

Título de la monografía: **“Gobierno en red. Analizando desde la transversalidad las potencialidades y desafíos del gobierno local”**

**Santiago VENTURINI**  
**Universidad Nacional de Rosario**

## **RESUMEN**

En el presente trabajo se exponen algunos argumentos acerca de la pertinencia de pensar la actuación de los gobiernos locales desde la perspectiva del gobierno en red. Para el caso se ha privilegiado la reflexión en torno a las características que presenta la transversalidad como herramienta de coordinación desde el interior de los gobiernos locales y hacia sus comunidades.

Partiendo del análisis del contexto político-social en que se reivindica la figura del gobierno local como actor importante en la definición de políticas públicas, se considera las implicaciones de la transversalidad respecto a las posibilidades de actuación del gobierno local, focalizando sobre todo en las oportunidades de desarrollo organizativo-institucional del mismo y de generación de espacios participativos para la ciudadanía, en búsqueda de la viabilidad para la construcción de comunidad local.

## **1. Introducción**

Los profundos cambios sociales, políticos y económicos acaecidos en las últimas décadas nos han dejado como legado una profunda crisis político-institucional, una gran fragmentación social<sup>1</sup>, un inusitado poder en manos de grandes grupos económicos y la imposibilidad reconocida de poder construir imágenes de comunidad y “bien público” que abarque a todos los grupos sociales desde una base de inclusión y equidad.

Las capacidades diametralmente opuestas entre los distintos segmentos sociales para procurarse una imagen de colectivo, para apropiarse y aportar cuotas de poder que les permitan generar y satisfacer demandas<sup>2</sup>; los disímiles canales de relacionamiento con un Estado que no puede ya modelar la visión de sociedad que se perfila, capturado por clientelas poderosas, que no puede tampoco abordar la complejidad social desde la tradicional perspectiva verticalista y estadocéntrica<sup>3</sup>, son condiciones actuales que impelen a encumbrarse a generar alternativas de gobernabilidad y desarrollo social sustentable a través de modos de gestionar lo público desde perspectivas más plurales, que ensanchen la base social en los procesos de hechura e implementación de las políticas en orden a superar actuales déficits y a proyectar un proceso potencialmente beneficioso en términos de democracia y desarrollo de capacidades de apropiación social de los problemas que enfrentamos como sociedad.

---

<sup>1</sup> LERCHNER, Norbert; “Tres formas de coordinación social”, Revista N° 61 de la CEPAL, 1997, Introducción.

<sup>2</sup> MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto, “Estado, Administración Pública y Sociedad. Un aporte para el análisis de la gestión pública. Recopilación de artículos-Universidad Politécnica de Valencia, 2004, págs. 21-22.

<sup>3</sup> LERCHNER, Norbert; “Tres formas de coordinación social”, Revista N° 61 de la CEPAL, 1997, Introducción.

## **2. La relevancia actual del gobierno local**

Tras la caída estrepitosa del modelo político-institucional del Estado de Bienestar se erige en América Latina y el mundo el dogma ya conocido del liberalismo económico bajo su fase de neoliberalismo como el modelo que venía a subsanar los déficits del Estado de Bienestar, y a insuflar aires de eficiencia a los problemas crecientes de coordinación social. El mercado, “institución autónoma”, permitiría que los actores sociales desde posiciones de igualdad efectuaran sus transacciones acorde a normas universales, lo que redundaría en un equilibrio automático del orden social<sup>4</sup>. El nuevo orden implicó la aceptación y el respaldo político para dejar que el mercado actúe, y bajo otras consideraciones tuvo un profundo impacto sobre la estructura administrativa del aparato estatal. Bajo la bandera de la eficiencia se desplegaron las políticas de privatización, desregulación y descentralización, junto a la difusión de una nueva lógica de concebir la gestión pública.<sup>5</sup>

Las privatizaciones y desregulación tuvieron su correlato más directo en el alto poder de maniobra que asumieron los grupos económicos para operar con esquemas de mercado altamente competitivos. Paradójicamente la provisión de servicios públicos quedó en manos de empresas que operan bajo condiciones de monopolio u oligopolio, eliminando los efectos beneficiosos que produce la competencia.<sup>6</sup>

La descentralización implicó el traspaso sin más de la administración de los servicios sociales hacia las provincias, las cuales se vieron desbordadas

---

<sup>4</sup> Op. Cit., pág. 10.

<sup>5</sup> MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto, “Estado, Administración Pública y Sociedad. Un aporte para el análisis de la gestión pública. Recopilación de artículos-Universidad Politécnica de Valencia, 2004, pág. 15.

