

Gobiernos locales y redes participativas : retos e innovaciones

Ricard Gomà

Ismael Blanco

Institut de Govern i Polítiques Públiques (Universitat Autònoma de Barcelona)

Durante estos últimos años estamos asistiendo a cambios profundos y acelerados en el terreno de la política y de las políticas públicas locales. En el nuevo contexto global, los ámbitos locales salen fortalecidos como espacios de construcción de proyectos colectivos, de profundización de la ciudadanía y de satisfacción de necesidades. Los gobiernos locales incorporan a sus agendas cuestiones emergentes (sostenibilidad, cooperación al desarrollo, diversidad cultural, nuevos espacios educativos, nuevos yacimientos de empleo...). Por otra parte, las políticas locales ya no pueden tratar dichas cuestiones desde concepciones clásicas: la innovación democrática, la articulación de redes, la activación del capital social... ya no operan sólo como referentes normativos sino como valores practicables y hasta como requisitos para la resolución eficaz de problemas.

En este trabajo se pretende reflexionar sobre todo ello. En el primer bloque establecemos el marco conceptual de esta reflexión alrededor de tres grandes ideas: la crisis del gobierno tradicional y la emergencia de un nuevo modelo de *governance* reticular; el fortalecimiento y la politización del espacio local ; y la proyección del nuevo modelo de *governance* en red en el ámbito local. En el segundo bloque se analizan los elementos de avance e innovación y los límites y dificultades de las políticas participativas y de proximidad tomando como referente las experiencias en España. Finalmente, apuntamos los que consideramos son los grandes retos que el modelo emergente debe afrontar.

1. GOBIERNOS LOCALES Y REDES PARTICIPATIVAS

1.1 La crisis del gobierno tradicional: hacia un escenario de redes

El gobierno democrático tradicional se encuentra hoy con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico; y la legitimidad democrática de las instituciones públicas se va deteriorando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores que no pueden ser satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos. Las dificultades mayores del gobierno democrático tradicional se asientan a lo largo de cuatro ejes muy dinámicos (figura 1.1): a) las crecientes dificultades de conocimiento, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad postindustrial, y el alto grado de fragmentación cognitiva que ésta implica; b) la complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego, que no sólo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellas mismas cambiantes e inestables; c) el carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno, y d) la creciente interdependencia de problemas y de actores políticos, que cuestionan seriamente el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional.

Ante las dificultades del gobierno tradicional, las nuevas articulaciones de *governance* o gobierno en red implican: a) el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político; b) un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; c) una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y

la utilización de nuevos instrumentos. Todo ello, sin embargo, no genera soluciones automáticas a los problemas del gobierno tradicional. La *governance* tiene planteados retos cruciales. En términos de funcionalidad, es decir, de capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas. Y en términos de legitimidad, es decir, de profundización democrática en clave más ciudadana y participativa.

1.2 Redes y territorio: las políticas participativas de proximidad

La *governance* presenta también un potente polo de cambios en su dimensión territorial. El fortalecimiento local viene amparado por factores estructurales: el posfordismo, la fragmentación social, las nuevas relaciones de género, la revalorización de la comunidad como referente de identidad. En este contexto, las dimensiones emergentes de la política local pueden definirse a partir de dos ideas clave: la politización de los espacios locales y la configuración en red de estos espacios.

1.2.1 La politización de los espacios locales: nuevas agendas y nuevos roles estratégicos

Los espacios locales tienden a la politización, es decir, a la superación de los clásicos roles operativos del gobierno municipal, tanto en sus viejas versiones burocráticas como en sus versiones gerenciales recientes. El desbordamiento de las funciones tradicionales se proyecta en dos dimensiones: hacia la ampliación de las agendas locales y hacia el desarrollo en ellas de nuevos roles estratégicos y cualitativos.

Aunque de forma desigual, y junto a ciertas inercias de fondo que cuesta superar, en España, durante las dos últimas décadas, han cambiado muchas cosas en la esfera política local. Una de las tendencias más relevantes ha sido la progresiva expansión de las políticas públicas municipales. Hoy los gobiernos locales ya no son aquellas administraciones volcadas casi en exclusiva a un reducido núcleo de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, disciplina viaria y poco más). Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones siempre tomadas en niveles superiores de gobierno. Desde la década de los ochenta ha ido conformándose una agenda local, una oferta de políticas públicas, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar, o dicho de otra forma, una dimensión local en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatal de bienestar.

Para no llevarnos a engaño, cabe destacar de entrada que las agendas locales en España siguen hoy presionadas por dos tipos de limitaciones importantes. Por un lado, las redes escolares y sanitarias, la promoción de vivienda, la formación profesional y ocupacional, y los servicios sociales especializados no forman parte de la base competencial de los municipios. Por otro lado se dan importantes restricciones financieras. Los poderes locales gestionan hoy en España el 15% del gasto público, frente al 22% en los países federales de la UE.

Pero aún en el marco de tales limitaciones, las agendas locales desbordaron a menudo sus bases competenciales y ampliaron sus presupuestos. En el proceso de construcción del municipio de bienestar se dieron cita dos dinámicas paralelas. A) Una dinámica de ampliación, de extensión de la oferta de políticas públicas hacia terrenos anteriormente inéditos. Fueron ejemplos de ello las políticas municipales de empleo y promoción económica, o las nuevas políticas socioculturales (de apoyo al tejido asociativo, deportivas, de juventud). B) Una dinámica de profundización: la agenda urbanística incorporó iniciativas

de rehabilitación y de creación de espacio público de calidad en el tejido construido, más allá de habilitar procesos de expansión urbana; la agenda social incorporó una nueva red pública de servicios sociales de atención primaria, más allá de las funciones asistenciales clásicas; la agenda territorial extendió de forma sustancial las redes de transporte público... Todo ello fue conformando una oferta de políticas municipales estructurada en un triple ámbito: el espacio económico-laboral, con políticas de promoción del empleo y del tejido empresarial; el espacio del bienestar, con políticas en torno al eje sociosanitario (atención social primaria, salud pública) y al eje sociocultural (educación, cultura, juventud, deportes); el espacio urbanístico-territorial, con políticas infraestructurales, de movilidad, de equipamiento público y vivienda (Brugué, Gomà, 1998).

