

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanía

Consideraciones sobre políticas públicas
para un mundo en transformación

Cielo Morales
Roxana Pérez
Luis Riffo
Alicia Williner



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías

Consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación

Cielo Morales
Roxana Pérez
Luis Riffo
Alicia Williner



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Cielo Morales, Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Alicia Williner y Luis Riffo, Asistentes Superiores de Investigación del ILPES, y Roxana Pérez, Consultora del ILPES.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2020/180
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00901

Esta publicación debe citarse como: C. Morales, R. Pérez, L. Riffo y A. Williner, "Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanía: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Políticas públicas y Agenda 2030. La igualdad como meta central	7
A. La Agenda 2030 como marco de las políticas públicas	7
B. La CEPAL coloca la igualdad en el centro del debate	8
C. Nuevas formas de hacer política pública y Agenda 2030. Gobernanza, integralidad, innovación y resiliencia.....	12
1. La gobernanza en el diseño-implementación de una política pública	14
2. La integralidad como práctica en las políticas públicas	15
3. Fomento de la innovación en la gestión pública	16
4. Los mecanismos de resiliencia institucional	17
D. ¿Quién diseña e implementa la política pública?.....	19
II. Desarrollo territorial: el valor de lo común, la visión colectiva y la participación	23
A. Activando la mirada desde yo al nosotros: el primer paso para potenciar una cultura asociativa en el territorio	24
B. Una cultura territorial centrada en Lo común	26
C. Desarrollo territorial inclusivo: la importancia de saber leer y actuar sobre sus geometrías de poder	27
D. La importancia de la formación de capacidades: una propuesta estratégica de políticas públicas, con foco en la inclusión y la equidad de oportunidades de participación	28
E. Promocionando procesos asociativos en el territorio: algunas consideraciones prácticas.....	30
III. Territorios, colaboración y liderazgos públicos colaborativos	35
A. Territorios en un mundo incierto y en crisis	35
B. Colaborar. Naturaleza, dimensiones y desafíos	36
1. Condiciones iniciales, factores impulsores y mecanismos vinculantes	39
2. Procesos colaborativos	40

3.	Estructuras colaborativas	40
4.	Intersecciones entre procesos y estructuras colaborativas.....	40
5.	Conflictos y tensiones endémicas	40
C.	Desarrollo de capacidades para liderazgos públicos colaborativos	41
D.	Conclusiones	43
IV.	Conclusiones	45
	Bibliografía.....	47
Cuadros		
Cuadro 1	Comparación entre perspectivas: administración pública, la nueva gestión pública y el nuevo servicio público	13
Cuadro 2	Responsabilidades públicas y privadas en la resolución de problemas complejos.....	15
Diagramas		
Diagrama 1	Estadios de resiliencia.....	18
Diagrama 2	La ciclicidad del proceso de construcción de una acción colectiva colaborativa	32
Diagrama 3	Marco conceptual de la colaboración.....	39

Introducción

Los efectos de la pandemia COVID-19, por un lado, han reafirmado y exacerbado la heterogeneidad de la estructura productiva de los países de la región y todas las desigualdades y por el otro también han relevado el rol crucial del Estado en la respuesta y recuperación post pandemia. Existen fuertes expectativas de la ciudadanía en cuanto a las medidas de política que se tomarán desde el Estado para una recuperación que encamine el desarrollo por las sendas de la igualdad y la sostenibilidad. Los ciudadanos esperan que las políticas fiscales se orienten a financiar los paquetes sociales de ayuda y la inversión pública necesaria para generar empleo y asegurar un ingreso digno para todas y todos con especial atención a las necesidades de los más pobres y vulnerables.

El año 2020 marcó el inicio de la Década de Acción para el logro de la Agenda 2030 declarada por las Naciones Unidas para llamar la atención de los países y de todos los actores del desarrollo sobre la urgencia de trabajar juntos para construir sociedades más justas y sostenibles. Para ello se requiere más cooperación inter e intra regional y más multilateralismo de manera de hacerle frente a la crisis sanitaria, económica y social más grave que ha enfrentado la humanidad desde la II Guerra Mundial. Esta triple crisis sorprende al mundo cuando ya atravesaba una profunda crisis política caracterizada por la desconfianza de la ciudadanía respecto a la legitimidad de las instituciones democráticas, lo cual ha resultado en la activación de movimientos sociales que buscan redefinir de forma colectiva la agenda pública y las prioridades del Estado en materia de políticas públicas.

En este contexto, el rol de territorio es clave en la recuperación post pandemia y en el logro de la Agenda 2030. En el territorio convergen los actores, sectores y las políticas que formula el Estado para resolver los problemas públicos. La política pública hoy es un proceso en el que participan distintos actores que aspiran y exigen tener una mayor incidencia en la toma de decisiones y en el diseño e implementación de las políticas que pretenden resolver los problemas que les afectan. Los problemas públicos son complejos y requieren de políticas que los aborden de forma integral, entre los sectores e instituciones, niveles del Estado y escalas del territorio. Así también requieren mantener una coherencia entre los marcos temporales de los distintos instrumentos de política que se aplican en el territorio.

El presente texto pretende abordar algunas de las preguntas que los actores del territorio se formulan sobre la gestión de las políticas que les afectan y particularmente en estos momentos de pandemia y post pandemia:

¿Cómo lograr que las políticas públicas sean innovadoras, integrales y potencien la resiliencia de las instituciones?

¿Cómo articular los actores del territorio en torno a la definición del bien común y potenciar la asociatividad en el territorio?

En un contexto que es dinámico y que requiere un enfoque multi-actor ¿qué tipo de liderazgos son necesarios para generar políticas coherentes que potencien un desarrollo territorial inclusivo y sostenible?

