte al azar; en el mejor de los casos se producía de manera informal. Pero en los últimos años se ha incorporado entre una serie de dispositivos añadidos a las estructuras formales de las organizaciones para estimular los contactos de enlace. Así, las organizaciones que intervienen en un mismo campo se reconocen y en función de ello trabajan para no superponer acciones o incluso para establecer comunicaciones informales con el propósito de llegar a una decisión adecuada. Lindblom (2003) señala que aún cuando la coordinación central pueda ser débil o inexistente, los ajustes mutuos que se producen entre los participantes pueden alcanzar una coordinación superior a cualquier intento de

⁴² Galbraith, J (1977): *Planificación de Organizaciones*, Fondo Educativo Interamericano. Massachussets. Lloria Aramburu, M (2004): *Diseño organizativo. Facilitadores y creación de conocimiento. Un estudio empírico de las grandes empresas españolas*. Universidad de Valencia. Mintzberg, H (1984): *La estructuración de las organizaciones*. Ariel, Barcelona.

coordinación central. De este modo, el concepto de ajuste es clave tanto desde el punto de vista teórico como práctico, refiere a la necesidad de coherencia entre los componentes de un sistema para su buen funcionamiento. El ajuste puede ser definido entonces como el grado en el que los componentes de las organizaciones encajan entre sí de una forma coherente o consistente. Cuanto mayor sea el grado de ajuste entre los distintos componentes de las organizaciones mayor será su eficacia en la consecución de los objetivos.

A su vez, un cambio en la cultura organizacional o en un grupo de organizaciones puede ser altamente eficaz para lograr mayores niveles de coordinación de las políticas sin necesidad de generar cambios a nivel estructural. Tal como plantea Echevarria (2001) el logro de la coordinación horizontal depende del sistema de principios y creencias que ordenan el comportamiento de los participantes. La cultura de coordinación se activa mediante los instrumentos creados para su desarrollo y mantenimiento. Entre ellos, un sentido compartido de la misión obtenido a través de procesos de gestión estratégica. “Lo que se conoce como alineamiento expresa la necesidad de compartir un sentido del propósito común trasladado a principios de actuación interna y externa” (Idem: 7). Tomando la escala de grados de coordinación presentada por Ilari, la adaptación mutua constituye el único dispositivo que puede estar presente en todos los grados de coordinación.

Los acuerdos de cooperación a nivel interorganizacional, suelen materializarse a través de convenios de cooperación. No obstante, algunas experiencias con alto nivel de continuidad no llegaron a formalizarse⁴³. Los convenios incluyen los objetivos establecidos en la articulación; las responsabilidades que asumen las partes; los mecanismos a utilizar para la toma de decisiones; la generación o no de instancias formales de decisión y representación; la determinación de la

⁴³ Es el caso de la Red Internacional de ONG's sobre desertificación: www.riodccd.org

duración del convenio; el establecimiento de una instancia externa de resolución de conflictos y la dinámica de validación de la terminación o continuidad del mismo. La firma del convenio suele ser asumida como el momento fundante de la asociación entre las partes y constituye la herramienta jurídica que le da legalidad a la acción conjunta y legitimidad al proyecto compartido al interior de las organizaciones. Los acuerdos de cooperación suelen establecer variadas responsabilidades, algunas de ellas son la organización de talleres para el intercambio de información y la transferencia tanto de recursos como de personal.

Los puestos de enlace son creados cuando existe la necesidad de un contacto especial que encauce la comunicación interorganizacional. Aunque este puesto de enlace no ostenta autoridad formal se convierte en el centro neurálgico de la coordinación de múltiples actores Mintzberg (1984: 197). Puede ser ejercido por un facilitador, mediador o promotor quién puede ser funcionario de uno de los organismos involucrados o ser parte de una organización externa interesada en generar experiencias de coordinación lateral. Aquí cobra relevancia la relación entre el referente de cada organización y su sistema jerárquico interno. Aún dejando bien establecido el mecanismo de relación interno, es común que sea compleja la relación entre el nexo de enlace y las relaciones al interior de los organismos participantes. En consecuencia, la implementación de un puesto de enlace genera múltiples impactos al interior de las organizaciones involucradas. Un punto clave en este juego es el margen de libertad de acción con que contará el dispositivo. Así, un alto nivel de libertad puede conducir al aislamiento del espacio de coordinación, interfiriendo en la gestión interna de cada organización. Mientras que un bajo grado dificulta el manejo del espacio de coordinación puesto que poco se puede decidir en ese ámbito.

La reunión constituye el principal vehículo para facilitar la coordinación lateral, cuando se llega al punto de institucionalizar la reunión, nombrando formalmente a sus integrantes y concertándola con regularidad, puede afirmarse que se ha integrado a la estructura formal. Se

utilizan dos dispositivos primordiales en dicha institucionalización, uno es el grupo de trabajo y el otro el comité permanente. El grupo de trabajo es un comité convocado para cumplir una tarea determinada y disolverse tras su cumplimiento. “Un *patchwork* provisional en la estructura formal” (Mintzberg, 1984:199), “El grupo soluciona conjuntamente un problema y, cuando se llega a una solución aceptable, cada miembro regresa a sus obligaciones acostumbradas” (Galbraith, 1977:51). El comité permanente es una agrupación más estable entre diferentes unidades u organizaciones convocadas con regularidad para debatir temas de interés y definir líneas de acción⁴⁴. En algunos casos son homogéneos en su composición, en otros un actor lidera el espacio, ya sea formal o informalmente.

Las unidades integradoras, son utilizadas como dispositivo cuando se desea alcanzar un mayor grado de coordinación. Una de las alternativas que presenta es la de establecer que uno de los socios de la alianza sea la unidad responsable de la coordinación. Una segunda opción es la creación de una instancia especial de coordinación. En estos casos se mantiene la individualidad de los socios, pero se crea una unidad que los integra. Llegada esta instancia las experiencias de articulación suelen utilizar simultáneamente varios de los dispositivos aquí presentados. Por la naturaleza de nuestro trabajo, cabe destacar que, en el campo de las organizaciones sociales, existen dos modelos usuales de unidades integradoras, la *Asociación Civil sin Fines de Lucro* y la *Fundación*.

La fusión constituye el mecanismo de enlace que permite unir varias estructuras, programas, procesos, unidades u organizaciones. Vimos que la integración constituye el más alto grado en la escala de coordinación, a ella se llega a través de dispositivos de fusión. Si bien la integración implica procesos de transformación en las organizaciones dada la unificación o consolidación en

⁴⁴ A nivel interorganizacional es el caso de la gestión de planes estratégicos participativos de ciudades. Estos planes suelen disponer de plazos para la etapa de diseño. En Latinoamérica, luego de su aprobación no suele quedar clara la continuidad de estos comités promotores.

una sola, es posible que, luego del proceso de fusión continúen existiendo en forma residual elementos no unificados. Esto se produce porque el costo de la unificación total suele ser superior a los beneficios que aporta la fusión en todos los terrenos. Las fusiones interorganizacionales se formalizan a través de la firma de un contrato, un acuerdo en el que se especifican los detalles de la fusión. En las asociaciones civiles se suele disolver a una de las asociaciones, a través de la aprobación de una asamblea general y adecuar el estatuto de la pre-existente que queda acorde a la nueva situación creada.

Cuadro N 4. Mecanismos de enlace y grados de coordinación

<u>Grados de coordinación</u>	<u>Mecanismos de enlace</u>
Integración	Fusión y adaptación mutua
Articulación	Fusión. Unidades integradoras. Grupos y Comités. Puestos de enlace. Facilitadores. Acuerdos de Cooperación. Adaptación mutua.
Cooperación	Unidades integradoras. Grupos y Comisiones. Puestos de enlace. Facilitadores. Acuerdos de cooperación. Adaptación mutua.
Comunicación	Unidades integradoras. Grupos y Comités. Puestos de enlace. Facilitadores. Acuerdos de Cooperación. Adaptación mutua.
Reconocimiento	Adaptación mutua.
Descoordinación	-----

Fuente: Adaptado de Ilari (2010: 133)

Se observa que la adaptación mutua puede estar presente en todos los grados de coordinación, su utilización es de bajo costo y efectiva para el logro de la coordinación a nivel interorganizacional en todos los grados de la escala. Por otro lado, los grados intermedios de coordinación se pueden alcanzar utilizando mecanismos laterales comunes. En estas situaciones, la diferencia se presenta más por la intensidad promovida y por los fines perseguidos, que por los instrumentos elegidos. La articulación se diferencia por poder utilizar mecanismos de fusión en algunas unidades o programas. De acuerdo a la dimensión e importancia de la fusión, se caracterizará la experiencia como de articulación o de integración.

3.2 Los actores del proceso de coordinación interorganizacional

Un estudio de articulación entre diferentes niveles de gobierno realizado por Isuani (2005:42) concluye que se deben incluir en las redes a todos los actores relevantes, es decir “a aquellos que controlan recursos claves para el logro de los objetivos de política que la red pretende alcanzar”. Asimismo, se deben generar incentivos para dichos actores, “es necesario que ellos encuentren en el trabajo cooperativo, un conjunto de incentivos que estimulen su adhesión y compromiso con los objetivos de la red”. Del mismo modo, Echevarria (2001:8) señala entre los instrumentos para la creación de una cultura de coordinación a las políticas de recompensa en sus diversas modalidades. Se debe transmitir “en la asignación de incentivos y en la promoción, el valor de actitudes y comportamientos que respondan a una lógica más amplia que la estrictamente parcelaria”.

A su vez, Repetto (2001) asegura que no se puede identificar a todo individuo o colectivo como un actor relevante, entre las características más importantes requeridas, se encuentran una serie de capacidades que deben poseer quienes aspiren a serlo: capacidad de negociación; capacidad de interpretación del contexto e imposición de cosmovisiones; capacidad de representación; capacidad de movilización social; capacidad de acción colectiva. Entre los elementos a considerar para cada actor, cabe tener presente los recursos de poder que dispone, la habilidad y voluntad del sujeto para participar activamente en la relación de poder y el valor que le asigne el resto de los actores que participan de la relación. Por ende, los conflictos de poder son reales o latentes y la coordinación como proceso debe apuntar a reducir el conflicto, nivelar asimetrías, articular intereses y expectativas y generar verdaderos acuerdos en torno a objetivos estratégicos.

Acerca de cuántos sujetos deberían componer un espacio coordinado, Pressman y Wildasky (*op.cit*) afirman que cuanto mayor sea la cadena de causas, más abundantes serán las relaciones recíprocas que se produzcan entre los eslabones y más compleja se tornará la implementación.

Pero no existe una respuesta definitiva respecto del número óptimo de miembros a participar, puesto que, “diferentes tipos de organizaciones son eficaces bajo diferentes condiciones” (Lawrence y Lorsch, en Ilari 2010: 153). Por lo tanto, el número de miembros estará dado en función de las particularidades de cada caso. Cabe destacar que, los sujetos intervinientes son dinámicos y cambiantes, no siempre participan en el espacio de coordinación todos los actores, todo el tiempo, suelen producirse cambios en la composición de las alianzas. Asimismo, se puede ir modificando la naturaleza de los sujetos, se reducen o amplían sus recursos de poder, se renuevan sus objetivos, se modifican sus intereses. Crozier y Friedberg (*op. cit.*: 46-47) nos recuerdan que “el actor rara vez tiene objetivos claros y menos todavía proyectos coherentes: éstos son múltiples, más o menos ambiguos, más o menos explícitos y más o menos contradictorios”.

Para la selección de los participantes se debe contar con capacidad técnica como para percibir que otras organizaciones intervienen o pueden intervenir a futuro en un mismo entorno de trabajo (Echevarria 2001). En todo caso es necesario conocer, con cierta profundidad, quienes serán los posibles socios de la alianza. Es de esperar que los constructores de alianzas tengan presente tanto el aliarse a posibles partidarios como el incorporar y pacificar a potenciales adversarios. Un trabajo realizado por la Fundación Interamericana (s/f:13) asegura que pueden evaluarse quienes participan como nexo de posibles socios a partir de las siguientes preguntas:

1. ¿Tiene experiencia en el desarrollo de proyectos?
2. ¿Es confiable en la coordinación de actividades y programas?
3. ¿Moviliza y administra recursos con éxito?
4. ¿Es buen transmisor y colaborador en equipo?
5. ¿Es abierto y honesto en sus relaciones de trabajo?
6. ¿Es capaz de satisfacer cualquier requerimiento especial para esta obra en particular?

En términos generales al momento de la selección de los participantes comienza un trayecto de conversaciones y acercamientos que pueden finalizar con la obtención de acuerdos respecto de los términos y las condiciones previstas. En esta etapa, es importante implementar métodos específicos para lograr una comunicación clara y mecanismos fluidos de resolución de conflictos con el propósito de obtener una alianza verdadera (Estrada, *op.cit*). A su vez, la existencia de normas explícitas o implícitas y de un clima de confianza constituye una base para los acuerdos y le da mayor legitimidad al proyecto. Trabajar de forma cooperativa en la fase inicial, le dará a cada socio una pauta de cómo es el otro y de los riesgos que están en juego. Durante todo el proceso de elaboración de la experiencia de coordinación, es preciso ir construyendo la propuesta de común acuerdo y promover una base de poder que la sostenga, aún dentro de las propias organizaciones, intentando contar con un grupo de actores que la promuevan. Se debe destacar que la función de búsqueda de acuerdos y consenso no sólo corresponde a la etapa de armado de la relación, sino que debe continuar como eje central durante la etapa de implementación. Los acuerdos y consensos son puntos básicos para el sostenimiento y la sustentabilidad de las experiencias de coordinación horizontal interorganizacional.

La capacidad de liderazgo es una virtud reconocida en forma recurrente en la mayoría de los trabajos analizados, para que los procesos de articulación de políticas se establezcan en forma efectiva no resulta suficiente contar con las capacidades técnicas necesarias se precisa principalmente de liderazgos creadores de sociabilidad política. En términos de Cravacuore (2002b: 129) “un líder es aquella persona que tiene la facultad para armar estrategias y lograr la ejecución de uno o más proyectos superando los obstáculos que se presenten”. Se distinguen dos atributos indispensables para garantizar el comportamiento de movilización del liderazgo, el de aunar fuerzas y el de alcanzar metas comunes (Fleury, 2002a). Para Heifetz y Laurie (2004) un líder debe preocuparse de tres cometidos para ayudar a mantener la tensión a un nivel productivo.

En primer lugar, debe crear un entorno contenido, se trata de un espacio en el que los líderes crean las condiciones para que diversos grupos hablen entre sí sobre los retos a los que se enfrentan para estructurar y debatir problemas y para aclarar las suposiciones que se esconden detrás de las perspectivas y valores discrepantes. En segundo lugar, es el responsable de la dirección, orientación, gestión de conflictos y creación de normas, dado que la labor de adaptación a nuevas formas necesita de ese tipo de liderazgo. En tercer lugar, el líder debe tener presencia y aplomo puesto que las presiones para restaurar el equilibrio son enormes.

3.3 Los condicionantes técnicos, políticos y socioculturales de los procesos de coordinación⁴⁵.

Todo proceso de coordinación horizontal se encuentra condicionado por una multiplicidad de factores. Cuestiones de orden político, cultural, técnico y social que inciden facilitando u obstaculizando la gestión y sostenimiento de los proyectos conjuntos. A continuación presentamos una síntesis de los diferentes condicionantes.

Cuadro 5. Factores que inciden en la gestión de los procesos de coordinación horizontal interorganizacional.

Factores Niveles de análisis	Políticos	Culturales	Sociales	Técnicos
Ambiente específico	Relaciones de poder vigentes Grado de apoyo político Objetivos propuestos Efectos de la coordinación	Cultura de las organizaciones Subculturas de los nexos de enlace	Relaciones interpersonales Grado de demanda social	Complejidad del tipo de coordinación Capacidad de gestión Capacidad financiera Restricciones legales y temporales Coherencia interna de la propuesta
Ambiente General	Tipo de Estado Régimen político Modelo de Gestión	Cultura macrosocial predominante	Grado de interdependencia global	Procesos de revolución tecnológica.

⁴⁵ Para realizar este apartado se tomó como base la hipótesis de Ilari (2010) cap 10 acerca de los factores que condicionan la gestión de los procesos de coordinación horizontal.

	Institucionalidad política global			
--	-----------------------------------	--	--	--

Fuente: Ilari (2010:197)

Así, a los fines analíticos el autor propone la siguiente distinción:

Condicionamientos políticos específicos, agrupados en dos concepciones: como ejercicio del poder y como decisión pública en el marco de los organismos estatales. En la mayoría de las situaciones en las que se formula una política se opera con gran incertidumbre y en interacción estratégica, no siempre explícita, con diversos grupos de poder variable. Es importante recordar que en toda relación de poder lo involucrados elaboran estrategias con la idea de sostener o acrecentar los espacios de incertidumbre que controlan. La pérdida de la visibilidad política de los involucrados puede producir una reducción de los incentivos a la cooperación. Por lo tanto, es preciso reconocer el rol de las relaciones de poder, de los modos en que éste se ejerce, de los conflictos de interés que se producen y de la diversidad e incompatibilidad de valores. Un espacio de coordinación no escapa de ser una compleja relación de poder en la que los actores han decidido emprender un proyecto conjunto. “En este marco, la selección de los participantes de un proceso de articulación está fuertemente condicionada por la racionalidad política” (Ilari 2010: 179) a lo que agrega “en un trabajo anterior, observamos que facilitó la articulación la iniciativa de decisores políticos y la homogeneidad político partidaria, entre otros condicionantes”.

En el ámbito de los organismos estatales, “no es posible desarrollar con éxito procesos de trabajo transversal en la administración pública, sino es en el marco de desarrollo de un sistema de servicios locales, donde todos sus subsistemas estén implicados...solamente desde una visión y un planteamiento operativo holístico de la organización será posible impulsar cambios en profundidad” (Rosich, *et al*, en Ilari 2010: 179). Al respecto, creemos que a nivel general se necesita una decisión política firme para definir lo problemas complejos como interdisciplinarios

e intersectoriales, dado que, cuando éstos aparecen en la agenda es difícil que puedan ser resueltos por algún sector o campo de conocimiento aislado, si no se logra crear transversalidad en la acción del Estado, la capacidad de respuesta se debilita.

Suele plantearse que toda innovación debe contar con apoyo político. Pero como hemos mencionado anteriormente, tanto los actores como el contexto son cambiantes y dinámicos. Por lo tanto, es preciso tener en claro el círculo de influencia que rodea a la política, quienes apoyan, quienes se oponen y quienes están indecisos. Dado que tanto la disponibilidad de apoyo político como su falta, no implica el control de la variable durante la totalidad del proceso, es preciso ir construyendo la relación a través de todas las etapas del mismo. En cuanto a la segunda concepción establecida, la de la política entendida como decisión pública, hemos visto a lo largo del trabajo, que varios autores hacen énfasis en los objetivos que se proponen los participantes al momento de elegir una estrategia conjunta. “La homogeneidad de intereses y preferencias facilita el consenso e imprime una visión de más largo plazo en las estrategias de los actores intervinientes” (Idem: 180). Los objetivos de la política pueden transformarse a lo largo del proceso de implementación, principalmente si al momento de establecerse no lo han hecho en base a un consenso fuerte y amplio. Las políticas pueden convertirse en objeto de ciertos actores que intentan desviar los objetivos conjuntos iniciales hacia los suyos personales. En consecuencia, de ser seleccionada una estrategia de cooperación, para que esta sea sustentable, debe cobrar relevancia la institucionalización de los acuerdos a fin de establecer en forma recurrente la visión de conjunto.

Por último, un condicionamiento fundamental surge del análisis que realizan los participantes de la relación respecto de los efectos de la coordinación, tanto en términos de relaciones de fuerza, como del logro o no de los objetivos particulares y comunes. Para ello sería interesante que dos interrogantes no dejaran de operar como ejes rectores a lo largo de todo el ciclo de la política

¿Para qué se creó el espacio articulador? y ¿Qué impacto debía producir?. En suma, en términos políticos una coordinación horizontal será viable si los actores asumen que la alianza constituye una opción válida y estratégica tanto respecto del poder como de la consecución de los objetivos propuestos. Mientras estas percepciones se mantengan, la coordinación será sostenible Condicionamientos político contextuales, como hemos visto en el capítulo 1 algunos de los condicionantes de los espacios de coordinación lateral se explican por el tipo de Estado que se conformó en los países periféricos. En ellos, el Estado dispone de un menor grado de autonomía respecto de los intereses económicos que los países centrales. Las relaciones clientelísticas a las que ya hemos hecho referencia, han provocado que el aparato estatal haya sido frecuentemente cooptado por intereses particulares. Por ende, el tipo de Estado vigente condicionaría en forma negativa las posibilidades de consolidar políticas con alto grado de coordinación horizontal. Respecto del régimen político si se toman como referencia los regímenes característicos en Latinoamérica se puede afirmar que en el marco de los regímenes militares, dada la supremacía que adquieren las jerarquías se reducen las posibilidades para la generación de acuerdos horizontales. Por el contrario, en el régimen político “democrático liberal” se dispone de mayores niveles de autonomía y el contexto se presenta favorable para las prácticas de negociación y acuerdos laterales.

Desde el retorno de la democracia se generalizaron en la región los regímenes democrático-liberales pero, como hemos sostenido, combinados en ocasiones con prácticas clientelares y patrimoniales. Trocello (2008) los denomina regímenes neopatrimonialistas, los cuales se establecen en un marco formal democrático pero se diferencian por sus prácticas y estructura patrimonial. Caracterizados por Oszlak (1980) por decisiones erráticas, casi antojadizas y, con frecuencia, apartadas de los marcos normativos formales. Por tal razón, en los modelos de gestión patrimoniales los espacios de coordinación horizontal tienden a ser de alto nivel de precariedad y

volatilidad (Ilari, 2010). La institucionalidad política global influye en las coordinaciones horizontales. Repetto (2005) a partir del análisis de una experiencia de política social en seis países de la región, señala que inciden de manera negativa:

1. La preeminencia de reglas formales que creen decretar la articulación sin que nada suceda en la práctica.
2. El descuido de las reglas informales que regulen el conflicto político.
3. La desconfianza que los propios jugadores tienen sobre los componentes fundamentales de la institucionalidad social.
4. La volatilidad de los intereses de las máximas autoridades involucradas.
5. El modo en que se conforman los equipos de gobierno en tanto, coaliciones electorales.
6. La debilidad que suelen tener quienes son nombrados para generar o mantener la coordinación.

En cuanto a los condicionamientos sociales y culturales, desde la cultura organizacional e interorganizacional una experiencia de coordinación horizontal tendrá mayores posibilidades de desarrollarse si se produce entre organizaciones acostumbradas a la coordinación y cooperación. Se trata de organizaciones acostumbradas a manejarse desde el pensamiento estratégico con un modelo que instale como dispositivo permanente la planificación de campo y una sólida idea de articulación horizontal. Cabe recordar que, los factores culturales y las representaciones que traen consigo los diferentes miembros de las organizaciones inciden en el comportamiento frente a las distintas circunstancias que se presenten dentro del espacio articulador. Al momento de generar una relación, una de las variables a tener en cuenta es la compatibilidad entre los participantes. El sistema de creencias compartidas reduce los costos de transacción, puesto que facilita el logro de acuerdos y genera un marco de confianza entre los participantes, así se llega más fácilmente al consenso respecto de los problemas y las formas de intervención. Del mismo modo, están más proclives a confiar y tomar en cuenta los intereses de todos los participantes (Sabatier y Jenkins,

en Ilari, 2010:188). Así, dentro del contexto macrosocial se podría afirmar que las condiciones culturales existentes en una comunidad podrían apoyar o rechazar relaciones interorganizacionales. En una sociedad con tradición asociativa es de esperar que la implementación de acciones coordinadas horizontalmente sea más sencilla y con menor resistencia que en aquellas donde no es habitual este tipo de intervenciones.

Además de los factores culturales, los procesos de coordinación horizontal se encuentran condicionados por el grado que alcanzan en cada momento y situación particular las demandas sociales respecto de la resolución de los problemas concretos. En términos de Ilari (2010:191) “a mayor nivel de demandas por el logro de resultados concretos, tanto por parte de la ciudadanía en general, como a través de la presión de organizaciones sociales, se amplían las posibilidades de llevar adelante estrategias de coordinación horizontal con el fin de obtener resultados en el menor tiempo posible”. Claro que los condicionamientos sociales se materializan a nivel específico en las relaciones que se van construyendo entre las personas que llevan adelante el proceso colaborativo, de las que nos hemos dedicado esencialmente en el apartado anterior. Asimismo, entre los condicionamientos sociales se puede incluir la incidencia del proceso de creciente interdependencia global principalmente económica lo que conduce a la multiplicación de alianzas y convenios de carácter transnacional. Estas transformaciones macrosociales han incidido en el crecimiento de las experiencias de articulación horizontal fundamentalmente a nivel interorganizacional, tal como lo hemos expuesto en el capítulo 1.

En cuanto a los condicionamientos técnicos, dada la complejidad del trabajo conjunto se ha resaltado la importancia de la correcta selección del tipo de articulación y de los mecanismos de enlace para llevar adelante el proceso. Si bien esta selección se encontrará atravesada por la conjunción de múltiples cuestiones, desde la racionalidad técnica habrá que intentar visualizar y predecir el nivel de complejidad que insume el desafío de la tarea conjunta, diseñando trayectos

alternativos que reduzcan los posibles efectos dañinos y reduzcan los niveles de complejidad. A la vez, es central la capacidad de gestión para cumplir con éxito las diversas funciones que requiere un espacio coordinado. Para darle sustentabilidad a la alianza el equipo coordinador deberá realizar su trabajo sin descuidar cuatro principios básicos: la democracia interna, la transparencia, la equidad y la eficacia. La capacidad financiera constituye un condicionante importante para el éxito o no de un proceso de coordinación. Se incrementa la complejidad en la gestión y se pone en riesgo la sustentabilidad misma si no se dispone en el momento estipulado de los recursos económicos necesarios para llevar adelante la acción compartida. Existen casos en que los procesos de coordinación insumen pocos recursos adicionales, en estos casos será marginal su importancia. Un interrogante relevante a la hora de acordar las normas de acción del proceso conjunto es ¿quién administrará los recursos y con qué nivel de autonomía?

Respecto a las restricciones legales, lo establecido por las normas es un límite claro para la conformación de los procesos de coordinación lateral y es la base para el análisis de la viabilidad legal de la propuesta. De cualquier manera, “el nivel de restricción legal se reduce en forma proporcional al grado de apoyo político existente” (Ilari: 2010:195). Principalmente en los Estados periféricos donde suele primar la cultura neopatrimonial y existir un escaso nivel de cumplimiento de las normas. Como hemos señalado en el primer capítulo, en el caso Argentino las prácticas suelen estar inspiradas en preceptos que no siempre responden a la universalidad de las normas legales. Asimismo, afirma Majone (en Ilari, Idem) toda clasificación de las restricciones debe tener presente la dimensión tiempo “si hay tiempo suficiente podrán eliminarse las restricciones tecnológicas y los obstáculos institucionales, podrán cambiarse las leyes, aumentarse la capacidad y aprenderse nuevas habilidades”. Cabe recordar en este punto que los decisores dentro de la gestión estatal suelen tener límites de tiempo relativamente breves, impuestos por las necesidades, la demanda social y el calendario político.

Es de esperar que el proceso de coordinación se encuentre condicionado por la coherencia interna de la propuesta. Si se carece de consistencia, aunque la energía invertida en el proceso de implementación sea suficiente, es altamente factible que los actores al percibir la falta de resultados promuevan el cambio o resuelvan distanciarse de la alianza. Es de esperar entonces que, las propuestas de mayor grado de complejidad técnica tengan sólidas explicaciones. En consecuencia, una propuesta será viable a nivel técnico si posee viabilidad económica, legal e institucional. Finalmente, dentro de los condicionamientos técnicos cabe resaltar a la revolución tecnológica producida en las últimas décadas. Las nuevas tecnologías han originado innovaciones y mejoras en los canales de comunicación, creado nuevos espacios de intercambio basados en la lógica de las redes y facilitado la coordinación entre personas y organizaciones.