Más allá de todo lo anterior, los últimos años de la década de los noventa han significado otro salto cualitativo en el proceso de "empowerment" político local, desde la doble perspectiva de fortalecimiento de agendas y desarrollo de roles estratégicos. Destacan dos tendencias clave:

- La tendencia al dinamismo y la innovación. El ritmo de innovación de las agendas locales se ha acelerado en los últimos años. Por una parte, a los tres ámbitos antes considerados se ha unido un ámbito medioambiental emergente, hoy ya bastante consolidado en muchas ciudades de tamaño medio y grande. Por otra parte, las políticas de los años 80 y primera mitad de los 90 van dando paso a políticas de nuevo tipo, de segunda y tercera generación, directamente conectadas a temáticas emergentes, poco o nada presentes en la escala social de preocupaciones hace muy pocos años. El cuadro 3 presenta una síntesis de ello.
- La tendencia a la integración y la transversalidad. Por un lado, la definición sectorial de políticas y la gestión segmentada y especializada de servicios, empieza a coexistir de forma clara con procesos de formulación integral y gestión horizontal de políticas. En el ámbito de los servicios a las personas, por ejemplo, los planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, centros históricos etc.), temáticos (exclusión, inmigración, soledad etc.), de franja de edad (pequeña infancia, personas mayores etc.) o de colectivo de población (personas discapacitadas, familias monoparentales etc.) van ganando peso en relación a las clásicas rígidas departamentales y profesionalistas. Por otro lado, y quizás aún más relevante, surgen estrategias de lectura global de la ciudad desde prismas diversos; estrategias que dan lugar a procesos de actuación multidimensionales, pero enhebrados por un hilo conductor, por un eje que se proyecta sobre múltiples campos específicos de política pública local. Destacamos cuatro políticas transversales-estratégicas con algún tipo de presencia en la esfera local: los Pactos Territoriales por el Empleo, los Proyectos Educativos de Ciudad, los Planes Comunitarios, y las Agendas 21 Locales. En estos casos, la actividad laboral, la educación, el hábitat (binomio territorio-comunidad) y la sostenibilidad se convierten en perspectivas de acción transversal que, al menos en teoría, dotan de proyecto, de modelo, a la política de proximidad (Font, Subirats, 2000; Subirats, 2001) (tabla 1).

1.2.2 La governance de proximidad como espacio configurado en redes

El fortalecimiento de la dimensión política de los espacios locales no tiene lugar bajo las formas clásicas de instrumentar los procesos de gobierno. Al contrario, podemos distinguir una triple transición: a) De una imagen estrictamente física y jerarquizada del territorio, a una

nueva imagen del espacio-red, con elementos simultáneos de conectividad (virtual) y proximidad (material). b) De una concepción monopolista del gobierno de las ciudades a una concepción de *governance* de proximidad como gestión de redes horizontales. c) De una visión especializada del gobierno local a una visión de éste plenamente insertada en redes de *governance* multinivel.

A) Las redes participativas horizontales

Las ciudades postindustriales y con fuerte presencia de las tecnologías de la información son ciudades cada vez más complejas: se diversifican las estructuras sociales, laborales, familiares, demográficas y etniculturales; se diversifican, también, los valores, las pautas culturales, las identidades y las formas de acción colectiva. La complejidad urbana se proyecta hacia el proceso de elaboración de políticas locales y empieza a extenderse el modelo de la gobernación pluralista y reticular. Las redes horizontales de múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictuales o de consenso, y con distribuciones más o menos conflictuales o de consenso, y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social urbana, de *governance* de proximidad.

El concepto de la red se ha convertido en “*el nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad*” (Börtzel, 1998). Hablar de redes participativas, o en su lugar, hablar de *governance*, implica no sólo el reconocimiento de una pluralidad de actores sino la articulación de estos actores en marcos organizativos comunes desde los cuales intercambiar recursos, negociar prioridades y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos. Más en concreto, ¿qué define básicamente una red participativa de *governance*?. Destacamos tres rasgos:

-
- La no-existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista. En positivo: la estructura multinodal de la red y la determinación relacional de procesos y resultados.
 - La interdependencia. No se trata sólo de pluralismo, de más actores; se trata sobre todo de dependencias mutuas (heterarquías) entre estos actores en el momento de resolver problemas, perseguir objetivos y conseguir ciertos resultados.
 - Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización.
-

Más allá de estas características, las redes horizontales presentan muchas posibilidades de configuración interna, dependiendo de varios factores (Marsh, 1998). El gobierno en red -y mucho más en escalas de proximidad- tiende a ser dinámico, sin reproducir de forma mimética instrumentos o procesos. Sin embargo, haciendo un cierto ejercicio tipológico -que pueda contrastarse en los análisis empíricos- puede considerarse que las redes de *governance* local varían a partir de cuatro grandes dimensiones (tabla 2) : **a) su configuración básica**, es decir el número de actores presentes, la naturaleza de éstos y la intensidad de sus interacciones; **b) sus relaciones internas de poder**, observadas a partir de las asimetrías existentes y del tipo de recursos que manejan los actores para lograr incidencia; **c) la distribución más o menos contradictoria de valores e intereses en juego, así como la presencia de actitudes más o menos inclinadas a soluciones negociadas; y **d) las relaciones de la red con su entorno** más directo de**

problemáticas y actores. A partir de estas dimensiones, pueden apuntarse dos escenarios polarizados de gobierno local en red. Un primer escenario de redes poco complejas, con más simetrías y puntos de acuerdo interno, pero también más consolidadas y cerradas al exterior. Un segundo espacio de redes más heterogéneas, desiguales y conflictivas, pero también menos asentadas y más participativas. Estaríamos ante tipos-ideales, que no tendrán plasmación mimética en la práctica, pero quizás sí puedan servir para analizar tendencias en la conformación concreta de las redes horizontales.

“*Governance is about managing networks*”, afirma Rhodes (1997, p.52). De acuerdo, pero ese es el medio, no la finalidad. La finalidad es la regulación del conflicto social, son los procesos los que adoptan las nuevas formas reticulares. Cobra entonces sentido la pregunta ¿ cómo puede orientarse estratégicamente -con sentido de finalidad- una red de actores ?. No valen ni las jerarquías del gobierno clásico ni las interacciones de mercado. Los gobiernos locales deberían reforzar sus capacidades de conformación y liderazgo de redes. Y apostar por el fortalecimiento del resto de actores sociales, en un espacio público altamente participativo. Podemos distinguir dos dimensiones en la governance de redes horizontales:

- *La gestión de las interacciones internas*

Se trataría de incidir sobre una red de actores ya existente, bien para activar e intensificar interacciones, bien para generar intermediaciones tendentes a favorecer determinados objetivos. a) *Activar la red*: Estimular las interacciones necesarias para que la red se ponga en movimiento. Es importante poner de relieve las interdependencias y fortalecer las posiciones nodales clave para sacar adelante las políticas. b) *Fortalecer la densidad relacional*: Generar las condiciones minimizadoras de los riesgos de la interacción. Explorar la creación de escenarios de suma positiva y el diseño de instrumentos de regulación de conflictos que reduzcan las incertidumbres. c) *Promover la intermediación*. Fortalecer capacidades de encuentro de denominadores comunes que canalicen las diferencias hacia la acción: procesos de generación de confianza, de facilitación de diálogo y de construcción de espacios de consenso (Kickert, 1997).

