



Elements de debat territorial

Núm. 7 - novembre del 1999

Governar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes

**Equip d'Anàlisi Política
Universitat Autònoma de Barcelona**

**GOVERNAR EN UN
ENTORN COMPLEX:
RELACIONS, XARXES I
CONTRACTES**

**Equip d'Anàlisi Política
Universitat Autònoma de
Barcelona**

Novembre 1999

És un treball inclòs en el programa de la Unitat d'Anàlisi Territorial.

Responsable de la Sèrie	Alexandre Tarroja i Coscueta Cap de la Unitat
Seguiment	Laia Claverol i Torres Alexandre Tarroja i Coscueta
Producció i compaginació	Zoa Rius Marsé bibelot disseny
Impressió	Unitat d'Impressió i Reprografia

Servei de Cooperació Local
Rambla de Catalunya, núm. 126, 9a planta
08008 Barcelona
Telèfon: 93 402 22 16
e-mail: s.cooperaciol@diba.es

PRESENTACIÓ

Us presentem un nou document sobre governar en un entorn complex.

L'Administració Local ha d'ésser pionera en innovació gestora, si vol convertir-se en promotora de projectes col·lectius bàsics per al desenvolupament territorial sostenible i per l'augment de benestar comunitari.

Aquest text de l'Equip d'Anàlisi Política de la Universitat Autònoma de Barcelona ens pot ajudar a conceptualitzar certes realitats presents i futures, per a que el món local assoleixi la iniciativa que en aquesta etapa li correspon.

Juan Echániz Sans
Coordinador de l'Àrea de Cooperació

GOVERNAR EN UN ENTORN COMPLEX: RELACIONS, XARXES I CONTRACTES

Equip d'Anàlisi Política
Universitat Autònoma de Barcelona

Quim Brugué, Joan Subirats, Ricard Gomà,
Moisés Amorós, Aïda Díaz, Imma Quintana, Natàlia Rosetti

ÍNDEX

INTRODUCCIÓ	5
RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS	7
El model vigent de relacions intergovernamentals	7
1. Aproximació teòrica a les relacions intergovernamentals	7
2. Anàlisi des de la perspectiva de la pràctica de les relacions intergovernamentals	10
L'aplicació de les relacions intergovernamentals en un entorn de certesa - incertesa	12
Model de canvi: l'estratègia de la variabilitat	13
LES RELACIONS EN UN CONTEXT DE COOPERACIÓ :	
LA GESTIÓ DE XARXES	15
El concepte de xarxa	15
Diferències entre la gestió de xarxes i la nova gestió pública	16
L'aplicació del model de la gestió de xarxes	17
1. Com incidir sobre una xarxa	18
2. Com millorar l'estructura de la xarxa	19
3. Variables clau per l'èxit de les xarxes	19
LES RELACIONS EN UN CONTEXT DE COMPETÈNCIA:	
GESTIÓ PER CONTRACTES	21
La competència en el territori	22
Les inversions competitives	22
Noves formes de govern i noves polítiques locals	24
Els reptes de futur	25

INTRODUCCIÓ

Tradicionalment, els responsables institucionals han governat des de la legitimitat democràtica i han actuat des de la cúpula jeràrquica de l'administració. Com a conseqüència, han estat capaços de dirigir les seves intervencions –al menys teòricament- de forma directa i controlada.

Aquesta situació, però, només és viable en la mesura que es compleixin un seguit de condicions. En primer lloc, cal confiar en la distinció *wilsoniana* que suposa que el món de l'administració i el de la política són perfectament separables i que, per tant, l'administració esdevé un espai de neutralitat i tècnica. En segon lloc, cal confiar en l'estructuració racional i monolítica d'una administració d'arrel *weberiana* que, basant-se en els procediments i la jerarquia, garanteix una organització perfectament controlable, previsible i monopolista.

Aquestes condicions probablement mai han estat efectivament presents; però no ha estat fins recentment que no s'ha acceptat la seva defunció definitiva. Una defunció que s'ha vinculat als problemes de la racionalitat burocràtica, a la creixent acceptació dels vincles político-administratius i, sobretot, a la creixent **desintegració** de la fins aquell moment monolítica administració.

Aquesta desintegració ha desordenat les actuacions administratives: ja no s'executen des d'una única i formalitzada estructura, sinó des d'una gran diversitat d'institucions públiques, para - públiques i privades que comparteixen àmbits d'actuació, negocien prioritats, entren en conflictes d'interessos i, en definitiva, es complementen, s'ajuden i es molesten en el disseny i l'aplicació d'unes polítiques cada cop més complexes.

Aquesta nova complexitat ha portat, d'una banda, a la substitució de l'estructura monolítica de l'administració per una **estructura en forma de xarxa** i, d'altra banda, a l'articulació d'una forma de governar que no es fa des de la jerarquia sinó des de **la negociació** i el **diàleg inter - organitzatiu**.

Gestionar la xarxa i governar des de la complexitat són recursos teòrics, però amb forts referents pràctics.

En el cas que ara ens ocupa, les **polítiques de suport a la inversió local**, aquest és un tema capdal, doncs estem en un àmbit on participen múltiples administracions i on no existeix un model centralitzat de direcció i control. En conseqüència, **la complexitat de les polítiques de suport a la inversió local desperten un seguit d'interrogants:**

- com interrelacionen els diferents actors?
- com es pot garantir una certa coherència a partir d'actuacions fragmentades?
- com es pot dirigir el procés cap a determinats objectius i, també, com es fixen aquests objectius?
- quin actor és el central i, per tant, amb tot els límits que es vulgui, té certa capacitat de direcció?
- com s'avaluen els resultats finals i, sobretot, com s'assignen les responsabilitats?

No volem despertar falses expectatives i, per tant, cal reconèixer d'entrada que, ara per ara, aquestes preguntes no tenen una resposta convincent. Malgrat tot, podem apuntar algunes reflexions. Aquestes només són temptatives, però poden ajudar a orientar les experiències i a insinuar vies que la pràctica pot aprofitar. Les teories a les que ens estem referint s'han construït entorn als conceptes de **relacions intergovernamentals i gestió de xarxes**.