Este texto se enmarca en los trabajos del ILPES en torno al desarrollo territorial sostenible, cuya propuesta de implementación se encuentra en la Guía titulada “La territorialización de la Agenda 2030” publicada en el 2019.

El texto de este trabajo se encuentra distribuido en tres capítulos que abordan nuevas formas de generar políticas públicas manteniendo la participación ciudadana en el centro del desarrollo territorial.

El capítulo I plantea la Agenda 2030 como marco de las políticas y la igualdad como la gran meta de las nuevas políticas públicas para abordar los complejos problemas del desarrollo de una forma integral, potenciando las capacidades e innovación en las instituciones y actores para anticipar, responder y adaptarse a las incertidumbres del mundo actual.

El capítulo II, por su parte, plantea la importancia deliberativa de lo común, de resignificar el bien común a través de una activa participación de la ciudadanía y la construcción de una cultura asociativa en el territorio. Así también releva la necesidad de potenciar las capacidades e inteligencias territoriales para un desarrollo territorial inclusivo.

Finalmente, el capítulo III se enfoca en el estilo de liderazgos públicos necesarios para asegurar que las políticas son formuladas y gestionadas de forma integral y coordinada entre las instituciones, entre las instituciones y los ciudadanos, y entre los ciudadanos. Así también aborda las capacidades que deben desarrollarse para potenciar estos liderazgos y desde esta perspectiva, resignifica la colaboración en la necesaria intersectorialidad y la coordinación multinivel de las políticas para el desarrollo territorial sostenible.

Con esta publicación el ILPES aspira a contribuir en el debate del desarrollo territorial y el cierre de la brecha de desigualdad entre territorios, desde la construcción de políticas públicas y la participación ciudadana.

I. Políticas públicas y Agenda 2030. La igualdad como meta central

A. La Agenda 2030 como marco de las políticas públicas

Las políticas públicas son las acciones de la política y, como tales, aspiran a transformar intencionalmente la realidad. Su principal vocación es modelar una realidad imperfecta, intentando que se acerque a una visión idealizada. Las políticas públicas son, en definitiva, las armas con las que la política pretende hacer efectivas sus promesas¹.

Como lo describe el autor citado, las políticas públicas constituyen estrategias de acción política, que tienen por objetivo resolver problemas colectivos. Por lo tanto, el diseño e implementación de las mismas, tienen un ámbito técnico, que permite resolver con eficacia y eficiencia el problema público identificado y un componente político, porque quienes diseñan e implementan esas políticas, son actores que intervienen desde sus propios intereses y objetivos o bien representan los intereses y objetivos de ciertos grupos sociales.

Esta última afirmación puede ser discutible, pero lo cierto es que si bien, en la literatura referida a administración pública, se hace referencia a la política pública como un instrumento para resolver problemas del interés común, la práctica nos indica que siempre en los procesos de construcción de una agenda política, que servirá de base para el diseño de políticas públicas, habrá tensiones, conflictos de intereses, así como perdedores y ganadores. Y en esa lucha por posiciones diversas, surgen las lógicas de los acuerdos, que son los que finalmente permitirán establecer mayor o menor consenso para diseñar e implementar una política de una u otra forma.

¹ Brugué-Torruebla Quim. (2014) Políticas públicas: entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona.

La importancia de las políticas públicas hoy en día estriba en que constituyen el cordón umbilical entre la sociedad y el Estado y cuando se orientan hacia la solución de problemas públicos energizan y consolidan la relación entre el gobierno y la sociedad². De esa manera, toda política pública que se origina para dar respuesta a problemas públicos, ha logrado instalar en la agenda política de los gobiernos, con cierta legitimidad y consenso social temas relevantes.

El argumento de que la política pública tiene dos componentes, uno técnico y el otro político se sostiene en el siguiente hecho: frente a un problema público evidente, indiscutible, como pueden ser los accidentes de tránsito en una ciudad, (y que tiene una respuesta técnica para su solución), comienzan a generarse los argumentos y contraargumentos acerca de qué estrategias seguir para resolver el problema y la dinámica de persuasiones de una y otra parte, para convencer a la otra, de la verdad de sus propuestas. En la construcción de argumentos, contraargumentos y persuasiones estamos en presencia de la política, como factor de negociación, persuasión y acuerdos para tomar alguna decisión.

De allí que la propuesta que hicieron los países signatarios de la Agenda 2030 en el año 2015, constituya un hito fundamental para las políticas públicas de los Estados comprometidos, porque esa Agenda discutida por todos los Estados, es “la agenda” a partir de la cual cada uno de los países, pueda identificar sus problemas públicos más urgentes, priorice y proponga estrategias de solución.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron.

La Agenda se convierte entonces, en la carta de navegación de los países para los próximos 10 años, proponiendo como meta central, un cambio en el estilo de desarrollo, alentando una alianza mundial reforzada y definiendo los medios de implementación necesarios para que esta agenda se cumpla.

Con diversas velocidades, de acuerdo a sus posibilidades políticas y técnicas, los 193 estados firmantes están trabajando en dirección a alcanzar los objetivos y metas propuestas y son 22 países de la región de América Latina y el Caribe, los que han presentado Informes nacionales Voluntarios³.

B. La CEPAL coloca la igualdad en el centro del debate

Uno de los problemas estructurales que aborda la Agenda 2030 a través de sus objetivos, metas e indicadores, es la desigualdad.

La desigualdad es un fenómeno social tan antiguo como el hombre, sin embargo, recién en los últimos 20 años se han intensificado las investigaciones en torno al tema⁴.

En el año 2010, en el Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL realizado en Brasilia, se da a conocer el documento institucional denominado “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”⁵, estudio en el cual se realiza un análisis de la crisis del 2009, sus efectos en todos los países, y se identifican las brechas sociales que existen en la región de América Latina y el Caribe, poniendo el énfasis en la necesidad imperativa de cerrar estas brechas, específicamente en las áreas de la protección social, la educación y el empleo.