- *La gestión de la estructura de la red*

En ocasiones, la estructura de la red existente puede generar un espacio poco adecuado para el impulso de ciertas perspectivas estratégicas.. Cabe entonces incidir en la alteración del propio espacio de governance. a) *Incidir sobre la configuración básica de la red*. Por la vía de dar entrada a nuevos actores haciendo la red más permeable y potencialmente más densa, plural y heterogénea. b) *Incidir sobre las distribuciones de poder*. Se trata de alterar los patrones de asimetría en la distribución de recursos, de tal forma que se eviten situaciones de *captura* de la red por parte de intereses muy fuertes pero no mayoritarios. c) *Incidir sobre los valores y las percepciones*. En este caso la estrategia pasa por producir marcos y universos de referencia. Por medio del discurso y la deliberación se crean “*policy core beliefs*” –o paradigmas de política- en línea con las finalidades estratégicas que puedan haberse planteado.

B) Las redes multinivel

La governance multinivel – desde la perspectiva de la proximidad – aparece como un sistema

en el que los gobiernos locales comparten con el resto de niveles, en lugar de monopolizar, definiciones de los problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias. Estaríamos pues ante un patrón de confluencias interdependientes. El fortalecimiento del polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar, de dotar de orientación estratégica, a estas convergencias entre niveles.

La inserción de unos gobiernos locales potentes en redes de gobierno multinivel refleja un nuevo escenario, más allá de cualquiera de las formas tradicionales de entender las relaciones integubernamentales (tabla 3). En la sociedad industrial, la distribución del trabajo político entre niveles territoriales adoptó dos posibles escenarios: el federalismo jerárquico con administraciones locales especializadas en roles operativos; o el modelo del estado dual, con gobiernos locales autónomos, pero al margen de los principales campos de política pública. En el nuevo contexto de federalismo en red, el gobierno de proximidad expande su agenda y despliega roles estratégicos. Y lo hace compartiendo áreas de actuación y proyectos de ciudad, sobre la base de múltiples interdependencias con el resto de niveles territoriales. Los modelos clásicos son susceptibles de regulación legal, de ordenar su funcionamiento de acuerdo a parámetros jurídicos –a menudo constitucionales- claros y racionales. La governance multinivel no puede ser regulada por la vía jurídica de forma estable y nítida. Su articulación es una cuestión de carácter político, será la deliberación abierta, la negociación y el aprendizaje lo que vaya conformando ciertas pautas, y, por tanto, consolidando redes local-global con capacidad de afrontar problemas colectivos y satisfacer necesidades y expectativas ciudadanas.

2. LAS PRÁCTICAS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA LOCAL

2.1 Modelos de planificación participativa

En la práctica, desde hace ya algunos años, un buen número de municipios están impulsando procesos innovadores de planificación participativa local, que intentan situarse en las coordenadas del gobierno en red, participativo y de proximidad. Destacamos nueve tipos de experiencias, por su grado de generalización y su relevancia temática. En tabla 4, las caracterizamos a partir de cinco variables básicas. a) el grado de profundización participativa, es decir, de pluralismo, apertura y extensión participativa de estas experiencias, una dimensión en la cual modelos como los presupuestos participativos, los planes comunitarios, las políticas locales de cooperación y las políticas de inmigración tienden a presentar elevados rendimientos frente a las dinámicas restrictivas y elitistas de muchos planes estratégicos; b) la transversalidad, tanto de contenidos como de la red de actores implicados, se manifiesta en un estado avanzado en los planes estratégicos, los presupuestos participativos, la planificación participativa de EIN, los planes comunitarios y las políticas de inmigración, frente a experiencias como los PEC o las A21-L, en las cuales los avances conceptuales tienen dificultades para traducirse al plano operativo; c) la innovación conceptual se muestra potente precisamente en modelos como los PEC y las A21-L y la hemos definido como media en la mayor parte del resto de modelos; d) el impulso a redes de capital social, en referencia a la capacidad que tengan esos procesos de generar dinámicas de confianza, acuerdo, intercambio, cooperación y participación de los actores, parece fuerte en experiencias como los presupuestos participativos, los planes comunitarios, las políticas locales de cooperación y las políticas de inmigración y se muestra débil en el caso de muchos planes estratégicos y en los Pactos Locales por el Empleo; e) finalmente, todas estas experiencias tendrían quizá poco sentido si no demostraran una capacidad de

transformación sustantiva de las condiciones de vida de la gente y sólo adquirieran sentido en el plano formal-procesual: en ese sentido, volvemos ha encontrarnos con casos muy diversos, desde experiencias que aún no han demostrado una capacidad efectiva de transformación sustantiva de los problemas que pretenden abordar, como los PEC, hasta algunas experiencias de planificación comunitaria, presupuestos participativos, políticas de cooperación al desarrollo o la planificación participativa de EIN con rendimientos más o menos claros en esa dimensión.

2.2 Algunas pautas de interpretación

Todas estas prácticas de planificación participativa local se ubican en un nuevo paradigma de regulación del conflicto social caracterizado por dos grandes elementos: a) la participación de actores diversos en el marco de redes más o menos estables y más o menos formalizadas de interacción, intercambio y conflicto; y b) la proximidad como espacio desde el cual desarrollar nuevas políticas adaptadas a la diversidad y nuevos estilos de gobierno basados en la gestión de redes participativas.