Les abordarem breument a través de **tres apartats**:

- En el primer tractarem el concepte genèric de les relacions intergovernamentals, i ho farem amb un doble objectiu: justificar la seva rellevància per entendre les capacitats de govern de les institucions actuals i anticipar algunes de les conseqüències (perver-ses?) que aquestes relacions intergovernamentals tenen per a les polítiques de suport a la inversió local.
- En segon lloc, presentarem algunes idees i conceptes vinculats a la gestió de xarxes. La intenció és mostrar una aproximació que pot ser útil per gestionar un context on les relacions intergovernamentals i interorganitzatives –com el que defineix les polítiques de suport a la inversió local- dominen qualsevol intent de formular o implementar un programa d'intervenció.
- Finalment, ens referirem a una forma particular de conduir les relacions entre les insti-tucions finançadores i les receptores de finançament. Ens hi referirem sota l'expressió gestió per contracte per tal de subratllar que es tracta d'unes relacions que es veuran estructurades a partir de processos de licitació competitiva.

RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS¹

És una proposició àmpliament acceptada **que els governs actuals actuen sota condicions de complexitat, incertesa i, fins i tot, confusió**. La fragmentació governamental en multitud de nivells i agències que interactuen constantment i desordenadament provoca una clara sensació de caos i desordre.

El model de relacions interorganitzatives no només condiciona les actuacions, sinó que conforma el context institucional de qualsevol intent per planificar i prendre decisions: la implementació requereix de diverses administracions, mentre que les decisions s'han d'adoptar a través del diàleg i la negociació. **Cap nivell de govern és autònom, tots són interdepenents.**

De fet, les normes de funcionament de cada nivell o agència governamental empitjoren la situació, ja que, en contrast amb la complexitat del sistema, insisteixen en treballar sota la lògica de la certesa burocràtica. **Només acceptant i entenent el marc de relacions on operen, els decisors públics podran fer front a la complexitat i la incertesa i, d'aquesta manera, aconseguir de forma adequada els seus objectius.**

Per fer-ho, cal donar resposta a algunes qüestions:

- Com funciona el sistema de relacions intergovernamentals?
- Com es pot planificar en un entorn tan complex?
- Per què és tan difícil aconseguir la cooperació interorganitzativa?

El model vigent de relacions intergovernamentals

Sense pretendre fer una anàlisi del model de relacions intergovernamentals en el nostre país, a continuació presentem una aproximació teòrica i posteriorment una aproximació pràctica que ens poden ajudar en treballs posteriors.

1. Aproximació teòrica a les relacions intergovernamentals

La teoria de les relacions intergovernamentals (RR.II) ha posat de manifest la fragmentació dels processos de govern entre diferents nivells territorials, així com la intensitat i naturalesa de les relacions que es desenvolupen entre ells. Al llarg dels últims deu o quinze anys, dues tendències simultànies han situat les RR.II en un lloc destacat de l'agenda de recerca. D'una banda, la tendència a l'enfortiment dels poders locals; d'altra banda, l'enfortiment de les capacitats de govern supranacional per mitjà de la Unió Europea.

Pel que fa als poders locals, els dos models europeus clàssics: l'administració local de benestar, pròpia dels països escandinaus i anglosaxons, amb elevades capacitats de gestió però poca dimensió política; i el govern local residual, propi dels països continentals i mediterranis, amb capacitat d'elaboració de polítiques però fortament mancat de recursos, tendeixen a confluïr en un escenari molt més rellevant, estratègic i potent des del

¹ Seguim d'apropr: Christensen, K.S. (1999) *Cities and Complexity*. Londres: Sage.

punt de vista local. D'una banda, els municipis nòrdics o britànics recuperen elements d'identitat comunitària, d'altra banda, els municipis del centre i sud d'Europa incrementen els seus pressupostos. El resultat és que els poders locals enforteixen les seves posicions polítiques i organitzatives, i passen a ser presents de forma rellevant a gairebé totes les xarxes intergovernamentals d'elaboració de polítiques.

	Capacitat de Gestió Alta	Capacitat de Gestió Baixa
Dimensió Política Forta	Model de GOVERN LOCAL DE BENESTAR	Model de Govern Local Residual
Dimensió Política Dèbil	Model d'Administració Local de Benestar	Model d'Administració Local Residual

Pel que fa a la Unió Europea, tant l'Acta Única, com els Tractats de Maastricht i Amsterdam amplien l'agenda de govern supranacional i atorguen a la Unió rols regulatius fonamentals. En conseqüència, el procés d'uropeització de polítiques es dispara. Tanmateix, l'estil d'aquesta europeització té poc a veure amb les clàssiques vies harmonitzadores; se situa molt més en la perspectiva de dotar a la UE de capacitats de disseny i regulació estratègica, i en conseqüència marcar un terreny de joc en el que la resta de nivells de govern i d'actors polítics puguin desplegar les seves pròpies capacitats. En definitiva, la integració europea lluny de recentralitzar, introdueix complexitat en el model de RR.II, i fins i tot habilita nous terrenys de joc on els poders locals poden desplegar noves estratègies de govern.

	Europeització Estratègica	Europeització Integral
Europeització Alta	ESCENARI DE GOVERN EURO-PEU MULTINIVELL	Escenari d'Harmonització
Europeització Baixa	Escenari de convergència d'objectius	Escenari d'adaptació reactiva

La teoria de les relacions intergovernamentals ens pot donar les claus interpretatives d'aquest nou escenari. Tradicionalment s'han distingit 3 grans models: el federalisme dual, el federalisme funcional i el federalisme complex². Les distincions entre cadascuna d'elles queden resumides en el següent quadre:

² Sanford, T. (1967) Storm over the States. Nova York: McGraw-Hill.