² Mballa, Louis Valentín. (2017) Políticas Públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a problemas públicos. 1era edición Mexico: Universidad Autónoma de San Luis de Potosí: Miguel Angel Porrúa, 2017.

³ Incluyendo los países que han reportado sus informes voluntarios en el Foro Político de Alto Nivel en Nueva York en julio del 2019, son 22 países los que han presentado reportes: Argentina, Bahamas, Belize, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Uruguay y Venezuela.

⁴ Therborn, 2015; Puyol, 2001; Pérez Sáinz, 2016; Dubet, 2015 entre otros.

⁵ http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf.

En los años siguientes, CEPAL ha presentado en cada uno de sus períodos de sesiones (en los cuales discute con los países miembros los desafíos del desarrollo económico y social de la región y propuestas de política para continuar progresando económicamente sin perder de vista a las personas y sus derechos), documentos institucionales⁶ que tienen por fundamento promover la igualdad con base en la efectiva titularidad de derechos de los sujetos. Ese fundamento descansa en cuatro objetivos:

- i) Lograr la igualdad con convergencia productiva y territorial.
- ii) Fortalecer la igualdad de acceso y medios a la salud, la educación, el empleo y la seguridad social.
- iii) Generar políticas económicas con visión propia y de largo plazo, en el ámbito macroeconómico, productivo y territorial.
- iv) Y promover pactos por la igualdad liderados por el Estado.

Los mensajes en estos documentos institucionales son claros:

- Hay que crecer para igualar e igualar para crecer.
- Hay que igualar, potenciando capacidades humanas, revirtiendo disparidades en todos los ámbitos.
- Con un Estado fuerte capaz de redistribuir, regular y fiscalizar.

En el más reciente documento de posición presentado en La Habana (Cuba) en el año 2018, se hace referencia a la desigualdad de acceso a las capacidades y se advierte cómo esta falta de capacidades incide directamente en la falta de oportunidades y en el nivel de productividad, por ello CEPAL coloca el énfasis en la corrección de la situación de desigualdad en la región, como una condición necesaria para que los países rezagados se aproximen a los niveles de productividad de los países más desarrollados.

Para CEPAL hablar de igualdad no supone pensar que todos los sujetos deben ser iguales, supone imaginar un mundo en el cual, hombres y mujeres tengan los mismos derechos de acceso a todos los beneficios que un Estado, representante del bien común pueda garantizarles.

CEPAL considera 8 dimensiones en el análisis del concepto:

La primera dimensión alude a la igualdad de derechos

Desde esta mirada, la igualdad se interpreta como igualdad de derechos en contextos democráticos.

En ese sentido se entiende la igualdad como una condición de la ciudadanía, de carácter normativo en el campo de los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales.

Esta perspectiva exige instalar desde las políticas públicas y también desde la ciudadanía, el discurso y acciones para potenciar las capacidades y oportunidades laborales, educativas, y de acceso a redes de protección social (Bárcena y Prado, 2016: 54).

La segunda dimensión hace referencia a la igualdad de medios

Si en la primera dimensión se habla de los derechos ciudadanos y su carácter igualitario, en esta dimensión se hace referencia a la distribución de los recursos en la sociedad, que permite que todos los miembros ejerzan de manera efectiva sus derechos.

⁶ "Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo" (2012), "Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible" (2014); "Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible" (2016) y "La ineficiencia de la desigualdad" (2018).

Con frecuencia la igualdad política, se ve mermada en su contenido si no se reconocen las desigualdades de recursos materiales y simbólicos.

En este caso es esperable una estructura socioeconómica que cierre brechas y que pueda posibilitar a la ciudadanía, la igualdad de acceso.

Una tercera dimensión del concepto tiene que ver con las capacidades de los sujetos

El desarrollo de capacidades es clave para la igualdad cuando ésta se asocia a espacios crecientes de autonomía de personas.

El concepto de capacidades se vincula a lo que Amartya Sen en el 2000 denominó la "libertad de elegir la vida que cada sujeto quiera vivir".

Ser capaz, para Amartya Sen es tener la posibilidad de acceder a recursos materiales y simbólicos que le permitan al sujeto elegir la vida que cree es conveniente vivir.

Ser capaz de elegir la vida que se quiere vivir, no sólo supone tener las condiciones materiales y simbólicas suficientes, sino también desarrollar habilidades, conocimientos y destrezas que permiten al sujeto ser "agente de cambio" en el contexto social en el cual se desenvuelve.

La cuarta dimensión que se aborda para el análisis del concepto de igualdad es la del reconocimiento recíproco y los aspectos relacionales

Si una sociedad es cada vez más desigual, tenderá también a segregarse espacialmente.

Los distintos grupos socioeconómicos aspiran a vivir en espacios similares a quienes reconocen como sus iguales, y así tienden a constituirse áreas en las cuales existe homogeneidad socioeconómica en su interior pero muy diversas respecto a otras áreas.

Bolsones de pobreza e indigencia por un lado y espacios donde los sectores socioeconómicos que cuentan con un estatus de privilegio se concentran, rasgos propios de la heterogeneidad estructural.

La segregación socioeconómica y la segregación residencial que no son sinónimo, (pero la segunda es consecuencia de la primera), no permiten ni el reconocimiento del "otro" distinto, y menos aún la posibilidad de relacionarse con ese otro.

Este es uno de los desafíos más complejos que abordan hoy las políticas públicas de la región, fundamentalmente aquellas que abordan los problemas de ciudades cada vez más segregadas.

¿Cómo hacer para promover en sociedades desiguales el reconocimiento⁷ del otro y la promoción de relaciones entre diversos, para construir espacios materiales o imaginarios comunes?