<sup>6</sup> Op. Cit., pág 22.

por la nueva situación que les demandaba capacidades de gestión que no poseían. La difusión de las concepciones de la Nueva Gestión Pública reforzó en estas condiciones las exigencias para la Administración Pública<sup>7</sup>. De todos modos los esfuerzos administrativos en aras de mejorar la gestión del Estado poco impacto podían tener en un contexto en el que los problemas sociales no podían ser entendidos sólo como “problemas de administración”, sino como problemas de definición político-administrativos.

Toda esta serie de cambios que enarbolaron la eficiencia como estandarte no repararon en otra cualidad absolutamente necesaria para mejorar las capacidades de la gestión pública: la equidad.

En años recientes se ha avanzado en el estudio y práctica de un nuevo paradigma para entender la “gestión de lo público”. La teoría de la *governance* reconoce que la definición de políticas públicas en el contexto actual no puede desarrollarse desde un punto central y único como el estado, y tampoco puede quedar a merced de las conjunciones de voluntades que se den, vía el mercado. En realidad se propone un nuevo esquema basado en la gestión en redes que acepta la existencia de un campo social caracterizado por la multipolaridad, por la presencia de distintos y variados actores, públicos y privados, estatales y no estatales, con diferentes capacidades y cuotas de poder que inciden en el desarrollo de las políticas públicas<sup>8</sup>. Reconoce entonces que es necesario lograr una coordinación entre los múltiples centros de poder, conformando una red de actores que a través de lazos de

---

<sup>7</sup> CUNILL GRAU, Nuria, “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en Breser Pereira, L.; Cunill Grau, N.; Garnier, L.; Oszlak, O. y Prezeworsky, A., “Política y Gestión Pública”. Ed. CLAD-FCE, Buenos Aires, 2004, pág 45.

<sup>8</sup> MAYNTZ, Renate, “Nuevos desafíos de la teoría de la governance”, digital, 2002. Disponible en <http://www.uned.es/113016/docencia/spdposgrado/urjc2003/mayntz%20governaci%F3n%20iigov%201998.pdf>

negociación viabilicen la implementación de políticas aceptando la diversidad pero al mismo tiempo teniendo como trasfondo la imagen de sociedad que abarque a los distintos grupos. Superar la fragmentación sin pretensiones de eliminar la diversidad es la consigna que explicita este nuevo modelo.

En este contexto político y desde las herramientas de gestión concebidas desde la teoría del gobierno en red, se propone analizar la situación de los gobiernos locales. ¿Cuál es su incidencia en el concierto político-social como actor político?, ¿cómo, desde su particular rol, puede convertirse en sujeto promotor de y promovido por nuevos esquemas a la hora de entender la gestión de lo público?, ¿qué potencialidades posee para ser co-constructor de la noción de comunidad y, como correlato, viabilizador de mecanismos políticos democráticos que permitan una verdadera integración entre estado y sociedad civil?

Considerando la diversidad social que caracteriza a las sociedades actuales, la incapacidad del estado central para relacionarse de manera diferenciada con ellas y la limitada coordinación que la propia sociedad puede generar por sí misma, la figura del estado local como actor político que promueva la coordinación social con ánimos de incrementar los niveles de inclusión y de equidad social aparece pertinentemente relevante.

Una mayor integración de los gobiernos locales en la definición, junto a sus comunidades, de las políticas públicas es una alternativa que permitiría por un lado desarrollar una relación entre estado y sociedad desde lineamientos más democráticos, incentivando no solo una mayor responsabilidad política en los gobernantes, sino además propiciando un mayor involucramiento de la

ciudadanía en la definición de los problemas que la aquejan y de las posibles soluciones a los mismos. Por otro lado un trabajo conjunto entre ambos aportaría los elementos necesarios para desarrollar sistemas de gestión de lo público que sean eficientes y equitativos. En todo caso la posibilidad de que los ciudadanos tengan espacio para trabajar conjuntamente en el arribo de decisiones que afecten sus estilos de vida potenciaría el desarrollo de visiones comunales/comunitarias sobre diferentes cuestiones, e infundiría una imagen más duradera y reconocible del ser comunidad, actualmente muy debilitada.

Sin embargo hay que reconocer que, en las condiciones actuales, el estado local es un gestor que afronta grandes debilidades organizativas y financieras que mellan sus capacidades, estructuralmente deficitarias en países como Argentina. En general los gobiernos locales han tendido a ocuparse de los problemas más básicos que posee cualquier asentamiento poblacional como ser la recolección de residuos, el cuidado urbano, la parquización, etc.<sup>9</sup> Sus estructuras son poco dinámicas, inflexibles, inviables a la hora de generar capacidades para afrontar los retos sociales. En términos de protección social en la mayoría de los casos sólo cubren el rol de distribuidores de los planes asistenciales que bajan los gobiernos nacional y provincial. Sin embargo es perceptible que los gobiernos locales se ven impelidos a asumir cada vez más atribuciones en términos de gestión de lo público en sus territorios. Así lo señalan Blanco y Gomà cuando afirman que *“los espacios locales tienden a la politización, es decir, a la superación de los clásicos roles operativos del*

---

<sup>9</sup> BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard, “Gobiernos locales y redes participativas”, Ed. Ariel, Madrid, 2002, pág 23.