Pero como en todo proceso de cambio histórico de paradigma, lo viejo (el gobierno tradicional) y lo nuevo (la *governance* participativa y de proximidad) coexisten, se solapan, algunas veces se complementan, otras muchas entran en tensión. Nada es nítido, ni se producen sustituciones de lo tradicional por lo emergente de la noche al día, y sin costes de aprendizaje colectivo. Las nuevas lógicas participativas coexisten con las lógicas representativas en un marco de tensiones y complementariedades nada estático; las dinámicas de gobierno multinivel cohabitan con las dinámicas tradicionales de competencia, conflicto y aislamiento entre los distintos niveles de gobierno; las dinámicas de transversalidad chocan pero conviven con las culturas organizativas burocráticas, basadas en la fragmentación vertical y horizontal de responsabilidades. Es por eso que estamos convencidos que la *governance* participativa y de proximidad sólo puede ir avanzando en la medida que avance también culturalmente su dimensión normativa, ética, y demuestre además de forma convincente sus niveles de rendimiento sustantivo. Pero sobre todo, esa transición sólo puede producirse en la medida que los distintos actores se muestren dispuestos y capacitados a adoptar los nuevos roles que este nuevo escenario exige. En fin, no estamos ante un cambio meramente organizativo, instrumental, formal; estamos ante un cambio de carácter ético y cultural. En un contexto de complejidad, sólo puede ser un cambio gradual a medio y largo plazo, pero para responder a los retos de funcionalidad y legitimidad planteados, esa transición no puede dejar de impulsarse, es decir, deben mantenerse vivas todas las energías sociales y políticas que apuestan por el cambio de modelo: por una política inclusiva (hecha por muchas personas y por muchos colectivos) deliberativa (por personas y colectivos que argumentan, reflexionan, deciden) y desde espacios de proximidad (donde la vida cotidiana, las agendas de lo micro, pasan a ser la viva expresión del modelo de sociedad que se quiere).

Veamos ahora qué elementos de *avance e innovación* y qué *dificultades* encontramos a partir de los casos estudiados. Veamos también que tipo de *posiciones* pueden adoptarse ante este juego de avances y límites, y apuntemos algunas *propuestas* desde *nuestra toma de posición*.

- **Elementos de avance e innovación**

Planes Estratégicos, presupuestos participativos, agendas 21 locales, planes comunitarios,

proyectos educativos de ciudad... todos ellos parten del reconocimiento de la complejidad y la incertidumbre como elementos intrínsecos a los procesos sociales y tratan de encontrar los mecanismos para lidiar de una forma más funcional y democrática con ellos. La estrategia de abordaje de ese nuevo escenario presenta cinco elementos clave de avance e innovación:

- La proximidad

Todos ellos parten de la valorización de la proximidad como espacio desde el cual dar respuesta a nuevos retos sustantivos y desarrollar nuevos enfoques participativos de gobierno. Parece confirmarse en este sentido la hipótesis del fortalecimiento del ámbito político local en el nuevo contexto de globalidad. Desde un punto de vista sustantivo, la proximidad emerge como un espacio desde el cual ofrecer respuestas más adecuadas a la diversidad, aprovechando a su vez los recursos endógenos del territorio. Ese nuevo enfoque se manifiesta tanto en la revalorización de la proximidad en áreas tradicionalmente centralizadas del bienestar –los Proyectos Educativos de Ciudad en el ámbito de la educación; los Pactos Locales por el Empleo en el ámbito de la ocupación– como en la extensión de un consenso político y social en torno a la relevancia de lo local como espacio principal de respuesta y de trabajo ante retos emergentes: las Agendas Locales 21 en el ámbito de la sostenibilidad, políticas locales de cooperación al desarrollo, políticas locales de inmigración

- La Participación

En todas las iniciativas, el monopolio institucional en la definición de problemas, en la toma de decisiones y en la gestión de programas queda superado en al menos una de estas dimensiones, con niveles de pluralismo y de profundidad participativa variables, aunque en ningún caso desdeñables. Además, los enfoques y las fórmulas concretas de articular la participación presentan grados de innovación relevantes: no se reproducen los esquemas tradicionales de participación asociativa estable vía consejo sectorial, sino que se van construyendo nuevos escenarios participativos de voluntad y alcance más amplio, flexible y pluralista. Junto con esos elementos de innovación, cabe destacar el liderazgo asociativo y comunitario global en al menos tres de los casos estudiados: el Plan Comunitario de la Trinitat Nova; las políticas locales de cooperación al desarrollo y el programa ICÀRIA (apoyo a la integración social de colectivos inmigrantes). Se confirma de este modo la idea expuesta en el primer capítulo, según la cual en un escenario de *governance*, y frente a las concepciones típicamente jerárquicas del gobierno tradicional, no sólo las políticas públicas pueden tomar un sentido *bottom-up* (de abajo arriba), sino que también el liderazgo y la gestión de las redes participativas implicadas en esas políticas puede ser de carácter no institucional. Hay que destacar finalmente las razonables expectativas de profundización participativa que albergan las aún incipientes experiencias de presupuestos participativos en Córdoba y Rubí, procesos de participación que afectaran un instrumento central de gobierno: los presupuestos públicos. Con este tipo de experiencias, la innovación democrática pretende realizar un salto de calidad y ubicarse en el centro mismo de las decisiones tradicionalmente monopolizadas por los ejecutivos.

- Dimensión política-estratégica

Otro principio del gobierno tradicional se derrumba a la luz de las experiencias: el carácter meramente administrativo-ejecutor de las instituciones locales. Todas y cada una de las

experiencias incorporan una dimensión de proyecto político: de proyecto colectivo que, partiendo de realidades locales y comunitarias específicas, pretende la mejora o transformación de esas realidades. Eso sí, en un contexto de complejidades e incertidumbres, la politización local no puede expresarse ya bajo las viejas ilusiones de la planificación racional. Se expresa, por el contrario, en fórmulas mucho más abiertas y flexibles, aunque no por eso menos rigurosas y sólidas desde el punto de vista metodológico.

- *Transversalidad horizontal y multinivel*

La conquista de la transversalidad y de la confluencia negociada, en términos políticos, de múltiples niveles de gobierno es sin duda una batalla cultural de gran calado. Las buenas voluntades de grupos impulsores y los cambios organizativos ayudan y mucho, aunque no son palancas suficientes ni definitivas. Veamos ahora, a la luz de las experiencias, la botella medio llena.

En el terreno conceptual, los avances son relevantes. Los PEC operan como factores estratégicos en la redefinición de la educación más allá de la enseñanza; las AL-21 y la PEIN ayudan a consolidar la idea de la sostenibilidad más allá ambientalismo estricto; experiencias como el Programa ICÀRIA apoyan la creación de marcos cognitivos mucho más amplios en torno a la inmigración; los PLE, resitúan la ocupación en el centro de un entramado más amplio de relaciones sociales de bienestar... Quizás en el terreno más operativo las dificultades de la transversalidad son aún importantes, pero los logros conceptuales y de diseño de políticas deben valorarse de forma positiva, y defenderse ante posibles intentos de repliegue.