En este capítulo hemos expuesto la importancia que adquiere el proceso de coordinación al momento de de articular políticas horizontalmente, las características y la cantidad de actores a ser involucrados en el proceso. A su vez, señalamos la existencia de diferentes grados de coordinación horizontal y sus particularidades. Hemos visto que no es posible hablar de un grado ideal de coordinación sino que se debe analizar estratégicamente en cada caso el grado más adecuado sin perder de vista los objetivos y los requerimientos de los actores involucrados. Presentamos los diferentes mecanismos a ser utilizados en un proceso de coordinación horizontal, desde el de menor hasta el de mayor complejidad. Vimos que los grados intermedios de coordinación se alcanzan utilizando la conjunción de varios mecanismos a la vez. Consideramos los diferentes efectos que estos procesos pueden producir -sinergia, compatibilidad, efecto parásito y antagonismo-. Finalmente, abordamos los principales condicionamientos que inciden al momento de implementar coordinaciones horizontales, los cuales generalmente se presentan en la práctica en forma combinada. Todo proceso de coordinación se encuentra condicionado por diversos factores que facilitan o crean mayores niveles de complejidad para la acción conjunta.

Presentaremos a continuación la narración del caso seleccionado, luego analizaremos el carácter del proceso de implementación y los diversos condicionamientos que interactuaron dentro del mismo. Para realizar este trabajo nos será útil retomar los problemas por los cuales puede atravesar el proceso de gestión de una política pública y la complejidad que adquiere este espacio de acción, los grados y mecanismos de coordinación y los diferentes factores que inciden en el desarrollo y sustentabilidad de estos complejos procesos.

4. Descripción del caso

En este capítulo presentaremos la narración de un caso singular que nos permitirá visualizar los aspectos generales del proceso en estudio. Siguiendo la metodología de Barzelay y Cortázar, seleccionamos esta experiencia no por su valor intrínseco sino por considerarla un instrumento válido para contribuir al análisis de una problemática teóricamente relevante en el campo de estudios de la implementación de políticas públicas. Más concretamente, en los procesos de implementación de articulaciones interorganizacionales en el ámbito local y en las condiciones que inciden en la sustentabilidad de estos procesos.

4.1 La creación y la difusión de la propuesta

Desde mediados de 2001 la República Argentina se encontraba sumida en un desconcierto económico, político y social de tal magnitud que su desenlace era difícil de prever. El incremento de la desigualdad y la pobreza habían creado un clima de alta conflictividad social. La tasa de desocupación superaba los dos dígitos, el 28% de los hogares y el 32% de las personas vivían bajo la línea de pobreza⁴⁶. El país estaba en una situación particularmente inestable de falta de recursos y quiebre de la capacidad financiera y técnica del Estado. Entre protestas y peligro de estallidos sociales la gobernabilidad se encontraba seriamente afectada. Frente a la gravedad de la situación, resultaba necesario poner en práctica experiencias de gestión que permitieran abordar la cuestión social de manera diferente.

Así parecía entenderlo Julio César Pereyra, Intendente del Municipio de Florencio Varela, una de las jurisdicciones del Área Metropolitana de Buenos Aires que dispone de mayores niveles de pobreza. Desde 1983, el municipio había estado gobernado por dos Intendentes justicialistas el último de los cuales, Julio César Pereyra, permanece en el cargo desde 1991⁴⁷. Florencio Varela

⁴⁶ Para ampliar: Instituto Nacional de Estadística y Censo www.indec.gov.ar

⁴⁷ A partir de entonces fue reelecto como Intendente en las elecciones de 1993, 1995, 1999, 2003 y 2007.

ha sido históricamente, una de las jurisdicciones del conurbano con mayor índice de pobreza⁴⁸. Inmersa en la crisis que atravesaba el país, en junio de 2001, el Intendente promulgó las Ordenanzas mediante las cuales se declaró al Partido en emergencia administrativa, económica y financiera⁴⁹. Afirmaciones del Jefe Comunal⁵⁰ ilustran claramente la situación “trabajamos siempre en la emergencia, la recaudación de impuestos viene cayendo año a año, como resultado del cierre de fábricas y comercios, y por la expulsión de mano de obra de las empresas, si Varela no explotó en los últimos meses es gracias a la organización de su gente”⁵¹. En efecto, la actividad de las entidades intermedias⁵² ha tenido durante años un fuerte peso en el Partido, caracterizado por ser un territorio en el cual se generó una intensa organización comunitaria. La presencia de un vasto número de organizaciones de base⁵³ y de entidades que articulan temáticamente su accionar son componentes que se han tenido en cuenta al momento de implementar pruebas piloto de programas sociales de nivel provincial⁵⁴.

En este contexto, con alto nivel de pobreza pero con un importante relacionamiento de las organizaciones vecinales, el Intendente de Florencio Varela decidió implementar un nuevo programa. Presentado por el Jefe Comunal a la Federación de Sociedades de Fomento del

⁴⁸ Según el Censo 2001: 54,6% de su población por debajo de la línea de pobreza; 12% de indigentes; 30,4% con Necesidades Básicas Insatisfechas; **74 % del distrito sin calles asfaltadas; 50% de la población sin agua corriente; 70% sin cloacas**, el cierre de 99 empresas; la desaparición de 8075 comercios y el 25% de desocupación. Fuentes: www.unaj.edu.ar / www.indec.gov.ar

⁴⁹ Ordenanzas No 4.050 a 4.053 sancionadas por el Honorable Consejo Deliberante en la 3ª sesión Extraordinaria del 30/05/01 y promulgadas mediante el Decreto No 884/01

⁵⁰ Denominación que se aplica como sinónimo de **Intendente**.

⁵¹ Nota realizada por *Cash* al Intendente a poco de promulgarse las Ordenanzas de emergencia económica, administrativa y financiera. www.pagina12.com.ar

⁵² También denominadas oficialmente por la Municipalidad como **Entidades de Bien Público**. De la Secretaría de Relaciones con la Comunidad depende la **Dirección de Entidades de Bien Público**

⁵³ Existen en el municipio, entre otras organizaciones sociales, alrededor de 90 Sociedades de Fomento, la misma cantidad de clubes barriales y 60 Ligas de Mujeres, éstas últimas promovidas por el gobierno local para incrementar la participación femenina en las organizaciones de base. **El Municipio, promovió además la constitución de entidades de articulación horizontal como la Federación de Sociedades de Fomento, la Unión de Centros de Jubilados, la Federación de Cooperadoras Escolares y la Federación de Cooperativas de Florencio Varela.** Fuente: Dirección de Entidades de Bien Público del municipio.

⁵⁴ Entre ellos, el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) y el Plan Vida iniciados en este territorio a mediados de los años 90.

Partido⁵⁵, el programa había sido pensado con la idea de potenciar el tejido social a través de la consolidación de las organizaciones existentes en el territorio y de acrecentar su grado de articulación con un doble propósito, incrementar la recaudación fiscal y generar un espacio de participación organizada donde identificar y jerarquizar las demandas sociales. En aquel momento, explica un funcionario, cada organización de un mismo barrio se acercaba al municipio y recorría las instalaciones solicitando su demanda particular, “las entidades intermedias no se ponían de acuerdo acerca de cuál era la problemática principal del barrio, entonces el Intendente definió, a partir de este programa, que se debían marcar por consenso las prioridades barriales”⁵⁶. De este modo, sería la comunidad junto al gobierno local la que estableciera que mejoras eran prioritarias para el conjunto. A su vez, comenta un miembro del ejecutivo local, si alguien se manifestara en desacuerdo acerca del orden de prioridades en las mejoras, el municipio habría actuado conforme lo establecido por la Unidad de Gestión Local, que sería un espacio constituido por las diferentes organizaciones del barrio. “Creo que fue una decisión acertada, en una situación de tan escasos recursos era imprescindible unificar y jerarquizar las demandas a través del proceso participativo de aquellos que se encontraban afectados”⁵⁷.

La propuesta apuntaba a perfeccionar el canal institucional de solicitud y gestión de las demandas sociales, así como a generar transparencia en el servicio⁵⁸. Se trataba de una experiencia de participación civil en la gestión local y de una modificación en la modalidad de

⁵⁵ La Federación de Sociedades de Fomento es una entidad compuesta por la agrupación de varias Sociedades de Fomento del Partido de Florencio Varela (82 en el año 2001) aunque han estado adheridas a ella entidades tales como: La Sociedad Protectora de Animales y La Fundación Naturaleza Viva, entre otras. Desarrolla funciones de asesoramiento a las entidades federadas, prestación de servicios y mediación ante la municipalidad y otras instancias e instituciones en orden a mejorar la calidad de vida de los vecinos de cada barrio, su función destacada es la de operar como interlocutora. La Federación de Florencio Varela cuenta con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación. Posee Reconocimiento Municipal (No 70), Personería Jurídica (No 7461) y se encuentra adherida a CO. EN. FO (Confederación de Sociedades de Fomento de la Provincia de Buenos Aires).

⁵⁶ Entrevista 11

⁵⁷ Entrevista 8

⁵⁸ Documento Base. Dirección de Personal de la Municipalidad de Florencio Varela.

intervención, puesto que para ser aplicada, requería de la articulación de las distintas unidades del gobierno local con el fin de moverse en forma ágil y dinámica dentro de la estructura municipal “había que trabajar conjuntamente, se necesitaba una relación más fluida entre sectores”⁵⁹. A fines de mayo de 2001, en una reunión de gabinete el Intendente señaló “tenemos que apuntar a un Estado bien gerenciado, transparente, descentralizado, monitoreado por la comunidad y articulado con la sociedad”⁶⁰. Bajo esta concepción presentó el denominado Programa de Gestión Participativa (PGP), con la consigna de afianzar el diálogo y la capacidad de gestión de las organizaciones sociales en los diferentes barrios⁶¹, para establecer un proceso de toma de decisiones conjunto entre el gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil sobre el destino de ciertos recursos públicos. Lo que intentó hacer, expresa un funcionario, fue una descentralización participativa de la gestión pero no se hizo en base a una gran planificación sino que surgió a través de la emergencia. “En ese momento no teníamos gran capacidad operativa, eso se fue desarrollando con el tiempo, al principio la gente estaba destruida, por otro lado, no teníamos recursos ni locales, ni provinciales, ni nacionales”⁶².

El proyecto estaba fundamentado no sólo en la búsqueda de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, sino también en la imperiosa necesidad de crear espacios para el diálogo abierto y productivo con la ciudadanía⁶³. En el municipio ya existían algunos antecedentes de programas locales que promovían la construcción de espacios participativos⁶⁴, tales como el PROCOSO (Consejo de Políticas Sociales) creado para definir las políticas sociales durante la crisis

⁵⁹ Entrevista 11

⁶⁰ Entrevista 10

⁶¹ El Partido de Florencio Varela está compuesto por diez localidades que a su vez se encuentran subdivididas en subsectores denominados barrios (Ordenanza Municipal 2415/89).

⁶² Entrevista 11

⁶³ Documento Base, Dirección de Personal de la Municipalidad de Florencio Varela

⁶⁴ Existían también algunas experiencias en diferentes municipios del país, entre ellas: “*El Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda*” en Quilmes, Buenos Aires; “*El Presupuesto Comunitario*” en Río Cuarto, Córdoba; “*Los Consejos de Organización de la Comunidad*” en Lomas de Zamora, Buenos Aires.

alimentaria de 1989. Esa experiencia intentó profundizarse como modalidad de gobierno con la posterior creación del PROGEL (Programa de Gestión Participativa Local) pero para 1991 el programa se había disuelto. Si bien existieron formas de articulación precedentes, en esta oportunidad, el gobierno desarrolló una adecuación del modelo. Un funcionario local explica “el Intendente estuvo varios años en la gestión, es una persona que viaja mucho, que lee mucho y tiene reuniones con otros funcionarios, seguramente tomó diferentes modelos de propuestas con estas características y los adaptó para diagramar el Programa de Gestión Participativa en un momento especialmente difícil para Varela ”⁶⁵.

Con la finalidad de dar forma al nuevo proyecto, Pereyra convocó al entonces titular de la Federación de Sociedades de Fomento. El Intendente personalmente impulsó este emprendimiento, y sostuvo varias reuniones con el presidente de la Federación a fin de analizar las posibilidades de articulación, difundir y sensibilizar a las organizaciones acerca de la importancia de la propuesta. A su vez, el gobierno local conformó un equipo de trabajo compuesto por varios funcionarios⁶⁶.

Pero ¿en qué consistía el programa? el gobierno local invitaría a las Entidades de Bien Público que contaran con reconocimiento municipal⁶⁷ a conformar las “Unidades de Gestión Local” (UGL). Formarían parte de la misma todas las entidades que quisieran participar del proyecto, Iglesias, Sociedades de Fomento, Clubes, Cooperadoras escolares, Centros de Salud, Ligas de Mujeres, Centro de Jubilados, entre otras. Cada UGL debía constituirse, designar sus autoridades, dictar su estatuto y reglamento de funcionamiento. Estarían dirigidas y administradas por una Comisión Directiva representada por el presidente de la Sociedad de Fomento del barrio. Las

⁶⁵ Entrevista 11

⁶⁶ El equipo se encontraba conformado por un coordinador y los Secretarios de Economía, Obras y Servicios Públicos, Desarrollo Social y Relaciones con la Comunidad.

⁶⁷ Las instituciones debían tener su documentación en orden, haber realizado el pedido de reconocimiento como Entidad de Bien Público ante el municipio para luego ser inscriptas en el Registro Comunal de Entidades de Bien Público.

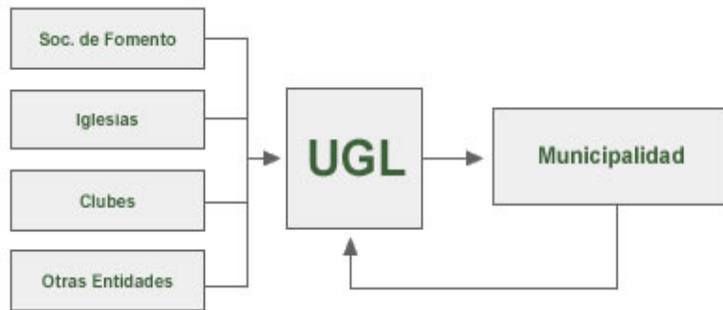
Unidades de Gestión Local –expresando el consenso de los vecinos- participarían en la decisión sobre el destino del 50% producto de las mejoras y del 30% por encima de la media producto del recupero de las Tasa de cada barrio. Con tal fin, La Secretaría de Economía y Producción dispondría la apertura de cuentas específicas para la asignación de los recursos correspondientes a cada barrio, su acreditación se realizaría bimestralmente.

La Unidad de Gestión Local elevaría las propuestas para el plan de inversión y, para hacer más transparentes las acciones de gobierno, cada UGL realizaría el monitoreo de la gestión. A su vez, las Unidades se sumarían a los esfuerzos de la Municipalidad estimulando a los vecinos en el pago de las obligaciones tributarias. Sus dos funciones más importantes serían:

- 1- Difundir, explicar y concientizar a los vecinos de la importancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de los derechos y obligaciones de los ciudadanos al respecto.
- 2- Expresar las prioridades del barrio donde se reinvertiría el 30% por encima de la media producto del recupero de las tasas de servicios públicos.

Las Unidades cumplirían sus funciones a través del trabajo en equipo de sus integrantes mediante estrategias que fomentaran el consenso y la representatividad del barrio. Se crearía la figura del Coordinador Local que sería un agente municipal, el cual actuaría como nexo entre la UGL y el Municipio. Las funciones del coordinador local serían las de llevar a cabo tareas de organización, asesoramiento y coordinación de las UGL, siendo los representantes del gobierno local en cada una de ellas. A través de los coordinadores, las Unidades mantendrían una comunicación fluida con el municipio.

Gráfico No 3. Esquema de funcionamiento de las UGL



Fuente: Municipalidad de Florencio Varela⁶⁸

La decisión política de llevar a cabo esta nueva práctica de gestión participativa dentro del Partido era firme. Uno de los funcionarios expresa “el Intendente tuvo la valentía de largar un programa así, fue una jugada arriesgada porque permitía que la gente tuviera conocimiento del manejo administrativo del municipio, de los entes que lo regulan, de los sistemas, en fin de todo.....pero como él nos dice: *nosotros no tenemos nada para esconder*”⁶⁹. Desde el gobierno local, algunos consideraban que la propuesta también estaba pensada como una herramienta para aumentar el control de los propios funcionarios “el programa había sido pensado, entre otras cosas, como un instrumento de control de la gente hacia los funcionarios. Era una forma de transparentar la gestión, de rendir cuentas”⁷⁰. En junio de 2001, mediante un decreto⁷¹ del Departamento Ejecutivo firmado *ad referendum* del Consejo Deliberante se formalizó el Programa⁷². “No hubo oposición política al proyecto dentro del municipio en ese momento, por fuera tampoco hubo resistencia a la organización del programa, Varela siempre se caracterizó por sus redes sociales”⁷³.

4.2 La implementación

⁶⁸ www.florenciovarela.gov.ar

⁶⁹ Entrevista 1

⁷⁰ Entrevista 10

⁷¹ Decreto 854/01

⁷² El Intendente, con el apoyo del Concejo Deliberante, cuya composición era mayoritariamente del mismo partido político, venía impulsando el desarrollo de las capacidades de participación de los varelenses. Esta estrategia finalmente quedó formalizada con la creación del Programa de Gestión Participativa.

⁷³ Entrevista 8

4.2.1 La conformación de las Unidades de Gestión

El proceso de articulación comenzó con el acuerdo bilateral entre el gobierno local y la Federación de Sociedades de Fomento del Partido. Al respecto, el presidente de una UGL señala que el convenio con el municipio tuvo apoyo unánime de la Federación, estando todos nucleados no hubo oposición “¿quién se podía oponer? era una idea extraordinaria, no había propuesta mejor”. En aquel momento, el Intendente estimó oportuno realizar una selección de las organizaciones sociales que debían ser parte del programa, considerando que en ese espacio de base territorial no sería conveniente la participación de partidos políticos, sindicatos y movimientos piqueteros. Era necesario priorizar las instituciones representativas del barrio e ir sumando otros actores sociales que fueran referentes y tuvieran reconocimiento barrial, comenta un funcionario.

El programa quedó a cargo de la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad⁷⁴. Para su implementación, la Subsecretaría decidió crear una nueva oficina, la Dirección de Coordinación de UGL a la que se fueron incorporando paulatinamente trabajadores de otras áreas de gobierno, con el fin de pasar a ser coordinadores de las Unidades de Gestión Local. Un equipo de profesionales, sociólogos y psicólogos pertenecientes al municipio, se encargó de entrevistar a quienes se desempeñarían como coordinadores. Una vez seleccionados aquellos que poseían el perfil⁷⁵ para ocupar esa función, participaron de un programa de capacitación sobre coordinación de grupos y planificación de proyectos, diseñado e implementado por la Dirección de Personal⁷⁶.

“Nos explicaron con detenimiento de que se trataba el programa e hicimos simulacros de reunión,

⁷⁴ Actualmente, en la composición del gabinete figura con el rango de **Secretaría de Relaciones con la Comunidad**, cargo inmediatamente inferior al Intendente. Al frente de la Secretaría, se encuentra quién se desempeña en esta función desde el inicio del programa, la señora Amancia Baez.

⁷⁵ Entre las características buscadas para conformar el perfil de los futuros coordinadores se encontraba la de haber pertenecido a alguna de las entidades intermedias y conocer el funcionamiento de las mismas.

⁷⁶ En las actividades de formación los participantes profundizaron sus conocimientos sobre el programa y trabajaron temas como: “**El rol del Estado Municipal hoy**”, “**La importancia de la participación ciudadana y de una nueva relación Estado-Sociedad Civil**”, “**El liderazgo y el trabajo en equipo**”, entre otros.

como si realmente estuviéramos coordinando una UGL”⁷⁷. Cada coordinador tendría a su cargo dos o tres barrios, esto dependería de las capacidades de cada persona para gestionar varias Unidades a la vez. Entre sus funciones principales estaría la de escuchar lo que el barrio tuviera para decir y llevar las inquietudes al municipio.

A partir del acuerdo inicial, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad fue convocando a todas las organizaciones barriales a participar, respetando el rol protagónico de aquellas que, por estatuto, asumirían la presidencia de las UGL. Félix Del Greco fue una pieza fundamental en la conformación de este nuevo ámbito de articulación. A principios de 2001, había asumido el cargo de Presidente de la Federación de Sociedades de Fomento, votado casi por unanimidad por las instituciones que la componen. Según expresa uno de los presidentes de una UGL⁷⁸, Félix era el nervio motor conciliador y accesible. Siempre trataba de hacer entender a los Presidentes de las Sociedades de Fomento⁷⁹ que tenían que tener voluntad de crear lazos. Del Greco parecía contar con las condiciones necesarias para llevar adelante la conformación de un nuevo espacio articulador, “la verdad, tenía una capacidad impresionante”⁸⁰.

Un funcionario municipal recuerda “a partir de la aceptación de la propuesta Félix siempre acompañó al Intendente, fueron haciendo reuniones en todos los barrios, con todas las instituciones para explicar cómo iba a ser la creación de las UGL, quienes la iban a conformar, cómo se iban a manejar”⁸¹. Su relación con el Jefe Comunal era estrecha, “se entendían muy bien, tal vez porque el Intendente fue presidente de la Sociedad de Fomento de su barrio”⁸², siempre fue un trabajador social, por experiencia conoce a fondo los problemas de un barrio, vivió estas

⁷⁷ Entrevista 7

⁷⁸ Secretario de la Federación durante el mandato de Félix Del Greco.

⁷⁹ Desde la conformación de las UGL se suele denominar a las Sociedades de Fomento “*entidades madre*”

⁸⁰ Entrevista 5

⁸¹ Entrevista 1

⁸² Julio César Pereyra, comenzó su militancia social en la **Sociedad de Fomento** del barrio Don Orione de Florencio Varela lugar donde residía.

cosas”⁸³. Tanto el Intendente como el Presidente de la Federación trabajaron con la convicción de que ese espacio de deliberación y toma de decisiones conjunta debía ser rápidamente conformado.

Para avanzar en el proceso de difusión se asignaron algunos funcionarios municipales de segunda línea para que, con un cronograma de fechas determinado por la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, se reunieran con las asociaciones barriales para informar y explicar acerca del proyecto. Si alguna institución se oponía o no comprendía bien la propuesta o si el funcionario a cargo del encuentro desconocía alguna respuesta, se remitía inmediatamente a aquellos funcionarios de primera línea que habían tenido mayor protagonismo en el diseño del programa, quienes acordaban, a través de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, un nuevo encuentro con las organizaciones para ampliar la información y explicar las ventajas de participar en el programa. Mientras tanto, desde la Dirección de Personal se fueron desarrollando talleres de fortalecimiento de la capacidad de las personas que se desempeñaban en las diferentes unidades del gobierno que estuvieran involucradas directa o indirectamente con la propuesta.

De acuerdo al decreto de creación del programa, cada UGL debía poseer su estatuto en base a uno diseñado por el municipio, el cual especificaba la modalidad de funcionamiento interno de la entidad y delimitaba las funciones de la Comisión Directiva⁸⁴ y del Coordinador Local. Para la elaboración del estatuto modelo la Secretaría de Gobierno, tal como era usual en la redacción de los documentos oficiales, y la Secretaría de Relaciones con la Comunidad trabajaron conjuntamente. A medida que se avanzaba en la elaboración del estatuto, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad iba solicitando la documentación a las diferentes entidades “porque

⁸³ Entrevista 6

⁸⁴ Compuesta por un Presidente, un Secretario, un Tesorero, el representante municipal en la figura del Coordinador y el resto de los representantes de las diferentes instituciones del barrio que integraran el radio geográfico de acción de la UGL, en calidad de Consejeros Titulares

además en los barrios puede haber más de una Sociedad de Fomento o ninguna”⁸⁵. En caso de no existir dicha institución, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad designaba que entidad a través de su presidente representaría a la UGL.

En julio de 2001 comenzaron a firmarse los primeros convenios, la puesta en marcha del programa inició por un barrio, San Nicolás, rápidamente se inauguraron Presidente Sarmiento y Santa Marta hasta extender progresivamente la cobertura. Los funcionarios de la Secretaría decidieron comenzar por los barrios donde existía mayor organización y consenso de las instituciones. “Si en un barrio esta la Capilla peleada con el Club, si la Cooperadora Escolar tiene problemas con la Sociedad de Fomento es más difícil que el programa funcione”⁸⁶. Se buscó, en principio, que todas las instituciones del barrio tuvieran cierto tipo de acercamiento, que pudieran demostrar que se podía trabajar en conjunto y ser ejemplo par el resto de los barrios. Esto pronto causó un efecto dominó, porque al ver que funcionaba bien, comenzaron a reunirse las organizaciones representativas de los otros barrios y a contactarse con Relaciones con la Comunidad para adherirse al programa. “Fue un furor, todo el mundo quería tener instituciones intermedias para poder sentarse en las Mesas de UGL”⁸⁷.

Esto también llevó a la creación de numerosas organizaciones sociales las que, en algunos casos, no eran más que la estrategia de un líder social para participar del nuevo espacio. Por otra parte, comenzaron a surgir ciertas voces de reparo ante la rapidez con que se desarrollaba el programa. De hecho, para algunos militantes de los partidos políticos opositores, se trataba de una experiencia más de clientelismo. Al respecto, un funcionario municipal aclara “nosotros sumamos a todas las instituciones que supuestamente respondían a opositores políticos, las invitamos y una vez que se acoplaron al proyecto trabajaron a la par o mejor en muchos lugares.

⁸⁵ Entrevista 7

⁸⁶ Entrevista 11

⁸⁷ Entrevista 7

Se dieron cuenta que se trataba de un tema institucional. Yo no tengo dudas que la UGL es una herramienta extraordinaria para hacer una buena política institucional”⁸⁸ . El ingreso del programa fue una decisión del Intendente para que no se trabajara desde lo político partidario sino para que cada barrio resolviera en función de sus propios intereses, afirma otro integrante del gobierno local.

Hacia diciembre de 2001, mientras se estaban conformando las UGL, la situación del país se agravó, el estancamiento económico que había comenzado cuatro años antes con el aumento progresivo de la recesión, culminó con la declaración política del *default* y la inmovilización de los depósitos bancarios. En este contexto, la reducción de la recaudación impositiva del Partido se había profundizado llegando sólo al 17% de cobrabilidad, con lo cual ninguna UGL podía mejorar su situación anterior. El gobierno local debió entonces, dejar de lado uno de los objetivos prioritarios de creación de la propuesta, el recaudatorio, y avocarse a mantener el espacio como canal de vinculación con la sociedad. “Dadas las circunstancias, una de las ideas que dio origen al nacimiento del programa se fue licuando, la Unidad de Gestión Local comenzó a tener un trabajo más social que de recaudación”⁸⁹ .

El Presidente de una UGL lo explica de la siguiente manera “la apertura de las cuentas no prosperó, nosotros repartíamos los impuestos, hablábamos con la gente, intentamos hacerles tomar conciencia del pago de las Tasas y de los Ingresos Brutos porque el dinero que entra al municipio vuelve a la comunidad, pero era un tema álgido. La situación del país era terrible y la gente te decía que aunque quisiera no podía regularizar su situación. Al final, ninguno quiso tener problemas con los comerciantes y vecinos de su barrio”⁹⁰ . Ante la posibilidad de mayores conflictos sociales los líderes barriales prefirieron apartarse del tema. La inestabilidad que

⁸⁸ Entrevista 1

⁸⁹ Entrevista 9

⁹⁰ Entrevista 3

atravesaba la Argentina afectaba profundamente las relaciones Sociedad- Estado esto “generó un recelo con el manejo del dinero del Estado Municipal”⁹¹, señala un funcionario. A su vez, las zonas rurales del Partido recaudaban menos que las urbanas y, por lo general, tenían mayores necesidades por lo tanto era función Estado municipal encargarse de la redistribución, aclara un miembro del ejecutivo.