*gobierno municipal*".<sup>10</sup> La propia cercanía que tienen con los ciudadanos es el primer elemento que permite sostener este argumento. Las capacidades o los modos que tienen el gobierno nacional y los gobiernos provinciales para acercar su presencia a las diversas comunidades son básicamente insuficientes, poco estratégicos y adolecen de la imposibilidad de aprehender las especificidades regionales para generar, a partir de éstas, las respuestas a los problemas y demandas que se presentan. Así, el estado local asumiendo una postura proactiva y responsable respecto a los posibles futuros en que puede encaminar a su comunidad, puede convertirse en actor relevante para gestionar la "localidad" y promoverla en interdependencia con las restantes instancias jurisdiccionales que actúan sobre el territorio. Se presenta como nexo entre su comunidad y las instancias de gobierno provincial y nacional, en búsqueda de la articulación de esfuerzos para mejorar el impacto de las políticas en las localidades. En ningún sentido se alega que no existan costos de distinta índole y grandes dificultades. Estos mecanismos conllevan siempre distintos riesgos. La incertidumbre y la desconfianza suelen ser los obstáculos más difíciles de vencer, tanto a nivel político como administrativo entre distintas organizaciones.

### **3. La transversalidad en dos acepciones**

#### **a) Distinciones analíticas sobre la transversalidad**

---

<sup>10</sup> Op. Cit.

En el marco de la teoría de la *governance* se ha desarrollado la idea de la transversalidad como una de las posibilidades de poner en práctica esquemas de gobierno en red.

La transversalidad remite, básicamente, a un modo de actuar coordinado entre diferentes componentes que forman parte y otros que no forman parte de una organización, desde una línea estratégica que otorga coherencia y consistencia a un sinnúmero de actuaciones diferenciadas. Desde esta perspectiva la transversalidad aparece no como un elemento estructural en las organizaciones, sino más bien como un espacio relacional en el cual hacer confluir objetivos y expectativas de trabajo. Funge como un espacio de fuerzas centrífugas y centrípetas en un juego de idas y vueltas determinado por la línea estratégica. Tal como la define Camprubi i Vendrell, *“la transversalidad es el paradigma de una nueva cultura organizativa que, a partir de una línea estratégica definida políticamente, tiene como finalidad principal planificar actuaciones coordinadas y consensuadas, tanto por lo que se refiere a los profesionales municipales y externos como al tejido asociativo”*.<sup>11</sup>

La *línea estratégica* es una dimensión o aspecto de la realidad social que debido a sus características específicas no puede ser objeto de tratamiento según la lógica de la “departamentalización” de las estructuras organizacionales. Por ello la dimensión transversal antes que un área de la organización aparece como una línea que atraviesa a toda la organización, vertical y horizontalmente, y en la cual la actuación de todas esas áreas, se pretende, tiendan a confluir, cada una desde su especificidad operativa-funcional. De este modo, *“la transversalidad intenta dar respuestas*

---

<sup>11</sup> CAMPRUBI I VENDRELL, Margarida, “Después de Newton. O cómo hacer realidad la transformación de la administración pública”, Ed. del Serbal, Barcelona, 2002, pág 68.

*organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales”.*<sup>12</sup>

Esta dimensión transversal surge siempre como una definición político-estratégica a partir de la cual implementar políticas con determinados resultados. Como definición política, la línea estratégica depende siempre del contexto y de quienes la definan. En cada caso hay intereses, expectativas y demandas que determinan que una u otra dimensión de la realidad sea la elegida como punto de vista a incorporar en el desarrollo de todas las políticas implementadas por una organización.

La línea estratégica puede estar referenciada a segmentos de poblaciones específicos (niñez, tercera edad, juventud), a valores (participación ciudadana, igualdad de género, uso del espacio público...), a derechos (seguridad, educación, salud, etc.)<sup>13</sup> Una variedad de temas que, si bien para algunos se han creado y se mantienen estructuras claramente designadas a su atención, siempre hay aspectos que abarcan que demandan especializaciones imposibles de desarrollar en cada estructura.