- *Rendimientos*

Sin lanzar ninguna campana al vuelo, los resultados de la *governance* participativa y de proximidad hacen albergar buenas esperanzas. Tanto en el terreno sustantivo: la transición hacia la sostenibilidad de Barcelona, de la Trinitat Nova o de los Valles Occidentales del Pirineo Aragonés presentan hoy ya resultados concretos de la mano de sus procesos de planificación participativa; la mejora de los índices de desarrollo humano de muchas comunidades latinoamericanas se explican ya hoy a partir del compromiso de las redes locales y de los municipios con la cooperación internacional... Como en el terreno de la pedagogía democrática, de la construcción de ciudadanía: la puesta en común de personas, colectivos, ideas, recursos, percepciones y conocimientos aparece como un factor clave de cambio hacia nuevas culturas políticas, organizativas y ciudadanas. Aún sin datos concretos ni evaluaciones específicas, pero todo parece apuntar que la *governance* participativa y de proximidad configura espacios / escenarios creadores de compromisos personales y colectivos en el espacio público, creadores por tanto de redes de capital social.

• *Elementos de dificultad y límites
(pero también oportunidades de superación)*

Junto con los elementos de avance e innovación, las experiencias aquí analizadas nos ilustran también nuevos elementos de dificultad, límites y, con todo ello, oportunidades de superación y de mejora de la *governance* participativa y de proximidad. Creemos poder sintetizar de una forma suficientemente exhaustiva esos elementos en los siguientes puntos:

- *Estandarización metodológica y nuevas simplicidades*

La *governance* participativa y de proximidad ha encontrado su máxima expresión procesos de planificación participativa basados en metodologías altamente estandarizadas, provocando en muchos casos problemas de encaje con las realidades políticas y sociales locales y, de ese modo, nuevos elementos de rigidez. Esas metodologías, por otra parte, han tendido a concentrar sus esfuerzos en la elaboración de unos planes-documento que, creemos, en muchos casos reflejan la ilusión que el conflicto y la incertidumbre han desaparecido con su aprobación. Si a través del paradigma de la *governance* participativa y de proximidad pretendíamos abordar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto de una forma más plural, flexible y abierta, algunas de las experiencias analizadas en este libro parecen residir más bien en nuevos esquemas de la simplicidad, esquemas que poseen una dimensión metodológica y que se basan conceptualmente en la pretensión de eliminar la complejidad con la aprobación solemne de planes-documento.

- *Participación reducida y poco pluralista*

Puede darse un posible escenario de *governance elitista*, caracterizado por la participación de pocos actores y poco plurales desde el punto de vista de sus valores e intereses. Pues bien, algunas de las experiencias aquí analizadas (por ejemplo, un número significativo de PLE), parecen encajar mucho más en ese escenario que no en un paradigma de radicalidad y pluralismo democrático. La marginación de las entidades ciudadanas y, sobretudo, de la ciudadanía no organizada a favor de otros actores de elite (entidades financieras, empresas privadas, elites políticas y civiles) parece ser un riesgo permanente dentro del nuevo paradigma de la red. Corremos el riesgo así de ubicarnos en un escenario renovado de concertación entre elites políticas y sociales, con rendimientos limitados en el plano de la funcionalidad y con un impacto neutro o negativo en el ámbito de la legitimidad democrática.

- *Transversalidad limitada y nuevas segmentaciones*

El análisis de las experiencias de *governance* participativa desarrolladas en ámbitos sectoriales específicos nos demuestra las dificultades para consolidar los enfoques transversales pretendidos en la teoría y trasladar así los avances conceptuales al plano operativo. Dificultades que tienen que ver con la escasa corresponsabilización transversal dentro de la estructura de gobierno para el impulso y la asunción de los resultados de esos procesos participativos y que se acaban reflejando en la adopción en la práctica de enfoques temáticos limitados. En último término, y como consecuencia de todo ello, se produce una escasa participación de actores que no se encuentren estrictamente vinculados a ese ámbito temático en cuestión, como demuestran varias experiencias de PEC o A21-L.

- *Neotecnocratismo y exceso de gerencialismo*

Retornando de nuevo al análisis de los PEL, hemos visto como algunas experiencias dentro del nuevo paradigma retornan a enfoques tecnocráticos y gerenciales en el marco, esta vez, de una cierta pluralidad participativa. El énfasis puesto en los PEL en la elaboración de diagnósticos que pretenden ser muy exhaustivos refleja una cierta obsesión por recuperar las certezas cognitivas en el nuevo escenario del cambio y la complejidad. Cuando eso se produce en detrimento del diálogo y la negociación alrededor de los objetivos y de las

prioridades, como ocurre en algunas experiencias aquí analizadas, nos estamos aproximando a un enfoque de corte neotecnocrático. Por otra parte, una parte significativa de los procesos participativos (algunos PEL, algunas A21-L), se desarrollan bajo un rígido control político y metodológico por parte de los gobiernos y descansan en un predominio significativo de los actores institucionales. El exceso de gerencialismo provoca resistencias y desconfianzas y, en último término, un alejamiento y una desimplicación de los actores sociales, muy especialmente, de aquellos que deberían aportar mayores elementos de pluralidad y radicalidad democrática a esos procesos.

- *Dificultades de traducción de acuerdos y objetivos en acciones y prácticas*

Las dificultades engendradas por la complejidad de valores e intereses pueden ponerse de manifiesto en el momento en que el gobierno local debe asumir las disposiciones de los agentes que han participado en el proceso. Gran parte de esos procesos confían en la resolución del conflicto a través de la aprobación de planes-documentos que supuestamente reflejan un nuevo estadio de consenso amplio entre los actores participantes. Pues bien, el énfasis puesto en la construcción del consenso se traduce normalmente en la adopción de resoluciones de carácter altamente genérico difícilmente traducibles a la práctica: los acuerdos tienden a establecerse sobre el mínimo común denominador entre actores con valores e intereses distintos, muchas veces contrapuestos, y cuanto mayor es la diversidad y el conflicto entre esos actores menor contenido sustantivo y práctico refleja ese mínimo común denominador. Si a ello le añadimos que esos acuerdos tienden a establecerse de forma independiente a la consideración sobre los recursos organizativos y presupuestarios necesarios para desarrollar las propuestas acordadas, esos acuerdos pierden capacidad de comprometer la acción de los organismos responsables en su aplicación. Finalmente, integralidad, redes multinivel, transversalidad, redes participativas... son elementos que parecen quedar en muchos casos constreñidos al momento de elaboración y aprobación de los planes. Después, en el momento de implementar los acuerdos adoptados, esos elementos tienden a diluirse en prácticas monopolistas, tecnocráticas y burocráticas tradicionales.