La quinta dimensión hace referencia a la igualdad de género

Género no es sinónimo de sexo, tampoco es asunto de mujeres, como suele considerarse.

Hablar de género es hablar de relaciones de poder entre hombres y mujeres, lo que significa hablar de desigualdad en la distribución de poder entre hombres y mujeres, desigualdad construida socialmente y posible de ser deconstruída.

Abultadas son las cifras que empíricamente corroboran esta afirmación.

⁷ Mario Rovere en su texto "Redes de salud" realiza una distinción precisa entre reconocer y conocer al otro. El primer nivel que deberá transitarse en la construcción de redes expresa es el del reconocimiento del otro. El problema es que es difícil interactuar cuando no se reconoce al otro como otro distinto a uno. No hay forma de convivir con otros si no reconozco que otros pueden pensar y opinar distinto a mí. Luego de lograr ese reconocimiento necesario, se puede comenzar el camino de conocer juntos..." Rovere, M. (1999) Redes en salud. Secretaría de salud pública. Ciudad de Rosario, Argentina (págs. 20 y siguientes).

Actualmente CEPAL trabaja con tres conceptos que son pilares fundamentales en el análisis de las desigualdades de género en la región: autonomía económica, autonomía física, y autonomía en la toma de decisiones.

En el reporte⁸ de la División de Población de DESA-NNUU (2015) se indica que en el mundo habitan 7.349.472 millones de personas, de las cuales 3.707.206 son mujeres. Eso representa sólo 50 millones menos de mujeres que hombres en el mundo.

Casi el 50 % de la población en el mundo la conforman mujeres.

De allí la importancia de considerar esta dimensión al momento de desentrañar los alcances del concepto de igualdad, así como incorporar en el debate la discusión en torno a la situación de la población LGTB⁹ que irrumpe cada vez más visibilizando sus problemas y la falta de respuestas que denuncian permanentemente.

La sexta dimensión a considerar es lo indígena

Los pueblos indígenas de nuestra región sufren una situación de profunda desigualdad, que atraviesa todas las dimensiones identificadas anteriormente.

Dificultades en el reconocimiento de sus derechos; del acceso a esos derechos; del reconocimiento de sus capacidades, siempre evaluadas bajo el prisma colonial del modelo occidental; segregados social y económicamente; viviendo en zonas periféricas; calificados como población vulnerable, nunca como sujetos vulnerados; y bajo la perspectiva lógica de la dominación masculina, sufriendo al interior y con el exterior, las desigualdades de género.

Hablar de igualdad sin considerar al menos estas 6 dimensiones, es centrarse en el análisis de la igualdad y desigualdad en torno a los ingresos, cuando existen innumerables estudios que muestran que esa es sólo una cara de la desigualdad.

La séptima dimensión a tener en cuenta es la desigualdad territorial

América Latina y el Caribe ha demostrado a lo largo de su construcción político-administrativa en diferentes estados nacionales, una fuerte heterogeneidad estructural en las áreas económica y social. Esa segmentación, fácilmente identificable, implica que tanto en cada uno de los países como en la región en su conjunto, el lugar de residencia de una persona, determina en buena medida su condición socioeconómica.

Las desigualdades territoriales y sociales se entrelazan en una relación dialéctica. Dicho de otro modo, en los países las diferencias entre territorios en cuanto a niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales, contribuyen a los contrastes agregados que esos indicadores muestran en el ámbito nacional. Por ello, para lograr igualdad, y considerando que la Agenda 2030, se materializa en el territorio, es imprescindible generar políticas públicas que consideren la reducción de las brechas entre territorios¹⁰.

Pero a estas siete dimensiones que plantea CEPAL, cabe agregar una que atraviesa todas las otras dimensiones, es el tipo de desigualdad que Zygmunt Bauman denomina la desigualdad de poder, la madre de todas las desigualdades.

⁸ https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf.

⁹ Es la sigla compuesta por las iniciales de las palabras lesbianas, gays, bisexuales y transgénero.

¹⁰ CEPAL (2010) La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir, Santiago de Chile. Pág.131.

Octava dimensión: la desigualdad de poder decidir la vida que se quiere vivir¹¹

Como complemento a esta mirada multidimensional de la desigualdad que propone CEPAL, el filósofo Zygmunt Bauman expresa respecto a la desigualdad: “La desigualdad de poder provoca inseguridad, incertidumbre, causa principal de la inseguridad, por lejos el más poderoso instrumento de poder.”

Un sujeto que vive en la incertidumbre vive en la inseguridad y es objeto de manipulación.

Crozier-citado por Bauman explica: “Los grupos o categorías con opciones limitadas o nulas, obligados por esa razón a seguir rutinas monótonas y predecibles hasta el hartazgo, no tiene ninguna chance en su lucha por el poder contra individuos que gozan de movilidad, poseen libertad de elección, cuentan con múltiples opciones y son en esencia impredecibles”.

Todas estas dimensiones de desigualdad, exigen pensar en nuevos estilos de desarrollo, un desarrollo que sostenga a la igualdad como meta central, una igualdad que contemple el enfoque de derechos y de acceso; la consideración de las capacidades de los sujetos como “agentes”; las desigualdades socioeconómicas y la segregación residencial que aíslan y clasifican cada vez más a los sujetos, no reconociéndose ni relacionándose entre ellos; las desigualdades de género, las desigualdades que afrontan los pueblos indígenas de la región y las desigualdades territoriales tanto intranacionales como internacionales.

CEPAL considera a la igualdad como el centro de origen del desarrollo sostenible, y para ello la política pública es el medio y el cambio estructural, el principio ordenador en la región, para lograr ese tipo de desarrollo.