De este modo la transversalidad no apunta a generar estructuras especializadas que traten por separado cada una de estas dimensiones mencionadas, sino abarcar desde las distintas especialidades funcionales a ciertas dimensiones consideradas estratégicas. Por tanto la transversalidad implica una metodología para el abordaje de temas complejos de la realidad social que permita una adaptación de las organizaciones para afrontar mejor

---

<sup>12</sup> SERRA, Albert, “La gestión transversal. Expectativas y resultados”, Revista Clad 32, Venezuela, 2005, pág 25.

<sup>13</sup> BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard, “Gobiernos locales y redes participativas”, Ed. Ariel, Madrid, 2002, pág 24.

los retos de gestión en el marco de la existencia de técnicas, tecnologías y estructuras organizativas siempre limitadas ante la diversidad y la creciente complejidad social.<sup>14</sup>

Como se dijo al principio la transversalidad implica un trabajo coordinado entre distintos actores organizacionales y extra-organizacionales. Nos referimos a los agentes de las organizaciones públicas, a los profesionales externos y a la ciudadanía. Estos tres “planos”, como los define Camprubi i Vendrell, “*son los que realmente dan validez a la transversalidad*”<sup>15</sup>. Aquí encontramos el aporte fundamental de la transversalidad al proceso de desarrollo de modos de gestión de lo público centrados en la conformación de redes, y donde aparece fuertemente el elemento participativo.

Al respecto presentamos una distinción en torno a la idea de transversalidad. La misma es más analítica y reflexiva que pragmática, pero nos permite establecer lo fundamental de por qué el gobierno local es visualizado como un actor-espacio en el cual la consideración de la transversalidad es pertinente.

Hasta el momento se caracterizó a la transversalidad como metodología organizacional para el abordaje integral de la realidad. Es así que concibo a ésta metodología como “**gestión transversal**”, como un elemento generador de capacidades político-administrativas para la interpretación, la definición y la actuación sobre la complejidad social. Vendría a ser como la mirada más práctica, más funcional de la transversalidad, que implica el desarrollo de las

---

<sup>14</sup> SERRA, Albert, “La gestión transversal. Expectativas y resultados”, Revista Clad 32, Venezuela, 2005, pág 28.

<sup>15</sup> CAMPRUBI I VENDRELL, Margarida, “Después de Newton. O cómo hacer realidad la transformación de la administración pública”, Ed. del Serbal, Barcelona, 2002, pág 71.

actividades necesarias para efectivamente llevar adelante una nueva forma de gestionar lo público, corrida de los fundamentos verticalistas.

Entiendo así la gestión transversal centrada básicamente sobre lo que hace a la actuación, a las prácticas de los gobiernos locales en tanto organizaciones, como entidades administrativas que deciden de qué modo diseñan sus competencias de actuación y cómo encararlas. Tiene que ver con el modo en que organizan y desempeñan sus funciones. La particularidad de la transversalidad viene dada básicamente por la definición de la línea estratégica como base para desarrollar una gestión transversal que impacta directamente sobre los procesos de trabajo de la organización municipal, e indirectamente sobre la estructura formal. Así la gestión transversal exige el esfuerzo de una coordinación horizontal que permita ir integrando la visión de la línea estratégica a las especificidades de las áreas especializadas. Se advierte que la gestión transversal no opera directamente sobre el desempeño de las funciones de cada área o departamento, ya que no es su objetivo inmiscuirse en la gestión directa de los mismos, sino aportar elementos de análisis, diagnóstico y evaluación a cada uno de ellos, que les permita incorporar en sus marcos de acción la dimensión transversal. Coordinación horizontal y alta circulación de información caracterizan a la gestión transversal.

Considerando el relacionamiento, que la gestión transversal propone, de la organización con expertos externos y con la ciudadanía, vemos que esto también se traduce en aspectos de mejora en las capacidades y conocimientos del gobierno local como organización. El intercambio con entidades y personas que conocen el tema en profundidad, que han hecho del mismo un objeto de investigación o un segmento de la realidad sobre el cual concentran sus

actividades cotidianas, conlleva a generar alzas en el manejo que los miembros del municipio puedan llegar a desarrollar del tema en cuestión; amplía sus posibilidades de análisis y de aproximación desde diferentes especialidades o ámbitos de atención. Por otro lado obtener una imagen viva de las consideraciones que los ciudadanos tienen de la misma cuestión, las que implican demandas, expectativas, conocimientos fruto de la experiencia, le permite a la organización elaborar mapas de relevancia en el tratamiento del tema, totalmente significativos para el momento de diseñar las políticas y de implementarlas. En definitiva conocer lo que la sociedad espera de las políticas públicas es un elemento clave para la eficacia de las mismas. Así lo sugieren Tecco y López al expresar que *“a los fines de diseñar políticas, las representaciones que los ciudadanos tienen de la realidad son tan (o más) importantes que los datos objetivos de esa propia realidad...”*<sup>16</sup>

La otra mirada que propongo sobre la idea de transversalidad es la de **“cultura de la transversalidad”**. El punto fuerte de distinción está puesto en cuál es el actor que se identifica como protagonista o cuál es el grado de inclusión de actores que se ven impactados con la idea de transversalidad. En la mirada anterior –de la *gestión* transversal- el foco estaba puesto en el gobierno local como organización y los principales sujetos incluidos eran los miembros políticos y administrativos del mismo. En la presente el impacto se socializa y pasa a verse a la comunidad como el sujeto portador, generador, y actuante de la cultura de la transversalidad.