- *Falta de reconocimiento mutuo de legitimidades, y anclaje en roles tradicionales*

La persistencia de las relaciones conflictuales entre actores con valores, concepciones de fondo, dinámicas de trabajo e intereses distintos puede provocar problemas de coordinación y bloquear los procesos participativos. Algunos de los casos analizados en nuestro libro, por ejemplo el programa ICÀRIA, refleja la posibilidad que el proceso participativo no permita superar ese estadio conflictual: ese fenómeno tenderá a producirse en la medida que los actores no se reconozcan mutuamente su legitimidad y no acepten que las resoluciones acordadas tienen que resultar del proceso deliberativo y negociador, y en ningún caso de la imposición absoluta de unos sobre los otros. Los anclajes en los roles tradicionales contribuyen también en muchos casos al bloqueo de esos procesos. Como advertíamos en el apartado anterior, el cambio de paradigma no puede producirse de la noche al día y sin que se produzcan fuertes resistencias al cambio por parte de actores acostumbrados durante muchos años a hacer las cosas de un modo diferente, del modo tradicional.

- *Límites en las concepciones de fondo de la democracia participativa: peso de lo políticamente correcto y lo retórico-discursivo*

En los últimos años hemos experimentado una superinflación de referencias discursivas a la democracia participativa, desde ámbitos diversos (político, académico, social), configurándose así una nueva dimensión de lo políticamente correcto a la que todos parecen querer apuntarse. El discurso sobre la participación contiene un fuerte potencial propagandístico para aquellos con responsabilidades de gobierno, cuyas motivaciones para impulsar procesos participativos frecuentemente residen más en la voluntad de lograr una imagen más simpática y amable ante la ciudadanía que en la voluntad real de transformar los modos de gobierno. Como es previsible, lo políticamente correcto y lo retórico-discursivo contienen un cierto componente de superficialidad, de ingenuidad y de escasa voluntad de problematización de los presupuestos que se sostienen, y dibujan un escenario en donde el discurso y la práctica se encuentran excesivamente alejados.

3. POSICIONES ANTE EL NUEVO ESCENARIO

Como hemos visto, el escenario de las redes participativas, en tanto que configuración emergente del gobierno local, presenta avances y dificultades, aspectos positivos y límites y muchos matices de muy diverso tipo. Ante el nuevo escenario, como no podía ser de otro modo, surgen posiciones diferentes y hasta contradictorias en las formas de contemplarlo, evaluarlo y proyectarlo hacia el futuro. Nos atrevemos a destacar cuatro posibles posiciones / visiones de la *governance* participativa y de proximidad

- La posición *Inmovilista*: entroncaría con la tesis de la perversidad, que Hirschman utiliza para definir las retóricas de la intransigencia. Podríamos expresarla de este modo: lo nuevo produce efectos perversos y las mudanzas, de modo imprevisto, terminan provocando los efectos exactamente contrarios a los objetivos pretendidos. En este caso, la *governance* participativa y de proximidad sólo podría generar nuevos problemas de funcionalidad, agravando la ingobernabilidad democrática y provocando nuevos problemas de pluralismo, responsabilidad y “*accountability*” democrática. La tesis de la perversidad, en definitiva, conlleva una posición de atrincheramiento tras *el orden* de lo viejo: tras las ilusorias simplicidades, las divisorias, rigideces y segmentaciones de la democracia representativa de la sociedad industrial.
- La posición *Pesimista*: entroncaría con la tesis de la futilidad de Hirschman, y sostiene, básicamente, que lo nuevo no comporta ningún tipo de cambio sustancial, representa, en realidad, más de lo mismo, aunque bajo otras formas. Es decir, bajos los cambios aparentes hay graves continuidades de fondo: las concepciones del gobierno y de la democracia hasta ahora predominantes lo continúan siendo; el margen de maniobra para la profundización participativa, por medio de las iniciativas analizadas, no deja de ser escaso; y las elites políticas sólo utilizan estos espacios para reforzarse en su posición de poder y continuar haciendo las cosas del mismo modo.
- La posición *Esperanzada*: reconoce el cambio de modelo, y valora de forma muy positiva y poco crítica lo que se está haciendo. Configura, en cierto modo, el espacio de lo retórico-discursivo y de lo políticamente correcto al cual hacíamos referencia más arriba. Esa posición nos diría poco más que políticos, técnicos y ciudadanos están en el buen camino, que para la consecución definitiva del nuevo modelo son necesarios cambios culturales, y que esos cambios se irán produciendo de forma más o menos espontánea en el medio y el largo plazo. En definitiva, la posición esperanzada nos dice que todo es cuestión de tiempo: se hace necesario aguardar, persistir y todo irá saliendo mejor.

- La posición Optimista-Crítica: reconoce el cambio de modelo y valora los avances que supone. No lo considera fútil, pero tampoco carente de problemas. Y los problemas se deben definir y encarar. No para concluir que esto no funciona o que funciona al servicio de los de siempre, sino para seguir apostando activamente por ensanchar las redes participativas de *governance*, y por fortalecer la política de proximidad.

4. PROPUESTAS DE PROFUNDIZACION PARTICIPATIVA Y DE PROXIMIDAD

Nuestra perspectiva pretende conjugar el rigor teórico y analítico, con la apuesta por la profundización de la *governance* en clave participativa y desde ámbitos de proximidad. Nuestra posición queda lejos del inmovilismo y del pesimismo: no nos sumamos, parafraseando de nuevo a Hirschman, a ninguna de las retóricas conservadoras. Creemos que el cambio de paradigma de gobierno está en marcha, y que debemos aceptar el reto de resituarnos intelectualmente en los escenarios emergentes. Escenarios que, además, presentan un potencial de cambio a mejor. Pero tampoco compartimos ninguna tesis autocomplaciente ni acrítica respecto a lo que se está haciendo. Nuestro optimismo ante la posibilidad de avanzar hacia democracias participativas locales va unido a nuestro compromiso intelectual con la crítica y con una forma dialéctica, nunca lineal, de entender los cambios. No queremos, por otro lado, que nuestros contrapuntos críticos nos conduzcan a ningún terreno de esterilidad, a ninguna estética del pesimismo.