La Agenda 2030, discutida y aprobada por todos los países firmantes, tiene ese propósito, buscar nuevos caminos que en 10 años permitan conseguir las metas propuestas, pero para ello se necesita entre otros mecanismos, crear una nueva forma de hacer política pública.

C. Nuevas formas de hacer política pública y Agenda 2030. Gobernanza, integralidad, innovación y resiliencia

Si las políticas públicas de los países de la región, pretenden lograr en parte o en su totalidad, las metas propuestas en los 17 ODS, se necesita revisar las prácticas recurrentes de estas políticas, para generar innovación, no hacer más de lo mismo y no dejar a nadie atrás como lo indica la Agenda 2030.

En la primera mitad del siglo XX, la administración pública de nuestros países, se construyó bajo los principios establecidos por Max Weber, garantizando en sus acciones, el máximo de eficiencia en la prestación de servicios y la atención igualitaria a todas las personas.

Ese modelo de administración responde a un momento histórico en el cual la garantía de igualdad en los servicios públicos, suponía montar una cadena de prestaciones a nivel administrativo, despersonalizando el servicio y convirtiendo al usuario en un número.

Ya en la segunda mitad del siglo XX, en la década de los 80, comienza a surgir un nuevo paradigma que pretende desplazar el esquema weberiano. Los principios de este paradigma alternativo, denominado “Nueva Gestión Pública” eran, ser flexibles y responder a las necesidades de los clientes.

Esta escuela de la NGP, se inspira en las técnicas empresariales y sostiene que el principal problema de las administraciones públicas y sus servicios, es la inexistencia de un adecuado sistema de incentivos.

¹¹ Esta expresión tiene vinculación al concepto de capacidades que instala en la literatura Amartya Sen a partir del año 2000.

Con ese diagnóstico comienza esta corriente a considerar como fundamental en la mejora de la administración pública, las prácticas basadas en competencias, la utilización de herramientas tecnológicas de procesos, la gerencia de la administración, y la evaluación por resultados.

Entre los efectos positivos de esta NGP en las administraciones estatales y el diseño de políticas, fue la mejora en la prestación de servicios y la desburocratización de las instituciones.

Como efecto negativo, puede identificarse, el descrédito que la NGP le dio a la política en la administración pública. Para esta NGP, bastaban los procedimientos técnicos, el desarrollo de competencias en las acciones emprendidas y servicios ofrecidos y eso garantizaría la buena calidad de las administraciones y del diseño e implementación de las políticas públicas.

En el cuadro que a continuación se presenta, se detallan las características de estos modelos de gestión pública:

Cuadro 1
Comparación entre perspectivas: administración pública, la nueva gestión pública y el nuevo servicio público

	Administración pública	Nueva gestión pública	Nuevo servicio público
Bases teóricas	Teoría política y ciencias sociales naífe	Teoría económica, ciencias sociales positivistas	Teoría democrática
Racionalidad y modelos de comportamiento humano	Racionalidad administrativa e interés público	Racionalidad técnica y económica e interés propio	Racionalidad estratégica y el interés de los ciudadanos
Concepto del interés público	Político intrínseco a la ley	Agregación de intereses individuales	Diálogo sobre valores compartidos
¿A quién responden los servidores públicos?	Cientes y electores	Consumidores	Ciudadanos
Rol del gobierno	Es un rol de “empuje” enfocado a la implementación de objetivos políticamente definidos	Es un rol de “dirección” catalizando las fuerzas del mercado	Es un rol de “servicio” negociando e intercediendo entre los intereses ciudadanos
Mecanismos para lograr los objetivos de las políticas	Administración de programas a través de las instituciones de gobierno	Creación de mecanismos e incentivos a través de privados y organizaciones sin fines de lucro	Construcción de alianzas entre organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro
Abordaje de la rendición de cuentas	Jerárquica, administradores rinden cuenta a los electores	Resultados dirigidos por el mercado como producto de la acumulación de intereses	Servidores multi facéticos guiados por la ley, valores, normas profesionales y los intereses de los ciudadanos
Discreción administrativa	Discreción limitada y delegada a los oficiales públicos	Amplia para lograr los objetivos de los emprendedores	La necesaria pero limitada y con rendición de cuentas
Estructura gubernamental asumida	Organización burocrática, con base en la autoridad y control de los clientes	Organización descentralizada con control primario dentro de las agencias	Estructuras colaborativas con liderazgos compartidos
Base de la motivación de los servidores públicos	Salario y beneficios protección de los servidores públicos	Espíritu emprendedor, tratando de reducir en tamaño y funciones del gobierno	Servicio público con deseos de contribuir a la sociedad

Fuente: Adaptado de Denhardt y Denhardt (2000, p. 554).

En este siglo XXI, el desafío es superar los modelos de la Administración pública y de la Nueva Gestión Pública, sin dejar de considerar sus valiosos aportes. La complejidad cada vez más creciente de los problemas públicos y el empoderamiento de una ciudadanía cada vez más informada, hace que estos dos modelos de administración y diseño de políticas, no puedan responder a cabalidad con el nuevo contexto.

En la actualidad se necesitan administraciones y políticas públicas, que no sólo sean competentes y eficientes, sino también inteligentes y resilientes, por lo tanto, relacionales y deliberativas.

Entre los tantos desafíos que tiene hoy, el diseño e implementación de políticas públicas, se encuentran los de transitar de:

- Estructuras jerárquicas a estructuras reticulares (redes) y de liderazgos compartidos.
- Estructuras donde la autoridad es la norma a relaciones de confianza, dialogantes, colaborativas y de valores compartidos.
- Estructuras eficientes a estructuras inteligentes y resilientes.
- Estructuras rígidas a innovación constante.

¿Cómo las administraciones públicas y las políticas públicas, pueden convertirse en estructuras innovadoras y resilientes?