---

<sup>16</sup> TECCO, Claudio A.; LÓPEZ, Silvana R., “La nueva institucionalidad de los gobiernos locales: capacidades a desarrollar frente a nuevos escenarios”, en De Dios Pineda, J. y Grandinetti, R., “La Gestión Pública en Gobiernos Locales. Experiencias Latinoamericanas”. Ed. Lugares, México, 2004, pág 175.

¿Qué se quiere transmitir con esto?, que la transversalidad desde esta mirada permite modificar los patrones de representación de la realidad y de actuación vigentes, y contiene elementos que permiten generar participación ciudadana, corresponsabilidad y sentido de pertenencia y comunidad. Podría decirse que la cultura de la transversalidad consiste en una cultura política específica extensiva a la sociedad como tal, y que por lo tanto abarca y acuna también los modos de actuar del gobierno.

Como se dijo la distinción es analítica, pero nos sitúa en la perspectiva de ver cómo el gobierno local es un actor que puede atender, con todas las dificultades que entraña, la tarea de liderar un proceso que desde la gestión permita culturizar la idea de transversalidad. Con esto no se pretende insinuar que el gobierno desde su nivel local debe “modelar” o “hacer” una cultura socio-política para sus comunidades. Ésta sería una concepción errónea y contradictoria con los planteos de democratización y construcción de lo público como creación comunal. En cambio lo que se sostiene es que atendiendo a las condiciones de atomización de la sociedad civil, de falta de dinamismo en lo que refiere al diseño en conjunto, y en general de altos niveles de no-participación, el gobierno local, como actor fundado sobre bases políticas, debe ser catalizador de procesos de cambio social.<sup>17</sup> Incluso asumiendo la postura de que el gobierno debe “dar el primer paso”, bajo la misma perspectiva se sostiene que los procesos sociales nunca son lineales, sino dinámicos y dialécticos; aunque en la sociedad civil se observan muchas fallas, es innegable que en la misma hay demandas de cuotas de poder y de decisión

---

<sup>17</sup> Op. Cit., págs. 178-179.

con ansias de ser ejercidas. En todo caso el gobierno local está llamado a ceder de esas cuotas, o más bien a liderar un juego en el que los pesos de los actores en la arena política puedan salir de los esquemas absolutos o suma cero y comiencen a moverse con lógicas de relativización.

### **b) Consideraciones operativas de la *gestión transversal***

Planteadas ambas miradas sobre la transversalidad y su repercusión sobre el gobierno local y la sociedad, pasemos a identificar qué elementos deben considerarse si lo que pretendemos es pluralizar la definición y la implementación de políticas públicas desde la *gestión transversal*.

Distinguir entre gestión transversal y cultura de la transversalidad tiene como objetivo reafirmar la consideración que Serra hiciera al enunciar que “*la gestión transversal no debería ser percibida como la panacea para hacer frente a todos los males organizativos, sino como un instrumento específico y limitado adecuado al tratamiento y la gestión de aspectos muy precisos de la gestión pública*”<sup>18</sup>. Esta es la idea primaria a la que debe atenerse un gobierno municipal al suscribir a la metodología de la gestión transversal. Básicamente se trata de entender que los dispositivos transversales de gestión son “(subsidiarios) *de la estructura organizativa básica y es una parte soft de la organización*”<sup>19</sup>. Crear estos dispositivos no va más allá de la asignación de un coordinador o responsable de dinamizar la transversalidad hacia adentro y fuera de la organización. Ésta persona no asume un cargo operativo, no asigna tareas al personal, no destina partidas presupuestarias. Este agente es un

---

<sup>18</sup> SERRA, Albert, “La gestión transversal. Expectativas y resultados”, Revista Clad 32, Venezuela, 2005, pág 23.

<sup>19</sup> Op. Cit., págs. 24-25.

facilitador de información y conocimiento para el análisis, los diagnósticos, la búsqueda de alternativas y de evaluación de los proyectos originados en las distintas áreas departamentales según la línea estratégica. En concreto, a partir de la integración de información y conocimiento facilitado por el responsable, se contribuye a que toda la organización aporte desde sus respectivas áreas de trabajo y capacidades a concretar líneas de acción que contemplen en todos los casos posibles la dimensión transversal.<sup>20</sup> En la figura del dinamizador se establece el nexo de articulación entre la organización y el medio externo: los expertos y los ciudadanos.