	Federalisme Dual	Federalisme Multicentre	Federalisme Funcional
Relacions de poder	Autonomia	Coordinació	Jerarquia
Responsabilitats	Separades	Compartides	Especialitzades

Si pensem en les **relacions que s'estableixen entre els governs municipals i les administracions responsables de les polítiques de suport a la inversió local**, podem anticipar algunes interpretacions. Aquestes no pretenen ser conclusives, però ens poden ajudar a pensar sobre el model de relacions intergovernamentals que s'estableix entre la Diputació de Barcelona i els diferents municipis de la província:

- Des del punt de vista de les **RELACIONS DE PODER** estariem en una situació intermèdia entre el "federalisme dual" (autonomia legal) i el "federalisme funcional" (jerarquia derivada de la dependència de recursos). En aquesta situació intermèdia no funciona ni l'autonomia ni la jerarquia i, per tant, **es genera un ampli espai per la complexitat i la incertesa**. Una situació **que només és possible abordar des d'una efectiva coordinació** que, com ja hem anticipat, és molt difícil d'aconseguir.
- Des del punt de vista de les **RESPONSABILITATS** la situació seria similar, ja que aquestes són al mateix temps **separades** (en l'exercici de l'autonomia municipal) i **especialitzades** (la Diputació com a dispensadora de determinades habilitats i recursos). El que costa és acceptar que les responsabilitats **són de fet compartides** i que, en conseqüència, s'imposen estratègies de cooperació.
- En definitiva, doncs, ens trobem en una **tensió entre el model dual i el funcional**. Una tensió que es deriva de l' estatus jurídic de cada administració que comprimeix l'espai per desenvolupar un **model de relacions multi - centre** que oferiria no només possibilitats per la coordinació, sinó que a més es correspondria amb major precisió a allò que succeeix en la realitat.

La idea de la interdependència que apareix en el "funcionalisme multi - centre" sembla ser la que millor reflecteix les relacions intergovernamentals. Això és així tant per que la proliferació d'unitats fa molt difícil la seva ordenació com per que cada unitat governamental està estretament vinculada amb les altres. Cada govern defineix l'entorn institucional dels altres i, per aquesta raó, han d'ajustar-se mútuament a través de fórmules d'intercanvi. **L'intercanvi i la interdependència, en definitiva, caracteritzen les relacions entre les diverses unitats de govern.**

Al mateix temps, aquest intercanvi es pot fomentar a través de la **col·laboració** o de la **competència**. En els propers apartats ens referirem a la **gestió de xarxes** per referir-nos als intercanvis amb col·laboració i a la **gestió de contractes** per referir-nos a aquells intercanvis on hi ha present la competència.

Abans, però, volem presentar un quadre on es distingeixen **4 formes de prendre decisions** en funció del **tipus d'intercanvi (més o menys intens)** que es produeix entre les diferents unitats governamentals. De menys a més intensitat en les relacions d'intercanvi intergovernamental trobem la "**votació aïllada**", la "**negociació**", la "**construcció de consens**" i la "**construcció social de la realitat**".

Observarem les diferències entre aquests models d'intercanvi a partir de diverses **variables: el tractament del conflicte, els impactes de futur, les regles del joc, les condicions en les que es troben els diferents actors participant en el joc de relacions i els beneficis i perills potencials de cada situació.**

	Votació aïllada	Negociació	Construcció de consens	Construcció social de la realitat
Tractament del conflicte	S'emfasitza el conflicte: hi ha guanyadors i perdedors	Es creen possibilitats per a transformar el conflicte en situacions guanyadores per tots	Es submergeix el conflicte	S'elimina el conflicte
Impactes de futur	Cap	Obligacions per les parts	Compromisos per les parts	Apareixen grups de referència permanents
Regles	Procedimentals, per guanyar legitimitat	Variables, però sempre definides ex ante	Flexible	Tàcites
Condicions dels actors	Molts i d'estatus diversos	Variables, però sempre definides ex ante	Pocs, confiança notable i status semblant	Pocs i identificats
Beneficis	Idees en competència	Acomodació de diferències	Objectius comuns	Acords de fons
Perills	Polarització	Enfrontament	Supressió dels temes reals	Oblit de les alternatives

Si utilitzem aquest quadre per a interpretar les relacions que es produeixen en relació a les **polítiques de suport a la inversió local**, podem anticipar algunes **hipòtesis de treball**:

Hipòtesis 1. Marc d'interrelació.

Pel que fa a aquelles variables que defineixen el marc de la interrelació –les regles i les condicions dels grups decisors- podríem considerar que ens trobem en **un escenari entre la "votació aïllada" i la "negociació"**; ja que, per una banda, les regles són variables però definides amb claredat i de manera anticipada. I, per altra banda, els actors són múltiples, amb nivells baixos de confiança i amb estatus desiguals.

Hipòtesis 2. Beneficis i riscos.

En aquesta situació, el quadre anticipa **beneficis** i perills que podríem constatar en la realitat. Respecte els primers, cal reconèixer que el model de **relacions fomenta la competència entre idees** i l'acomodació de diferències. Tanmateix, els **perills** de **polarització i enfrontament** estan latents a través dels propis beneficis del model.

En canvi, aquest model **no podria aconseguir ni la definició d'objectius comuns ni l'assoliment d'acords de fons**. En unes polítiques com les de suport a la inversió, on la planificació és un element capdal, aquestes dificultats poden frustrar el seu desenvolupament efectiu.

Per altra banda, la **dificultat d'establir compromisos i relacions més o menys estables** també aniria en detriment de les tasques de construcció de consens i de realitats socials. De nou, les tasques de planificació i disseny de polítiques se'n veurien negativament afectades.

Finalment, **el conflicte intergovernamental ni es submergeix ni s'elimina**. En el millor del casos es transforma per generar situacions guanyadores, mentre que en el pitjor s'accentua en la lluita entre guanyadors i perdedors. Es perd, per tant, la possibilitat de construir situacions de suma positiva, l'única forma de garantir intercanvis positius i de fomentar la participació en el sistema de relacions intergovernamentals.

2. Anàlisi des de la perspectiva de la pràctica de les relacions intergovernamentals

Traslladant-nos de la teoria a la pràctica, podem anticipar algunes de les característiques de les relacions que s'estableixen entre els governs municipals i els governs d'àrea (supra-locales)³.