Para generar innovación y fortalecer la resiliencia del aparato público gubernamental y todas las estructuras y acciones que ello supone, se requiere:

- Fortalecer los mecanismos de **gobernanza institucional** al interior de las administraciones públicas y en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, incluyendo las capacidades de anticipación y respuesta a situaciones extremas (desastres naturales y producidos por el ser humano).
- Reforzar **los criterios de integralidad** en cada una de las políticas públicas que se diseñan e implementan.
- **Fomentar la innovación en la gestión pública.**
- Y fortalecer los **mecanismos de resiliencia institucional.**

1. La gobernanza en el diseño-implementación de una política pública

El concepto de gobernanza es multiséntico, y su práctica muy variada en cada uno de los países y territorios donde se intenta utilizar como forma de gobernar.

En este documento consideramos que la gobernanza se hace presente como mecanismo de gobierno, cuando desde el Estado, se crean estructuras que implican actores privados y sociedad civil, para llevar adelante políticas públicas, programas y proyectos, y monitoreo de acciones entre otras iniciativas.

Si se analizan las prácticas de gobernanza en nuestra región, pueden distinguirse distintas categorías, gobernanzas jerárquicas dirigidas por el Estado, Gobernanzas de mercado, donde quien establece las reglas de juego, son los actores privados y gobernanzas reticulares, donde la asimetría de poder no es tan evidente, y se caracteriza por relaciones más horizontales, ejemplo muy recurrente entre organizaciones de la sociedad civil.

La calidad democrática de los mecanismos de gobernanza, donde la sociedad civil, los actores privados y la esfera gubernamental deben operar coordinadamente, dependerá de múltiples factores: número de personas convocadas, diversidad de los colectivos a los que se pretende representar, equidad en la voz y en la toma de decisiones, entre otros; un equilibrio difícil de lograr pero necesario para que la gobernanza sea una realidad.

Concretar prácticas de gobernanza en un territorio determinado no es una tarea fácil, dado que la diversidad de actores, de intereses, las asimetrías de poder son variables que juegan al momento de realizar acuerdos y pactos para avanzar en proyectos de mediano y largo plazo.

Nadie puede resolver problemas de la complejidad actual, de forma solitaria.

La sociología del trabajo nos da una lección precisa al respecto: se trabaja siempre con los demás.

La formación de este tipo de alianzas (entre el sector público y sus diferentes niveles de Estado, entre el sector público y el privado, y entre privados) representa un proceso social gradual y pleno de aprendizajes institucionales en que cada país y sus diversos territorios, deberían encontrar las fórmulas precisas más adecuadas a su realidad cultural, histórica, política y económica.

Hay que destacar que tanto el Estado como el sector privado tienen responsabilidades en la construcción de la gobernanza como modalidad de resolución de problemas complejos (CEPAL, 2010:265). En el cuadro siguiente, se enumeran algunas de esas responsabilidades.

Cuadro 2
Responsabilidades públicas y privadas en la resolución de problemas complejos

Responsabilidades del Estado	Responsabilidades del sector privado y la sociedad civil
<ul style="list-style-type: none"> - Ser un socio creíble del sector privado: profesionalismo, honestidad y conocimientos técnicos, junto con solidez fiscal para financiar programas e incentivos. - Los objetivos de los programas gubernamentales deberán ayudar a las empresas en la búsqueda de nuevos mercados y el escalonamiento de sus productos, proceso y tecnologías y, por otra parte, ayudar a los trabajadores en sus requerimientos de mejor calidad del empleo y remuneraciones más elevadas. - El estado necesita encontrar fórmulas de interacción estratégica con el sector privado entendido en el sentido amplio, esto es, empresas, sector académico, trabajadores y organizaciones no gubernamentales, para asegurar que no esté siendo capturado por intereses especiales y que la alianza conserve su carácter de bien público (y no sea en beneficio sólo de un sector de la comunidad). - El Estado tiene que mejorar su capacidad de gestionar y coordinar los programas de incentivos y cooperación con el sector privado, implementándolos con transparencia y con una rendición de cuentas permanente sobre la base del desempleo. - El Estado deberá realizar el ejercicio de establecer confianzas con el sector privado y la sociedad civil, transparentando y comunicando sus acciones, en paralelo a crear políticas públicas que desde su diseño tengan el componente de participación de la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es necesario que este sector adopte una visión de corto, pero también de mediano y largo plazo, aspirando a un continuo escalamiento de sus actividades mediante la inversión en conocimiento y la innovación. - El sector privado deberá estar dispuesto a apoyar proactivamente la formación de una alianza con el sector público que tenga carácter de bien público. - Las organizaciones de la sociedad civil deberán empoderarse a partir de los conocimientos adquiridos y las prácticas efectuadas, de forma tal de enfrentar con inteligencia las posibles capturas del aparato del Estado y de las grandes empresas. - El sector privado y las organizaciones de la sociedad civil deberán resolver sus desconfianzas entre sí y con el propio Estado, de forma tal de acercar posiciones en un marco de intereses comunes. - Empresas grandes, medianas y pequeñas deberán promover un diálogo intensivo para generar alianzas que beneficien a todos.

Fuente: Elaboración propia.