Respecto a la conexión con expertos externos es necesario que se implementen mecanismos de intercambio con otras organizaciones públicas especializadas, y con organizaciones de la sociedad civil o profesionales que estén relacionados con los distintos aspectos que implica una dimensión transversal. Un municipio por sí mismo, albergue los profesionales que albergue, nunca puede asumir que posee todo el conocimiento que se puede poseer respecto a determinado tema<sup>21</sup>. Siempre hay aspectos que se escapan y que otros sí han contemplado, estudiado, palpado, y que indefectiblemente pueden sumar perspectivas que enriquezcan el abordaje de los problemas. Al respecto debe señalarse que los profesionales o expertos no por serlo tienen la visión acabada de las cosas y que éstas “son” como ellos lo digan. La adaptación al contexto es siempre un elemento a tener en cuenta. La extrapolación de conocimiento generado a raíz de experiencias externas, o desde registros cognitivos específicos y diferentes a la realidad local, puede

---

<sup>20</sup> Op. Cit., págs. 33-34-35.

<sup>21</sup> NAVARRO GÓMEZ, Carmen, “Gobernanza en el ámbito local”, digital, 2002. disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf>

generar grandes contrariedades. Es importante que de ser posible, al consultar fuentes especializadas externas no se obvие la confrontación o complementación de sus aportes con los de la ciudadanía. Incluso generar espacios de discusión y trabajo entre los expertos profesionales y la gente, es una experiencia que puede aportar mucho valor a los procesos de identificación de problemáticas, diseño de soluciones posibles y puesta en marcha de proyectos.

En consecuencia otro elemento clave que hay que definir para ejercitar la gestión transversal es justamente el de la participación ciudadana. En qué momento y bajo qué circunstancias se estima la ciudadanía debe expresar sus pareceres. Ésta participación, ¿implica solo opinar?, ¿conlleva decisión o acarrea el compromiso por un respaldo activo en la implementación de las políticas a desarrollar?. Si la ciudadanía no dice nada sobre los temas a tratar no hay transversalidad. La participación vinculada al proceso decisorio aparece como condición ineludible. No sólo por el aporte democrático que produce, sino porque la eficacia de las políticas también deberá medirse según las expectativas de los ciudadanos. La mera consulta no parece ser suficientemente inclusiva como para ser el piso de participación que exige la transversalidad. *“Al analizar la participación, se suele establecer una escala que indica la intensidad de dicha participación: información, consulta, codesición y cogestión. (...), sólo consideraríamos que estamos ante un esquema de gobernanza si la participación de los ciudadanos se situara en alguno de los dos últimos grados”<sup>22</sup>*. La discusión efectiva en espacios adecuados a tal efecto, en los que los ciudadanos sean convocados a debatir

---

<sup>22</sup> Op. Cit.

temas concretos y relevantes para la definición de las políticas, es el nivel mínimo de involucramiento que debe permitírsele y exigírsele a la población.

Estos espacios deben ser debidamente diseñados. No todos los ciudadanos tienen las mismas posibilidades de entablar relaciones directas con los gobiernos, aún con los locales. Por ello no cabe dejar librada la efectiva participación a la iniciativa de las personas. Nuevamente Tecco y López nos aclaran la situación afirmando que “*(no) podemos incitar (a la participación) si los ciudadanos desconocen cuáles son los canales de participación y no se educa e informa para la participación*”<sup>23</sup>. El gobierno local desde una posición de inclusión tiene que establecer los mecanismos de acceso a los foros de debate y decisión. Los mismos deben ser lo más representativos posible respecto a los distintos grupos poblacionales que se vean afectados o interesados por la problemática a tratar en cada caso. Reuniones informativas, conformación de grupos de delegados vecinales, comisiones de representantes de asociaciones civiles y empresas, vecinos independientes. La ciudad alberga un sinnúmero de actores diferentes que pueden y quieren participar, a todos los cuales debe otorgarse debida consideración, y entre todos debe ir articulándose la discusión de los temas. Por supuesto con la capacidad de saber manejar momentos de tensión, siempre presentes, en ámbitos en los que la heterogeneidad implica fricciones, al menos mientras persistan lógicas recriminatorias o confrontativas, antes que negociadoras y de diálogo.

---

<sup>23</sup> TECCO, Claudio A.; LÓPEZ, Silvana R., “La nueva institucionalidad de los gobiernos locales: capacidades a desarrollar frente a nuevos escenarios”, en De Dios Pineda, J. y Grandinetti, R., “La Gestión Pública en Gobiernos Locales. Experiencias Latinoamericanas”. Ed. Lugares, México, 2004, pág 170-171.