La crisis económica y la consecuente imposibilidad de incrementar los ingresos en el corto plazo, orientaron el programa sólo hacia la conformación de un espacio de fijación de prioridades sociales. Las Unidades de Gestión Local constituidas operaban como vía de comunicación y contacto permanente entre gobierno local y las organizaciones sociales. “El diagnóstico de lo que sucedía en los diferentes barrios el municipio lo obtenía a través del insumo que recibía de las UGL”⁹². Esto contribuyó a que la situación no se desbordara, hecho que sucedió en otros Partidos del conurbano “recuerdo que en otros distritos había estallidos sociales, saqueos, tomaban los supermercados. Eso no pasó en Varela, nosotros nos acercábamos a las Unidades de Gestión y les decíamos: *quédense tranquilos estamos trabajando para que nada suceda en Varela*”⁹³ señala un funcionario.

4.2.2 El funcionamiento de las Unidades de Gestión

Cada UGL se había conformado con la coordinación del personal municipal específicamente capacitado y la dirección del presidente de la Sociedad de Fomento. Generalmente, realizaban reuniones semanales o quincenales⁹⁴. Las organizaciones de la sociedad civil aportaron al programa recursos humanos y el espacio físico para desarrollar los encuentros. Los presidentes de las Comisiones Directivas de las UGL cumplían sus funciones *ad honorem*. Uno de ellos expresa:

⁹¹ Entrevista 11

⁹² Entrevista 10

⁹³ Entrevista 8

⁹⁴ De acuerdo al art. 14 del estatuto, las UGL debían reunirse una vez cada 10 días a partir de su conformación, pero a lo largo del tiempo cada una de ellas fue acomodando los encuentros conforme las posibilidades horarias de sus integrantes, sin superar los 15 días de distancia entre un encuentro y otro.

“Yo no soy empleado municipal, yo soy un tipo que gestiona desde aquí solidariamente, sin fines de lucro. Sólo hago lo posible para que los problemas se solucionen”⁹⁵ mientras que otro señala “uno quiere al barrio, vive aquí y quiere prosperar”⁹⁶. En algo parecían estar todos de acuerdo y era en un fuerte compromiso personal y un férreo sentimiento por el lugar de pertenencia. Del mismo modo, explica un funcionario local, desde las diferentes Secretarías del gobierno quedaba claro que los tres pilares sobre los cuales se basaba el programa que el Intendente llevaba adelante eran, la participación en primera instancia, el compromiso y la devolución. Esto es, la satisfacción del vecino por haber obtenido respuesta en tiempo y en forma a su solicitud.

Poco a poco cada UGL se erigió como espacio primordial desde donde se planteaban las demandas sociales al gobierno municipal “la gente comenzó a comprender que todo pasaba por la Unidad de Gestión, que todo lo que no pasara por allí no tenía validez”⁹⁷. Sucesivamente, el municipio fue realizando talleres⁹⁸ con las Entidades Intermedias involucradas lo que permitió conocer las expectativas de la ciudadanía respecto del programa e ir adaptando su diseño de acuerdo a esas expectativas “antes que el proyecto original lo importante era estar en relación con las demandas, era estar en sintonía social”⁹⁹.

Una vez obtenido el reconocimiento municipal, designadas sus autoridades, dictado su estatuto y firmada el Acta Acuerdo de Colaboración Recíproca entre el gobierno y la Unidad de Gestión Local, ésta finalmente comenzaba a operar como tal. ¿Cómo se organizaba entonces el trabajo?, con la finalidad de hacer efectivo el reordenamiento de las demandas y facilitar su operatoria, se estableció una vía administrativa para cada solicitud o “resolución” la que debía elaborarse en un

⁹⁵ Entrevista 2

⁹⁶ Entrevista 3

⁹⁷ Entrevista 7

⁹⁸ Especie de plenarias donde asistían todos los involucrados en el programa. Por lo general se trabajaba por regiones que agrupaban a un promedio de diez UGL. **En adelante las denominaremos Plenarias para diferenciarlas de los Talleres de Capacitación.**

⁹⁹ Entrevista 10

formulario determinado, referirse a un problema en particular y ser presentada a través de los coordinadores ante la Dirección de Coordinación de UGL la cual se encargaba de distribuir los pedidos a las oficinas municipales correspondientes de acuerdo al tipo de demanda. Las oficinas municipales debían responder a la brevedad para ofrecer una rápida y concreta respuesta a la entidad demandante.

Se había estipulado que por cada reunión se presentarían 3 resoluciones priorizando las mejoras a ejecutar por el gobierno local¹⁰⁰. Determinadas y elevadas las prioridades, el municipio debía implementar los mecanismos necesarios para la ejecución de las obras. Cada Unidad de Gestión, de acuerdo al artículo 15 del estatuto, podía efectuar el seguimiento del desarrollo de los proyectos definidos y de la aplicación de los fondos afectados, a través de pedidos de informe a las áreas de ingerencia los que debían ser canalizados mediante la Secretaría de Relaciones con la Comunidad. Pero lo cierto es que tanto el mecanismo de apertura de cuentas como el seguimiento de los fondos nunca llegaron a implementarse. Durante la ejecución del programa se realizaron modificaciones, la mayoría de las cuales, dada la vorágine con que se precipitaban los hechos, no llegaron a explicitarse formalmente. Uno de los cambios realizados estuvo referido a la decisión de que las UGL no administraran dinero, circunscribiendo su función a la disposición del destino de los recursos y al monitoreo de las obras.

Pero ¿cuál era la dinámica de funcionamiento dentro de la Comisiones Directivas? Convocada la reunión por el presidente de la UGL en el día y horario estipulados, la Comisión Directiva comenzaba el proceso de selección de las demandas a través del trabajo en equipo. A partir de la exposición de cada institución se debían jerarquizar las solicitudes y acordar, por consenso, el orden de prioridad para la posterior elaboración de las resoluciones correspondientes. “Tenemos

¹⁰⁰ Lo que a través del tiempo fue modificando, no siempre se cumplió con la cantidad acordada desde el inicio del programa

un mapa dónde marcamos lo que debe hacerse, se suele utilizar principalmente con las luminarias, esta práctica resultó tan efectiva que sigue en vigencia”¹⁰¹. Consensuadas las prioridades todos los presentes firmaban el pedido y, tanto el presidente de la UGL como el coordinador, le daban curso favorable¹⁰². El coordinador era un actor relevante en este proceso, asesoraba y facilitaba el procedimiento. Así lo expresa uno de los presidentes “a través de él evitamos demoras y pérdidas de tiempo, porque la mayoría de nosotros tenemos trabajo más allá del servicio que prestamos en la UGL y él, al ser un agente municipal, conoce bien como gestionar los pedidos”¹⁰³.

Dentro del gobierno local, el circuito comenzaba cuando el coordinador entregaba las resoluciones en la Dirección de Coordinación de UGL, donde se les otorgaba un número de registro y, desde allí, se las distribuía al área correspondiente dentro de la estructura municipal. Posteriormente, cada sector se encargaba de programar las soluciones a los distintos pedidos. Al interior del municipio era el coordinador quien realizaba el seguimiento de las notas, puesto que las respuestas debían ser entregadas a la Comisión Directiva en el próximo encuentro¹⁰⁴. Si llegada la fecha de reunión el pedido ya estaba solucionado¹⁰⁵ la UGL sólo debía controlar y certificar el trabajo realizado, de lo contrario, el área correspondiente estaba obligada a responder cuándo y cómo se podría realizar el pedido y, de no poder concretarse, cual era la razón técnica que impedía la realización del mismo. Un funcionario explica “ por ejemplo, la Comisión de la UGL decidía cuales eran las calles del barrio que debían asfaltarse, desde aquí se les daba el asesoramiento técnico explicándoles que las calles que se deben elegir tienen que ser troncales,

¹⁰¹ Entrevista 5

¹⁰² Como en toda Comisión quedaban bajo Acta establecidos los acuerdos, las responsabilidades y los temas a debatir en el siguiente encuentro.

¹⁰³ Entrevista 6

¹⁰⁴ Hasta finales de 2003 el gobierno local no estaba respondiendo suficientemente rápido las resoluciones presentadas por las UGL.

¹⁰⁵ Ocurría en tareas simples tales como, el recambio de luminarias.

que siempre se debe priorizar el radio de las escuelas y otros detalles que ellos no tenían porque conocer”¹⁰⁶.

Este circuito de la demanda resultó un mecanismo eficaz y operativo, aún durante los dos primeros años de ejecución del programa, cuando desde algunas Secretarías se producían severas demoras¹⁰⁷ debido entre otras cosas, a la complejidad de las solicitudes, a la necesidad de ampliación de la información¹⁰⁸ y a la escasez de los recursos. Un funcionario de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad afirma “el sistema ha resistido todos los embates, poco a poco lo fuimos perfeccionando y es el que se utiliza actualmente”¹⁰⁹.

Dentro de las UGL, llevar adelante un espacio de negociación y trabajo conjunto entre diversas organizaciones tampoco fue tarea fácil, hubo que establecer criterios que permitieran considerar y respetar los acuerdos para sostener la cohesión. Las organizaciones sociales que integraban la UGL llegaban con demandas específicas por mandato de sus miembros, cada una de las cuales parecían ser prioritarias para el barrio. Uno de los presidentes recuerda “ahí entendí por qué cuando el Intendente me entregó el reconocimiento municipal me dijo: *no te rindas si te quedás vos solo*”¹¹⁰. Desde la Secretaría de Relaciones con la Comunidad se trabajó intensamente para que los conflictos no fueran vistos como un hecho disfuncional sino como algo inherente a la relación entre varios actores. Como afirma uno de los funcionarios “cuando se trabaja con mucha gente surgen inconvenientes y siempre aparecen problemas que hay que ir solucionando”¹¹¹. El modo en que el espacio fue visualizado puede comprenderse a través de lo expresado por una coordinadora “desde el principio hubo que pensar este espacio como un universo social donde

¹⁰⁶ Entrevista 1

¹⁰⁷ Era el caso de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos seguida de Desarrollo Laboral y Desarrollo Social.

¹⁰⁸ En ocasiones, las Secretarías solicitaban mayor especificación y/o ampliación de la información recibida desde las UGL, como consecuencia, se producían demoras en los trámites. Con el tiempo el sistema se fue perfeccionando hasta lograr elaborar y posteriormente responder con mayor celeridad a las solicitudes.

¹⁰⁹ Entrevista 8

¹¹⁰ Entrevista 2

¹¹¹ Entrevista 1

existen acuerdos y divergencias al mismo tiempo”¹¹², ¿luminarias o asfalto?; ¿una plaza para los niños o el arreglo de los baches?. En estos casos, se hizo evidente el rol desempeñado por los coordinadores para superar las dificultades “actuaban como moderadores, intentando mediar para evitar que se produjeran conflictos”¹¹³.

Esta situación continuó hasta que cada uno fue logrando “adaptarse al nuevo sistema”¹¹⁴. Tanto desde el gobierno municipal como desde las Comisiones Directivas se fue trabajando para configurar una articulación que resolviera la diversidad de demandas que operaban dentro de ese espacio, así lo manifiesta uno de los presidentes “un buen coordinador y un buen presidente pueden lograr que se establezcan acuerdos”¹¹⁵. En los hechos, los responsables del programa recuerdan que durante los primeros meses la articulación no fue tarea fácil. El nuevo sistema demandaba mayor cantidad de tiempo para recolectar la información y requería de la negociación y toma de decisiones conjunta. Asimismo, “la falta de recursos ocasionaba serias demoras”¹¹⁶ el tiempo de gestión era la variable más afectada “por momentos parecía que el sistema iba a colapsar”¹¹⁷. Alrededor de 100 solicitudes eran elevadas para su consideración por el gobierno local, “a veces por los pasillos del municipio se escuchaba: *el Intendente va a disolver las UGL*”¹¹⁸. Pero oficialmente esto no era así, al contrario “Yo creo que le dio un valor especial a este programa”¹¹⁹.

Para entonces, al interior del gobierno local, algunas Secretarías no apoyaban el programa del mismo modo que al momento de su diseño, esto se manifestó a través del suministro o reticencia a entregar la información solicitada o la rapidez en las respuestas “era excesiva la demanda que

¹¹² Entrevista 7

¹¹³ Entrevista 8

¹¹⁴ Entrevista 1

¹¹⁵ Entrevista 4

¹¹⁶ Entrevista 10

¹¹⁷ Entrevista 9

¹¹⁸ Entrevista 9

¹¹⁹ Entrevista 1

llegaba de las UGL y por un momento hubo cierta reacción”¹²⁰. Con el propósito de reducir las resistencias la Secretaría de Relaciones con la Comunidad desarrolló acciones encaminadas a promover la comunicación interna a través de la realización de un taller en el que participó el gabinete. Fue una determinación prioritaria del Intendente continuar con el programa y realizar los ajustes necesarios “la decisión era sólida, definitivamente el programa había llegado para quedarse”¹²¹ asegura un funcionario.

Mientras tanto, eran las Unidades de Gestión Local las que recibían los reclamos de los vecinos por las demoras, así lo expresa el presidente de una UGL “hasta en la calle nos paraban para preguntarnos ¿y...qué pasa con los reclamos?”¹²². Para paliar esta situación el gobierno local aplicó nuevamente su estrategia de comunicación a través las Plenarias la que resultó sumamente efectiva. Finalmente, estas Plenarias se consolidaron como herramienta sistemática de comunicación y monitoreo a lo largo de la mayor parte del proceso de desarrollo de implementación del programa. Su frecuencia de encuentros era de una vez por mes “estaban presente las Mesas de UGL¹²³ y toda la Mesa del Ejecutivo Local”¹²⁴. Un funcionario del municipio recuerda “en las épocas en que no había muchas respuestas el papel del coordinador era fundamental además íbamos nosotros (a las plenarias), incluso el propio Intendente, y explicábamos la situación real, el terrible problema de no disponer de absolutamente nada, no había recursos”¹²⁵. En los peores momentos “el Intendente siempre dio la cara, él daba las explicaciones”¹²⁶, “nunca dejó de visitar las instituciones, en las buenas y en las malas”¹²⁷. En los períodos de mayor inestabilidad, el principal apoyo recibido desde las UGL al gobierno local,

¹²⁰ Entrevista 10

¹²¹ Entrevista 1

¹²² Entrevista 2

¹²³ Algunos miembros de las Unidades de Gestión denominan “Mesa de UGL” a la Comisión Directiva

¹²⁴ Entrevista 3

¹²⁵ Entrevista 1

¹²⁶ Entrevista 4

¹²⁷ Entrevista 6

provino de las Sociedades de Fomento con las cuales se había establecido la primera alianza éstas, a su vez, traccionaban a las restantes para lograr la continuidad y eficacia en el desarrollo del programa. Al respecto, el presidente de una UGL confiesa “una vez consideré que era mucho trabajo y le dije a la presidente de otra unidad que había comenzado antes que nosotros: *Yo voy a dejar, no llegan las obras y es mucho el trabajo*. Ella me contestó: *No dejes, es una forma solidaria de colaborar con el barrio*”¹²⁸. Las entidades intermedias comprendieron y acompañaron la gestión, en los momentos más difíciles entre el 2001 y el 2003 las entidades se unificaron y entendieron la situación, trataron de contener la desmedida demanda barrial que teníamos, recuerda un miembro del gobierno.

Por su trayectoria y dedicación los coordinadores fueron ganando el afecto y el respeto de los miembros de las UGL donde operaban. Eran bien vistos y muy bien evaluados por los miembros de las Comisiones “Todos los coordinadores han sido un fenómeno, aquí nunca tuvimos problemas”¹²⁹, “nos explican como se trabaja en las áreas de gobierno y los avances que hemos logrado han sido con su asesoramiento”¹³⁰. Una de las tareas del coordinador, consistía en retoalimentar la información en ambos sentidos, desde y hacia las UGL. Toda información que desde el municipio debía llegar a la comunidad, era entregada por los coordinadores a las Unidades de Gestión para que, a través de las mismas, se difundiera dentro de los barrios. Aunque se incorporaron diferentes dispositivos de comunicación con los vecinos (folletos repartidos junto a las Tasas Municipales, una revista del municipio y un call center) los coordinadores han sido el principal medio de comunicación, difusión y socialización de la información hacia los barrios.

¹²⁸ Entrevista 2

¹²⁹ Entrevista 2

¹³⁰ Entrevista 5

Desde que el programa entró en vigencia se intentó, tanto desde el gobierno como desde las UGL, que no hubiera banderas políticas dentro de las Unidades de Gestión. Al respecto, un funcionario comenta que el Intendente nunca quiso politizar la acción de las UGL, trató en todo momento de diferenciar lo que es la política partidaria de lo que es la acción institucional concretamente barrial. “Siempre se sentó el que era partidario, el que no era partidario, el que estaba a favor y el que estaba en contra, quedó claro que acá se planteaban sólo temas institucionales”¹³¹ expresan desde la Comisión de una Unidad de Gestión. Vale recordar que “las UGL concentran muchas instituciones, cada una tiene su posición religiosa, barrial y política”¹³². Desde el gobierno local se puso especial énfasis en este aspecto, el presidente de una de las UGL destaca “sea uno de su partido político, apolítico u opositor el Intendente siempre estuvo y esta con todos los barrios”¹³³. A medida que el programa se fue consolidando, el grado de importancia de los líderes “punteros” políticos que habían operado durante años en los barrios fue descendiendo notablemente. A su vez, existió un alto grado de respeto por parte de la intendencia hacia las prioridades definidas por las UGL “nunca el Intendente se metió en los asuntos internos de las instituciones y siempre respetó nuestras decisiones”¹³⁴. Se cuidó especialmente que el coordinador no avasallara la independencia de las organizaciones, “hubo muy pocos casos donde se tuvo que advertir que no se produjera esa actitud”¹³⁵. A su vez, Pereyra se encargó personalmente de aquellas respuestas que las Unidades de Gestión no consideraban satisfactorias “nos pedía que se las planteáramos en las plenarios directamente a él,

¹³¹ Entrevista 4

¹³² Entrevista 6

¹³³ Entrevista 2

¹³⁴ Entrevista 3

¹³⁵ Entrevista 11

si había quejas por parte de las UGL se molestaba con sus funcionarios y mostraba claramente su enojo, desde allí la gente le otorgó mayor poder, lo legitimó como líder”¹³⁶

Las plenarios parecían ser ámbitos donde efectivamente se transparentaba la gestión pública. Todos los miembros de las Comisiones Directivas eran convocados mediante la Secretaría de Relaciones con la Comunidad para exponer sus necesidades e inconvenientes ante los funcionarios de las distintas Secretarías “el Intendente abría la sesión preguntando: *UGL x ¿qué problema tuvo?* uno respondía que cosas no le habían solucionado, entonces él se dirigía al encargado del área y le exigía que nos diera una explicación”¹³⁷. Sin embargo, esto nunca provocó fricciones y permitió que se trabajara en forma mancomunada “desde que se constituyeron las UGL no hubo grandes problemas ni con el municipio, ni con los coordinadores, ni entre las distintas Unidades de Gestión”¹³⁸. Las plenarios obtuvieron un grado masivo de apoyo y aceptación, materializado en la activa participación de todos los sectores convocados. A medida que el sistema se iba ajustando los encuentros se fueron convirtiendo también, en un ámbito para el agradecimiento “allí se debatía todo y también se agradecía, los funcionarios recibían quejas pero también mucho agradecimiento por la solución de los reclamos”¹³⁹

Esta estrategia de comunicación continuó operando como mecanismo de seguimiento y evaluación del programa, sus actividades resultaron de trascendencia para obtener información acerca de su avance. El constante monitoreo incidió en varios de los cambios y adaptaciones producidos a lo largo de la ejecución del programa. Se utilizó la metodología de identificación de fortalezas y debilidades de la experiencia. En varias ocasiones, las plenarios contaron con el

¹³⁶ Entrevista 4

¹³⁷ Entrevista 2

¹³⁸ Entrevista 6

¹³⁹ Entrevista 2

asesoramiento de equipos que brindaron asistencia técnica, tal es el caso del IPAP¹⁴⁰ “recuerdo que armaron un curso para fortalecer el programa contando con las debilidades de las UGL que nosotros les pasamos. De acuerdo a nuestra información prepararon todo un trabajo, estuvo muy bueno”¹⁴¹. Estas plenarios son recordadas como una extraordinaria herramienta de perfeccionamiento de la gestión.

4.2.3 La incorporación de nuevos temas a la gestión del programa

En año el 2002, se creó en la órbita nacional el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados¹⁴², el cual consistió en una transferencia monetaria mensual de \$150 que el gobierno nacional otorgaba a los desocupados jefes de hogar. El gobierno buscó promover que los destinatarios, a cambio del dinero percibido mensualmente, realizaran una contraprestación de tipo laboral o formativa. El Intendente municipal resolvió entonces que las UGL fueran las administradoras del mismo, lo que distinguió al municipio de Florencio Varela entre los restantes que utilizaron los circuitos oficiales establecidos por el Plan¹⁴³ “la selección de los trabajos que se debían realizar en el barrio se hacía acá, en la Mesa de UGL, se seleccionaban las obras que los beneficiarios del Plan debían realizar, luego supervisábamos las tareas firmábamos y sellábamos las planillas certificando que los trabajos se habían realizado”¹⁴⁴.

Esto agregó nuevas funciones a las entidades e implicó que las autoridades de las UGL, entre otras actividades, tuvieran que controlar que los beneficiarios del Plan cumplieran con sus tareas

¹⁴⁰El Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) es el encargado de impulsar el desarrollo de programas y actividades formativas para la Alta Dirección del Estado. Es el instituto rector de **formación y capacitación** gubernamental de los empleados de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires. Su función central es desarrollar en los trabajadores e instituciones públicas las **competencias** y **capacidades** requeridas para dar respuesta a los problemas prioritarios para la ciudadanía. Fuente: www.ipap.sg.gba.gov.ar

¹⁴¹ Entrevista 1

¹⁴² El *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* fue creado por el ex presidente Eduardo Duhalde quien asumió en enero de 2002. A los pocos días decretó la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, luego dispuso la emergencia ocupacional (Decreto 165 del 22/01/2002). En ese mismo decreto estableció la puesta en marcha del programa. Para ampliar: www.trabajo.gov.ar

¹⁴³ Los Consejos Consultivos

¹⁴⁴ Entrevista 3

de contraprestación. Dada la amplia cobertura que el Plan tenía en territorio¹⁴⁵ la gestión se tornó compleja generando una demanda de tiempo extraordinaria a las autoridades de las UGL. Esto desembocó en la modificación del programa cuando a principios de 2003 debieron sumar al mismo, coordinadores beneficiarios del Plan Jefas y Jefes a quienes se les preparó para asumir tareas administrativas. La propuesta de incorporar la figura del coordinador del Plan Jefas y Jefes en cada UGL surgió en una de las plenarios. Esto mejoró el control de los beneficiarios y redujo las tareas a las Comisiones Directivas, permitiendo que se ocuparan de las actividades que desde el inicio del programa tenían asignadas. Al principio, explica el Presidente del Consejo Deliberante, este episodio desacreditó el trabajo de las UGL porque desvió el origen de la idea, pero finalmente, terminó fortaleciendo la constitución de las Unidades en función de haber enfrentado desde este espacio la grave crisis que atravesaba el país.

La importancia progresiva que fueron adquiriendo las UGL como espacios de articulación entre el gobierno local y la sociedad civil a través de sus organizaciones, derivó no sólo en la incorporación dentro de la Comisión Directiva de cada una de ellas, de un representante de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes sino también, de un representante de las trabajadoras vecinales del Plan Vida¹⁴⁶. Esta fue otra de las modificaciones que se realizaron al proyecto original durante la implementación del programa. Una de las integrantes de la Comisión Directiva de una UGL recuerda que cuando entraron los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes nadie preguntó si pertenecían a un movimiento que no fuera de base territorial “es cierto que al principio el Intendente no consideró conveniente la participación de organizaciones que no fueran

¹⁴⁵ Alrededor de 39.000 beneficiarios

¹⁴⁶ El Plan Vida, actualmente denominado Más Vida, fue creado en 1994 en la Provincia de Buenos Aires. Logró en pocos años extenderse hasta cubrir cerca de un millón de beneficiarios (mujeres embarazadas, nodrizas y niños desde su nacimiento hasta su ingreso escolar) cuenta con la colaboración de 37.000 mujeres voluntarias denominadas “manzaneras” cuya distribución en terreno es una mujer por cada cuatro manzanas de cada barrio. La actividad central de las manzaneras es repartir los alimentos y, a su vez, incentivar a los beneficiarios a que realicen periódicamente los controles básicos de salud (Ilari, 2010: 207/208). Para agregar información se puede consultar: www.desarrollosocial.gba.gov.ar

de base territorial, pero factores externos al programa hicieron que cambiara de opinión”¹⁴⁷. Estas incorporaciones fueron consideradas oportunas para acrecentar el grado de representatividad de las UGL y el nivel de compromiso en cada barrio “los Jefes y Jefas asumieron un compromiso, se sintieron parte de esto, para mi fue algo muy positivo. Porque el que les decía vamos a hacer el trabajo no era alguien de afuera sino alguien de adentro de la UGL que también era beneficiario, circulaba el poder, comíamos juntos, hacíamos pan, hacíamos huertas juntos”¹⁴⁸.

Para ese entonces Félix Del Greco continuaba siendo el presidente de la Federación y un incesante colaborador en la implementación del programa “estuvo al frente de la Federación dos períodos, él tenía la capacidad de unir los intereses del municipio con los de las UGL era un excelente nexos. Luego Félix fallece y la municipalidad convoca nuevamente a elecciones pero quien asumió no tenía la misma capacidad, tenía roces con la gente”¹⁴⁹. Finalmente, el nuevo presidente renunció y la Federación quedó acéfala. Pero a esa altura el programa ya era reconocido por todas las organizaciones y se había estabilizado “el espacio que conformaban las UGL era mucho más abarcador no se trataba sólo de las Sociedades de Fomento, además de las Sociedades, eran todas las instituciones del barrio en su conjunto las que formaban parte”¹⁵⁰. Por lo tanto, explica el presidente de una UGL, ya no era tan importante tener a la Federación, el contacto con el municipio era permanente y como cada Unidad de Gestión estaba conformada por diferentes organizaciones del barrio, la Sociedad de fomento no estaba sola frente a un reclamo, tenía a toda la Comisión de UGL como respaldo.

¹⁴⁷ Entrevista 4

¹⁴⁸ Entrevista 3

¹⁴⁹ Entrevista 2

¹⁵⁰ Entrevista 3

En mayo de 2002, el Intendente presentó el programa en el “Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales”¹⁵¹ donde expresó “en este momento de crisis y emergencia, las UGL se destacan por su importancia social, como lugar de crecimiento, de integración y de reorganización comunitaria”. Luego de sintetizar la relevancia cobrada por este espacio de articulación, manifestó la posición adoptada por el gobierno “en este esquema, el Municipio actúa como unidad estratégica de operaciones”. Pereyra le otorgó especial trascendencia al programa, expresada en la firme decisión de que indefectiblemente toda solicitud debía ser discutida, elaborada y finalmente presentada a través de las UGL “cuando alguien se acercaba al palacio municipal para efectuar una demanda, se lo asesoraba y explicaba amablemente que debía hacerlo por la vía institucional correspondiente, que era a través de la UGL de su barrio, así lo había dispuesto el Intendente”¹⁵² explica un funcionario.