Com a punt de partida podem afirmar que els governs locals, en l'exercici dels seus interessos, tendeixen a tractar als governs d'àrea a través de les unitats sectorials especialitzades en cadascun dels programes de col·laboració: experts en cada tema que intenten aconseguir una posició de negociació forta. **En la mesura que els intercanvis segueixen una lògica sectorial, la coordinació esdevé més difícil.**

En paral·lel, donat que les demandes són sectorials, els governs d'àrea tendeixen a respondre a partir de la delegació d'activitats a unitats internes especialitzades també sectorialment. El resultat, com abans, és **la poca capacitat per articular visions coherents i integrades**. En paraules de la ja citada Christensen:

"Els governs d'àrea tendeixen a respondre a les demandes sectorials més des de la perspectiva de sector i menys des de la perspectiva d'àrea. D'aquesta forma, les demandes sectorials no només afecten a l'àrea segmentadament, sinó que també són tractades de forma segmentada"

³ A efectes d'aquesta exposició considerem que la Diputació pot ser considerada com un govern d'àrea.

Així doncs, **la qüestió central continua essent si els governs d'àrea poden o no representar determinats interessos territorials de forma específica i diferent de la dels governs locals.** De fet sembla que no poden, ja que els governs d'àrea –fins i tot en aquells territoris més homogenis- tenen i representen múltiples interessos. Intentar representar tots aquests interessos com si conformessin un espai territorial coherent i uniforme és impossible, ja que :

- **Els governs d'àrea són incapaços de representar uns interessos territorialment distingibles no només per que no puguin perseguir-los sinó, sobretot, per que aquests interessos són múltiples i difusos.** Aquests interessos, per tant, no poden fixar-se des d'una perspectiva de llarg termini. Fins i tot en territoris homogenis, és poc probable la existència de consensos permanents sobre les línies polítiques a seguir.
- A més, **la diversitat d'interessos no permet una ordenació de prioritats.** A cada àrea hi ha no només diferents interessos, sinó també diferents preferències. Per aquesta raó els governs d'àrea no poden respondre coherentment a les diverses demandes que els arriben. En canvi, **responen a les demandes sectorials a mesura que aquestes apareixen, construint una amalgama de reaccions fragmentades des de les seves unitats especialitzades.**

Ens trobem, en definitiva, en una situació complicada, ja que la dinàmica de les relacions intergovernamentals genera, com a mínim, 3 tipus de conseqüències negatives:

- a) **la dissuasió del debat sobre els objectius:** la capacitat per a governar (governance) es traspasa efectivament del debat sobre "allò que hauriem de fer" al debat sobre "com podem fer les coses"
- b) **la reducció de l'accés democràtic:** la participació sempre és reactiva, mai formativa; entre d'altres raons per que es veu perjudicada per la tecnificació d'un debat que segueix lògiques sectorials.
- c) **la fragmentació sistemàtica de les decisions i la inexistència d'un feedback que permeti correccions o reorientacions:** no hi ha procés d'aprenentatge; els governs d'àrea no poden planificar, només reaccionar.

L'aplicació de les relacions intergovernamentals en un entorn de certesa - incertesa

En opinió de Christensen, aquestes pautes de funcionament es mantenen bàsicament per la contradicció existent entre la predisposició governamental a la **certesa**, i la **incertesa** bàsica que caracteritza les seves tasques. Els governants volen seguretat en les seves actuacions i en les seves relacions, mentre que l'àmbit públic es defineix precisament per ser l'espai on s'aposta –des de les diferents polítiques- per un futur impossible de predir. **La dificultat rau en que els governants actuen com si estiguessin en un entorn de certesa, negant la incertesa que defineix les seves actuacions.**

Podem desgranar aquesta contradicció a partir de la popular matriu de Thompson i Tuden⁴.

⁴ Thompson (ed.)(1959) *Comparative Studies in Administration*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

En aquesta matriu es creuen els objectius i els mitjans de les polítiques públiques, alhora que tant els uns com els altres es distingeixen en funció del nivell de certesa. El resultat són quatre escenaris, on només en un d'ells els governants poden treballar des de la certesa.

	Objectius acordats (certesa)	Objectius no acordats (incertesa)
Mitjans coneguts (certesa)	PROGRAMACIÓ <ul style="list-style-type: none"> · Predictabilitat · Igualtat · Eficiència · Seguretat 	NEGACIÓ <ul style="list-style-type: none"> · Acumulació de múltiples preferències
Mitjans no coneguts (incertesa)	EXPERIMENTACIÓ <ul style="list-style-type: none"> · Innovació · Capacitat de resposta 	APRENTATGE SOCIAL <ul style="list-style-type: none"> · Creació d'ordre o de direcció

Les relacions intergovernamentals –tant per vocació com per imperatius legals, polítics o administratius- pressuposen l'espai de la certesa-certesa; des del qual aborden la tasca de programar les diferents polítiques. Aquest supòsit és, però, fals. I no només això, sinó que la seva acceptació distorsiona les pròpies percepcions dels actors de les relacions intergovernamentals i impedeix modificar la situació potencialment perversa en la que es troben atrapats.

Model de canvi: l'estratègia de la variabilitat

Per tal d'introduir qualsevol modificació en la pauta de les relacions intergovernamentals és imprescindible, en primer lloc, que els actors reconeixin la incertesa com a base tant de les seves actuacions com de les seves relacions.

Per aconseguir-ho, en paraules de Christensen, el repte consisteix en evitar el domini sectorial (espai de les certes) a través de la diversificació i la flexibilitat. Desenvolupant opcions variades, els decisors no han de sucumbir als imperatius d'una falsa certesa sinó que disposen d'alternatives. En lloc de canalitzar la complexitat cap a sectors professionals i especialitzats, la proposta vol promoure la variabilitat del sistema de relacions intergovernamentals.