Por todo ello, acabamos planteando algunas líneas de reflexión en clave propositiva. Reflexión que asume los problemas existentes, e intenta darles una formulación en positivo. No se trata de exponer ningún recetario, ni de repetir, punto por punto, las posibles pautas de superación de las dificultades antes consideradas. Tampoco nada exhaustivo; sencillamente, proponer -desde el tono que creemos caracteriza este libro- algunas ideas finales para seguir empujando a la *governance* de proximidad hacia escenarios de radicalidad y profundización democrática

A) Más allá de los actuales límites metodológicos

Durante los últimos años hemos visto ciertas combinaciones de instrumentos puntuales de innovación democrática y de procesos estandarizados de planificación participativa. Todo ello presenta avances respecto de la formulación monopolista y tecnocrática de políticas locales, aliñada con la guinda del consejo sectorial pertinente. Pero no es suficiente. Para afianzarse en términos éticos y de rendimiento, la *governance* participativa local debe dar otro salto cualitativo adelante:

Se trataría de dedicar menos tiempo y esfuerzo participativo a elaborar diagnósticos exhaustivos; a establecer estrategias altamente genéricas y abstractas; y a envolver todo ello en el ropaje de un plan-documento ordenado, que se aprobará con toda solemnidad. Y dedicar, en cambio, mucho más tiempo y esfuerzo a la articulación permanente de redes participativas, entendiendo que estas redes son parte intrínseca de los procesos de gobierno y que, por lo tanto, su existencia y operatividad está llamada a desbordar la aprobación de planes-documentos. En esta perspectiva, las Agendas Locales 21, los Planes Estratégicos, los Pactos Locales por el Empleo, los Proyectos Educativos de Ciudad, los Planes Comunitarios... deberían tender a convertirse en procesos abiertos, cambiantes, flexibles; en espacios permanentes de

negociación, de conformación de alianzas variables entre actores múltiples. No en documentos que reflejan un proceso participativo que fue y que, en el mejor de los casos, volverá a ser dentro de algunos años (cuando toque revisión del documento, del plan, del proyecto...)

B) Más allá de los actuales límites político-culturales

La expansión de las teorías de redes y de experiencias participativas han venido pocas veces acompañadas de reflexiones sobre la persistencia de desigualdades y contradicciones sociales. Digámoslo claro: el cambio de las jerarquías a las redes no suprime las asimetrías; la transición de espacios centralizados a espacios comunitarios no implica la desaparición ni de desigualdades ni de alternativas. El conflicto social no se ha esfumado con la crisis de la sociedad industrial: presenta nuevas configuraciones y debe gestionarse a partir de nuevos parámetros, pero es inherente a los procesos de *governance*. ¿Qué implica esta reflexión para la nueva política participativa y de proximidad?.

Se trata, por una parte, de superar la ilusión del “*todos para uno y uno para todos*”. La gestión de redes debe desarrollarse desde el reconocimiento de la complejidad conflictiva. Ciudadanos, y sobre todo técnicos y políticos, deberían interiorizar la cultura del conflicto como oportunidad de creatividad social. Y deberían encarar la gestión del conflicto desde la comunicación y el diálogo, pero asumiendo la persistencia de alternativas y disidencias como valores que enriquecen la nueva política. Se trata, por otra parte, de ser conscientes que la *governance* en redes definirá nuevas pautas de fractura. Habrá quien se inserte en las nuevas oportunidades de participación, y quien no disponga de recursos de inserción en las redes. En esta perspectiva, las Agendas Locales 21, los Planes Estratégicos, los Pactos Locales por el Empleo, los Proyectos Educativos de Ciudad, los Planes Comunitarios... no deberían ser sólo procesos para sumar acuerdos y consensos fáciles entre unos cuantos; sino espacios permeables e inclusivos, donde políticos, técnicos, ciudadanos y movimientos sociales sean capaces de reconocerse en la diferencia, de compartir poder político real desde la aceptación del conflicto y desde la incertidumbre en los resultados del proceso.

En definitiva, desde el reconocimiento y la valoración positiva de lo que se ha avanzado, finalizamos con la apuesta por nuevos escenarios de *governance* participativa y de proximidad, que vayan desbordando tanto los límites metodológicos como los límites político-culturales que hoy presentan las experiencias analizadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Batley R. Stoker, G (1991) *Local government in Europe: recent trends and change*. Macmillan, Londres
- Blanco, I. Gomà, R. (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel, Barcelona
- Borja J, Castells M (1998) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid.
- Börtzel, T. “Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks” en *Public Administration*, vol.76: 253-273
- Brugué, Q. Gomà, R. Subirats, J (2001) “El gobierno del territorio: del Estado a la Red”,

- en Brugué, Q. Et.al. *Redes, territorios y gobierno*, Diputación de Barcelona, Barcelona
- Brugué, Q., Gomà, R. (1998) *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Ariel, Barcelona
 - Eriksen E, Fossum, J (2000) *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* Routledge, Londres
 - Font, J (2000) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona
 - Font, N. Subirats, J. (2000) *Local y Sostenible*. Icaria, Barcelona
 - Goss, S (2001) *Making local governance work*. Macmillan, Londres
 - Hooghe, L. Marks, G. (2001) *Multilevel governance and European integration*. Rowman, Oxford
 - Ibarra, P. Gomà, R. Martí, S. (2002) *Creadores de democracia radical*. Icaria, Barcelona
 - Kickert, J.M. et al (1997) *Managing complex networks*. Sage, Londres
 - Kooiman, J (1993) *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage, Londres
 - Llamazares, I. Marks, G (1999) "Gobernación en múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea", en Llamazares, I Reinares, F Aspectos políticos y sociales de la integración europea. Tirant lo Blanch, València.
 - Marks, G et.al. (1996) *Governance in the European Union*. Sage, Londres
 - Marsh, D., Rhodes, R. (1992) *Policy Networks in British Government*. Clarendon Press, Oxford.
 - Marsh, D (1997) *Comparing policy networks*. Open University Press, Londres
 - Morata (2000) *Políticas Públicas en la Unión Europea*. Ariel, Barcelona
 - Olson (1991) "La lógica de la acción colectiva" en VVAA, *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Ariel, Barcelona.
 - Putnam, R.D. (1993) *Making democracy work*. Princeton University Press.
 - Rhodes, R. (1997) *Understanding governance*. Open University Press, Londres
 - Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe. Effective and democratic ?* OUP, Oxford
 - Subirats, J. (2001) *Educació i Govern Local*. CEAC, Barcelona