4.3 El fortalecimiento y la consolidación del programa.

Llegado el año 2003, ya se habían constituido 75 unidades que cubrían casi el 90% del territorio del Partido, manteniéndose una tendencia creciente. En abril del mismo, año triunfó en las elecciones presidenciales el Dr. Néstor Kirchner¹⁵³ y el Intendente Julio Pereyra resultó reelecto con una amplia diferencia, lo que impactó claramente en la consolidación del programa. Kirchner se hizo cargo de sus funciones en el mes de mayo trayendo consigo la consigna de “promover políticas activas que permitieran el desarrollo y el crecimiento económico del país”¹⁵⁴. Poco tiempo después, el nuevo escenario nacional permitió la afluencia de recursos hacia el municipio. Comenzaron a llegar los fondos para las obras públicas, venían de Nación, señala un funcionario. Cuando surgió el nuevo gobierno “vino el presidente Kirchner y nos dijo: *¿Qué tienen ustedes*

¹⁵¹ Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales: “Estrategias de articulación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales”. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal. Buenos Aires, 30 y 31 de mayo de 2002.

¹⁵² Entrevista 10

¹⁵³ Candidato por el Frente para La Victoria, una corriente política de origen Peronista fundada en el año 2003.

¹⁵⁴ Discurso del Presidente Néstor Kirchner al asumir la Presidencia de la República Argentina, el 25 de mayo de 2003

para hacer en Varela? Y nosotros le llevamos un montón de proyectos, habiendo sido previsores logramos muchas obras en poco tiempo”¹⁵⁵. Esto resultó relevante para el fortalecimiento del programa “de ahí en adelante se lograron las más grandes obras, antes no se podían realizar por falta de recursos, no por falta de voluntad”¹⁵⁶. A su vez, el Partido de Florencio Varela, comenzó un lento pero seguro proceso de recuperación¹⁵⁷. El crecimiento se hacía evidente en indicadores tales como la cantidad de unidades de producción de bienes y servicios¹⁵⁸ y el mayor consumo relativo de la población.

No obstante, el mecanismo de apertura de cuentas establecido en el decreto de creación de las UGL no se implementó, las Unidades de Gestión no manejaron dinero proveniente del Estado¹⁵⁹, con la excepción de \$1.500 pesos transferidos por única vez, desde la Provincia de Buenos Aires¹⁶⁰ en el año 2002, destinados a cada una de las UGL para comprar las herramientas necesarias para poner en marcha el Plan Jefas y Jefes. A pesar de ello, las Unidades de Gestión continuaban “legitimadas por sus integrantes, si bien el proyecto original sufrió cambios, lo que hubo que modificar fue el rol que desempeñaban según las distintas épocas, pero nunca dejaron de ser el nexo entre la sociedad y el municipio”¹⁶¹, señala un funcionario.

Desde su creación hasta principios de 2004 el programa tuvo que sortear diversos problemas, el más destacado fue la falta de fondos para responder a la cantidad de demandas efectuadas desde las Unidades de Gestión. Con la afluencia de los recursos y la continuidad de la figura del

¹⁵⁵ Entrevista 11

¹⁵⁶ Entrevista 6

¹⁵⁷ El 15% de las empresas de la zona inició actividades; el 70% aumentó sus ventas; el 28% de los locales exportó directamente su producción; el 42% invirtió y el 90% de las inversiones fueron financiadas con recursos propios a partir de 2003. Fuente: Secretaría de Economía de la Municipalidad de Florencio Varela.

¹⁵⁸ En 2003 se creó en el Partido el IDEL (Instituto de Desarrollo Local) con el propósito de generar empleo y promover el desarrollo local.

¹⁵⁹ El patrimonio de las UGL estaba conformado únicamente por, donaciones, legados, rifas, festivales y subvenciones (estatuto, art. 3)

¹⁶⁰ Gobernada en ese momento por el ingeniero Felipe Solá perteneciente al Partido Justicialista. Desde 1987 hasta la actualidad, la provincia de Buenos Aires continúa en manos del mismo Partido.

¹⁶¹ Entrevista 8

Intendente en el gobierno junto a su equipo de trabajo en el ejecutivo municipal¹⁶² el programa logró mayor estabilidad. La decisión del Intendente fue entonces, avocarse a intervenir desde el gobierno local sobre los problemas persistentes, entre ellos, el déficit de un adecuado sistema de información y las demoras desde el municipio en contestar cada resolución. Para ello, además de la asistencia técnica recibida desde el IPAP, la municipalidad realizó convenios con universidades estatales para analizar la situación del programa e incorporar nuevas propuestas¹⁶³. En aquel momento, señala un funcionario, resultó difícil que algunos coordinadores comprendieran que pasado el momento de emergencia en que había surgido el programa se debía empezar a proyectar, ya no se trataba de urgencias, era momento de planificar, de proyectar mejoras preventivas junto con el resto de los miembros de las UGL, “costó aprender pero poco a poco se fue logrando”¹⁶⁴.

En diciembre de 2003 el Intendente se hizo cargo de la presidencia de la FAM¹⁶⁵, hecho que permitió la presentación y difusión del programa en un ámbito más amplio. Posteriormente, en abril de 2004 asumió como vicepresidente de FLACMA¹⁶⁶ donde presentó al Programa de Gestión Participativa como un eficaz sistema de seguimiento de la gestión comunal, de participación y de contacto con las entidades intermedias a través de las Unidades de Gestión Local. Mientras tanto, las UGL se fueron consolidando como canal unificador de las demandas sociales y como “red de relaciones”¹⁶⁷ ya que comenzaban a surgir proyectos cogestionados entre las distintas Unidades de Gestión que no se habían producido al principio. Al respecto, el

¹⁶² Con la excepción de su Secretario de Gobierno, el Diputado Nacional Carlos Kunkel.

¹⁶³ Tal es el caso del convenio realizado con la Universidad Nacional de Quilmes. Pereyra solicitó una consultoría para estudiar las condiciones en que se encontraba el programa. El Informe final presentado en julio de 2003, consistía en un profundo análisis de los procedimientos administrativos, los registros y los archivos existentes, el modelo utilizado para el análisis de la información y el cálculo de demora de cada resolución enviada por las UGL en las distintas reparticiones del gobierno.

¹⁶⁴ Entrevista 11

¹⁶⁵ Federación Argentina de Municipios www.famargentina.com

¹⁶⁶ Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones Municipales www.flacma.org

¹⁶⁷ Entrevista 6

presidente de una UGL comenta que, conjuntamente con una Unidad de Gestión vecina, realizaron el proyecto de parquización de la Estación. “Correspondía a mi barrio pero la UGL 9 de Julio se solidarizó con la propuesta, nos juntamos con el presidente informalmente, lo cité y le gustó, los dos barrios opinaron y logramos que se realice con el apoyo de toda la comunidad”¹⁶⁸.

Esta modalidad no fue excepcional, a lo largo del tiempo los proyectos propios y cogestionados se fueron multiplicando, lo que fue percibido como un indicador de fortalecimiento de las Unidades de Gestión Local y de desarrollo de las capacidades de sus integrantes “he visto gente que se formó como líder a través de la participación y capacitación en las UGL, creo que el programa posibilitó la emergencia de estos nuevos líderes sociales”¹⁶⁹ señala un funcionario.

Hacia el año 2005, la Dirección de UGL comenzó a aplicar mejoras en el sistema administrativo para hacerlo más dinámico y claro, con un equipo permanente que se ocupaba de ordenar y cargar diariamente todas las resoluciones en una misma base de datos, lo que permitió agilizar el flujo de información dentro del circuito “si un secretario o el propio Intendente llama y dice: *necesito tal cosa, de tal barrio* no podemos empezar a buscar notas entre papeles, tenemos que apretar una tecla y que la información este disponible al instante, así tiene que operar el sistema”¹⁷⁰ explicó el funcionario a cargo.

Para entonces, señala el presidente de una Unidad “avanzaba más el Intendente en los distintos organismos, en Nación, en Provincia y aquí mismo atendiendo que se cumplan todos los pedidos realizados por las entidades intermedias que nosotros.... no sé.... en algún momento nos sobrepasó”¹⁷¹. A su vez, las Unidades continuaban siendo plataforma de los diferentes programas implementados desde Nación y Provincia, además de ser los órganos barriales de difusión,

¹⁶⁸ Entrevista 2

¹⁶⁹ Entrevista 10

¹⁷⁰ Entrevista 8

¹⁷¹ Entrevista 6

promoción y gestión de políticas municipales de seguridad, salud, cultura, producción, entre otras. Las plenarios funcionaban pero con menor frecuencia “se había aceitado el programa, empezaba a marchar solo. Pero los encuentros seguían siendo para nosotros un importante centro para el intercambio de experiencias entre UGL”¹⁷² expresó uno de los presidentes.

Llegado el 2006, continuaba avanzando la participación del Intendente en Organismos Nacionales e Internacionales, donde solía manifestar la importancia que tenía para su gestión la conformación de las Unidades de Gestión Local. En ese mismo año, se pudo extender ampliamente la cobertura de obras con los Planes de pavimentación, de cloacas y de agua corriente en sectores que, por falta de recursos, se encontraban postergados. El anuncio lo realizó el mismo Intendente frente a los representantes de las UGL en el Palacio Municipal “es un día importante para sus barrios y también para esta gestión, a partir de las respuestas que estamos dando a los pedidos hechos por la comunidad” posteriormente les recordó “es fundamental el control social para el seguimiento de la buena realización en tiempo y forma de los trabajos”¹⁷³. El presidente de una UGL señala “el programa fue avanzando rápidamente porque el Intendente desde cualquier lugar apoyaba el proyecto y gestionaba mejoras para el distrito, no teníamos tiempo ni para hacer un descanso”¹⁷⁴. A esa altura la gente del Plan Jefas y Jefes fue consiguiendo trabajo y despidiéndose de este espacio, “aunque siempre pasan y tratan de asistir a las reuniones, quieren participar, quedaron comprometidos con el lugar”¹⁷⁵.

Debido al reconocimiento de la comunidad y al sostenido apoyo del gobierno local hacia ese espacio de articulación, el programa había logrado consolidarse “el contacto permanente que teníamos con las organizaciones sociales previo a la implementación del programa, la flexibilidad

¹⁷² Entrevista 2

¹⁷³ Prensa, Municipalidad de Florencio Varela.

¹⁷⁴ Entrevista 5

¹⁷⁵ Entrevista 4

para adaptarnos a los cambios del contexto y el conocimiento sobre las potencialidades y los conflictos que se pudieran desatar son, para mi, la clave de este programa”¹⁷⁶ afirma un funcionario. La articulación creó un canal institucional de voz, de participación abierta y permanente “recuerdo que cuando comenzó el programa entró gente que era del barrio y uno no la conocía demasiado, después empezamos a tener contacto permanente porque eran miembros de otras instituciones que hoy son parte de la UGL, nos organizamos, debatimos, trabajamos, mejoramos el barrio juntos y nos llevamos muy bien”¹⁷⁷. En líneas generales, las UGL sostuvieron un alto nivel de participación de las entidades intermedias “con las variaciones propias de un programa que lleva años de ejecución”¹⁷⁸. La participación de las organizaciones de la comunidad fue percibida, por los actores involucrados en el programa, como uno de los factores más importantes del mismo, “si vas por los barrios ves que las UGL están totalmente legitimadas por las organizaciones”¹⁷⁹.

En octubre de 2007 triunfó en las elecciones Presidenciales Cristina Fernández de Kirchner¹⁸⁰ quien asumió en diciembre del mismo año, con la convicción de profundizar el modelo iniciado en mayo de 2003. En esa oportunidad Julio Pereyra, resultó otra vez electo como Intendente del Partido, triunfando nuevamente por amplia mayoría. En su primer discurso reafirmó la importancia otorgada al programa y alentó a la comunidad de Florencio Varela “a llevar las inquietudes de cuestiones estructurales a las Unidades de Gestión Local donde se profundizarán todas las acciones a seguir”¹⁸¹. A esa altura “las UGL eran referentes de todo”¹⁸² señala un funcionario.

¹⁷⁶ Entrevista 8

¹⁷⁷ Entrevista 4

¹⁷⁸ Entrevista 9

¹⁷⁹ Entrevista 9

¹⁸⁰ Candidata por el Frente para la Victoria.

¹⁸¹ <http://puncerohaciaelfuturo.blogspot.com>, diciembre de 2007

¹⁸² Entrevista 10

En el año 2008, Pereyra resultó reelecto presidente de la Federación Argentina de Municipios “el Intendente tenía mucho trabajo en ámbitos más amplios, pero continuaba beneficiando a Varela, aquí no se dejaron de hacer obras”¹⁸³ explican desde una UGL. A su vez, el programa obtenía mayor credibilidad “al principio yo renegaba, pero poco a poco las cosas se fueron encarrilando. Un día me encontré con Vanrell¹⁸⁴ y le dije: *cuánto hace que no peleamos*, él me contestó: *es que estamos haciendo las cosas bien*”¹⁸⁵. Para entonces, ya se había logrado uno de los propósitos de creación de la experiencia, transparentar las actividades que se realizaban dentro del municipio, la gente comenzaba a reconocer el trabajo. Así lo expresa el presidente de una UGL “a mi me agradecían por gestionar los pedidos y al municipio por realizarlos”¹⁸⁶.

En el año 2009 se creó a nivel nacional el Programa Ingreso Social con Trabajo -Argentina Trabaja¹⁸⁷. En esa oportunidad, el Intendente resolvió nuevamente que las Unidades de Gestión eran los espacios indicados para seleccionar, mediante el mecanismo de “resolución” ya establecido para las UGL, el tipo de trabajo que debían hacer efectivo las cooperativas. La experiencia adquirida dentro de las Unidades de Gestión, con la implementación de los planes anteriores, hizo que esta vez resultara más simple su ejecución. A medida que las cooperativas se iban formando el municipio las distribuía en los diferentes barrios para realizar los trabajos solicitados desde las unidades “no fue conflictivo, aquí las cooperativas encontraron un lugar de

¹⁸³ Entrevista 6

¹⁸⁴ Arquitecto Tomás Vanrell, Secretario de Obras y Servicios Públicos, estuvo en ese cargo desde el inicio del programa.

¹⁸⁵ Entrevista 2

¹⁸⁶ Entrevista 2

¹⁸⁷ En agosto de 2009, se creó en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el Programa de Ingreso Social con Trabajo -Argentina Trabaja, actualmente en vigencia. Destinado a personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de ningún tipo. Los **Entes Ejecutores** del mismo son los **municipios** y las provincias. Los aspirantes son seleccionados para formar parte de **cooperativas** cuyo trabajo comprende la ejecución de obras de mediana y baja complejidad. Para ampliar: www.desarrollosocial.gov.ar

pertenencia. La gente se siente partícipe, si las personas le toman cariño al lugar es muy difícil que hagan las cosas mal”¹⁸⁸ argumenta el presidente de una unidad.

A esa altura, el municipio contaba con 82 UGL, la Dirección de Coordinación se componía de un equipo de 40 personas dedicadas al programa, los administrativos, dos coordinadores generales quienes recorrían los diferentes barrios y eran responsables de 32 coordinadores. Un funcionario a cargo indica que los coordinadores llevan años trabajando en el programa, conocen muy bien los barrios y la mayoría han formado parte de entidades intermedias, saben bien como es el funcionamiento. A través del desarrollo del programa los coordinadores fueron conociendo la totalidad de los barrios y la realidad del Partido en su conjunto, dado que su frecuencia de rotación ha sido cada seis meses. “Un coordinador nunca ejerció su función en la UGL del barrio al que pertenece, la razón es que se puede malinterpretar y pensar que como es de allí, tiene preferencias por el lugar”¹⁸⁹.

Hasta mediados de 2009 continuó, en forma esporádica, la práctica de las plenarios aunque la mayoría de ellas sin la presencia del jefe comunal “el Intendente solía ir en las épocas duras, ahora que las cosas marchan bien y se resuelven más rápidamente nos dice: *vayan ustedes y escuchen lo que el vecino tiene para decir*”¹⁹⁰ señala un miembro del gobierno local. Por lo general, participaban de estos esporádicos encuentros algunos funcionarios puntuales y la Secretaria de Relaciones con la Comunidad, señora Amancia Baez, con el propósito de seguir fortaleciendo el desarrollo de competencias tanto en las organizaciones sociales como en los funcionarios municipales y continuar haciendo efectiva la gestión asociada. Un diario local difundía un encuentro de esta manera “se realizó un taller de trabajo con las organizaciones

¹⁸⁸ Entrevista 5

¹⁸⁹ Entrevista 8

¹⁹⁰ Entrevista 10

intermedias en el que participaron funcionarios municipales donde se debatieron las tareas que se llevarán adelante para fortalecer a las asociaciones barriales”¹⁹¹.

Promediando fin de año, las plenarias dejaron de funcionar. Para algunos, porque los integrantes del gobierno local tenían demasiadas actividades “se suspendieron pero con motivos, el Intendente y los funcionarios tenían mucho trabajo”¹⁹², para otros porque el programa ya estaba suficientemente consolidado y se había encausado. Así lo explican los miembros de las UGL “a veces nos sorprenden, por ejemplo, una noche al volver a casa encontré que habían modernizado todo el sistema de luminarias, fue una sorpresa grande para todo el barrio”¹⁹³, “hace poco nos invitaron a Obras Públicas, nos dieron la noticia que además de asfaltar las calles que habíamos solicitado, habían considerado dos más porque técnicamente era posible”¹⁹⁴. Si bien justificada la suspensión, los miembros de las Comisiones estiman importante el retorno de los encuentros “las plenarias deben funcionar porque allí todos nos veíamos la cara, eran verdaderos espacios de intercambio”¹⁹⁵. Los presidentes de las Unidades de Gestión han mencionado a estas plenarias como un espacio invaluable donde todos los involucrados en el programa tenían la posibilidad de debatir e intercambiar posiciones y de obtener un panorama general del programa y su implementación en todo el Partido. Precisamente durante uno de estos encuentros se concluyó que, los más importantes logros aportados por las UGL en sus años de funcionamiento fueron, el mejoramiento de los barrios, la organización comunitaria y el impulso de proyectos productivos conjuntos.

Llegado el año 2009, la Federación de Sociedades de Fomento aunque manteniendo su predio, continuaba acéfala, hecho sobre el cual no parecía haber grandes objeciones desde las Unidades

¹⁹¹ Diario “*El Progreso de los Barrios*” Año II No 20, mayo de 2009

¹⁹² Entrevista 6

¹⁹³ Entrevista 4

¹⁹⁴ Entrevista 5

¹⁹⁵ Entrevista 3

de Gestión, “antes la Federación hacía el trabajo que hoy hace cada UGL, la Federación hacía todo, ahora se descentralizó y trabajan juntas todas las instituciones del barrio a través de la Unidad de Gestión, el programa es más completo”¹⁹⁶. No obstante, en marzo de 2010 la Secretaría de Relaciones con la Comunidad aseguró que se estaba trabajando desde el sector para que vuelva a conformarse “una Federación con su presidente”¹⁹⁷. Dentro de este proceso, Relaciones con la Comunidad cumple con la función de comunicar al barrio que debe llamar a elecciones, el municipio posee la lista de todas las entidades intermedias inscriptas, por lo tanto, sabe cuales son las organizaciones que deben ser convocadas. A su vez, envía un veedor a las instituciones para asegurar que las elecciones sean transparentes. Por otro lado, un funcionario del sector señala “los presidentes de las UGL están proponiendo el reinicio de las plenarias como instrumento de intercambio y evaluación, así lo manifiestan nuestros coordinadores, estamos trabajando sobre la posibilidad de implementarlas nuevamente”. Aunque asegura que “con o sin las plenarias, el Intendente continúa realizando el seguimiento del programa y solicitando que absolutamente ningún pedido quede sin efecto”¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Entrevista 4

¹⁹⁷ Entrevista 9

¹⁹⁸ Entrevista 8

5. Análisis de la experiencia seleccionada

En el marco de la teoría que hemos presentado en esta investigación y tomando como base la descripción del caso seleccionado, en este capítulo analizaremos cómo se desarrolla la implementación de coordinaciones interorganizacionales en el ámbito local y qué condiciones inciden en la implementación y sustentabilidad de estos complejos procesos. Para realizar este trabajo, examinaremos el proceso de gestión de la política pública. En primer término, analizaremos la estructuración de la articulación y la complejidad en la implementación de las acciones. Posteriormente, estudiaremos la coordinación del trabajo, los grados y los dispositivos de enlace aplicados. Examinaremos los efectos del proceso y sus participantes. Y, finalmente, estudiaremos los factores que incidieron en el desarrollo y sustentabilidad de los procesos de coordinación horizontal en la experiencia bajo estudio.

5.1 La estructuración de la articulación

Para analizar el carácter del proceso de estructuración de la articulación utilizaremos algunos conceptos abordados en el capítulo 1 de nuestro marco teórico. Ciertas ideas las retomaremos con mayor profundidad de acuerdo a las particularidades del caso y a la relevancia respecto de la teoría presentada.

En la experiencia que estamos analizando, el marco contextual de crisis impulsó a la autoridad local a promover acciones para desarrollar, tal como lo venían proponiendo las teorías del buen gobierno y las tendencias de la denominada Nueva Gestión Pública, un nuevo estilo de intervención. La dirigencia política advirtió que no era posible ejercer eficazmente el poder político, sin interactuar estratégicamente con diversos grupos de poder variable que tuvieran asiento en el Partido. En consecuencia, dio un giro en el modo de relacionarse con la sociedad civil e implementó un modelo de gestión asociativo con criterios de consenso social, transparencia, legitimidad, y efectividad en las acciones.

De esta manera y utilizando lo planteado por Patrick Les Galés respecto de la gobernanza, la innovación fue impulsada con la dirección del gobierno pero sin otorgar primacía al Estado. ¿Cómo logró el intendente institucionalizar un enfoque común de trabajo? su estrategia se basó en los contactos previos que mantenía con las organizaciones sociales. La conducción política respondió a la emergencia generando un proyecto de cambio inducido y coordinado en un proceso tendiente a dar direccionalidad a las acciones. Mediante una rápida adaptación a la situación, promovió un entorno innovador, tal el concepto propuesto por Aydalot y Esser, para establecer un entramado interorganizacional de múltiples interacciones entre sus componentes pero adecuado a las características del Partido. Esto demuestra el reconocimiento por parte de la autoridad política de la necesidad de implementar una genuina innovación local y no limitarse a copiar un modelo.

La voluntad del gobierno de conformar una alianza con las organizaciones sociales e incorporar nuevos actores a la gestión, permitió interiorizar e institucionalizar los cambios. La institucionalización del programa se materializó a través de un decreto, cuya promulgación, reguló formalmente un sistema complejo de instituciones diversas y otorgó reconocimiento tanto interno como externo al marco interorganizacional, hecho que imprimió estabilidad al proceso colectivo. Como el modo de vinculación se cimentaba en la cooperación mutua, se construyó un espacio, la UGL, conformado de modo tal que respetara las características organizacionales de cada unidad pero con dispositivos organizativos específicos para generar condiciones objetivas y simbólicas que hicieran efectiva la idea de una realidad compartida. Tal como alerta Fleury, se establecieron reglas de actuación, pautas de negociación y construcción de mecanismos y procesos colectivos de negociación. En este caso, la autoridad política aplicó una estrategia de compromiso mutuo, al convocar al Presidente de la Federación de Sociedades de Fomento para lograr, con su apoyo, que todos los miembros de las organizaciones bajo su órbita se involucraran

activamente. Al parecer, entre los elementos de diagnóstico que el intendente consideró para cada actor, identificó los recursos de poder que disponía Del Greco¹⁹⁹ y el valor que le había asignado el resto de los actores participantes en la relación, hecho que evidencia la previa consideración de las relaciones de poder vigentes entre los actores implicados. Las acciones llevadas a cabo indican que para concretar la innovación, fue necesario sumar otras fuerzas de poder que operaran en la misma dirección y facultarlas para el cambio.

La complementariedad y el acoplamiento entre el líder social y la autoridad política, fue una cuestión primordial para la estructuración de la estrategia participativa. Se establecieron relaciones bien definidas y, bajo esas condiciones, ambos decidieron trabajar para crear vínculos estables y complementarios. La alianza entre gobierno y Federación, logró instalar una visión compartida con principios orientadores e interpretativos de las prácticas, lo que produjo en el resto de las organizaciones una sensación de vínculo común que dio coherencia a las actividades inherentes al programa. El análisis de las compatibilidades para medir el grado en que las necesidades y las exigencias del programa se ajustaban con la de los líderes de las organizaciones, fue fundamental al momento de seleccionar a los actores de la alianza. Se observa que el mismo análisis de compatibilidades pero esta vez, entre las organizaciones sociales, fue la estrategia utilizada para seleccionar aquellos barrios donde se inició la experiencia. Este modo selectivo de iniciación, con entidades compatibles entre sí, hizo que la experiencia piloto fuera exitosa desencadenando un efecto positivo sobre el resto de las organizaciones. La aplicación de esta estrategia acertada generó en los otros la inmediata idea de que el programa realmente funcionaba.

Es evidente que la autoridad política puso en marcha, el juego del doble reconocimiento, señalado en nuestro desarrollo teórico, mediante el cual el intendente dotó de cierta autoridad a

¹⁹⁹ Presidente de la Federación de Sociedades de Fomento.

representantes sociales y éstos, a su vez, aceptaron sin resistencia la autoridad estatal que los invistió de ese poder. Hecho que se vio claramente reflejado en las entrevistas realizadas. La totalidad de los líderes sociales participantes, eran elegidos por el voto de los miembros de las organizaciones involucradas lo que garantizó, en cierta medida, la legitimidad en la representación, la movilización de formas de participación y la distribución de la información a la mayor parte de los miembros de la comunidad. A su vez, la autoridad estatal desplegó una estrategia para desmitificar al gobierno, de acuerdo a la categoría analítica planteada por Lanau, al implementar dentro de la dinámica del programa mecanismos mediante los cuales la gente pudiera tener conocimiento del manejo interno de la administración pública. Esto redujo el distanciamiento entre el aparato estatal y las organizaciones sociales. El institucionalizar un puente entre el gobierno y la sociedad civil organizada, acortó las distancias entre ambas esferas.

¿Qué estímulos persuadieron a los actores a considerar viable la asociación?, uno de los elementos clave que hicieron viable la propuesta fue el modo en que el intendente supo traducir organizativamente la información, las ideas y los significados que los miembros de las entidades intermedias compartían. Ese saber intersubjetivo que la comunidad tenía de sí misma y la identificación de un conjunto de oportunidades para ambas partes, fueron componentes importantes para la asociación. Respecto de las organizaciones sociales, la idea de estar dotadas de mayor poder y formar parte de un nuevo esquema de articulación de las decisiones, fue estímulo para adherir a la propuesta. En cuanto al gobierno local, aprovechar las fortalezas de las organizaciones conformó una de sus principales motivaciones, entendiendo que no era posible la ejecución del programa sin un fuerte apoyo de las organizaciones de base territorial, la oportunidad de valerse del tejido social existente para implementar a través del mismo, un programa que permitiera responsabilizar y concientizar a la ciudadanía acerca de las obligaciones tributarias y de la necesidad de jerarquizar las demandas, fue estímulo suficiente.

Se visualiza como, la gestión asociada fue estructurada a partir de intereses comunes uniendo nodos intencionalmente a través de conectores o líderes sociales capacitados y legitimados para tal fin. Para asegurar la viabilidad de las operaciones, el programa incluyó el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los miembros de las organizaciones. Para hacerlo posible se fueron desarrollando dispositivos específicos que analizaremos más adelante, entre ellos, la creación de las plenarias que funcionaban como centro de retroalimentación, análisis, asesoramiento y ajuste de las prácticas. Esto evidencia la implementación de acciones necesarias para evitar que se produzca lo que en nuestro marco teórico, Arroyo marca como ausencia en los programas. ¿Qué elementos se conjugaron para hacer efectiva la participación ?. Vemos que concurren los tres elementos propuestos por Irarrazabal para que la participación fuera efectiva, la oferta participativa impulsada desde la cúspide del poder para que la sociedad tuviera una participación activa en los asuntos públicos, el interés de la comunidad por hacer uso de la oferta participar en las decisiones de la política con el fin de ejecutar mejoras en sus propios barrios, instó a que todas las organizaciones consideraran que no existía propuesta mejor y la relevancia de la oferta para la vida de los participantes, emponderar a los ciudadanos les permitió que éstos pudieran controlar y colaborar con las autoridades para mejorar sus propias condiciones de vida.