Es necesario reconocer que la opción por el trabajo transversal requiere de un gran compromiso político para permitir que otros (aquellos que no han sido elegidos para desempeñar cargos públicos) intervengan en los procesos de decisión y efectivamente influyan sobre el modo de ver y hacer las cosas. El primer paso es aceptar la opción por la co-decisión. En los gobiernos locales esto es tan difícil como en cualquier espacio de poder. Lo importante es entender que la opción por procesos de co-decisión no necesariamente es una opción por la pérdida de poder, sino que puede fungir como un proceso de construcción colectiva, en la que los actores, reconociéndose diferentes, aporten desde donde son más fuertes para fortalecer al conjunto. Tarea nada fácil que no debe caer en idealizaciones. Se construye sobre la base de mucho esfuerzo en vías a generar confianza. Negociar implica ceder, pero con la contrapartida de ganar en algo. Ganar no es necesariamente “llevárselo todo”, sino alcanzar objetivos que a cada uno le aparecen como significativos y gratificantes, que depende justamente de las diferencias que caracterizan a los participantes.

Entonces, garantizar que las decisiones se van a tomar en conjunto es algo que el gobierno local no puede desatender si pretende hacer válida la transversalidad. Por ello deben dejarse bien en claro los límites que se pondrán a la participación<sup>24</sup>. Es innegable que habrá límites. No puede pretenderse que los gobiernos municipales hagan “Cabildo abierto” de buenas a primeras. Por tanto, no alimentar falsas expectativas en torno a la participación es responsabilidad del municipio. Recalcando que tampoco puede hablarse de transversalidad si no incumbe la co-decisión.

---

<sup>24</sup> CAMPRUBI I VENDRELL, Margarida, “Después de Newton. O cómo hacer realidad la transformación de la administración pública”, Ed. del Serbal, Barcelona, 2002, pág 104.

Lo mismo que al relacionarse el gobierno con la población, al desarrollar planes transversales la municipalidad como organización no puede descuidar su coherencia interna. En realidad la transversalidad busca contribuir a generar mayor coherencia al ser y hacer de la organización. Pero al igual que toda organización humana hay que saber mediar el conflicto. Los miembros de la administración municipal también tienen que sentirse y saberse debidamente incluidos en el proceso. Morigerar la verticalidad de las jerarquías y tender a la conformación de grupos de trabajo horizontales es imprescindible. Promover el apoyo de los miembros, sobre todo de aquellos que ocupan cargos de dirección estratégica, no es tarea que deba desatenderse. Pero los aportes de los núcleos operativos tampoco deben subestimarse, ya que en los mismos se acumulan los saberes de la experiencia del trabajo duro de la organización.

Uno de los principales objetivos que persigue la transversalidad es *“reforzar la coherencia de la actuación corporativa con respecto a la dimensión transversal incorporada”*<sup>25</sup>. Las actitudes básicas que deben promoverse entre los miembros de la organización son la buena recepción de los aportes o sugerencias que puedan provenir de los intercambios con los profesionales externos y con los ciudadanos<sup>26</sup>, y el hábito de contemplar como un elemento central de la implementación de las políticas la evaluación de lo actuado. La falta de evaluación es una deficiencia que afecta a la administración pública en general y que debe ser combatida<sup>27</sup>. En consideración al tema, es conveniente pensar de qué manera la evaluación conjunta entre los agentes municipales,

---

<sup>25</sup> SERRA, Albert, “La gestión transversal. Expectativas y resultados”, Revista Clad nº 32, Venezuela, 2005, pág 34-35.

<sup>26</sup> CAMPRUBI I VENDRELL, Margarida, “Después de Newton. O cómo hacer realidad la transformación de la administración pública”, Ed. del Serbal, Barcelona, 2002, pág 102.

<sup>27</sup> MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto, “Estado, Administración Pública y Sociedad. Un aporte para el análisis de la gestión pública. Recopilación de artículos-Universidad Politécnica de Valencia, 2004, pág 23.

agentes externos y los ciudadanos<sup>28</sup> puede ser un modo de promover la tendencia a la evaluación, que no sólo amplíe el valor participativo, sino que además ayude a la organización a contemplar desde el impacto que generan en la realidad las políticas que lleva a cabo, y más aún desde el impacto que producen en la población a la cuál se destinan.