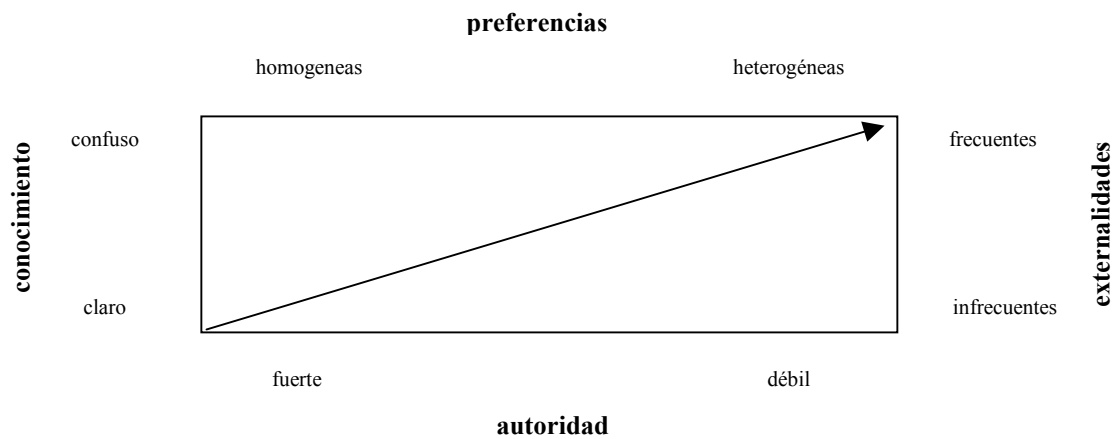
RESEÑA BIOGRÁFICA

Ricard Gomà i Carmona es profesor titular de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona y miembro del Equipo Coordinador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la UAB. Ha publicado varios libros sobre políticas públicas, gobiernos locales y movimientos sociales

Ismael Blanco i Fillola es investigador y miembro del Equipo Coordinador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la UAB. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. Realiza la tesis doctoral sobre procesos de planificación participativa en el ámbito local.

FIGURAS Y TABLAS

FIGURA 1 . Elementos de dificultad en el esquema del gobierno tradicional



Elaboración propia

TABLA 1. Innovación y transversalidad en las Agendas de Políticas Locales

	<i>POLÍTICAS ECONÓMICAS</i>	<i>POLÍTICAS SOCIALES</i>	<i>POLÍTICAS DE TERRITORIO</i>	<i>POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE</i>
<i>Políticas de PRIMERA GENERACIÓN</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo comunitario y formación - Apoyo a las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> - Atención social primaria - Promoción cultural - Deporte y tiempo libre 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulación urbanística de usos - Infraestructuras viarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios verdes - Control de la contaminación
<i>Políticas INNOVADORAS</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales de empleo e inserción laboral - Pactos Territoriales y nuevos yacimientos - Políticas innovación tecnológica 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas cooperación al desarrollo - Lucha contra exclusión - Planes de Igualdad de género - Servicios a las familias - Bancos de tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> - Regeneración de Centros Históricos - Planes Integrales de Barrios - Pactos de Movilidad - Vivienda diversificada y ecológica 	<ul style="list-style-type: none"> - Minimización / gestión sostenible de residuos - Nueva cultura del agua - Planes de energías renovables - Políticas contra la contaminación acústica
<i>ESTRATEGIAS TRANSVERSALES</i>	<ul style="list-style-type: none"> • PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO • PROYECTOS EDUCATIVOS DE CIUDAD • PLANES COMUNITARIOS • AGENDAS LOCALES 21 			

Elaboración propia

Tabla 2. Dimensiones de definición de una red de *governance*

Red de <i>governance</i> . Dimensiones de definición	Variables	(1)	(2)
CONFIGURACIÓN BÁSICA DE LA RED	1. Densidad	Baja (- actores)	Alta (+ actores)
	2. Complejidad	Homogénea	Heterogénea
	3. Intensidad relacional	Sistemática	Puntual
RELACIONES INTERNAS DE PODER	4. Capacidades de incidencia	Simétricas	Asimétricas
	5. Tipo de recursos predominantes	Materiales	Simbólicos
DISTRIBUCION DE INTERESES Y REGLAS DEL JUEGO	6. Posiciones iniciales	Acuerdo	Contradicción
	7. Estrategias internas	Negociación	Confrontación
RELACIONES CON EL ENTORNO DE LA RED	8. Tipo de respuesta predominante	Proactiva	Reactiva
	9. Permeabilidad	Baja	Alta
	10 Impacto mediático	Reducido	Elevado

Elaboración propia

TABLA 3. De los modelos clásicos a las redes de gobierno multinivel

	Relaciones Intergubernamentales Clásicas		Redes de <i>governance</i> Multinivel: local-global
	Federalismo Funcional	Federalismo Dual	Federalismo Reticular
Relaciones de poder Entre niveles de gobierno	Jerarquía	Autonomía	Interdependencia
Distribución de responsabilidades entre niveles	Especializadas	Segmentadas	Compartidas
Agendas Locales	Amplias	Selectivas	Amplias
Roles Locales	Operativos	Sustantivos	Estratégicos

Elaboración propia.

TABLA 4. Prácticas de planificación participativa local. Caracterización comparada

	Profundización Participativa	Transversalidad	Innovación Conceptual	Impulso a redes De capital social	Rendimientos Sustantivos
Planes Estratégicos (PEL)	Baja	Avanzada	Media	Débil	Medios
Presupuestos Participativos	Alta	Avanzada	Media	Fuerte	Altos
Agendas 21 Locales (A-21L)	Media / Alta	Limitada	Potente	Moderado	Medios
Planificación Participativa de EIN*	Media / Alta	Avanzada	Potente	Moderado	Altos
Planes Comunitarios (PC)	Alta	Avanzada	Potente	Fuerte	Altos
Proyectos Educativos de Ciudad (PEC)	Media	Limitada	Potente	Moderado	Bajos
Pactos Locales Por el Empleo (PLE)	Media / Baja	Limitada	Media	Débil	Medios
Políticas de Cooperación Al Desarrollo (PLCD)	Alta	Limitada	Media	Fuerte	Altos
Políticas de Inmigración (PI)	Alta	Avanzada	Media	Fuerte	Medios

*EIN: Espacios de interés natural

Elaboración propia