El programa fue armado de modo tal que la reestructuración de la administración local fuera inherente a su aplicación. La dinámica que imprimía el nuevo estilo de gestión hizo necesaria la comunicación y participación interna dentro de la estructura administrativa. ¿De qué manera instrumentó formas de interdependencia funcional del trabajo?, el intendente institucionalizó formas colaborativas e intentó contar con el personal administrativo más como recurso estratégico que como un eslabón en la dimensión jerárquica. Para su concreción decidió proveer de capacidades e instrumentos a los equipos de trabajo, hecho que se materializó a través de talleres desarrollados desde la Dirección de Personal. A su vez, por medio de la Subsecretaría de

Relaciones con la Comunidad, instrumentó la creación de la Dirección de Coordinación de UGL, que funcionó como centro de operaciones del programa dentro del municipio y como mecanismo para coordinar las tareas e imponer una fuerza centrípeta que promoviera la acción colectiva, dentro del aparato administrativo y en relación con la comunidad. Del marco teórico, retomamos a Filgueras dando cuenta que, la participación ciudadana en instancias coordinadas por el poder público, tiene repercusiones en el aparato administrativo. En nuestro caso, con la aplicación de formas de interdependencia funcional que favorecían el trabajo en equipo, los funcionarios debieron reorganizar sus prácticas en función del programa. La presión por parte de la ciudadanía en la ejecución en tiempo y forma de las tareas, derivó en un nuevo tipo de control transversal dentro de la estructura administrativa. Esta forma estratégica de control circular de las actuaciones, permitió la supervisión de las acciones tanto desde la ciudadanía, como de manera inter- sectorial dentro del mismo aparato administrativo, algo así como “todo involucra a todos” en el cumplimiento de los objetivos comunes.

El cambio de modalidad que asumió el sistema hizo que la responsabilidad por las decisiones estuviera distribuida en una red de varios responsables. La participación en sí misma contribuyó a la articulación, situando todos los elementos en mejor posición para ejercer sus derechos e influir de modo positivo. Esta dinámica permitió el establecimiento de un proceso permanente de negociación e influencia entre los actores sociales y políticos.

Los datos indican que el estado se ocupó de generar un escenario en el que él mismo debió cambiar posiciones, salir a buscar a las organizaciones a su propio terreno y establecer procesos de codecisión a través de la implantación de dispositivos que atravesaron a la comunidad. Ahora bien, ¿Cómo fue presentado el espacio articulador? el programa no demostró estar inspirado en códigos basados en relaciones clientelísticas. El espacio de articulación fue propuesto como herramienta institucional para aplicar una política local que superara lo partidario dentro del

distrito y actuara en función de las necesidades concretas de los barrios. De acuerdo a las entrevistas realizadas, la autoridad invitó a participar a las distintas organizaciones de base territorial que contaran con reconocimiento municipal, aún las que supuestamente respondían a opositores políticos. Pero se establecieron bordes nítidos, dejando en claro que el foco del programa se circunscribía a atender en forma consensuada los intereses y las problemáticas específicas de cada barrio. Esto explicaría porque, al momento de estructurar la articulación el intendente decidió no incluir organizaciones²⁰⁰ que, a su entender, se desarrollaban dentro pero pugnaban por intereses que se extendían más allá de los barrios. Si bien una política realmente inclusiva debió incorporarlos, la imagen endógena proyectada, orientada a priorizar a las instituciones representativas de cada barrio y a fomentar el bien común dentro de los mismos, legitimó a la autoridad política local y sumó adhesiones.

¿Con qué modelo de gestión se corresponde nuestro caso?. Si tomamos como referente las dimensiones que presentamos en el capítulo 1 para los diferentes modelos de gestión, vemos que el relato presentado se correlaciona más con la perspectiva neopública que con la neoempresarial. Desde lo político, la autoridad local decidió operacionalizar las acciones para establecer un estado descentralizado y fomentar la democracia participativa, invitando a la comunidad a compartir las decisiones en cuestiones públicas. Desde lo técnico, puso en marcha un programa de gestión compartida, que capacitó a todos los actores involucrados para lograr alta calidad en el proceso, no sólo en los resultados. Desde lo participativo, desplegó un escenario que abarcara a distintas organizaciones y facilitó el acceso para que la participación fuera efectiva, de hecho, la participación fue el núcleo del sistema de gestión. Generó instancias específicas de cooperación y diálogo entre los participantes. Estableció instrumentos de participación específicos que

²⁰⁰ Sindicatos, movimientos piqueteros, partidos políticos.

analizaremos en los próximos apartados, entre ellos talleres proyectivos, e instaló una nueva cultura de lo público tanto dentro de la estructura municipal como en las organizaciones.

En suma, ¿cómo se estructuró la articulación?, la autoridad local se transformó en un catalizador entre el contexto y la administración. Como señala nuestro marco teórico, supo considerar tres tipos de cambio, qué hacer, dispuso todos los elementos para combinar los nuevos modelos de gestión participativa con las características del medio en que se desarrollaría la experiencia. Con quienes y cómo hacerlo junto a un grupo de colaboradores del gobierno y en alianza con los referentes barriales logró que la nueva modalidad de gestión encuentre los canales institucionales necesarios para su implementación. Tanto para debatir como para difundir las ideas principales se constituyó una red de comunicación disponiendo espacios y métodos apropiados para el encuentro y la deliberación. Esto se materializó con la salida de los funcionarios al encuentro de las organizaciones para explicar y debatir las líneas principales de acción del programa. El compartir las ideas y el escuchar las sugerencias de quienes serían parte de la práctica obró como fuente de legitimidad del tipo de intervención adoptado y de la autoridad que lo promovió. Vemos como en forma deliberada, la articulación se estructuró sobre la base de un proceso consensuado entre actores que compartían un mismo horizonte acerca del papel que le correspondía jugar al Estado. Finalmente supo qué tipo de organización debía adoptarse para tal fin, en consecuencia estableció las pautas para reorganizar operativamente a la administración municipal, de modo que ésta trabajara inter-sectorialmente. La provisión de espacios emergentes de comunicación horizontal facilitó el proceso de creación de valor en las organizaciones y dentro del aparato estatal. Esto promovió el fortalecimiento del Estado democrático, al posibilitar la distribución de la palabra y de las decisiones, la construcción de ciudadanía, al permitir la inserción de los diferentes actores en redes significativas de interacción social y la ampliación de oportunidades para los ciudadanos que se tradujo en una potenciación de las capacidades de

acción colectiva e individual como parte responsable de la comunidad. Hechos que analizaremos con mayor profundidad en los próximos apartados.

5. 2 La complejidad en la implementación de las acciones.

Para ahondar en la complejidad que adquiere la implementación interorganizacional presentaremos algunas reflexiones que se desprenden del caso. Tomaremos para el análisis conceptos desarrollados en el capítulo 2 del marco teórico.

En nuestro caso, la implementación fue mucho más que la materialización de los objetivos de una política en su momento definidos, la trayectoria que efectivamente siguieron las acciones no respondió en su totalidad a lo previsto. Los actores involucrados se enfrentaron a una conjunción de sucesos inmediatos que obligaron a revisar los objetivos y las pautas de acción. En momentos de grandes crisis los objetivos suelen replantearse y nuestro caso no fue la excepción. ¿De qué manera la práctica y el contexto se influyeron? La profunda reducción en la recaudación impositiva en los primeros tramos de implementación del programa, sólo el 17% de cobrabilidad, y la alta desigualdad entre lo recaudado y las necesidades por región rural- urbana, obligaron a abandonar la propuesta inicial de participar a las Unidades en la decisión sobre el destino del 50% producto de las mejoras y del 30% por encima de la media producto del recupero de las Tasa de cada barrios. A partir del relato se puede establecer que dos razones condujeron a esta decisión, por un lado, evitar conflictos entre los habitantes de un mismo barrio y, por otro, redistribuir mejor los escasos ingresos. Retomaremos este punto más adelante, pero lo cierto es que finalmente esta decisión redundó en la cancelación definitiva de la apertura de cuentas específica. Lo que vemos aquí, es cómo en función del contexto la autoridad decidió readaptar el diseño durante su ejecución y reorientar las acciones hacia sus fortalezas, la utilización de las UGL como ámbito de fijación de prioridades sociales y vía de comunicación permanente entre las partes. El reconocer este espacio de acción intermedio denominado acto de implementación,

permitió reacomodar las acciones para avanzar y facilitar los futuros pasos dentro del proceso. Como afirman Pressman y Wildavsky, en nuestro caso el mayor desafío no estuvo en poner en marcha el programa sino en la capacidad de seguir adelante.

Hubo un propósito- guía que se transformó en el tiempo, desequilibrios transitorios que el gobierno y los mismos reclamos de las organizaciones se encargaron de resolver conjuntamente. La dinámica que adquirió el proceso llevó a la construcción de nuevos equilibrios entre el proyecto fundacional y las cambiantes demandas internas y externas. Ese orden emergente no implicó un quiebre que instalara dudas que el espacio no pudiera resolver. A lo largo de todo el período analizado primó la necesidad de proteger los intercambios y en esto, la implementación de las plenarias como dispositivo, resultó un buen mecanismo de resolución de crisis. La capacidad que tuvo la acción pública de generar valor fue posible en función de su adaptación y competencia para satisfacer las preferencias y deseos de los ciudadanos y promover un sentimiento de propiedad grupal sobre el proceso. El programa se convirtió en un objetivo de política compartido para sus integrantes, el relato muestra cómo, las partes reorientaron sus actividades en función de la relación. Las acciones del gobierno se orientaron de acuerdo a las percepciones de los vecinos y, como explica nuestro marco teórico, resultó relevante conocer la dinámica local para establecer cuáles eran los incentivos que garantizaban los apoyos locales que dieran continuidad al programa.

¿Cómo se fueron superando obstáculos durante la ejecución? La experiencia que estamos analizando se correlaciona con los modelos de implementación que intentan corregir en la práctica defectos y obstáculos. Esto se pone en evidencia en el momento en que la autoridad debió ceder ante la negativa de los líderes sociales decididos a apartarse del tema de la recaudación para evitar molestias y mayores conflictos con los comerciantes y habitantes dentro de su radio de acción. Las unidades dejaron de sumarse a los esfuerzos de la municipalidad

estimulando al pago de las obligaciones tributarias. Estos actos de acuerdo entre los participantes fueron recurrentes durante la implementación. Vale recordar la aceptación de los líderes sociales, durante el proceso de implementación de incorporar a las funciones de las UGL la administración de los Planes Jefas y Jefes. El proceso no fue sólo técnico sino también político, aún cuando existía un acuerdo inicial, fue necesario ceder posiciones de ambas partes. Del relato se desprende como, las plenarias se desarrollaron a través de una secuencia de puntos de decisión que implicaron la aprobación, el veto o la modificación de resoluciones de acción colectiva. La conducción política nunca dejó de obrar como agente de desarrollo, fue el factor que permitió brindar coherencia espacial a la multiplicidad de voluntades en función de una direccionalidad común.

El problema de la implementación, advierten Pressman y Wildavsky, radica en la complejidad de la co-operación, la existencia de numerosos participantes, en nuestro caso prácticamente la totalidad de las organizaciones sociales del distrito, la multitud de expectativas, cada representante traía consigo el mandato de la entidad a la que representaba y una trayectoria extensa y sinuosa de puntos de decisión a ser aclarados, los extensos intercambios entre funcionarios y representantes de las Comisiones en las plenarias, explicando y debatiendo técnica y políticamente por qué ciertas tareas se realizaron o no y cuales serían las acciones a seguir, muestra la complejidad del caso en análisis. Pero los dispositivos organizativos fueron pensados para permitir un primer estadio articulador, la UGL, que con la intervención de la coordinación del programa intentaba aunar expectativas entre los distintos participantes para posteriormente desarrollar un segundo estadio, las plenarias, donde cada Comisión presentaba y debatía sus puntos de decisión. Se observa que, desde la etapa de formulación se tuvo en cuenta la complejidad del proceso de ejecución de un programa articulado horizontalmente, para determinar qué caminos podrían reducir los efectos no deseados de la acción conjunta.

¿Qué elementos hubo que combinar para hacer efectivo el desarrollo y evitar que se vea afectada la colaboración?. Vista como proceso político de ensamblaje, desde la metáfora de Bardach, el caso en estudio muestra claramente como hubo que conjugar, en base a la negociación, un conjunto de elementos en manos de diferentes actores, competencia técnica de los funcionarios, legitimidad en terreno de los líderes sociales, autoridad política del intendente y capacidad de generar consenso de los coordinadores, para lograr la cooperación y proporcionar los elementos que estaban bajo el control de cada uno de ellos, con el propósito de hacer efectivo el programa y evitar aquellos juegos que pudieran afectar la colaboración. No advertimos el juego de la simulación puesto que las partes mostraron su adhesión aún en momentos de alta tensión, como fueron la falta de recursos para efectuar las obras o el exceso de trabajo debido a la afluencia simultánea de las demandas provenientes de la totalidad de las UGL. Hecho que sólo durante el primer tramo de la implementación, produjo cierta resistencia por parte de algunas Secretarías. Pero la diferencia provino de la autoridad política que, a través de acciones implementadas mediante mecanismos específicos de comunicación horizontal, supo persuadir a las partes que ningún actor por sí mismo tenía bajo su poder todos los elementos necesarios para hacer efectiva la implementación. Tampoco se observa en esta experiencia, el juego del territorio puesto que la dinámica inherente a los dispositivos organizativos del programa, facilitó la progresiva integración y colaboración entre las distintas jurisdicciones. Asimismo, no aparece el juego de “no es nuestro problema”, el rol que debía cumplir cada una de las partes permitía hacer evidente la contribución y responsabilidad de los involucrados. Como fue señalado en el marco teórico, es preciso tener presente aquellos juegos nocivos que pueden desencadenarse durante la ejecución para instrumentar mecanismos que los eviten. En nuestro caso, desde la Dirección de Personal, se recreó un escenario de implementación para los coordinadores, que permitió profundizar en los

elementos clave del programa y actuar como simulador de las futuras reuniones en las que el coordinador desplegaría su rol.

El orden planteado no fue inmutable, porque los sucesos económicos y sociales produjeron nuevas pautas de relación. Con una rápida acción del gobierno el espacio se transformó en un mecanismo de concertación para garantizar la paz social. La autoridad local apeló a desplegar y aumentar progresivamente recursos simbólicos que, de alguna manera, lograron opacar la falta de recursos materiales. El contacto permanente con la comunidad facilitó que la misma aportara información en tiempo real acerca de lo que sucedía en los diferentes barrios. Esta constante actualización de la información, resultó en un insumo relevante para el desarrollo de la política en momentos de conflicto social, como los que se sucedieron durante el primer período de ejecución del programa. Habilitar esta vía de comunicación permanente posibilitó la intervención oportuna para evitar situaciones indeseables. A partir del relato, se observa que el programa inicial fue sufriendo modificaciones basadas en la necesidad de incorporar flexibilidad y adaptaciones en las decisiones para hacerlo compatible con los intereses de los involucrados y con las condiciones locales del momento.

La autoridad local desarrolló procesos genuinos de participación y recibió el apoyo generalizado y creciente de las organizaciones. A pesar de la significativa acumulación de respuestas durante el período 2001-2003 debido principalmente a la falta de recursos, las organizaciones no perdieron la confianza ni cuestionaron la utilidad del programa, el estratégico acercamiento del gobierno hacia la población para explicar la situación real, logró unánime apoyo de las entidades intermedias que contuvieron en terreno la desmedida demanda barrial. Como vimos, dentro del aparato administrativo, surgieron algunos cuestionamientos respecto de la dinámica de trabajo que trajo aparejada la innovación. Pero la función ejecutiva con acciones claras, firme decisión y aplicación de dispositivos de comunicación interna que incluían al gabinete en pleno, supo

revertir una situación de conflicto que en lugar de ser dilemática, se transformó en una instancia de aprendizaje. El programa en análisis nos permite ver que la complejidad inherente a la implementación de programas interorganizacionales puede ser parte de un proceso constructivo y dinamizador de la propia articulación.

¿De qué manera se logró agregar valor a la política?. El gobierno asumió los desacuerdos como un aspecto de la dinámica de este tipo de intervenciones, una realidad que fue continuamente evaluada tanto dentro de las UGL como desde las plenarias. Factores contextuales debidamente comprendidos y, la adaptación y retroalimentación, habilitaron la modificación del diseño de la práctica durante la ejecución lo que facilitó la superación de los cambios. Apelando al enfoque gerencial la mirada estratégica de la autoridad local permitió identificar las oportunidades para que los procesos operativos del programa y el control de gestión agregaran valor a la política. La incorporación del Plan Jefas y Jefes y de representantes del Plan Más Vida, da cuenta de ello. Una vez consolidada la articulación en alianza con los líderes sociales que operaban en terreno, e interiorizados los mecanismos de gestión de las operaciones a través de los cuales los participantes arribaban a acuerdos estables y ponían en movimiento los cursos de acción establecidos para el mejoramiento del barrio, el gobierno decidió extender el programa y utilizar el espacio como plataforma de realización de planes provenientes de contextos más amplios. Este proceso no fue mecánico dada la complejidad que agregaba a la gestión, excedía las funciones de los presidentes de las unidades, fue necesario entonces establecer por medio de la deliberación las acciones a implementar. Se resolvió en forma consensuada incorporar y preparar en tareas administrativas a coordinadores beneficiarios de los planes. Con el objetivo de simplificar la gestión y determinar los controles que permitieran mantener las actividades operativas trazadas sin obstaculizar el mejoramiento y la apertura a nuevas estrategias de creación de valor que aportara la ampliación del escenario operativo.

Los participantes de las organizaciones sociales operaron en forma dinámica y dispuestos a los cambios necesarios manteniendo el compromiso de no retirarse ni formar alianzas por fuera del programa. Todas las acciones estaban orientadas a crear un marco de referencia compartido que permitió superar toda posición particular y resultó cohesionador en un contexto de resignificaciones. Los propósitos del programa fueron consistentes, de modo tal que no se visualizaron brechas que representaran la existencia de grupos que avanzaran sobre sus propios fines, aun con la incorporación de nuevos actores. ¿Qué capacidades estatales hubo que poner en juego?. Durante la implementación del programa, se pusieron de manifiesto las dos capacidades estatales que se desprenden de la definición de Isuani, la capacidad de coordinar los esfuerzos, los objetivos comunes lograron posicionarse en una escala superior neutralizando a los particulares y, a la vez, la capacidad de desempeñar las funciones gerenciales dirigidas hacia una perspectiva interactiva que combine adecuadamente las capacidades administrativas con las capacidades políticas inherentes al programa. La gerencia pública fue agente de cambio, los datos muestran como a lo largo del desarrollo de la política, fue prioritario el valor agregado a la calidad de vida de los ciudadanos, más que a la mera provisión de un servicio público. La totalidad de las entrevistas revelan que finalmente resultó acertada y oportuna, la incorporación de nuevos actores para incrementar la representatividad de la UGL en los barrios, ampliar el espectro de participación, generar mayor compromiso de amplios sectores de la población en su radio de acción y fomentar el desarrollo de capacidades entre los participantes para mejorar su desempeño. Para el caso, derivó en fortaleza lo que originalmente se consideró obstáculo. Vemos como, todas las acciones realizadas reafirmaron la trayectoria de la práctica que desde los inicios había logrado generar un alto nivel de participación comunal en la gestión, al que le sucedió un período de mayor expansión.

¿Qué importancia tuvo el papel que cumplió el intendente durante el desarrollo del programa?. El rol del intendente como gerente público fue fundamental para crear el entorno en el que los objetivos comunes pudieran cumplirse, con capacidad de manejar las relaciones para lograr que las expectativas de cada actor compatibilizaran con las del conjunto y pudieran llevarse a cabo. Decidió optimizar la calidad del proceso valiéndose de las plenarios, como dispositivo donde debatir e incorporar acciones sugeridas por las organizaciones. Supo potenciar los esfuerzos de la totalidad de los involucrados, ocupándose personalmente de supervisar el desarrollo del programa y evaluando los impactos de la prestación sobre el tejido social más amplio. Aseguró la continuidad de la política, al adecuar y reposicionar al aparato estatal a las nuevas realidades tanto políticas como operativas. Puso en marcha talleres de fortalecimiento de las capacidades de los agentes municipales. Los funcionarios modificaron rutinas de trabajo, pasaron más tiempo fuera de sus oficinas de tal manera que pudieran aplicar técnicamente los conocimientos de su área y, a su vez, negociar prioridades y debatir directamente con los representantes de las organizaciones. La participación activa de los funcionarios, como señal de compromiso del gobierno con el desarrollo de la práctica, fue vista con agrado por la comunidad. La visión estratégica del sector público permitió definir propósitos de valor para la comunidad y desarrollar la capacidad para producirlos. El relato da cuenta como la capacitación fue uno de los ejes sobre los cuales se fueron vertebrando los aprendizajes. Las acciones del gobierno, solicitando los aportes del IPAP para el estudio de las fortalezas y debilidades de los procesos en curso y los convenios con las universidades para perfeccionar el sistema demuestran el interés de la autoridad por mejorar programa. Poco a poco el proceso mostró mayor autonomía, capacidad crítica y necesidad de capacitación continua.

¿Qué modificaciones provocó la implementación de esta nueva estrategia de trabajo?. Con la transformación y perfeccionamiento en las formas de trabajo asociado, se fue logrando mayor

satisfacción personal dentro del aparato estatal y en las organizaciones sociales. A partir de una nueva relación se pudieron internalizar diferentes expectativas y nuevas pautas de comportamiento. El nivel desarrollado de las capacidades estatales quedó demostrado en la medida en que logró desplegar en los términos de Evans, una autonomía enraizada. La autonomía de las partes quedó inmersa en una combinación de lazos sociales articulados que ligaron al estado y a la sociedad civil entre sí y promovieron vínculos más simétricos que habilitaron la implementación de canales institucionales para renegociar los objetivos y el desarrollo de la política. De acuerdo a la aceptación relevada en las entrevistas, el proceso de implementación resultó en un círculo virtuoso de relaciones que potenció el trabajo de las entidades intermedias estableciendo una articulación horizontalmente directa con la estructura estatal. A su vez, estableció enlaces en forma intra e inter- barrial entre las organizaciones, en una “red de relaciones”²⁰¹, de modo tal que durante la implementación del programa, las organizaciones paulatinamente llegaron a asumir que se podía prescindir de una Federación pero no de las plenarias. A partir de 2003, con la afluencia de fondos y la consolidación técnica y política del programa, las UGL se habían articulado de tal manera que por sí mismas fortalecieron el desarrollo del proceso de ejecución del programa promoviendo acciones para presentar proyectos compartidos. Si tomamos como base al trabajo de Hall, podemos inferir que la forma que asumieron las relaciones varió en el tiempo pasando de un conjunto interorganizacional donde las UGL participantes se relacionaban con un socio central, en este caso el gobierno, que concentraba la relación con el resto, a una red donde las UGL participantes se relacionaban no solo con el socio central, sino también horizontalmente entre ellas, para operacionalizar proyectos conjuntos que abarcaran un radio más amplio de acción.

²⁰¹ Entrevista 6

En suma, ¿cómo se desarrollaron las acciones durante la ejecución del programa?. El diseño influyó sobre las acciones implementadas prescribiendo su trayectoria y operación, pero las acciones influidas por los acontecimientos surgidos a cada momento, obligaron a la dirigencia política a realizar ciertas modificaciones en el curso de lo programado. Abandonar algunas acciones establecidas, entre ellas las referidas a la decisión de que las UGL administraran dinero, tema que ninguna de las partes puso nuevamente en discusión, y ejecutar otras no previstas en el diseño, tales como incluir a sectores provenientes de planes y programas que excedían el ámbito local. La situación en los barrios sufrió modificaciones por los actos realizados durante el proceso. Efectivamente se instalaron nuevas prácticas, el consenso y la jerarquización de las demandas, el control de la gestión por parte de la ciudadanía, la mayor conectividad de las organizaciones que operaban en un mismo radio, la formación e inclusión de nuevas organizaciones, el acceso y participación a formas organizadas de la sociedad civil por parte de vecinos que solían operar aisladamente, la capacitación y formación de nuevos líderes sociales y el mayor compromiso directo de los ciudadanos con el mejoramiento de las condiciones generales de su barrio.

Cada parte involucrada decidió apropiarse del espacio y enriquecerlo con aportes de modo tal que las UGL, diversificaron sus funciones y comenzaron a operar como asiento de políticas cogestionadas de seguridad, salud y producción entre otras cuestiones. Algunas transformaciones en el curso de las acciones condujeron a la autoridad política a retroalimentar el diseño que se modificó producto de la dinámica que tuvieron las prácticas. Esto se vio reflejado en el cambio de rol que cumplió el espacio articulador a través del tiempo y toda vez que surgía una demanda específica. El programa se desarrolló en el marco de un proceso permanente de consulta y negociación que se prolongó al menos hasta el momento en que relevamos los datos. Para el caso, culminando el año 2009, el ejecutivo fue mermando la frecuencia de las plenarios hasta que

dejaron de funcionar, se mantuvo el nexo entre las partes por medio de la figura del coordinador, tal el diseño original. Pero pocos meses más tarde, en marzo de 2010, a pedido de los Presidentes de las UGL que consideraron a las plenarias una herramienta efectiva de articulación de aportes y evaluación del programa, el ejecutivo modificó su postura y desde de La Dirección de Coordinación, comenzó a trabajar en la posibilidad de reiniciar los encuentros.

Fueron imprescindibles, para operacionalizar todas las acciones llevadas a cabo durante la ejecución del programa, ciertos enlaces horizontales y mecanismos de coordinación que dieran sustento a la política, hecho que desarrollaremos en el próximo apartado.

5.3 La coordinación del trabajo, grados y dispositivos de enlace utilizados

Tomando como base algunos conceptos descriptos en el capítulo 3 de nuestro marco teórico, examinaremos la coordinación del trabajo, los grados y dispositivos de enlace utilizados en nuestro caso, así como, los efectos del proceso y sus participantes.

En la experiencia que estamos analizando la complejidad en las acciones, permitió a la gestión ser flexible y creativa. Si bien hubo inestabilidad en el contexto y ciertas tensiones, se coordinaron las acciones para enfrentar la realidad compleja con voluntad de hallar zonas de encuentro. Pero ¿Cuál es el tipo de relación en la que podríamos situar nuestro caso?, en términos analíticos situamos la experiencia en el marco de las relaciones de coordinación interorganizacional dada la participación de actores sociales en la gestión. Con una mirada integral sobre el funcionamiento del programa, la creación de un ámbito de coordinación que tuvo injerencia sobre el conjunto, derivó en la conformación de un esquema que supo articular a la totalidad de los actores. Por orden emanado de una autoridad sólida, la coordinación tuvo un trabajo sistemático y actuó como una fuerza reguladora especialmente propuesta para incidir en el comportamiento de los diversos actores organizacionales. El esquema implantado permitió que el programa se encontrara fuertemente acoplado dentro del cual cada actor pudo desempeñar su rol

y, a su vez, integrarse al conjunto. Si retomamos la definición de coordinación horizontal de nuestro marco teórico, vemos que efectivamente operó como proceso de definición y puesta en práctica de los acuerdos establecidos entre el gobierno y las organizaciones.