Una estratègia de la variabilitat com la que ara estem suggerint ha d'incorporar almenys 3 principis:

- a) Descentralització: trencar allò que prèviament estava compactat en parts més petites i flexibles.
- b) Redundància: fomentar els solapaments i les duplicitats per tal de protegir-nos del risc d'un únic best way i, alhora, augmentar la disponibilitat d'alternatives.

c) Diversitat: per incrementar la llibertat d'elecció i les opcions.

L'estratègia de la variabilitat, per tant, ha de permetre acostar-nos a tres objectius fonamentals:

- Respondre a les condicions específiques de cada problema, i no només a les situacions de certesa-certesa.
- Aprofundir en els principis de la participació democràtica, ja que valorem l'elecció d'alternatives per sobre de la certesa professional.
- Promoure un aprenentatge constructiu que permeti elaborar respostes adaptades a la diferència i la variació.

Per traslladar a la pràctica aquesta estratègia de la variabilitat, Christensen ens suggereix adaptar les polítiques a les condicions de certesa-incertesa de cada programa d'actuació. L'objectiu és modificar un model de relacions intergovernamentals dominat per la racionalitat burocràtica (certesa-certesa) i introduir estils més experimentals, innovadors i negociadors. Si això s'aconsegueix, les relacions intergovernamentals assoliran la posició de fortlesa que l'actual fragmentació del sector públic sembla atorgar-los-hi.

En els següents apartats ens centrarem en dues formes de gestionar aquestes relacions intergovernamentals: la gestió de xarxes i la gestió per contracte.

LES RELACIONS EN UN CONTEXT DE COOPERACIÓ : LA GESTIÓ DE XARXES

La creixent fragmentació del sector públic ha provocat que aquest deixés de visualitzar-se com la tradicional jerarquia burocràtica i que cada cop més es presenti com una xarxa d'actors relacionats però independents.

Si la direcció d'una piràmide jeràrquica es realitza des de la capacitat de comandament de la seva cúpula, **com es pot dirigir i coordinar una xarxa d'actors?** Aquesta és la pregunta a la qual intentarem donar resposta en les següents pàgines.

El concepte de xarxa

Els autors que analitzen i estudien aquests fenòmens parlen de "**xarxa interorganitzativa i auto-organitzada**" i la defineixen a partir de les següents característiques⁵:

- **Interdependència entre actors:** les fronteres i els aïllaments s'han trencat i les xarxes apareixen no només perquè es comptabilitzen múltiples actors, sinó perquè aquests actors es necessiten els uns als altres alhora de perseguir els seus propis objectius.
- Aquesta interdependència provoca una **interacció sostinguda entre els diferents actors** i, en conseqüència, models més o menys estables i institucionalitzats de relació.
- **Autoritat no-sobirana:** la xarxa ostenta un nivell significatiu d'autonomia respecte un possible centre administratiu i, per tant, la política final és el resultat d'una interacció on cap actor té el poder suficient per imposar-se. Els resultats són, conseqüentment, negociables i imprevisibles.

El concepte de xarxa, entès a partir d'aquestes característiques, s'ha utilitzat per explicar el fracàs de determinades actuacions governamentals, justificant-lo a partir de les dificultats de control, de les intromissions externes o de les dificultats per a coordinar esforços. Potser cal modificar la forma d'observar aquesta situació, intentant que no es converteixi en la justificació d'un fracàs sinó en la raó d'un èxit. Aquesta darrera afirmació pot semblar voluntarista, però també vol ser pragmàtica, donat que cada cop més un entorn en forma de xarxa no és una possibilitat més o menys desitjada sinó una dada que se'ns imposa independentment de les nostres preferències.

Aquest és precisament el cas de les polítiques de suport a la inversió local. Aquestes polítiques es defineixen i s'instrumenten a partir d'una xarxa d'actors amb les característiques que apuntàvem fa un moment.

⁵ Kierkert et al (1996) *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.

Per tal de fer-ho el més gràfic possible, hem intentat **relacionar les polítiques de suport a la inversió local amb el concepte de xarxa** a través del següent quadre:

Interdependència entre els actors	Presència de múltiples actors que coincideixen i es solapen en termes de recursos, competències, legitimitat, voluntats d'actuació, etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Generalitat - Diputació de Barcelona - Unió Europea - Municipis - Consells comarcals - Entitats metropolitanes
Relació estable entre els membres de la xarxa	Existeixen regulacions jurídiques i programes d'inversió que defineixen les regles del joc, com també una tradició de relacions (bilaterals o multi - laterals) que acaba per consolidar papers i pautes de treball.	<ul style="list-style-type: none"> - Lleis sectorials i conflictes jurídics - Pla únic d'obres (PUOSC) - Pla d'acció municipal de la Diputació de Barcelona (PCAL) - Programes europeus (FEDER, FOGA, etc.)
Autoritat no - sobirana	Es coincideix en valorar la manca de direcció clara i nominal, com també els dèficits de coordinació i integració dels diferents membres de la xarxa.	Cal analitzar si hi ha algun actor central i com es pot assegurar que els obvis conflictes d'interessos no degenerin en una fragmentació excessiva de la política

En definitiva, **les polítiques de suport a la inversió local són protagonitzades per una multitud d'actors, presenten una naturalesa altament interactiva i es desenvolupen en un context institucional conflictiu però molt condicionant.** Davant d'aquesta realitat, creiem que no es tracta de pensar com revertir-la sinó de reflexionar sobre com gestionar-la i, en el cas d'un dels actors (la Diputació de Barcelona), com posicionar-se en la xarxa i com intentar jugar un paper el més adient a les seves preferències i interessos.

Diferències entre la gestió de xarxes i la nova gestió pública

Abans de res, quan parlem de gestió de xarxes cal desmarcar-se de les aproximacions més conegudes (tant des del punt de vista de l'acadèmia com de la pràctica professional) de l'anomenada *Nova Gestió Pública*, *Postburocràcia* o qualsevol altre dels noms que tan freqüentment utilitza la retòrica de la modernització administrativa. Aquesta retòrica centra la seva atenció en el funcionament intern de l'organització i postula -generalment- la necessitat d'aprofitar les *lliçons* del sector privat com a trampolí per superar el llast burocràtic de les administracions públiques. Es concentra, per tant, en la micro - economia del sector públic, mentre que deixa de banda qualsevol referència a la capacitat per a governar-*dirigir-gestio-nar* sistemes complexos, fragmentats i diversificats.