2. La integralidad como práctica en las políticas públicas

El concepto de integralidad de las políticas públicas, puede abordarse desde dos dimensiones:

- i) Una primera dimensión tiene relación con el concepto de desarrollo sostenible **contenido de la Agenda 2030** pero también de las agendas políticas propias de cada uno de los Estados. Esto significa que todo problema público que quiera ser resuelto por una política pública, tendrá que considerar para dar respuestas integrales al problema, tres abordajes temáticos interrelacionados: el crecimiento económico, el desarrollo social inclusivo y la sostenibilidad ambiental, los tres pilares del desarrollo sostenible.
- ii) La segunda dimensión tiene relación con los **mecanismos institucionales** que deberán ponerse en marcha para implementar la Agenda 2030 o las agendas propias de cada Estado. Por lo tanto, un desafío urgente es dejar atrás las prácticas atomizadas, tan características de las administraciones públicas, la carencia de diálogo entre distintos actores sociales, la falta de comunicación entre niveles de Estados, entre otras prácticas recurrentes. Esta dimensión supone pensar políticas públicas que **incorporen temas transversales** en sus

lógicas, como por ejemplo el enfoque de género en su diseño e implementación (**mecanismo transversal**); la convocatoria y concurrencia de multiplicidad de actores como ciudadanía que cuenta con conocimientos prácticos para aportar en el tema (**mecanismo multiactores**), el diálogo necesario de una política pública que se diseña y pretende implementar con otras políticas públicas que pueden generar sinergias con ella o entrar en contradicciones (**mecanismo de intersectorialidad**) y el diálogo entre niveles de Estado, cuando se diseña e implementa una política pública desde uno de los niveles pero que necesariamente debería ser coherente con políticas públicas de los niveles de Estado que cohabitan en la estructura estatal (**mecanismo multinivel**).

Mans Nilsson²² enumera un conjunto de razones por las que el análisis sistémico-integral es importante al momento de diseñar e implementar una política pública:

- i) Garantiza la coherencia de políticas, asegurando que las diversas intervenciones no interfieran, sino que se apoyen entre sí.
- ii) Mejora diálogos y aprendizajes sobre políticas, entre actores gubernamentales y no gubernamentales.
- iii) Identifica aliados y antagonistas de las opciones de política, adaptando así estrategias para maximizar el apoyo y limitar la resistencia y la obstrucción.
- iv) Permite diseñar e implementar políticas eficientes, contabilizando múltiples órdenes de impacto, destacando inversiones de mayor rendimiento, aprovechando sinergias que brindan beneficios colaterales y evitando costos ocultos.
- v) Organiza el conocimiento de las interacciones en base de datos, relevantes para la formulación contextual de políticas y accesibles para que todas las partes interesadas puedan extraer y contribuir con datos.

3. Fomento de la innovación en la gestión pública

Como se ha mencionado anteriormente, la complejidad de los problemas del desarrollo requiere la amplia participación de todos los actores de la sociedad (academia, los privados, la sociedad civil, los ciudadanos) de una forma articulada en un ambiente que les permita contribuir en la co-creación de políticas públicas para abordar los problemas públicos y agregar valor. Sin embargo, la innovación en el sector público es un desafío constante porque requiere de importantes cambios culturales y de una continuada voluntad política, no es una iniciativa, es un proceso que involucra personas, instituciones, información, procesos, tecnología y normativas tal y como lo indica la OECD en su estudio *El Imperativo de la innovación en el Sector Público: Estableciendo una agenda para la Acción*, del año 2015.

En este estudio se relevan las cuatro acciones que los gobiernos deben implementar para fomentar una cultura de innovación:

- i) Invertir en el desarrollo de las capacidades de los funcionarios que son los catalizadores de la innovación y el cambio, esto incluye la construcción de la cultura, la normativa y los incentivos.
- ii) Promover el flujo de datos, información y conocimiento en todo el sector público de manera de facilitar la construcción de soluciones comunes e integradas a los problemas públicos.

²² CEPAL, (2018) Guía metodológica. Planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. Pág.15.

- iii) Avanzar en el desarrollo de estructuras y prácticas organizativas que faciliten la colaboración y alianzas estratégicas multi-actor tanto dentro como fuera del gobierno para potenciar el diálogo, la colaboración, experimentación y el compartir riesgos.
- iv) Asegurar que los marcos normativos y regulativos de las instituciones tienen un balance entre la protección de la información sensible y la generación de ambientes propicios para la creatividad y trabajo conjunto.

En este sentido, los laboratorios de innovación han sido experiencias enriquecedoras y que dan cuenta de que para innovar necesitamos generar espacios de encuentro, de diálogo entre actores de distintas disciplinas, de distintos sectores donde se puede experimentar, imaginar y co-crear con la ciudadanía soluciones a los problemas públicos y de esta forma fomentar la cultura de la innovación.

A manera de ejemplo, se podrían mencionar el laboratorio Latinoamericano de la Innovación y gestión pública local; Laboratorio de gobierno de Chile, LAB Agestic del Uruguay, Linq de Quito, Laboratorio de Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, Laboratorio de la Ciudad del Distrito Federal de México.

Otras iniciativas de innovación se han generado desde la ciudadanía a través del uso de información abierta en el formato reusable para generar aplicaciones que permiten abordar inquietudes ciudadanas: bigov de la Argentina sobre mejoras del entorno empresarial, yoveoveo de Ecuador para denunciar excesiva burocracia en la prestación de servicios públicos, Mapee de Colombia para observación electoral, entre otras.

Las acciones de innovación que se han llevado a cabo en el marco de la pandemia, están asociadas a la implementación de una fuerte estrategia de digitalización de los servicios de educación, salud, trámites con las instituciones públicas y la apertura de múltiples canales de comunicación virtual para atender las diversas necesidades ciudadanas y mantener operativas a las instituciones públicas de todos los niveles del Estado. Pese a lo anterior, las mayores demandas ciudadanas se han concentrado en los niveles locales sin una coordinación afinada con los niveles intermedios y el nivel nacional, generando confusión en la ciudadanía y desconfianza respecto a la efectividad de las medidas tomadas.

En este sentido, el rol de las redes sociales ha sido clave para mantener el flujo de información sobre las medidas, los trámites para acceder a los paquetes de beneficios, y la implementación de campañas de comunicación educativas sobre el virus.