¿Qué función cumplió la coordinación?. Tal el concepto expuesto por Cabrero Mendoza, la coordinación cumplió la función de lubricación, a través de un proceso flexible de ajustes y acuerdos logró la cooperación y las adaptaciones necesarias que permitieron la continuidad del proceso. Como afirma Isuani, esta función no es natural debe ser diseñada expresamente, y así lo entendió el gobierno al crear un mecanismo de coordinación global, una Dirección específica, como centro de operaciones cuyo personal estratégicamente seleccionado y entrenado desplegó las funciones de organización, asesoramiento y coordinación facilitando las tareas inherentes al proceso de ejecución de la política. Los coordinadores fueron miembros de la estructura municipal pero con antecedentes de trabajo en alguna entidad intermedia de base territorial. El conocimiento en el manejo de ambas esferas, sumado a las tareas de entrenamiento específico, no resultó un dato menor al momento de facilitar los intercambios y hacer sostenible la coordinación interorganizacional. El interés por este sector quedó en evidencia a lo largo de todo el período analizado, la continua revisión de las funciones de coordinación, las mejoras del sistema administrativo, la aplicación de nuevas tecnologías y la reorganización del sector dejan en claro la relevancia adjudicada a las tareas de coordinación.

Como una forma de involucrarse en la vida social, el Estado atravesó a la sociedad en su función de coordinación. La diversidad de actores hizo que se buscaran formas de negociación efectivas. Como explicamos en el marco teórico, cuando se trata de coordinar entre representantes de varias organizaciones, la negociación se desarrolla con personas no totalmente autónomas, sujetas en sus decisiones a controles y limitaciones intra-organizacionales. El relato muestra como la coordinación se abocó a la tarea de construir el “nosotros” impulsando a todos los integrantes a

comprometerse con el programa y con sus transformaciones en el tiempo, asumió la existencia de un espacio de tensión y negociación atendiendo a complementar las tareas en respuesta a una demanda compartida, hecho que se sostuvo a lo largo de toda la experiencia. La capacidad política de fijar lineamientos a largo plazo impulsó mecanismos efectivos de coordinación que permitieron desarrollar una política sustentable.

Ahora bien, si tomamos como base para el análisis la escala de grados de coordinación propuesta por ILari, ¿Qué nos hace sostener que nuestro caso se trata de una articulación?. Observamos que la experiencia presentada asciende efectivamente al grado de articulación puesto que mediante un acuerdo varios organismos establecieron objetivos de acción conjunta y actividades interrelacionadas conformando un único programa integrado. El acuerdo de cooperación se materializó a través de un Acta Acuerdo de Colaboración Recíproca entre el gobierno y la Unidad de Gestión que comprometía a ambas partes. Según nuestro marco teórico, la articulación reduciría necesariamente los márgenes de autonomía, No obstante en nuestro caso, el acrecentar los niveles de coordinación no produjo una alta reducción de los márgenes de autonomía de las organizaciones sociales. Si bien hubo transformación en los comportamientos y nuevas formas de interacción, a través de las entrevistas se observa como, desde la conducción política hubo especial recaudo en que la coordinación no avasallara la independencia de las organizaciones. Esto permitió tomar decisiones sin grandes condicionamientos, excepto por los de orden técnico. Para las organizaciones sociales implicó superar el riesgo de cooptación política y de mimetización institucional con el estado. Respecto del aparato estatal, durante los primeros meses de gestión, la articulación produjo una disminución de la rapidez de las reacciones producto de la diversidad de demandas y de los tiempos de negociación. Hecho que se revirtió con las acciones de perfeccionamiento y de adaptación en el tiempo al nuevo sistema. En cuanto a la intensidad de la articulación se observa que es de grado medio, ya que tendía a ser alto en el modelo inicial con

recursos propios, pero el modelo finalmente logrado se apartó de ese objetivo de trabajo conjunto. Tomando a las organizaciones en su totalidad, se visualiza una alta conectividad que se profundizó a medida que se desarrollaba la práctica. Las modificaciones sufridas, los objetivos comunes y las actividades se fueron generalizando al interior de cada una de las organizaciones. Respecto de la duración de la articulación, ésta se enmarca entre los casos que se llevan adelante de manera indeterminada pero además, los datos muestran el compromiso y la decisión política de darle continuidad al programa.

Al preguntarnos ¿Por qué la práctica pudo desarrollarse de modo efectivo? y ¿Qué ventajas obtuvieron las partes?. Se revela la existencia de los pilares fundamentales propuestos por Barrera, para que una articulación sea exitosa y duradera. Las estrategias de coordinación de la política fueron continuamente revisadas para sostener los incentivos que movilicen el compromiso de todos los participantes. Encontramos que a lo largo del desarrollo de la política los coordinadores y funcionarios cobraron y sostuvieron reconocimiento en terreno, las organizaciones sociales incrementaron su poder de decisión en las cuestiones públicas y la autoridad política ganó credibilidad y reafirmó su legitimidad. Hubo una constante búsqueda de consenso con mecanismos de diálogo a lo largo de todo el desarrollo de la política y amplitud para modificar rumbos. La información estuvo disponible en forma simétrica para todos los sectores y la responsabilidad se mantuvo correctamente distribuida en los procesos de trabajo y en la exigencia mutua de su cumplimiento.

¿Cuáles fueron los dispositivos implementados para llevar adelante la articulación?, existieron múltiples mecanismos de trabajo. En nuestro caso, la adaptación mutua fue permanente y permitió crear relaciones laterales y estimular los contactos de enlace desde la estructuración misma de la política y a través de todo su desarrollo. Para establecer relaciones horizontales y cooperativas entre gobierno y organizaciones territoriales, fue necesario un nivel de acercamiento

en que los actores estuvieran en mayor contacto y posibilidad de diálogo. A partir de la reciprocidad con que se presentaron las corrientes de información se pudo ajustar el programa y dar sustento a la política. Pero para tener un contacto especial que pudiera encausar la comunicación entre los organismos intervinientes y, para alcanzar un mayor grado de coordinación que el que otorgaba adaptación mutua, se constituyeron las UGL. Este nuevo espacio actuó como unidad integradora y puesto de enlace. Como unidad integradora, se corresponde con la segunda opción propuesta en nuestro marco teórico, ya que actuó como instancia de coordinación que respetó las particularidades de cada socio pero produjo una unidad que los integró a todos. Como puesto de enlace, fue el centro neurálgico de la coordinación de múltiples actores. El espacio resaltó la simetría en los vínculos y la cooperación político-técnica entre agentes públicos y actores de la sociedad civil. Con un conjunto de reglas, no siempre formales, que permitieron a ambas esferas reconocerse como protagonistas de un ámbito de relaciones complementarias y compartidas. Los lazos formales, como denominadores comunes generaron orden y coordinación de esfuerzos, dieron consistencia al espacio. Los lazos informales agregaron dinamismo capitalizando la diversidad y otorgando expansión y flexibilidad.

Con sentido de identidad, las prácticas desarrolladas dentro del dispositivo generaron el conocimiento y la visión para determinar de que se trataba el ámbito articulador, qué fines perseguía, qué debía hacer y como debía hacerlo. El dispositivo contó con un equilibrado margen de libertad de acción que permitió al espacio articulador no quedar aislado ni interferir en la gestión interna de cada organización y, a su vez, lograr establecerse como verdadero ámbito de decisión conjunta. Este puesto de enlace fue ejercido en forma combinada por dos facilitadores, los Presidentes de las UGL y los coordinadores cuyo acoplamiento, según se desprende del relato, fue óptimo en todos los casos y a lo largo de todo el desarrollo de la política, “un buen

coordinador y un buen presidente pueden lograr que se establezcan acuerdos”²⁰². Ambos potenciaron sus acciones al conjugar el conocimiento y las relaciones de cada uno para el buen desempeño de la función compartida.

Como vehículo formal para establecer relaciones laterales se institucionalizó la reunión, sus integrantes y la regularidad de los encuentros quedó formalmente establecida a través de un estatuto modelo. El dispositivo seleccionado para su institucionalización fue la Comisión Directiva, en nuestro marco teórico denominada Comité permanente. La Comisión funcionó como ámbito estable y regular de construcción social de consensos que articuló la diversidad para debatir y definir la prioridad de las demandas que darían lugar a la elaboración de las resoluciones. Desde allí se monitoreaban las obras y la gestión, al finalizar cada encuentro se asentaban mediante acta los temas debatidos, los acuerdos logrados, las responsabilidades y los compromisos para el siguiente encuentro.

A su vez, se institucionalizó otro dispositivo como mecanismo de contacto lateral, los Grupos de trabajo denominados plenarias en nuestro relato. Como señala Mintzberg, resultaron ser un verdadero *patchwork* provisional en la estructura formal. Este dispositivo permitió establecer contactos laterales entre diferentes UGL y combinar el encuentro con agentes municipales. El grupo era convocado para resolver cuestiones en forma conjunta y evaluar la trayectoria y operatoria del programa, una vez alcanzados los acuerdos se disolvía y cada parte continuaba con sus obligaciones habituales. El espacio habilitaba a desplegar ante los presentes la posición asumida por cada UGL frente a una problemática específica y permitía a todos los integrantes de la política tener un panorama más amplio del funcionamiento del programa en el distrito. Las acciones allí desarrolladas lograron aumentar el ajuste entre los distintos componentes del programa para lograr mayor eficacia en la gestión. El dispositivo permitió establecer

²⁰² Entrevista 4

compromisos surgidos de la confrontación de ideas y la capacidad de intercambiar experiencias y aprender de ellas. Vimos como, la frecuencia de encuentros y el rol cumplido por este dispositivo se acomodó a las diferentes etapas del proceso de ejecución, hasta disolverse definitivamente en el período de consolidación de la política. Más allá de la reaparición reclamada por las UGL, el relato permite visualizar que las habilidades de coparticipación ampliada, adquiridas dentro del mismo, ya se encontraban internalizadas entre los participantes del programa.

Si tomamos del marco teórico los dispositivos enumerados por Rovere para afianzar los vínculos, en nuestro caso encontramos los Encuentros que fueron permanentes y permitieron compartir aprendizajes significativos que posibilitaron el accionar en forma conjunta, desde la estructuración hasta el desarrollo de la política. Los contactos frecuentes con regularidad estipulada por estatuto y, en ocasiones, originados espontáneamente. Las Mesas de acuerdo, denominadas mesas de UGL por varios de sus integrantes por tratarse de espacios operativos donde se establecían los compromisos. Los sistemas de monitoreo, como registro de seguimiento de las obras dentro de las UGL y del avance del programa en las plenarios. La visión con producción grupal y la planificación estratégica y participativa con talleres proyectivos y visión crítica, compartida y ampliada del desarrollo de la política, materializado en las plenarios. La mediación, un equipo de coordinadores entrenados y Presidentes de las organizaciones capacitados quienes compartían sus experiencias para enfrentar los conflictos. Estos mediadores actuaron como personas clave que lograron promocionar el factor cohesión, detectando los factores que permitieron obtener unidad en la diversidad. En suma, la implementación interorganizacional puso en primer plano la relevancia que tiene en estos casos, el desplegar estrategias para coordinar las acciones en grado óptimo y con mecanismos específicos a través de toda la ejecución de un programa.

5.3.1 Los efectos del proceso y sus participantes

Tal como advierte Halll, establecer relaciones interorganizacionales coordinadas constituye un gasto de recursos adicional para generar, desarrollar y mantener la relación. ¿Cómo se distribuyeron los recursos en la experiencia presentada?, la contribución oficial de recursos al programa articulado estaba distribuida entre, medios económicos, físicos y humanos aportados por el gobierno y recursos físicos y humanos otorgados por las organizaciones sociales. Pero un recurso adicional y abstracto, el simbólico, atravesó la política y compensó los desequilibrios ocasionales de los restantes, contribuyendo al sostenimiento de la articulación. Del relato se desprende como, el incremento del flujo de información horizontal, la generación de conocimiento compartido, los mecanismos de participación efectiva, la circulación del poder, la simetría en los vínculos, las pautas colectivas de negociación, la promoción del debate, el fomento de relaciones laterales, entre otros, provocó sentimientos de identidad, pertenencia e involucramiento de los grupos sociales participantes. Desde el gobierno y a través del esquema de coordinación aplicado, se fomentaron, alentaron y dirigieron las estrategias de comunicación.

Si bien en los primeros meses de implementación el nuevo esquema de gestión ocasionó ciertas demoras, los efectos mediatos e inmediatos que produjo la articulación horizontal, quedaron finalmente expresados en la satisfacción por los resultados obtenidos resaltada por la totalidad de los entrevistados, quienes dieron cuenta del valor agregado aportado por el proceso asociativo. La evidencia permite afirmar que la articulación obtuvo beneficios superiores a la totalidad de recursos invertidos en la relación. El concepto de eficacia en este caso, incluyó responsabilidad social por los efectos de la gestión. Durante la ejecución del programa, la metodología utilizada permitió que la comunidad de modo orgánico indique los resultados que efectivamente se iban obteniendo. El acertado juego de recursos puestos en escena durante las diferentes etapas de implementación resultó una estrategia efectiva para el sostenimiento de la política. Se observa como hasta el año 2003 ante la falta de medios económicos se potenciaron los recursos humanos

y simbólicos, allí los sujetos provenientes de las organizaciones sociales tuvieron un rol activo en la continuidad de la política. Posteriormente, con la afluencia de fondos se conjugaron los recursos de manera tal que se pudo arribar a un equilibrio adecuado, que se constató hasta el final de nuestro relato.

¿Qué efectos produjo la gestión asociada? uno de los efectos esperados desde el surgimiento del programa fue el de generar sinergia. Para el caso, tomando lo señalado por Pulido en nuestro marco teórico, se observa como la autoridad política desde el momento en que estructuró la articulación, realizó un mapa de actores que permitió configurar los diversos capitales locales para conformar un capital sinérgico que potenciara las capacidades de los recursos en territorio. Este capital asociado y bien coordinado promovió acciones conjuntas orientadas a fines colectivos que lograron resultados superiores a los que se podían conseguir de manera independiente. La sinergia multiplicadora resultó en beneficio de todos, hecho por el cual cada organización afirmó su permanencia a lo largo de todo el período analizado. El recurrente examen de las condiciones existentes en el territorio y de las competencias necesarias para coordinar las acciones, posibilitó articular esfuerzos y establecer relaciones sinérgicas. Se trabajó sistemáticamente para obtener el mayor efecto de conjunto posible. Hubo una construcción social del espacio por parte de los participantes pero a su vez el espacio produjo a un nuevo tipo de participantes. Para eso fue necesario liberar el potencial de las personas, valorar las diferencias y asumirlas como multiplicadoras de relaciones. Cada institución logró satisfacer su lugar y se aprovecharon las fortalezas de cada cual, aplicándolas en favor del grupo. La idea de la articulación se asoció a una energética simple del “unidos podemos”, una afirmación de las relaciones laterales óptimas que habían generado con el tiempo, los mecanismos de enlace seleccionados. Estamos en condiciones de afirmar que la conjunción entre la aplicación de

dispositivos adecuados para articular, y la decisión política de sostener el programa hasta incorporar nuevas prácticas en los involucrados, favoreció su correcto desarrollo en terreno.

¿Cómo logró la política sustentarse en el tiempo?. Tal como explicamos en el marco teórico, fue necesario crear las condiciones para que la experiencia presentada alcanzara sustentabilidad, el relato muestra como durante todo el período analizado se evaluaron conjuntamente los cambios, las adaptaciones y los límites frente a los distintos intereses y posiciones. Esto movilizó y concentró las energías para avanzar y crear conciencia de protección del espacio logrado. La gestión asociativa se insertó en la sociedad y generó un funcionamiento regular. Los datos recabados en nuestro caso, muestran que la satisfacción y la apropiación del espacio por parte de los integrantes fue una de las bases más sólidas de la sustentabilidad. La continuidad y la construcción de sinergia parecen ser la consecuencia del énfasis puesto en las comunicaciones activas, la horizontalidad, la participación, la potenciación de capacidades y la construcción de redes de contacto. El sostenimiento de la política resultó ser un componente importante en la tarea de legitimar la gestión. El programa se implementó con el compromiso de continuidad para ello, el gobierno estableció las condiciones de previsión de sustentabilidad y de generación de sinergias que posibilitaran el sostenimiento del espacio. Del relato se desprende que, el proceso de cambio requirió de la construcción de sistemas internos de socialización de experiencias acumuladas y la generación de sinergias para lograr una consolidación sostenida.

Respecto de los participantes, tal como propone Isuani, se realizó una selección de los actores relevantes que aportaron elementos clave para el óptimo desarrollo de la política. ¿Por qué consideramos que los actores seleccionados eran relevantes?. Porque, como surge del análisis efectuado hasta ahora, todos ellos cumplían con las características enunciadas por Repetto en nuestro marco teórico. Atributos que, como muestra el caso narrado en esta investigación, resultaron imprescindibles para el óptimo desarrollo del programa. Las conversaciones con el

Presidente de la Federación, quién mantenía excelentes relaciones con el intendente, fueron una estrategia acertada que logró producir el efecto esperado sobre el resto de las organizaciones. Cada entidad participante poseía respecto del terreno donde actuaba, un conjunto de recursos y conocimientos indispensables para el logro de los propósitos de política que se pretendían alcanzar. El ingreso a un ámbito especialmente creado y acondicionado para exponer y debatir expectativas e intereses, permitió dar visibilidad a las pretensiones de todos sectores que componían un mismo barrio. La puesta sobre “la mesa” de las expectativas, la posibilidad de generar nuevas propuestas y de decidir acerca de las acciones a realizar, fue durante todo el proceso un fuerte incentivo para estos participantes.

Resulta significativo, que la salida de escena de la Federación, no causó objeciones por parte de las organizaciones ni provocó la ruptura de la alianza. El nivel de articulación logrado entre los actores permitió que la política continuara su curso, la institucionalización formal y los lazos informales alcanzados habilitaron la continuidad de una política que se mantuvo en movimiento. Las declaraciones de los representantes barriales dejan traslucir la idea de que la Federación habría cumplido su ciclo, puesto que encontraron en las acciones llevadas a cabo en el nuevo espacio articulador una forma más completa, abarcadora y descentralizada de cumplir las mismas funciones. ¿La cantidad de participantes que componían el espacio coordinado era el correcto?. Se logró operar satisfactoriamente, la óptima combinación de recursos sociales (los líderes de las instituciones representativas del barrio) y técnico- políticos (los profesionales del aparato administrativo y la autoridad política local) fueron bien aprovechados por el espacio articulador. Durante el desarrollo de la política fue notable el sostenimiento en el nivel de participación de las organizaciones, la inclusión oportuna de nuevos actores y la permanencia de los que inicialmente habían decidido hacerlo.

Las organizaciones sociales fueron dúctiles a las transformaciones del programa pero firmes en su permanencia. El plantel se mantuvo estable, la mayoría de los coordinadores comenzaron desde el inicio del programa y continuaron al menos hasta el final de nuestra etapa de análisis. Del mismo modo, los funcionarios ocuparon durante varios períodos el mismo cargo, se observa como la autoridad política apostó a la formación de experiencia y a la capacitación continua de sus agentes como condiciones para asentar el programa. Del desempeño que surge de nuestro relato se infiere que efectivamente esta decisión permitió el mantenimiento y el perfeccionamiento de la política durante sus años de permanencia. Cabe recordar, que los integrantes del programa no tenían experiencia en el manejo y sostenimiento de una gestión asociativa. La integración del espacio articulado necesitó confianza y tiempo de sedimentación.

¿Qué papel jugó el desempeño de los coordinadores en el desarrollo de la práctica?. Los coordinadores reconocieron que el proceso era un continuo aprendizaje, encargados de llevar a la práctica lo decidido en las reuniones, supieron poner a disposición los conocimientos técnicos asistiendo y participando en las reuniones como uno más. Facilitaron los intercambios y mantuvieron en claro los objetivos del conjunto, tenían pleno conocimiento para desenvolverse entre diferentes sectores, aprendieron a reconocer los límites de sus tareas para evitar invadir el espacio propio de las organizaciones. Demostraron ser agentes preparados para detectar emergentes, comprender y desentrañar la complejidad conformada en la interacción entre diversos participantes. Se encargaron de mantener los escenarios de negociación, durante las transformaciones operadas en el programa fueron sostén para reafirmar la validez del espacio, los logros y propósitos compartidos. De acuerdo a la satisfacción revelada por el resto de los integrantes del programa, efectuaron con gran despliegue el papel para el que se los había asignado, aclararon las relaciones e intentaron sintetizar las ideas clave de las diferentes contribuciones para integrarlas en un todo significativo.

Durante todo el proceso analizado se destaca la capacidad de liderazgo de la autoridad local para llevar adelante la política. ¿Cuáles fueron sus características principales?, dispuso de los atributos indispensables señalados por Fleury para garantizar el comportamiento de movilización del liderazgo, supo ordenar los elementos para aunar fuerzas y alcanzar metas comunes. Se dotó de una estrategia propia para avanzar en la propuesta. Con habilidad y conocimiento para prever y eliminar las resistencias supo negociar cada contingencia con la variedad de actores involucrados. Se dotó de paciencia y aplomo para restablecer el equilibrio y alentar a otros a continuar en momentos de tensión. Estableció una selección y capacitación de recursos humanos adecuados con la finalidad de avanzar hacia la implementación y consolidación de una forma de intervención asociada. Como líder de origen implementó personalmente el cambio y garantizó su avance hasta el momento en que consideró oportuno ceder esa función a otros miembros del gobierno de primera y segunda línea, sin dejar de ser parte del programa e interiorizarse sistemáticamente de avance del mismo. La decisión política de habilitar un canal de voz permanente, fomentar la discusión abierta de alternativas y estimular las experiencias participativas, consolidó su liderazgo lo que constituyó un incentivo para la innovación. En síntesis, observamos que para sostenerse, el programa requirió la puesta en escena de una combinación deliberada de recursos que al interactuar permitieran obtener los resultados sinérgicos esperados y dar continuidad a la política.

5. 4 La incidencia de los factores políticos, socioculturales y técnicos.

Para analizar la incidencia los condicionamientos políticos, socioculturales y técnicos en el caso presentado, retomaremos algunos conceptos desarrollados en el apartado 3.3 de nuestro marco teórico.

¿Qué factores políticos incidieron en la implementación de la experiencia presentada?. Al examinar los factores políticos lo primero que se visualiza es el reconocimiento de la necesidad

de los otros para llevar adelante con éxito la nueva política. Si tomamos los condicionamientos políticos específicos, resulta notable la gestión del proceso de construcción de apoyo político desde la etapa misma de estructuración de la articulación. Conciente de la necesidad de establecer contactos horizontales con la sociedad civil organizada, no implementó verticalmente un programa resolvió socializar el análisis de las posibilidades de articulación con las organizaciones y, en lo sucesivo, escuchar sugerencias y observaciones respecto del programa en desarrollo. En cada etapa de la ejecución, la autoridad tuvo claro el círculo de influencia que rodeaba a la política sabiendo quienes apoyaban, quienes se oponían y quienes estaban indecisos, esto le permitió ir construyendo y manteniendo las relaciones durante todo el proceso. Una minoría se mantuvo fuera independientemente de las UGL, pero la mayoría de las organizaciones representativas de los barrios decidió participar y mantenerse dentro del nuevo sistema.

Durante toda la ejecución, hubo especial cuidado en la búsqueda de nuevos equilibrios y en el mantenimiento de los ya logrados. El reconocimiento del rol de las relaciones de poder y de los conflictos de intereses que podía producir fue un eje vertebrador que permitió emprender y sostener la gestión conjunta. Desde el inicio quedó instalado el compromiso y sostenimiento de la autonomía de las organizaciones participantes dentro de la articulación. El relato da cuenta del rol de moderación ejercido desde el aparato estatal dejando en claro que no pretendía obtener mayor protagonismo dentro de la alianza. Esta decisión generó confianza en las organizaciones que sintieron a la propuesta diseñada para producir una situación donde “todos ganan”. No se visualizan en el relato fuertes disputas por los espacios de poder y se observa el trabajo coordinado para generar un mismo grado de confianza multi-actoral. El temor a la cooptación por parte del estado no estuvo presente en las organizaciones a lo largo de todo el período analizado, sólo se observa dentro de un pequeño grupo de opositores políticos al inicio de la implementación, hecho que se revirtió invitando a los actores a sumarse a la propuesta.

La innovación contó con el apoyo político necesario para formalizar el programa, el decreto fue firmado *ad referendum* del Consejo Deliberante cuya composición era mayoritariamente del mismo partido político que el gobernante. Al parecer la homogeneidad político partidaria, la escasa rotación en los cargos públicos, el reconocimiento de las preocupaciones relevantes para la opinión pública y la ubicación prioritaria del programa frente a los cambios en la agenda del gobierno, favorecieron tanto la aceptación como la permanencia de la propuesta. La estabilidad de la figura del intendente y sus funcionarios en el poder ejecutivo dotó de condiciones de sustentabilidad política al programa. A su vez, resulta significativa la capacidad de la autoridad política para neutralizar los conflictos de interés y los juegos de resistencia que surgen, al implementar un cambio de tal profundidad, dentro del aparato estatal. La conducción, obtuvo de los actores internos el apoyo estratégico necesario en sectores de la administración, imprescindibles para éxito del programa. El continuo trabajo para homogeneizar los intereses y las preferencias de todos los actores intervinientes, facilitó el consenso e imprimió una visión a largo plazo en las estrategias de cada participante. En términos políticos se puede afirmar que la coordinación horizontal resultó sustentable porque los actores que componían el programa consideraron que era una opción válida y confiable respecto del poder y de la obtención de propósitos que favorecían al conjunto. Los datos muestran que esta percepción acerca de los efectos de la coordinación se fue reforzando con la práctica mediante la interacción permanente. Acerca de los condicionamientos político- contextuales, se observa que durante los primeros dos años de ejecución del programa el estado nacional disponía de un bajo grado de autonomía respecto de los intereses económicos. A esto se sumaba, como explicamos en el apartado 1.1 de nuestro marco teórico, la problemática de la fragmentación y debilidad institucional que afectaba a los organismos que gestionaban las políticas públicas y, las relaciones clientelística que con frecuencia habían hecho al aparato estatal rehén de intereses particulares. Entre los años 2001 y

2003 la experiencia se desarrolló en un marco de crisis profunda y quiebre de legitimidad lo que acrecentaba la inestabilidad y falta de credibilidad de los acuerdos, el contexto condicionaba la aplicación efectiva de una política articulada horizontalmente. Pero el programa había sido pensado teniendo presente estas cuestiones y apeló a la estrategia de establecer una red de contactos que sensibilizara a las organizaciones acerca de la importancia de implementar un nuevo tipo de gestión en la que pudieran estar directamente involucrados.

En las elecciones nacionales de 2003, continuó el mismo partido político pero el nuevo presidente decidió cambiar la orientación del modelo económico lo que provocó mayor grado de autonomía respecto de los grandes poderes económicos y la afluencia de fondos para el distrito. Esto se materializó en la construcción de las obras demoradas. La cantidad de obras realizadas en un corto período de tiempo fue producto de la institucionalización de los acuerdos establecidos durante el período de inestabilidad anterior y del nivel de solidez que había adquirido el programa. Se trabajó para mantener la visión de conjunto que permitió continuar las funciones llevando a cabo los proyectos, a la espera de mejoras en las condiciones económicas. En nuestro caso, la continuidad partidaria en los distintos niveles de gobierno, sumado a la insistencia del decidor público de mantener el foco de atención puesto en la resolución en forma articulada de los problemas sociales, parecen haber sido elementos que favorecieron el óptimo desarrollo de la gestión asociativa a nivel local.