En relación a esto se presenta la oportunidad de reflexionar sobre la co-ejecución<sup>29</sup> de los programas. Confiar en la sociedad civil para que se corresponsabilice de algunos aspectos de las políticas públicas y que la sociedad confíe en el estado para tenerlo de socio en actuaciones conjuntas. El tema no es sencillo, y sugiere contemplar las capacidades que tenga la sociedad civil para afrontar la corresponsabilidad ejecutora. Cabe traer a consideración el tema de los tiempos de maduración de los procesos. Si consideramos el desarrollo de primeras experiencias bajo la lógica de gestión transversal es dable pensar que al principio la comunidad no participe muy activamente en la ejecución de las políticas. Sin embargo es necesario darle espacio a esta posibilidad para fortalecer este proceso. En todo caso dependerá de si existen o no organizaciones de la sociedad civil con capacidades y/o recursos para enrolarse en procesos de ejecución. El escenario más peculiar es aquel en el que estas organizaciones poseen los recursos humanos, pero no económicos, a lo cual el gobierno aporta los fondos necesarios para el desarrollo de las tareas.

---

<sup>28</sup> CAMPRUBI I VENDRELL, Margarida, "Después de Newton. O cómo hacer realidad la transformación de la administración pública", Ed. del Serbal, Barcelona, 2002, pág 103.

<sup>29</sup> Op. Cit., pág 102.

Los empresarios también constituyen un sector de actores que no debe quedar relegado y que puede contribuir mucho en el desarrollo de la gestión transversal. Obtener el respaldo o mantener relaciones con este grupo social local en términos de cooperación es un elemento que también permite viabilizar la imagen del gobierno local como un actor que construye y dinamiza procesos de concertación comunitarios, dándole imagen frente a las demás instancias de gobierno, que en general tienen a relacionarse con los gobiernos locales según esquemas de subordinación, sobre todo en términos de financiamiento.

#### **4. Breve conclusión**

La gestión en red entraña complejidades; lograr una cultura de la transversalidad es un camino que conjuga la puesta en práctica de variados mecanismos de co-gestión. No se agota en la incorporación de técnicas de gestión o en la modificación de las estructuras organizativas, sino que implica un cambio profundo en la manera de pensar la gestión pública, la gestión de lo público.

Volviendo a la distinción gestión transversal/cultura de la transversalidad vemos que la gestión transversal es una metodología, que debidamente considerada y no proyectada al azar, abre senderos que permiten caminar entre el desarrollo de capacidades organizacionales de gestión relacional y mecanismos de participación vinculantes entre gobierno y sociedad civil, que contribuyen a viabilizar la cultura de la transversalidad.

Dadas las condiciones políticas actuales, el gobierno local aparece como un actor centralmente posibilitado para encaminarse por este sendero.

## **Bibliografía**

- BAILLERES HELGUERA, Enrique, “Las relaciones intergubernamentales en la implementación de la políticas públicas: hacia la modernización de la gestión pública”, en De Dios Pineda, J. y Grandinetti, R. (coordinadores), “La Gestión Pública en Gobiernos Locales. Experiencias Latinoamericanas”. Ed. Lugares, México, 2004.
- BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard, “Gobiernos locales y redes participativas”, Ed. Ariel, Madrid, 2002.
- CAMPRUBI I VENDRELL, Margarida, “Después de Newton. O cómo hacer realidad la transformación de la administración pública”, Ed. del Serbal, Barcelona, 2002.
- CUNILL GRAU, Nuria, “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en Breser Pereira, L.; Cunill Grau, N.; Garnier, L.; Oszlak, O. y Prezeworsky, A., “Política y Gestión Pública”. Ed. CLAD-FCE, Buenos Aires, 2004.
- DE DIOS PINEDA, Juan, “La importancia del estudio de las relaciones intergubernamentales”, en De Dios Pineda, J. y Grandinetti, R. (coordinadores), “La Gestión Pública en Gobiernos Locales. Experiencias Latinoamericanas”. Ed. Lugares, México, 2004.

- LERCHNER, Norbert; “Tres formas de coordinación social”, Revista CEPAL N° 61, 1997.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto, “Estado, Administración Pública y Sociedad. Un aporte para el análisis de la gestión pública”. Recopilación de artículos-Universidad Politécnica de Valencia, 2004.
- MAYNTZ, Renate, “Nuevos desafíos de la teoría de la governance”, digital, 2002. Disponible en <http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20governaci%F3n%20iigov%201998.pdf>
- NAVARRO GÓMEZ, Carmen, “Governanza en el ámbito local”, digital, 2002. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf>
- SERRA, Albert, “La gestión transversal. Expectativas y resultados”, Revista CLAD N° 32, Venezuela, 2005.
- TECCO, Claudio A.; LÓPEZ, Raquel S., “La nueva institucionalidad de los gobiernos locales: capacidades a desarrollar frente a nuevos escenarios”, en De Dios Pineda, J. y Grandinetti, R. (coordinadores), “La Gestión Pública en Gobiernos Locales. Experiencias Latinoamericanas”. Ed. Lugares, México, 2004.