Podem resumir les diferències entre la *Nova Gestió Pública* i la *Gestió de Xarxes* en un quadre:

	Nova Gestió Pública	Gestió de xarxes
Problema Principal	Triple-E ³	Independència
Orientació	Intraorganitzativa	Interorganitzativa
Preocupació	Resultat administratiu	Co-gestió
Públic-privat	Empresarialització	Rol específic del govern

A partir d'assenyalar aquestes diferències, la gestió de xarxes parteix d'assumir que **els diferents actors han entrat en jocs d'interacció i interdependència i que, per tal d'aconseguir els seus objectius, necessiten substituir les tradicionals estratègies d'anar per lliure per noves estratègies d'adaptació mútua**. Aquesta adaptació als comportaments dels altres no és fàcil i només serà efectiva si els diferents actors observen clars avantatges en l'actuació conjunta.

Aquesta és la finalitat de la gestió de xarxes, **generar cooperació voluntària a partir de crear situacions o expectatives beneficioses per a tots** (*situacions guanyadores*).

L'aplicació del model de la gestió de xarxes

La gran qüestió és com es fa operatiu i s'aplica un model de relacions basat en les xarxes. No hi ha, com avançàvem anteriorment, respostes clares; però podem apuntar algunes idees entorn de **dos eixos**:

- Gestionar les interaccions internes (*game management*).
- Gestionar les estructures institucionals sobre les que opera la xarxa (*network structuring*).

En ambdós casos partim de considerar la xarxa com una cosa influenciable i on, per tant, podem buscar posicions de centralitat que ens permetin dirigir les interaccions en una determinada direcció.

Desplaçant-nos a l'àmbit que ens interessa, podem considerar les **polítiques de suport a la inversió local** com una xarxa d'actors, però entre aquests actors n'hi haurà de més i de menys influents. Cal veure, per tant, si hi ha instruments tant per a posicionar-se com per efectivament influir en els jocs d'interacció que genera una xarxa determinada.

1. Com incidir sobre una xarxa.

Del que es tracta, en aquest primer punt, és **d'incidir sobre una xarxa d'actors ja existents per tal de provocar interaccions que afavoreixin determinats objectius o resultats**. El següent quadre recull sintèticament algunes de les possibilitats disponibles, tot i que no les esgota.

Activar la xarxa	A partir d'un actor que té clarament definits els problemes que vol abordar i les solucions que vol aconseguir, aquest pot estimular que s'iniciïn les interaccions necessàries. Es tracta, per tant, d'activar la xarxa; de donar la primera empenta que marcarà la direcció del moviment.	Per activar una xarxa s'ha de fer un mínim de dues coses: - treballar amb la informació (seleccionant-la i fent-la circular), -negociar amb els actors imprescindibles per tirar endavant les polítiques (les posicions nodals)
Promocionar la interacció	La cooperació sempre implica costos i riscos i, per tant, el gestor d'una xarxa ha de minimitzar-los.	Per aconseguir-ho, podem utilitzar diversos camins: - redactar contractes - fomentar joint ventures - regular les possibilitats de conflicte, etc.
Intermediació	El gestor d'una xarxa actua com una mena de broker; és a dir, com aquella persona que utilitzant idees, percepcions i solucions diverses en busca el denominador comú i les canalitza cap a l'acció. Es, per tant, un creador de consens i un facilitador de processos de diàleg.	Per fer-ho, podem pensar en: - taules sectorials - jornades de debat - tècniques d'organització de reunions - elaboració d'enquestes - promoció d'imatges col·lectives - etc.

Un exercici de reflexió rellevant per la **Diputació de Barcelona** consistiria, d'una banda, en veure **quin paper han jugat a l'interior de la xarxa** de la política de suport a la inversió local i, d'altra banda, **quin paper volen i poden jugar-hi en el futur**.

En aquesta direcció de futur, del quadre anterior se'n desprèn que una posició de centralitat depèn de la **capacitat per a definir objectius** (i, a partir d'aquí, activar relacions), de la **capacitat d'oferir fórmules de relació que minimitzin els costos i les incerteses**, i de la **capacitat de ser un intermediari efectiu a l'hora de desbloquejar relacions, promocionar consensos i convertir les paraules en projectes d'actuació**. Probablement cap d'aquestes capacitats garanteixi un control estricte sobre les polítiques de suport a la inversió local; però de ben segur que seran més efectives que les tradicionals estratègies d'anar per lliure.

2. Com millorar l'estructura de la xarxa

En aquest segon punt volem referir-nos a aquelles estratègies que s'adrecen a la reestructuració de la pròpia xarxa. Hi ha problemes que una xarxa no soluciona i, per tant, una alternativa es pot trobar en la modificació de la pròpia xarxa.

Com abans, hem esquematitzat algunes **possibilitats d'actuar en aquesta direcció**:

Influir sobre la forma de la xarxa	Es tractaria de modificar la posició i els recursos dels diferents actors de tal manera que es modifiqués la naturalesa de les seves relacions.	Per fer-ho seria necessari incidir sobre: - disponibilitats de recursos - les regles del joc (legislació, normatives), etc.
Influir sobre els valors i les percepcions de la xarxa	Ara es tracta no només de modificar la forma , sinó també l'esperit de la xarxa .	Per fer-ho: - campanyes informatives - estratègies publicitàries, etc.
Mobilitzar noves coalicions	Pressionar per la inclusió o l'exclusió d'algun membre de la xarxa pot ser una forma de modificar-la. Com també fomentar el paper de possibles aliats i debili-	tar el d'aquells actors més oposats a uns determinats interessos. Aquestes estratègies entren de ple en l'àmbit de l'activitat política.

En relació al cas que ens ocupa, caldria saber, en primer lloc, **quines són les característiques de la xarxa** (diferents actors, recursos, preferències, valors, etc.) i, en segon lloc, **dissenyar les actuacions per, si es considera oportú, modificar-les**.