Para examinar la institucionalidad política global del caso presentado partimos del análisis realizado por Repetto (2005) sobre los aspectos que inciden en forma negativa en las coordinaciones horizontales. Observamos que desde el inicio se orientaron las acciones para lograr un equilibrio entre las normas formales y las reglas informales que durante la práctica permitieron nivelar cualquier conflicto que pudiera surgir. Se trabajó a lo largo del desarrollo de la política para lograr y mantener la confianza de los participantes sobre los componentes

fundamentales de la institucionalidad social. No se registró volatilidad en los intereses de la autoridad, por el contrario como muestra nuestro análisis, hubo firmeza y continuidad en las decisiones. Se lograron unificar los equipos del gobierno de modo tal que se fueron alineando a favor de la nueva política implementada. Por último, se seleccionó el personal adecuado para comprometerse y mantener la coordinación.

¿Qué sucedió con los condicionamientos socioculturales? Como hemos visto, al momento de generar la relación se analizó la compatibilidad entre los participantes, hecho que favoreció en la práctica el logro de los acuerdos y propició un marco de confianza. A través de la coordinación de las acciones se afianzaron los lazos y se trabajó para unificar representaciones atendiendo a los factores culturales que podían incidir negativamente en la toma de decisiones conjunta. Asumiendo que la comunicación es un factor de primer orden en el enraizamiento cultural, los mecanismos de enlace implementados facilitaron la construcción de modo creciente de una nueva cultura compartida. Esta nueva cultura, aportó otra forma de entender y actuar la relación entre los funcionarios y las organizaciones a partir de dispositivos que unieron el interés común, la confianza y el respeto mutuo. Dentro del contexto macrosocial las condiciones existentes en la comunidad facilitaron las relaciones interorganizacionales, dado que en territorio existía una intensa organización comunitaria. La población tuvo durante años un alto nivel de conectividad a través de las organizaciones vecinales, este aspecto fue tenido en cuenta por la autoridad pública al momento de decidir implementar una gestión de estas características. Por lo que se desprende de nuestro relato, la implementación de acciones coordinadas horizontalmente entre sociedad civil y estado resulta efectivamente más sencilla y con menor resistencia en aquellos casos en que la sociedad se encuentra organizada. A su vez, no es un dato menor para el desarrollo de nuestro caso, el estrecho vínculo entre acuerdo político, óptimas relaciones interpersonales y

complementariedad en términos culturales. Se puede inferir que favorece a la implementación de programas asociativos a nivel local el acuerdo entre estos tres elementos.

¿Qué incidencia tuvieron los condicionamientos técnicos?, la racionalidad del decidor público permitió visualizar y predecir la complejidad que insume el desafío de una tarea conjunta. Si bien la propuesta articulaba voluntades también fijaba prioridades lo que significó, postergar o ignorar algunas demandas. La modalidad de funcionamiento del espacio de articulación quedó plasmada en un estatuto modelo. Para reducir las posibilidades de quiebres durante todo el proceso, resultó relevante la selección correcta del grado de coordinación y de los mecanismos de enlace que hemos mencionado en el apartado 5.3. Desde la racionalidad técnico-política, el intendente supo seleccionar con quién establecer una alianza, el titular de la Federación, y cómo conformar un equipo de trabajo específico compuesto por varios funcionarios. De la interacción entre organizaciones y gobierno surgieron las bases que permitieron instalar correctamente el programa en terreno. Los nueve años de ejecución analizados dan muestras que los socios participantes lograron articular las acciones utilizando los dispositivos organizativos establecidos y la comisión resultó en el modelo adecuado para consensuar en un marco de horizontalidad las acciones.

La capacidad de gestión dio sustentabilidad a la alianza y el equipo coordinador realizó su trabajo enfatizando los cuatro principios básicos descriptos en nuestro marco teórico, hubo democracia interna que permitió que el representante de cada institución expusiera libremente; equidad para ordenar el grado de necesidad de las demandas y establecer prioridades ¿luminarias o asfalto?; transparencia, todas las actuaciones siguieron el camino correspondiente, verificarlo estaba al alcance de la totalidad de los miembros de la comisión y eficacia, puesto que se lograron avances en la gestión de las demandas con el eficiente asesoramiento del coordinador dentro de la comisión y realizando el seguimiento de la ruta de las resoluciones dentro del aparato administrativo. El aprovechamiento de la revolución tecnológica en favor de la coordinación

global del programa mejoró notablemente los canales de comunicación, facilitó la fluidez de los intercambios y reorganizó el circuito administrativo de la demanda.

Si bien la capacidad financiera ha resultado determinante para el éxito de los procesos de coordinación en otros casos, en la experiencia bajo estudio no condicionó la continuidad de la propuesta dado el estratégico despliegue compensatorio de otros recursos, tal como lo hemos explicado en este análisis. No obstante, el ingreso de fondos favoreció al fortalecimiento de la política porque permitió ampliar la respuesta a mayor cantidad de demandas. El gobierno local finalmente tuvo el control de los recursos financieros que habían constituido el objetivo inicial de las concertaciones, pero no se evidencia distribución acorde a relaciones clientelares. No aparece la idea de participación como contraprestación de favores. Asimismo, se desprende del relato que el gobierno se ocupó de compensar el apoyo recibido de las organizaciones sociales en tiempo difíciles. En efecto, con mayor capacidad financiera destinó fondos para expandir obras de oficio a través de la elaboración técnica de nuevos proyectos, con el propósito de mejorar las condiciones generales de los barrios más allá de las expectativas de las mismas organizaciones

Pero en este punto vale observar ciertas cuestiones relacionadas a su vez, con los condicionamientos políticos contextuales y los técnicos gerenciales. De no apartarse el gobierno local del tema de la recaudación impositiva, por las razones ya mencionadas en este trabajo, estaríamos en presencia de los rasgos característicos del modelo neoempresarial el cual utiliza instrumentos del mercado, el motor del interés propio, la competencia entre barrios para el caso, la atención al cliente más que al ciudadano. Bajo esa concepción resulta poco factible establecer relaciones laterales sinérgicas y sostenibles. A su vez, el contexto nacional comenzaba a ser crítico respecto de las bondades de ese modelo. Por otro lado no era habitual, implicaba un cambio importante en la lógica de actuación de los actores, generando costos adicionales.

6. A modo de conclusiones

Presentamos a continuación las conclusiones que emergen del análisis de la teoría sobre los procesos de implementación de articulaciones interorganizacionales y de la aplicación de estos conocimientos a un caso específico. Intentamos examinar la experiencia de una política pública a nivel local que mediante una gestión innovadora ha logrado resultados significativos. A partir del enfoque metodológico elegido, estimamos que las conclusiones que surgen de este trabajo tienen sentido en la medida en que sean provechosas para el enriquecimiento de la comprensión de estos complejos procesos. En este apartado nos detenemos entonces, en las principales conclusiones que esperamos aporten a profundizar la reflexión e incentivar nuevos estudios para que el perfeccionamiento en los mecanismos de implementación de coordinaciones interorganizacionales sea objeto de pensamiento sistemático.

En la introducción planteábamos los siguientes interrogantes: ¿Cómo se desarrolla la implementación de coordinaciones interorganizacionales en el ámbito local? y ¿Qué condiciones inciden en la implementación y sustentabilidad de estos complejos procesos?. Nuestro recorrido por el análisis nos permite sostener que no existe un modelo de coordinación ideal, es preciso realizar ajustes recurrentes y aprovechar al máximo los aportes de la comunidad. Todo indica que es imprescindible desarrollar las capacidades organizativas, políticas, sociales y técnico-gerenciales indispensables para asegurar el buen desempeño y la sustentabilidad del proceso.

Tal como advierte la literatura en el campo de los estudios de la implementación, nuestro análisis revela la importancia de prestar la debida atención a la operativa propia de esta etapa. La necesidad de diseñar programas que conciban al momento de ejecución como una instancia con vida propia en el proceso global de una política. Hemos visto cómo los mecanismos operativos en los cuales se implementan las decisiones son relevantes para el óptimo desarrollo y la sustentabilidad de una intervención. Y de qué manera el gerente público debe introducirse en las

dificultades de la gestión operativa inherentes al transcurso de un programa, identificando los procesos sobre los cuales es necesario actuar para mejorar su curso y crear las condiciones de sustentabilidad.

El análisis del Programa de Gestión Participativa pone en evidencia que el diseño influye sobre las acciones implementadas indicando su trayectoria y operación pero, debido al peso de los acontecimientos del entorno, las acciones a su vez imponen modificaciones en el curso de lo programado. El aporte de ese análisis deja traslucir el modo en que los impulsores de programas públicos pueden enfrentar favorablemente las adversidades contextuales al desempeñar provechosamente la función de coordinación. Invertir tiempo y esfuerzo en aplicar dispositivos organizativos funcionales, así como, poner en marcha procesos de aprendizaje organizacional, favorece la viabilidad y sustentabilidad de una práctica en este caso innovadora. La implementación de una política es un proceso adaptativo, de allí la necesidad de aplicar una mirada estratégica que permita considerar la complejidad de las interacciones que sostienen un programa, en especial, las articulaciones interorganizacionales y detectar oportunamente cómo los procesos operativos y de control de gestión pueden agregar valor público. Luego de haber analizado la lógica interna de implementación de una política pública, encontramos que algunas acciones implementadas y mecanismos puestos en marcha durante el proceso pueden hacer viable la conjunción entre sinergia y sustentabilidad. Las acciones de implementación llevadas a cabo durante la ejecución del Programa de Gestión Participativa permitieron el aprovechamiento de oportunidades que posibilitaron instalar nuevas prácticas, perfeccionar el desempeño de las diversas funciones, satisfacer las aspiraciones de los participantes, facilitar la complementariedad entre las actividades y construir un aprendizaje sistemático que permitió incrementar las capacidades e incorporar un nuevo tipo de gestión a largo plazo.

Hemos visto como, los procesos de implementación de coordinaciones horizontales interorganizacionales se encuentran condicionados por factores de tipo político, técnico y sociocultural que pueden facilitar u obstaculizar la gestión. Analíticamente, desagregamos los factores en dos niveles, ambiente específico y ambiente general. Si bien la bibliografía fue dando respuesta a cada condicionante, generalmente se presenta fragmentada al destacar uno de los niveles de análisis o alguno de los factores en especial. Pero el desarrollo de este trabajo permite visualizar que la aplicación satisfactoria de programas se concreta en la articulación que se produzca en los planos técnico, político y sociocultural.

Los factores políticos tanto contextuales como específicos operan como condicionantes de los espacios de coordinación lateral. Principalmente en los países periféricos donde la problemática de la fragmentación y la debilidad institucional afecta a los organismos que gestionan las políticas. La estructura burocrática partidaria y las prácticas clintelares, condicionan la libertad de los actores tanto dentro del aparato estatal como en su relación con la ciudadanía. Caracterizan al contexto político, la inestabilidad de los intereses, el escaso cumplimiento de las normas, la alta rotación en los cargos y la priorización de la coyuntura. Estos rasgos suelen incrementarse en momentos de crisis cuando entra en juego la legitimidad y aumentan los niveles de desconfianza producto de la incertidumbre. Los programas deben ser pensados teniendo en cuenta estas particularidades. Se necesita conseguir recapitulaciones lúcidas de lo que sucede en el contexto y transformarlo en oportunidades.

El caso analizado muestra cómo una crisis puede ser el momento oportuno para impulsar al gobierno local a implementar innovaciones apelando a la participación ciudadana. La participación no sólo resultó importante para reforzar un sistema político en crisis, sino que fue fundamental para lograr una política que se ajustó a las potencialidades del territorio en cuestión. El análisis permitió comprender el personalismo existente en las estrategias de gestión local, un

alto número de actores que se relaciona en forma directa durante años y, que en ocasiones, ha compartido anteriores espacios de trabajo. El conocimiento de la cartografía social permite trazar un mapa de actores, una red de capitales sinérgicos que sostenido en el tiempo promueve el desarrollo de las capacidades y los recursos territoriales. Vimos como el tejido social consolidado, junto a una trayectoria de trabajo en terreno opera como agente co-responsable de la gestión, pudiendo constituirse en el motor de una política y abonar su sustentabilidad.

Importa entender las bases para comprender los sucesos que se pueden desencadenar, los vínculos previos son particularmente importantes bajo condiciones de incertidumbre. Todo proceso de coordinación horizontal se desarrolla dentro de un marco de relaciones de poder. Es necesario reconocer el rol de este tipo de relaciones y de los intereses particulares en juego para generar situaciones deliberadas que contrarresten las tradicionales formas de acumulación de poder. Para establecer un alto grado de coordinación horizontal es imprescindible apartar las prácticas clientelísticas e intentar instalar la noción de participación no ajustada al régimen clientelar. Los espacios de articulación deben estar inspirados en mecanismos que permitan el reparto y la circulación de poder entre sus integrantes y operar como herramienta institucional cuya configuración posibilite la búsqueda de resultados con mayor nivel de racionalidad político-técnica.

La clave para que la articulación se lleve adelante resulta de la convergencia entre capacidad político-administrativa y capacidad social de construir relaciones. El modelo de gestión asociativa requiere de un nuevo esquema de comprensión del aparato estatal en si mismo y de la relación entre éste y las organizaciones civiles. Es preciso conjugar la participación de la sociedad civil y la responsabilidad de la administración pública frente a las demandas sociales. La efectiva participación ciudadana parte de tener una cuota de poder en las decisiones. La sociedad no se sostiene exclusivamente de la relación mando-obediencia. A su vez, es necesario tener a

los funcionarios comprometidos con la operatoria del programa y en capacidad para desarrollar nuevas reglas de juego que posibiliten implementar la interdependencia funcional. En el Programa de Gestión Participativa, el concepto de autoridad adquiere cierta complejidad por tratarse de una articulación entre el gobierno y organizaciones autónomas que toman la decisión de asociarse voluntariamente. Implementado el programa, el marco de autonomía de las relaciones se manifiesta por la fuerza de las organizaciones para afirmarse ante el poder político, al flexibilizar o endurecer posiciones cuando lo estiman necesario. Implementar un programa de estas características requiere asumir que el comportamiento de los sujetos se encuentra condicionado por el del resto de los integrantes del espacio. Pero ese comportamiento será adicionalmente evaluado al interior mismo de las organizaciones que cada participante representa.

El caso analizado permite ver cómo, la relevancia otorgada desde la figura de la autoridad política, la importancia de articular el programa con las prioridades de los actores involucrados y la ductilidad frente a los condicionamientos contextuales, potencian las posibilidades de sostenimiento y soslayan las vulnerabilidades políticas que obstaculizan el desarrollo de las gestiones asociadas. Es fundamental para el sostenimiento de los programas que los actores políticos se comprometan en el tiempo con las innovaciones que impulsan y éstas ocupen un lugar prioritario en sus agendas políticas. Para obtener los resultados esperados, es necesario que el liderazgo político- técnico sea estable no sujeto a ciertas lógicas de conflictos políticos. Promover un cambio hacia modalidades participativas requiere de compromisos constantes y verificables, cuanto mayor es la presencia territorial en momentos de incertidumbre mayor es la legitimación de los discursos. En el Programa de Gestión Participativa el espacio articulador operó como ordenador de las relaciones configurándose a partir de reconocimientos,

compromisos y responsabilidades recíprocas. El estado no se retira, vertebra las relaciones generando un ámbito de articulación bien coordinada.

Hemos visto como, la constante atención a los procesos de gestión operativa aún en medio de modificaciones en los objetivos potencia las fortalezas. Introducir mecanismos de coordinación horizontal entre el estado y las organizaciones civiles implica revisar sistemáticamente los acuerdos e intentar no reducir la libertad de acción que cada unidad tiene. Los actores que intervienen en estos procesos entran en un juego permanente de autonomía e interdependencia basado en el hecho de que las organizaciones no están obligadas a permanecer. Es necesario que el espacio de articulación resulte en una opción válida y confiable que induzca a participar. Los involucrados en prácticas asociadas tienen un comportamiento estratégico, cada uno evalúa el costo de participar o no en la alianza, las ventajas o desventajas de pertenecer y la existencia del riesgo de cooptación por parte del estado. Pero esto no suele aparecer en forma explícita en la mesa de negociación, para evitar que esta dificultad interna obstaculice el proceso de gestión, es necesario que los programas sean pensados teniendo presente estas cuestiones con el fin de implementar estrategias que permitan sostener el compromiso de los participantes. Dada la dinámica cambiante, tanto del contexto como de los actores, la disponibilidad o ausencia de apoyo no es una variable que se pueda tener bajo control a lo largo de toda la ejecución, por lo tanto, se debe ir construyendo durante el proceso. Un espacio de articulación debe ser creado para que todos los elementos puedan contribuir a una finalidad conjunta y compleja donde cada cual pueda tener su papel específico.

Por los resultados obtenidos podemos deducir que la homogeneidad político partidaria, la baja rotación de los funcionarios, el reconocimiento de las preocupaciones importantes en la agenda pública y el lugar privilegiado que tuvo el programa en la agenda política dotó de condiciones de sustentabilidad política al programa. La continuidad político partidaria durante todo el período

estudiado fue una limitación que encontró nuestro análisis, no pudimos establecer si ante la falta de afinidad política el programa hubiera estado condicionado a punto tal de ser afectado seriamente, tema que queda suspendido a una investigación posterior. Pero sí podemos sostener, que funcionarios del mismo partido en los distintos niveles de gobierno habilitan mayor libertad para llevar adelante un programa, aún cuando existan discusiones internas. En nuestro caso, no aparece el debate acerca del sostenimiento del programa más allá de la decisión política de un equipo de gestión. Sin embargo se observa una mirada reflexiva sobre las propias prácticas, hay datos objetivos que demuestran la existencia de experiencias de inestimable valor que cambiaron, en plena implementación, el modo de ver las intervenciones públicas tanto en las organizaciones sociales como en el aparato del estado.

De ser seleccionada una estrategia de cooperación cobra importancia la institucionalización de los cambios. Poner atención en los procesos de aprendizaje y cambio institucional es inherente a la aplicación de innovaciones. Institucionalizar los nuevos ámbitos de actuación permite crear reglas de juego y procedimientos definidos para los actores, favoreciendo el control y la transparencia. La formalización otorga a los funcionarios públicos un margen de acción mayor al ingresar a la arena de disputa de capitales, los habilita a incursionar en áreas no pensadas tradicionalmente que exigen habilidades de liderazgo y concertación. Reconocer formalmente las reglas de juego que facultan la participación ciudadana en la gestión e institucionalizar simultáneamente los cambios referentes a la gestión dentro del gobierno local consolida las prácticas. El análisis del caso permite visualizar cómo las prácticas simbólicas y normativas solidifican determinados códigos de actuación conjunta. El conflicto tiene un lugar central en la dinámica de las organizaciones, las acciones deben estar orientadas a lograr el equilibrio entre las normas formales y las reglas informales que durante las prácticas permiten nivelar los conflictos y sustentar la política. La experiencia seleccionada da cuenta de la importancia de

institucionalizar los mecanismos de coordinación para superar los desafíos y mantener los acuerdos a fin de establecer en forma recurrente la visión de conjunto. El grado de institucionalización de los acuerdos establecidos en el momento de inestabilidad sostuvo y dotó de solidez al programa.

Un proceso de coordinación horizontal puede producir diversos efectos. Que un programa se sustente en el tiempo no implica producción de sinergia, puede originar efectos antagónicos o parásitos. La generación de sinergia es sólo uno de los resultados posibles del trabajo colaborativo. Examinar recurrentemente las condiciones existentes en el territorio y las competencias necesarias para coordinar las acciones favorece la articulación de esfuerzos y el establecimiento de relaciones sinérgicas. Crear liderazgos fuertes basados en el apoyo y la confianza y, emponderar a los miembros para que desarrollen sin reservas su potencial es lo que centra la acción sinérgica. El liderazgo participativo constituye un estímulo para el sostenimiento de una política, permite el despliegue de recursos simbólicos que alimentan las relaciones sinérgicas y la sustentabilidad del programa. Nuestro caso revela la importancia de combinar dispositivos organizativos estratégicos y recursos que permitan la confluencia de energías que se multipliquen progresivamente y se reflejen sobre la totalidad del conjunto. Los recursos simbólicos mediadores, generalmente infravalorados, favorecen e intensifican la cooperación social y el desarrollo del potencial sinérgico.

Los procesos de implementación de coordinaciones interorganizacionales se encuentran condicionados por factores socioculturales. Factores intangibles como la cultura influyen en el sostenimiento de procesos virtuosos de co-gestión. Un elemento crítico en la implementación de articulaciones horizontales es la presencia de culturas organizacionales diferentes en las entidades involucradas. Los factores culturales y las representaciones enraizadas en cada organización inciden en el proceso de implementación conjunta. La existencia de diversas culturas y el hecho

de que cada una de ellas disponga de subculturas en su interior, conduce a analizar con detenimiento el grado de compatibilidad. En los casos de articulación estado- sociedad civil a nivel local la comunicación es un factor primordial para la creación de una nueva cultura compartida. Esto incluye explicar a la comunidad que no se trata de reducir a la unidad lo múltiple sino de proporcionar una orientación común que no anule la diversidad y posibilite una gestión asociada. En nuestro caso las condiciones macro sociales favorecieron la conformación de relaciones interorganizacionales puesto que en territorio existía una fuerte disposición comunitaria, a su vez, el grado de compatibilidad fue una variable tomada en cuenta desde el inicio de la implementación de la política. El análisis de compatibilidades en el proceso de implementación favorece la conformación de alianzas iniciales que pueden generar mecanismos de arrastre.

La implementación de una gestión asociativa entre sociedad civil y estado es más factible cuando la comunidad tiene tradición asociativa y la autoridad política cuenta con el aval y la firmeza para instrumentar mecanismos que promuevan las condiciones en las cuales sus funcionarios aprendan a actuar en forma colaboradora y bien coordinada. De acuerdo al análisis del Programa de Gestión Participativa, las posibilidades de implementar una política articulada horizontalmente son mayores cuando existe una fuerte conexión entre acuerdo político, óptimos lazos interpersonales y complementariedad en términos culturales. Requiere de la atención de los impulsores de programas asociativos descubrir en que grado cada una de estas variables está disponible o ausente y en que nivel de conexión con las restantes para propiciar situaciones que fomenten su desarrollo y vinculación. El programa presentado evidencia que la performance del instrumento puede lograr buenos resultados aun en contextos de crisis y urgencias si se aplican oportunamente las modificaciones necesarias, se tiene en cuenta el marco de confianza en el que deben instalarse, se presta especial cuidado al ajuste recurrente en las formas de interactuar para

adaptar las culturas y subculturas e incluso para habilitar y sostener los acuerdos políticos que facilitan el desarrollo de los procesos de gestión asociativa.

Fomentar el reconocimiento mutuo es un incentivo para el cambio. En términos locales la presencia en territorio y la trayectoria en política son recursos que contribuyen a la identificación de los miembros del gobierno municipal. El reconocimiento social progresivo de las capacidades estatales y de la idoneidad de la administración pública local fue un factor decisivo para la ejecución del programa presentado. Asimismo, el gobierno reconoció a las organizaciones como un actor protagónico y significativo para la implementación de la política. El reconocimiento y el ejercicio de los derechos de las organizaciones sociales requieren de un estado que los respete, los resguarde y los incluya en su agenda, avalándolos en su discurso y materializándolos en programas que los promuevan y concreten.

Dentro de la denominada Nueva Gestión Pública, el modelo implementado en nuestro caso se relaciona con la corriente conocida como neopública, este enfoque permite adoptar instrumentos de participación que favorecen la instalación de una nueva cultura de lo público. Pero en la experiencia presentada no se replicó un modelo, sólo las bases y los medios que posibilitan el consenso que lleva a determinadas formas de asociación. El trabajo permite constatar que, la aplicación no taxativa sino adaptativa de los modelos, ajustada a las costumbres y a las demandas de la comunidad, favorece la aceptación de los programas innovadores en terreno. Para aplicar genuinas innovaciones en la gestión local es preciso producir las adecuaciones necesarias y aprovechar al máximo los aportes de las organizaciones sociales, sin descuidar la normativa legal que es la base de viabilidad de las propuestas.

Los procesos de coordinación horizontal se encuentran condicionados por factores técnicos. La correcta selección del tipo de coordinación y de los dispositivos de enlace incide fuertemente en el proceso de implementación. Existe una extensa variedad de dispositivos, grados, formas,

niveles de frecuencia, intensidad y conectividad a alcanzar. El grado ideal de coordinación dependerá de la situación en particular y del nivel de complejidad que adquiere la práctica. El reto entonces es, lograr la construcción de un formato de coordinación que se adapte a la situación y requerimientos de quienes participan. Nuestro caso contempló en su diseño original menos mecanismos de enlace que los implementados durante la ejecución de la política, las circunstancias del entorno obligaron a institucionalizar grupos de trabajo, denominados plenarias que habilitaron actos regulares de deliberación entre las partes permitiendo reformular, agregar o apartar elementos del modelo que obstaculizaban la marcha. La acción concertada entre actores sociales y políticos dotó al programa de mayor legitimidad y perdurabilidad. No es menor la importancia que adquiere, durante la ejecución de la política, lograr que todas las partes se sientan involucradas en un nivel satisfactorio para cada una de ellas. La cultura de la coordinación se activa mediante instrumentos creados para su desempeño y sostenimiento, la combinación de dispositivos específicamente seleccionados se convierte en instrumento de mediación y se constituye en herramienta idónea para atender las necesidades en territorio. Los involucrados en el Programa de Gestión participativa reconocieron el espacio de articulación como vínculo estrecho e inmediato entre las partes y a la coordinación en tanto constituyó una de las funciones sustantivas del programa. Para cumplir cabalmente con las funciones que le son asignadas cada modelo de coordinación debe estar inspirado en principios de equidad, democracia interna, eficacia y transparencia.

Las buenas prácticas en comunidad deben posibilitar la integración entre las funciones sustantivas del programa. Considerando la incidencia del aspecto técnico, se necesita capacidad de gestión para integrar y cumplir correctamente las diferentes funciones. Competencias para visualizar y aun predecir el grado de complejidad que pueda desarrollar una práctica de estas características. Esto permite implementar trayectos alternativos que disminuyen los efectos

daños y reducen la complejidad. Facilita el proceso de implementación de gestiones asociadas a la preocupación constante del impulsor del programa por lograr que las organizaciones sociales y los funcionarios del gobierno desarrollen suficientemente las capacidades para gestionar un proceso participativo. Que los líderes sociales desarrollen capacidades de concertación, control y formación en la gestión de los asuntos públicos y los funcionarios incorporen competencias para la negociación y el diálogo técnico, con la habilidad de hacer sus conocimientos inteligibles a personas no formadas en sus disciplinas. Promueve las buenas prácticas y hace sostenibles los procesos interorganizacionales estado- sociedad civil la conjunción entre, el desarrollo de la capacidad de respuesta adecuada de las estructuras administrativas a las demandas sociales y el aprovechamiento desde el gobierno local, de los saberes aportados por la comunidad. La puesta en marcha del programa analizado desarrolló una estrategia dialógica que permitió incorporar con igual peso el conocimiento experto y el saber apoyado en la experiencia de los líderes sociales. Incluyó importantes procesos de aprendizaje organizacional impulsados por la autoridad local, considerados en el proceso de institucionalización del programa. El carácter pedagógico en la ejecución de programas de gestión conjunta se consolida a partir del protagonismo de las partes, del asesoramiento de organismos técnicos y de la autorregulación de las prácticas. Es clave generar las condiciones adecuadas para que se produzcan los aprendizajes que desarrollan las capacidades de gestión asociada e incentivar las iniciativas que aporten al avance de la política. Este control de gestión permite buscar instrumentos para solventar los problemas que genera el modelo y dotarlo de correctores. La capacidad reflexiva en espacios asociativos resulta vital, permite que los mismos participantes puedan analizar y evaluar las prácticas para definir los posibles cambios, pudiendo variar su frecuencia según el contexto y las circunstancias por las que atraviesan

La conformación de un espacio colaborativo constituido por varias organizaciones, conlleva el desafío de abrir y cerrar las fronteras de manera que permita sostener la identidad y hacer converger la diversidad sin desvirtuar el espíritu por el cual el programa fue implementado. Los mecanismos que regulan cómo y cuándo ampliar el espacio operan como válvula necesaria cuando el primer círculo de confianza se amplía. Añadir nuevos miembros en forma oportuna, permite debatir e imaginar estrategias y acciones para proyectos específicos que pueden agregar valor a la política. Pero es propicio evaluar la pertinencia del ingreso de participantes que no estaban contemplados en el diseño, en función del momento que se encuentre atravesando la constitución del espacio articulador.

La capacidad financiera es importante para sustentar la gestión asociada, varios estudios subrayan que pone en riesgo la continuidad. No obstante, a través de este trabajo podemos afirmar que si la capacidad de gestión y el liderazgo son lo suficientemente fuertes, el déficit de recursos financieros no siempre hace peligrar la sustentabilidad de un programa. Para el caso analizado, aplicar de manera estratégica la función de coordinación constituyó un componente fundamental en la producción de sinergia, permitiendo opacar los pocos recursos económicos con los que contaba el programa en sus inicios. La habilidad de combinar en forma deliberada los recursos existentes y la potenciación oportuna de aquellos con los que se disponía en cada momento de la ejecución, hizo posible continuar con las acciones compartidas. Un recurso abstracto, el simbólico, cruzó todo el proceso de implementación de la política y compensó los desequilibrios momentáneos de los restantes. Esto hace pensar que los indicadores de sustentabilidad de un programa asociado a nivel local, exceden las variables económicas e incluyen otros valores y aspectos sociales. Dentro de los factores técnicos, juega a favor de una coordinación de conjunto asociar las nuevas tecnologías e implementar durante el proceso, los avances tecnológicos que perfeccionen los canales de comunicación, simplifiquen la circulación y operación de los

intercambios e intervengan fortaleciendo la conectividad horizontal dentro del aparato administrativo.

La generación de acuerdos y consenso son primordiales para sostener y consolidar experiencias de coordinación horizontal. Quienes coordinen los programas de gestión asociativa deben estar entrenados para la convergencia de expectativas. Analizar y debatir en conjunto nuevas modalidades de resolución de conflictos, avanzar por la vía del lenguaje, investir de valor a la palabra, incentivar la confianza y la cooperación mutua parecen ser elementos indispensables para sostener y agregar valor a una política de estas características. Es función de la coordinación generar una energía social que surja de la unión de conciencias y voluntades para posibilitar redes de sentidos múltiples, habilitar nuevas identidades y favorecer la construcción de una fuerte sensación de pertenencia. Del análisis realizado se puede advertir que la complementariedad entre la capacidad técnica respecto del funcionamiento interno de la administración pública local, el conocimiento de los mecanismos de ejecución interna de las organizaciones sociales y la capacitación específica de los coordinadores permite superar los bloqueos y facilitar la articulación entre acciones. Hemos visto cómo en el Programa de Gestión Participativa, los coordinadores despliegan sus competencias y realizan grandes esfuerzos por observar los procedimientos que sustentan un programa. Los procesos de coordinación se encuentran condicionados por la coherencia interna, es de esperar que los programas con mayor grado de complejidad técnica requieran sólidas explicaciones, en especial en momentos en que los participantes perciben déficit en los resultados.

El caso presentado refleja el efecto sustantivo que provoca el modo en que se posiciona la autoridad política local durante el proceso de implementación. Desde la racionalidad político-técnica es preciso dar muestras de una férrea voluntad para transformar el modelo de intervención sobre la base de una estrategia de participación concertada. Este comportamiento es altamente

conveniente cuando dentro del aparato estatal existe poca o nula experiencia de trabajo conjunto. A los programas hay que hacerlos sustentables, con la decisión política de incorporar a la sostenibilidad como una dimensión central y con la capacidad técnica de desarrollar líneas de trabajo que la sostengan. En contextos de crisis cuando los tiempos urgen y se tornan insuficientes, se requiere de la habilidad para detectar y combinar provechosamente los elementos disponibles que juegan a favor de la asociación, de modo tal que se conviertan en el andamiaje que sostenga a la política. Por lo expuesto podemos concluir que, durante la ejecución de programas asociativos a nivel local es preciso generar capacidades organizativas, técnicas, políticas y sociales indispensables para asegurar el buen desempeño del proceso operativo. La convergencia entre, el conocimiento acerca del diagnóstico local, el interés por instalar el hábito de la capacitación y el diálogo permanente junto a la oportuna combinación de recursos favorece la obtención de resultados significativos a largo plazo.

Finalmente, desde lo disciplinario hemos intentado presentar diferentes perspectivas teóricas desde las cuales creemos se pueden abordar los procesos de implementación de coordinaciones interorganizacionales y de asociación entre el estado y la sociedad civil. El juego interactivo y la búsqueda de asociaciones entre ellas, permitió la realización de este trabajo. Sabemos que el estudio de articulaciones interorganizacionales suscita el interés de varios investigadores por lo que la producción teórica se amplía constantemente. Sobre la base del aporte teórico seleccionado y su aplicación a la experiencia local presentada, se intentó contribuir al análisis del desarrollo de los mecanismos implicados en la implementación de articulaciones horizontales.

Sin duda la historia local imprime a la experiencia presentada características particulares que se manifiestan en una dinámica propia. Pero el estudio de este caso instrumental permite poner al descubierto algunas situaciones que favorecen u obstaculizan el proceso de implementación de articulaciones estado- sociedad civil a nivel local. Por lo que estimamos relevante promover el

mayor número de estudios de casos que aporten información empírica para obtener evidencia suficiente que permita explorar las lógicas internas de estos complejos procesos. La aplicación de estudios comparativos sobre la implementación de gestiones asociativas dentro del ámbito local, podrá establecer si las correspondencias encontradas y los resultados hallados en este caso se mantienen al investigar la temática desde marcos metodológicos diferentes. Si bien es cierto que queda mucho por indagar y perfeccionar, no es menor lo que las experiencias que se han desarrollado dejan traslucir en su recorrido. Conjugar el conocimiento disponible y promover avances para sistematizar y profundizar las reflexiones otorga la posibilidad de hacer que el perfeccionamiento en los mecanismos de implementación de coordinaciones horizontales sea objeto de estudio permanente.

Referencias Bibliográficas

Abal Medina, J (2004a): *La muerte y la resurrección de la representación política*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Abal Medina, J (2004b): “La tensión entre participación y representación: repensando el vínculo entre gestión pública participativa y los fines políticos partidarios” en Inés González Bombal (comp) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el desarrollo local*. Libros del Zorzal, Buenos Aires

Aboy, C (2001): *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menen*. Homo Sapiens, Rosario.

Aguilar Villanueva, L (1996): *La implementación de las políticas*. Porrúa, Grupo Editor

Aliani, M; Alonso, O; Welschinger, D (2000): “ Estado estrategias y desarrollo local” en *Administración pública y Sociedad* No 13, IIFAP. Mayo, Córdoba.

Arroyo, D (2001a): “Las microregiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina. FLACSO; Programa de Desarrollo Local. Buenos Aires.

Arroyo, D (2001b): “Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina”, en Burin David y Heras, Ana Inés (comp) *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*.

Aydalot, P ; Keeble, D (1988): *High technology , industry and innovative environments*. Routledge, Londres

Bardach, E (1980) *The implementation Game*. Cambridge, The MIT Press, Massachusetts.

Barzelay, M; Cortázar, JC (2004): “Una guía para el análisis de las buenas prácticas en gerencia social” INDES/BID, Washington

Benencia, R; Flood, C (comps) (2002): *ONGs y Estado. Experiencias de organización rural en Argentina*. La Colmena, Buenos Aires.

Bombarolo, F (2004): “Detrás de las noticias.....Construyendo democracia y equidad a través de los “espacios multiactorales” en Inés González Bombal (comp) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el desarrollo local*. Libros del Zorzal, Buenos Aires

Bourdieu, P (1981): “La representation politique. Elements pour une théorie du champ politique”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* No 36. París.

Börzel, T (1997): “Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea” <http://seneca.uab.es>

Börzel T (1998): “Organizing Babilon. On the different conceptions of policy networks” en *Public Administration* . vol 76

Bustello, E (1998): “El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los Organismos No Gubernamentales”, en *Revista de Ciencias Sociales* No 9. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, diciembre.

Bracho, P (2001): “La participación ciudadana en Venezuela”, en Congreso de Estudiantes de Derecho. Caracas, noviembre

Brugué, Q; Gomá, R; Subirats, J (2002): “Gobierno y territorio del Estado a las redes”, en Subirats, J (coord), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. UIMP, Barcelona

Brugué, Q; Font, J; Gomá, R (2003): “Participación y democracia. Asociaciones y poder local”, en Funes, M y Adell, R *Movimientos sociales: cambios sociales y participación*, UNED, Madrid

Cabrero Mendoza, E (2006): “De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El resto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales”, documento presentado en el *Seminario sobre Coordinación y Políticas Sociales*. INDES, Washington DC.

Caminal Badía, M (2002): *Manual de Ciencia Política*. Tecnos, Madrid.

Castells, M (1998): ¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones en la era de la información” ponencia presentada en el Seminario sobre *Sociedad y Reforma del Estado* organizado por el Ministerio de Administración Federal e Reforma Do Estado, Sao Paulo, Brasil.

Cerrillo Martínez, A (2005): “La gobernanza hoy. 10 textos de referencia”. INAP, Madrid

Cohen, J; Arato, A (1997) *Civil society and political theory*. MIT Press. Cambridge, Massachussets.

Coraggio, JL (2004): “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?, en Inés González Bombal (comp) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el desarrollo local*. Libros del Zorzal, Buenos Aires

Cortazar, JC; Lecaros, C (2003): “La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto participativo de Villa EL Salvador (Perú, 2000-2002)”. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington.

Cortázar, JC (2005a): “¿En qué consiste la implementación de los programas sociales?”. INDES/BID, Washington. <http://indes.iadb.org>

Cortázar, JC (2005b): “La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N0 33. Caracas, octubre.

Cortazar, JC (2006): “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”. INDES/BID Washington. <http://indes.iadb.org>

Cravacuore, (2002a): “El líder local innovador y su concepto de articulación entre Estado y Sociedad Civil Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses”, en Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, mayo.

Cravacuore, D (2002b): “El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores” en Cravacuore, Daniel (comp) *Innovación en la Gestión Municipal*, Universidad Nacional de Quilmes . Bernal, Buenos Aires.

Cravacuore, D, Ilari, S; Villar, A (2004): *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. UNQ, Bernal, Argentina.

Crozier, M; Friedberg, E (1990): *El actor y el sistema*. Alianza Editorial, Buenos Aires

De Piero, S (2005a): *Organizaciones de la Sociedad Civil: Tensiones de una agenda en construcción*. Paidós, Buenos Aires.

De Piero, S (2005b): “El debate sobre la legitimidad de las ONG’s y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la participación de las políticas públicas” en *Organizaciones Sociales y Políticas Públicas. Demandas y Articulación en el nivel local*. IDICSO <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Díaz Landa M; Parmigiani de Barbará, M (1997): “Redes de influencia política, poder y desarrollo local”, en García Delgado, Daniel (comp). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*. FLACSO, Oficina de Publicaciones CBC Universidad de Buenos Aires.

Downs, G; Larkey, P (1986): *The search for gubernamental Eficiency*. Random House, New York , en Kliksberg 1990.

Drucker, P (1993): *La sociedad poscapitalista*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Echebarria, K (2000): “Reivindicaciones de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No 18, octubre

Echevarria, K (2001): “Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública”, en VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Argentina

Echebarria, K (2005): “Analizando la burocracia: una mirada desde el BID”. X Congreso Internacional del CLAD. Santiago, Chile

Edgerton,J; McClean,K, *et al* (2000) “Procesos participativos en la estrategia de lucha contra la pobreza”. <http://www.worldbank.org/participation.htm>

Elmore, R (1993): “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en Aguilar Villanueva, Luis *La implementación de las Políticas Públicas*. Porrúa, Mexico.

Esser, K; Hillebrand, W; Messner, D; Meyer Stamer, J (1996): “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, en *Revista de CEPAL* No 59, Santiago.

Evans, P (1996): “El Estado como problema y como solución”, en *Revista Desarrollo Económico* Vol. 35, No 140.

Evers, Tilman (1989): *El estado en la periferia capitalista*. Siglo XXI, México.

Filgueiras, C (2002): “Las relaciones entre el Estado y la Sociedad civil”_en Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela: *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Instituto de Asuntos Públicos /LOM Ediciones. Chile.

Fleury, S (2002a): “El desafío de la gestión de las redes de políticas” Fundación Getulio Vargas Río de Janeiro

Fleury, S (2002b): “Reforma del Estado”, en *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*” INDES/BID, diciembre

Frederic, S (2004): “Participación política y reconocimiento: paradojas de la descentralización de la gestión urbana en Buenos Aires, en Escolar, M; Badía, G y Frederic, S (comps) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada*. Prometeo, Buenos Aires.

Galpin, T; Herndon, M (2001): *Guía completa sobre fusiones y adquisiciones*. Díaz de Santos, Madrid.

García Delgado, D (1997): “Nuevos escenarios locales: el cambio del modelo de gestión”, en García Delgado, Daniel (comp). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*. FLACSO, Oficina de Publicaciones CBC Universidad de Buenos Aires.

Gordin, J (2006): *La sustentabilidad política del clientelismo: Teoría y observaciones empíricas en América Latina*. Documentos CIDOB, Serie: América Latina, No 13. Barcelona

Grandinetti, R (2002): “Gestión Pública y nuevas tecnologías: ¿un único camino posible?, en Díaz, Cristina, Grandinetti, Rita, y Nari, Patricia (compiladoras) *Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y Perspectiva*. Homo Sapiens, Rosario

Gulati, R; Singh, H (1998): “ The architecture of cooperation: Managing coordination costs and appropriation concerns in strategic alliances” en *Administrative Science Quarterly* No 43 .

Hall, R (1996): *Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados*. P. Hall México

Hardoy, J; Miltin, D; Satterthwaite, D (1992): *Environmental Problems in third World Cities* . Earthcan Publications, Londres.

Heifetz, R; Laurie, D (2004): *Liderazgo*. Harvard Business School. Ed Deusto.

Ilari, S (2001): “Reflexionando sobre la articulación de políticas sociales locales”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.

Ilari, S “Los dispositivos de enlace y los grados de coordinación intermunicipal. El menú de alternativas”, en Fernández Alles, Joaquín y Trocello, Gloria (coord) *Municipios e integración territorial. Alternativa de la cooperación internacional*, AECID. Madrid, en edición.

Ilari, S (2010): “La coordinación horizontal y la gestión de programas intergubernamentales en Latinoamérica” (tesis doctorado). Fundación Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Universidad Complutense de Madrid.

Irrazaval, I (2005): “Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina. Diálogo Regional de Política. BID

Isuani, A (2002): *Fragmentación social y otras cuestiones. Ensayo sobre problemas argentinos*. FLACSO, sede Argentina.

Isuani, F (2005): “Gestión intergubernamental de programas sociales. El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires” INDES/BID Washington

Isuani, F (2007): “Capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas”. <http://www.aaeap.org.ar>

Kooiman, J (1993): *Modern governance. New government- society interactions*. Sage, Londres.

Kliksberg, B (1990): *Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. FCE, México

Kliksberg, B (2006): *Más ética, más desarrollo*. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

Landau, M (2008): *Política y participación ciudadana*. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Lechner, N (1995): “La reforma del Estado y el problema de la conducción política” *Perfiles Latinoamericanos*. México D.F

Lindblom, Ch (1991): “El proceso de elaboración de políticas públicas” . Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Lindblom, Ch (2003): “Todavía tratando de salir del paso” en Aguilar Villanueva, Luis (editor), *La hechura de las políticas*, Miguel Angel Porrúa, México.

Lizarazo, R “Cómo aplicar alianzas estratégicas para los exportadores colombianos” en <http://www.monografias.com/trabajos15/pymes-colombia/pymes-colombia.shtml>

López Calera, N (1992): *Yo, el Estado*. Trotta, Madrid

Mancuso, G; Lembo,L; Pelaez, A; Bettoli,L (2004): *Formación de Recursos Humanos. Breviario sobre salud, trabajo y equipos*. Prometeo, Buenos Aires.

Manzanal, M (2006): “Regiones, territorio e institucionalidad del desarrollo rural”, en Manzanal Mabel, Neiman Guillermo y Lattuada Mario (comps) *Desarrollo rural: organizaciones,instituciones,territorios*. ED Ciccus, Buenos Aires.

Martínez Nogueira, R (2001): “Estado, Sociedad Civil y gestión pública. Parte I y II”, Revista No 25, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Diciembre de 2001

Martínez Nogueira, R (2004a): “Historia aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente” en Bertranou, Julián; Serrano, Juan Manuel *El país de no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires.

Martínez Nogueira, R (2004b): “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: Provisión, participación y coordinación”. INDES/BID, Washington, noviembre.

Martins, H (2000): “Comunidad de resistencia y de superación”. <http://www.fagro.edu.uy>

Mayntz, R (2000): “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, en Revista Instituciones y Desarrollo No 7. Noviembre, Barcelona. www.iigov.org/revista

Metcalf, L; Richards, S (1993): *Improving Public Management*. European Institute of Public Administration, SAGE. Londres.

Metcalf, L (1994): “Coordinación de políticas” en Kliksberg, Bernardo (comp), *El rediseño del Estado*. INAP Fondo de Cultura Económica, México.

Mokate,K ; Saavedra,J (2004): “ La gerencia social y el valor público” . INDES/BID, Washington.. <http://indes.iadb.org>

Moore, M (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós, Buenos Aires.

Morin, E (1997): *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa, Barcelona

Osborn,D ; Gaebler, T (1995) : *Reiventando o Governo* , MH Comunicacao, Brasilia

Oszlak, O (1980): “Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas”. CEDES, Buenos Aires.

Pressman, J; Wildavsky, A (1973): *Implementación*. Edición del Fondo de Cultura Económica, México.

Pucciarelli, A (2002): *La democracia que tenemos. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual*. Libros del Rojas- EUDEBA. Buenos Aires.

Ramió Matas, C; Mas, J; Santolaria, J (1999): “L’ impacte de les Noves Tecnologies de la Informació sobre les Models de Gestió Pública Emergents: La Gestió Orientada als Clients i la Gestió Orientada als Ciutadants” en *Catalunya Davant la Societat de la Informació: Nous Actors i Noves Politiques* . Mediterránea, Barcelona.

Ramió Matas, C (2000): “ Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: Los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel)”. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, octubre.

Ramió Matas, C (2001): “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional .Reforma y Democracia”. *Revista del CLAD* No 21, Caracas.

Repetto, F (2001): *Gestión Pública y Desarrollo Social en los 90. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Prometeo, Buenos Aires.

Repetto, F (2004): “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. INDES/BID, Washington, julio.

Repetto, F (2005): *La Gerencia Social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Magna Editores, Guatemala

Repetto, F; Filgueira, F; Papadopulos, J (2006): “La política de la política social latinoamericana”, mimeo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Washington

Rhodes, R (1997): “Governing without government: orde old chage in British politics”, *Understanding Governance*.

Rodriguez Gustá, A (2007): “Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?”, en Alonso, G (coord) *Capacidades estatales, institucionales y política social*. Prometeo, Buenos Aires.

Rovere, M (1998): “Redes en salud”, Rosario, en <http://www.rosario.gov.ar>

Rovere, M (2002): *Redes nómades, algunas reflexiones desde una práctica de intervención institucional*. Universitas, Córdoba, Argentina.

Ruano de la Fuente, J (2002): “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico” VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, octubre.

Sacglia, G; Barberis, P (2008): “Formación de líderes y agentes para el sector público: iniciativas nacionales e implementación local. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre

Santos Zavala, J (2008): “Hacia una nueva gobernabilidad local en América Latina”. XII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, noviembre.

Schweinheim, G (1998): “Innovación en administración, gestión y políticas públicas, en *Revista de Investigaciones* del INAP No 0 INAP, Buenos Aires.

Saravia, E (1991): “Técnicas para la elaboración, formulación, ejecución seguimiento, evaluación de políticas públicas” CLAD Santa Cruz de la Sierra

Sidicaro, R (2003): *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Libros del Rojas, Buenos Aires.

Subirats, J (coord) (2002): *Redes, territorios y gobiernos. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. UIMP, Barcelona.

Subirats, J (2003): “¿Qué gestión pública para qué sociedad?. Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales. Biblioteca Virtual TOP. <http://www.top.org.ar>

Sulbrandt, J; Lira, R; Ibarra, A (2001): “Redes interorganizacionales en la administración pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No 21. Caracas, octubre.

Sulbrandt; J (2002): “Introducción a la Gerencia Social” INDES/BID, Washington DC

Sulbrandt, J (2005): “Relaciones inter-organizacionales y el Programa de Comunidades Especiales de Puerto Rico: una experiencia de “gobierno conjunto”, en X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. Octubre

Tamargo, M (2002): “El rol de las alianzas público-privadas en el contexto global- local”, en *Medio ambiente y desarrollo* No 57. IIED-AL, Buenos Aires, Febrero

Tamayo Sáez (1997): “El análisis de las políticas públicas” en Bañón Rafael y Carrillo, Ernesto (comps) *La nueva administración pública*. Alianza, Madrid.

Tecco, C (1997): “El gobierno municipal como promotor del desarrollo local- regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales”, en García Delgado, Daniel (comp). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*. FLACSO, Oficina de Publicaciones CBC Universidad de Buenos Aires.

Tecco, C (2002): “Innovaciones en la Gestión Municipal y Desarrollo Local” en Cravacuore, Daniel (comp) *Innovación en la Gestión Municipal*, Universidad Nacional de Quilmes . Bernal, Buenos Aires.

Tejera Gaona, H (1998): “Cultura política, poder y racionalidad”.
http://www.uam-antropología.info/alteridadesalteri_16htm

Trocello, G (2008): *La manufactura de “ciudadano siervo”. Cultura política y regímenes neopatrimonialistas*. Nueva Editorial Universitaria, UNSAL. San Luis, Argentina

Trotta, M (2002): *La metamorfosis del clientelismo*. Ed Espacio, Buenos Aires

Vargas Hernández, J (2003): *Alcances y dilemas de las transformaciones de la administración Pública del Estado Nación*. University of California, Berkeley.

Velásquez, F; Gonzalez, E (2003): *¿ Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Fundación Corona. Bogotá

Villar, A (2002): “Funciones, Competencias y Tecnologías en el Gobierno Local” en Cravacuore, Daniel (comp) *Innovación en la Gestión Municipal*, Universidad Nacional de Quilmes . Bernal, Buenos Aires.

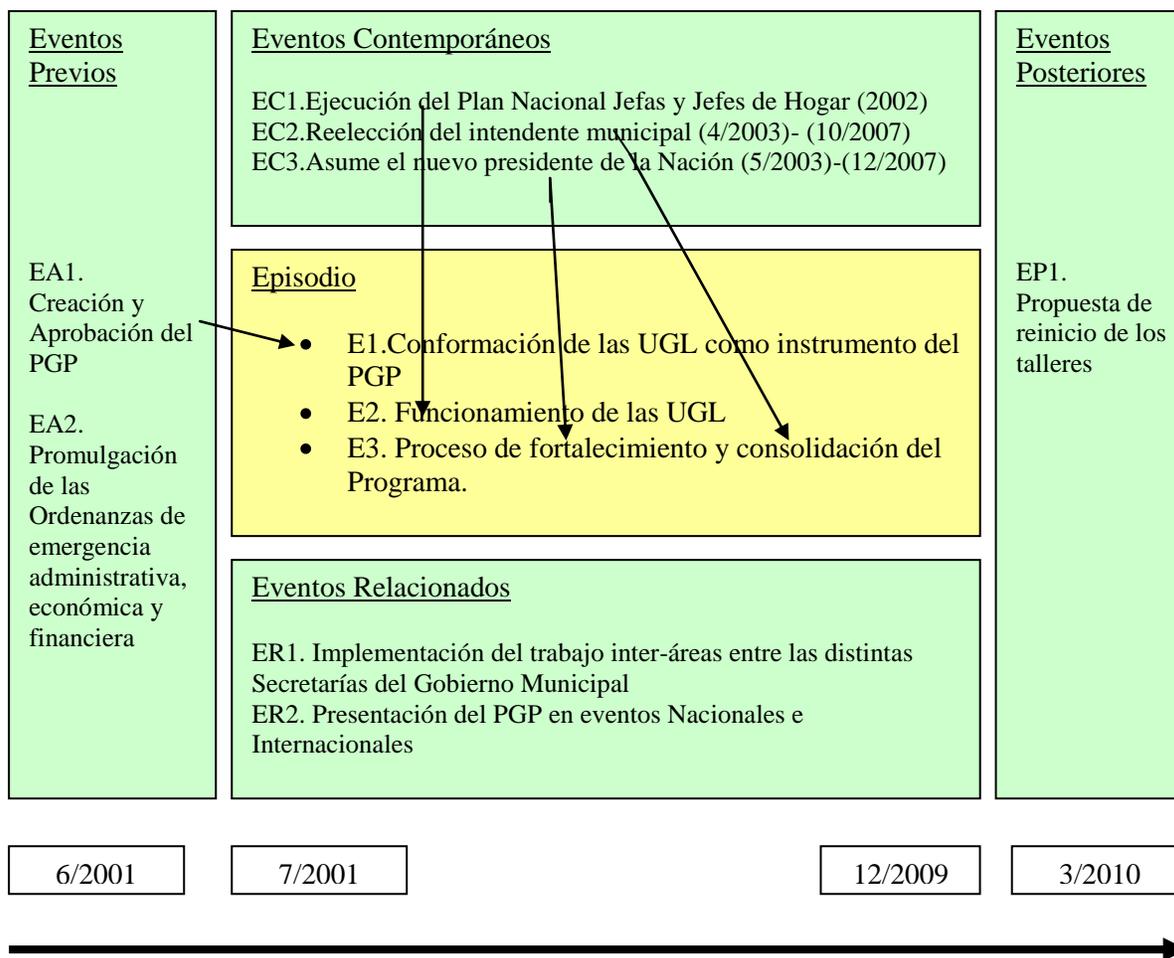
Wolfe ,A (1989): *Whose Beeper*. University of California. Berkeley.

Ziccardi (2004): “La participación ciudadana y el gobierno de la ciudad de México” en Escolar, M; Badía, G y Frederic, S (comps) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada*. Prometeo, Buenos Aires.

Anexo. Estructura Narrativa utilizada para el estudio de caso

Siguiendo a Barzelay y Cortázar, la narración de la experiencia se estructuró identificando los distintos eventos que suceden en el tiempo. El grupo de eventos relacionados directamente con la implementación de la articulación se consideraron como eventos del Episodio Central. La narración del episodio requería recurrir a eventos que no formaban estrictamente parte del mismo, pero que constituían el contexto en el cual se desarrolló. Aquellos eventos que incidieron en el episodio, pero sucedieron antes de dicho momento, fueron así caracterizados como eventos previos (EA). Aquellos que siendo también fuente de ocurrencias sucedieron de manera simultánea a los eventos del episodio, fueron caracterizados como eventos contemporáneos (EC). Otro tipo de eventos del contexto a considerar fueron aquellos que eran consecuencia de los eventos del episodio. Los que ocurrieron de manera simultánea al episodio fueron denominados eventos relacionados (ER), mientras que los que ocurrieron después del episodio, eventos posteriores (EP). El siguiente gráfico muestra la estructura narrativa utilizada para organizar la evidencia del caso y que por lo tanto guió tanto el trabajo de campo, la elaboración de la narración del caso y el análisis de la evidencia.

Gráfico No 4: Estructura narrativa del caso seleccionado



Fuente: Elaboración propia a partir del modelo presentado por Barzelay y Cortazar (2004)