3. Variables clau per l'èxit de les xarxes

Abans d'acabar amb aquest llistat genèric d'instruments per a la gestió de xarxes, voldríem referir-nos a un conjunt de variables que poden ser importants alhora d'obtenir uns resultats més o menys exitosos. Per continuar amb el format esquemàtic i que venim utilitzant, les hem recollit en el quadre següent:

Número d'actors	Sovint s'assumeix que a més actors, més dificultats de cooperació. Aquesta afirmació, però, no és del tot certa: és difícil excloure actors quan es donen situacions de dependència mútua.
Diversitat interna	S'assumeix, també, que menys diversitat, menys dificultats. Des d'aquest punt de vista es dissenyen estratègies dirigides a unificar la xarxa (fine tuning), tot i que de nou es reconeix que hi ha límits importants.
Grau d'obertura - tancament	Les xarxes més tancades tenen més probabilitats de generar la confiança necessària per a la cooperació, però també són més difícils de gestionar en situacions de bloqueig.
Nivell de conflictivitat	A menys interessos en conflicte, menys dificultats per gestionar la xarxa. Això és cert, però també s'ha de considerar que els interessos són moldejables i que, per tant, aquesta és una de les tasques principals del gestor de la xarxa.

LES RELACIONS EN UN CONTEXT DE CONFLICTE : LA GESTIÓ PER CONTRACTES

És freqüent esmentar la nova rellevància de les ciutats en un període de globalització⁶. En aquells països que han experimentat processos de recessió vinculats a la transformació de les seves bases econòmiques, les ciutats s'han convertit en els motors de la transformació, alhora que han esdevingut espais on avaluar el nivell de cohesió social provocat pels nous models de desenvolupament. **Tant el creixement com la cohesió s'interpreten en funció de la competitivitat dels diferents territoris.**

En aquesta situació, **les polítiques de suport al desenvolupament local s'han transformat.** Han proliferat noves iniciatives de regeneració econòmica i social, les quals han tendit a superar la seva tradicional concentració en els objectius de millora física i pal·liació de necessitats, per introduir assumptes com la lluita contra l'exclusió social i la promoció de la competitivitat econòmica.

Nick Oatley ha analitzat aquesta transformació pel cas britànic, identificant el que ell anomena les **3 dimensions bàsiques per entendre el nou enfocament en les polítiques de suport al desenvolupament local**⁷:

- El procés de globalització genera pressions competitives tant als negocis com a les ciutats, les quals han de lluitar per trobar el seu espai en la jerarquia urbana. Conseqüentment, **l'èmfasi de les polítiques se situa en la millora de la posició competitiva dels negocis i dels municipis.**
- Per tal de fer front a aquesta situació, en alguns països (com ara Gran Bretanya) s'han introduït **mecanismes de licitació competitiva en la concessió dels recursos de suport al desenvolupament local.**
- Aquests canvis han comportat una autèntica revolució en les polítiques de regeneració urbana, generant importants **modificacions tant en el govern (governance) del territori com en el procés de formulació i implementació de les polítiques.**

Aquestes tres dimensions, a les que tot seguit dediquem una atenció més detallada, donen forma a allò que hem anomenat el **govern per contracte: una forma de dirigir i coordinar la fragmentació que es basa en els intercanvis competitius com a mecanisme bàsic per regular les relacions entre els diferents actors.**

⁶Goetz i Clarke (1993) The New Localism. Londres: Sage.

⁷Oatley, N. (ed.) (1998) Cities, Economic Competition and Urban Policy. Londres: Paul Chapman Publishing.

La competència en el territori

L'acceleració de la globalització de l'activitat econòmica i la creixent internacionalització dels fluxos inversors han accentuat les pressions competitives sobre les empreses i han obligats als territoris a buscar **avantatges competitius** per posicionar-se en les jerarquies urbanes. En aquest sentit el **marketing territorial s'ha convertit en un element important de les estratègies de desenvolupament**⁸.

Hi ha diversos factors que ajuden als territoris a adaptar-se a les pressions de la competència: estratègies de producció, infraestructures, localització, estructures econòmiques, serveis urbans, eficiència governamental, cooperació públic-privat, flexibilitat institucional, etc. Però potser el que ara més ens interessa és **que la capacitat dels territoris per respondre als reptes de la competència depèn cada cop més de les relacions interorganitzatives** i, per tant, de les activitats, les motivacions i les relacions dels diversos actors i institucions locals.

Diversos estudis⁹ mostren com els territoris amb èxit es caracteritzen per presentar determinades característiques en termes de relacions interorganitzatives. L'aspecte central d'aquestes relacions és la cooperació entre un ampli ventall d'actors governamentals i no-governamentals sota la forma de **partenariat**. **L'objectiu d'aquests partenariats és establir el consens i una visió compartida en relació al desenvolupament del territori i la mobilització de les habilitats i els recursos locals.**

Les inversions competitives

La licitació competitiva estableix la competència entre diverses localitats per un volum limitat de recursos pel desenvolupament territorial. Des de les tendències neoliberals dels anys vuitanta, aquest mecanisme ha passat a formar part de la cultura del sector públic. **Passar de les inversions polítiques a les inversions competitives** ha produït un conjunt de transformacions importants:

- En primer lloc, es construeix sota un principi de competència polèmic, ja que **genera guanyadors i perdedors en funció de la qualitat de la seva licitació i no de la intensitat de les demandes o les necessitats de cada territori.**

⁸Veure per exemple:

-Ashworth i Voogd (1990) *Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*. Londres: Belhaven Press.
 -Bauman (ed.)(1992) *Folklore, Cultural performances and Popular Entertainment*. Oxford: Oxford University Press.
 -Davis (1990) *City Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*. Londres: Verso.
 -Gold i Ward (eds.)(1994) *Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*. Chichester: Wiley.
 -Kearns, i Philo (eds.)(1993) *Selling Places: The City as CulturalCapital, Past and Present*. Oxford: Pergamon.

⁹Veure per exemple:

-Oatley i Lambert (1995) "Evaluating Competitive Urban Policy: the City Challenge Initiative" a Hambleton i Thomas (eds.) *Urban Policy Evaluation*.
 -Harding (1991) "Growth Machines", *Environment and Planning*, vol. 9, pp. 295-316.
 -DiGaetano i Klemanski (1993) "Urban Regimes in Comparative Perspective: the Politics of Urban Development in Bristol", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, pp. 54-83.
 -Mayer (1994) "Post-Fordist City Politics" a Amin (ed.) *Post-Fordism: a Reader*. Oxford: Blackwell.
 -Amin i Thrift (1994) *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- En segon lloc, el model **consolida la cultura del contracte** i, per tant, la necessitat **d'utilitzar indicadors de resultats** com a medi per definir els acords de finançament entre els organismes de suport a la inversió i els governs locals.
- En tercer lloc, el sistema acostuma a exigir la presència de **partenariats públic-privat en la presentació de les licitacions**. La idea és que les prioritats s'identifiquin de forma conjunta i no a través de la tradicional centralització governamental.
- Finalment, la licitació competitiva **opera en horitzons de mig-llarg termini** (entre 5 i 7 anys en el cas britànic) i, alhora, **ignorant les divisions sectorials** de les institucions locals. Es considera que les inversions no poden ser puntuals, com també que la seva orientació ha de ser integral.

Aquest nou mecanisme d'assignació de recursos representa una autèntica revolució en les polítiques de suport al desenvolupament territorial. L'estímul de la competència ha transformat la forma d'entendre les tasques de suport a la inversió local. En paraules d'Oatley:

*"El programa City Challenge¹⁰ comporta un canvi des de les primeres preocupacions dels anys vuitanta, resumides amb l'etiqueta de la **Triple-E** (economia, eficiència i efectivitat), cap a un nou èmfasi en la **Triple-C** (cooperació entre iniciatives i entre organitzacions, **concentració dels recursos i competència** entre àrees per un volum limitat de recursos"¹¹*

El nou model pretén centrar-se en les oportunitats més que en els problemes i, per fer-ho, vol promoure el canvi alhora des de la iniciativa pública i des de les forces del mercat. A més a més, des de la perspectiva dels governs locals aquestes iniciatives han fomentat la formació de partenariats multi-sectorials i les relacions entre actors diversos.

La nova política urbana, en definitiva, descansa sobre quatre principis bàsics:

- Les **necessitats** són una condició necessària però no suficient per aconseguir recursos pel desenvolupament local.
- Aquells que gasten diners públics han de demostrar la seva **competència** per fer-ho a les autoritats centrals o d'àrea.
- La despesa pública pel desenvolupament territorial s'ha de **focalitzar** allà on hi hagi potencial de desenvolupament.
- Les demandes de diners públics han d'estar subjectes a mecanismes de **competència**.

¹⁰ Aquest és el nom del programa britànic que, des de 1991, utilitza la licitació competitiva com a forma de distribuir els recursos de suport a la inversió local.

¹¹ Oatley, op.cit., p.14.

Noves formes de govern i noves polítiques locals

La introducció d'una aproximació competitiva en les polítiques de suport a la inversió ha provocat algunes conseqüències rellevants en les pràctiques i les estructures de govern. S'han alterat els equilibris de poder a nivell local, alhora que s'ha institucionalitzat el rol i la influència del sector privat en les polítiques de desenvolupament territorial.

Alguns han identificat en aquests canvis el pas del "local government" al "local governance"¹².

La responsabilitat s'ha traslladat als partenariats (a les relacions) locals, des d'on s'ha d'utilitzar la imaginació i la qualitat per a definir les necessitats del territori i, també, per identificar les millors vies per abordar aquestes necessitats. L'èmfasi en la **capacitat de comprometre en aquest procés a tots els actors locals** i, d'aquesta forma, construir les solucions des del potencial de les pròpies comunitats és un factor crucial en l'exercici d'aquesta responsabilitat.

Es reconeix oficialment doncs que la millor forma de donar suport al desenvolupament local és a través d'una combinació d'estratègies estructurals (físiques) amb d'altres de caràcter social i comunitari. Es reconeix també que **els nous plantejament requereixen una aproximació flexible i integral dels assumptes municipals**.

En conclusió, aquestes noves polítiques cerquen la creació de **ciutats emprenedores** capacitades per competir -tant nacional com internacionalment- per recursos públics i per inversions privades. A més, han contribuït a reestructurar les **relacions entre l'estat i la societat civil** i han afavorit l'emergència de **noves formes d'intervenció i noves relacions institucionals** basades en la fragmentació, les relacions interorganitzatives i les xarxes.

¹² Bailey, Barker i MacDonald (1995) *Partnership Agencies in British Urban Policy*. Londres: UCL Press.

Els reptes de futur

- Hi ha un ampli consens en relació a la necessitat de **reforçar el rol de les ciutats com a espais d'integració social i cultural, com a fonts de prosperitat econòmica i desenvolupament estable, i com centres per revitalitzar la democràcia.**
- El punt de partida per avaluar els reptes que encaren les ciutats és la forma d'interrelació que es dona entre les forces locals i les globals.
- La **responsabilitat de gestionar el desenvolupament territorial** s'exerceix a través de les relacions intergovernamentals i de la competència entre municipis.
- L'èmfasi en la innovació i la competència econòmica, així com la subordinació dels programes socials a les prioritats financeres, ha produït **fortes divisions socials i amenaça amb el declivi de la societat civil.**
- Davant d'això, les **prioritats del desenvolupament local** haurien d'incloure un reforçament de l'economia municipal, foment de les oportunitats econòmiques per les zones reprimides, millorar la qualitat de l'entorn i les condicions de vida de la població, regenerar els barris i potenciar les comunicacions.
- Per aconseguir els objectius anteriorment esmentats cal :
 - a) una aproximació estratègica,
 - b) reforçar les autoritats locals i donar-los-hi un rol central en els programes de desenvolupament,
 - c) potenciar el compromís, el consens i les habilitats de la població local, i
 - d) fomentar les associacions o partenariats.