4. Los mecanismos de resiliencia institucional

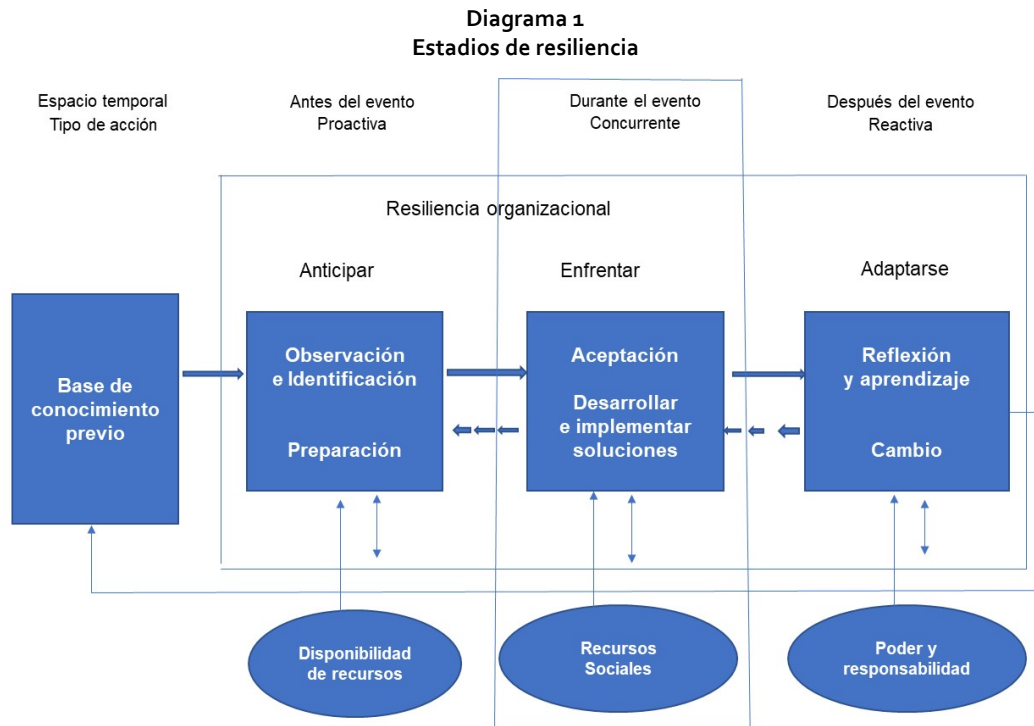
Finalmente, la administración y la política pública requieren en la actualidad, frente a un mundo cada vez más incierto, poner en funcionamiento los mecanismos de resiliencia de cada una de las instituciones que componen el aparato del Estado.

Existen múltiples significados del concepto. Una de las definiciones indica que la resiliencia se puede definir como la capacidad de responder eficazmente a eventos adversos, no sólo posteriormente a que ocurran, sino antes, durante y después del desarrollo de los mismos²³.

Duchek agrega a esta definición que la resiliencia puede analizarse en tres estadios: mecanismos que ponen en marcha acciones reactivas frente a un evento ya ocurrido, acciones concurrentes a una situación desarrollada en el presente y acciones anticipadas, previendo el futuro.

²³ Duchek, S. (2019) Organizational resilience: a capability -based conceptualization. Business Research. <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>.

El siguiente diagrama describe los tres estadios en que es posible identificar procesos resilientes:



Fuente: Duchek, S. (2019) Organizational resilience: a capability -based conceptualization. Business Research. <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>.

Las capacidades organizativas de las instituciones que subyacen en cada uno de estos estadios, permitirá calificar cuanto de resiliencia organizacional posee una institución.

La resiliencia organizacional puede entonces redefinirse como una meta-capacidad que contiene un juego de capacidades y rutinas organizacionales que permiten el desempeño exitoso de cada uno de esos estadios.

En un breve recorrido, describiremos a continuación, las capacidades que una institución que quiera fortalecer su resiliencia, deberá potenciar.

Esas capacidades son:

- i) **Capacidades de anticipar eventos:** este es el primer estadio que hace referencia a la capacidad que la organización tiene de detectar situaciones críticas al interior de ella o en su entorno y adaptarse de manera proactiva (Somers, 2009; Ferreira et al., 2011; Teixeira y Werther, 2013). Esto no significa que las organizaciones resilientes puedan prevenir cada falla o crisis.

Sin embargo, se pueden potenciar capacidades que permitan "mirar debajo del agua" para establecer algunas proyecciones de cómo podría cambiar el entorno y tomar decisiones para reducir impactos.

- ii) **Capacidades de enfrentar eventos:** además de la anticipación y la preparación para eventos críticos, la resiliencia también significa hacer frente "a los peligros imprevistos después de que se hayan manifestado" (Wildavsky, 1991, p. 77). En la literatura, hay muchos sinónimos para hacer frente a eventos inesperados: por ejemplo, lidiar con peligros desconocidos (Wildavsky, 1991), responder productivamente a cambios significativos (Horne y Orr, 1998), o diseñar e implementar un comportamiento adaptativo positivo acorde con la situación. La capacidad general para hacer frente a lo

inesperado está estrechamente relacionada con el manejo de crisis (incidente) y se puede separar en dos subcategorías: la capacidad de aceptar un problema y la capacidad de desarrollar e implementar soluciones (ver, por ejemplo, Smart y Vertinsky, 1977; Reilly, 1993; Jaques, 2007).

- iii) **Capacidades de adaptarse a eventos:** además de las dos primeras fases, la capacidad de recuperación también incluye la capacidad de adaptarse a situaciones críticas y utilizar el cambio para sus propios fines. Esta capacidad se refiere a los ajustes que siguen a las crisis y está dirigida hacia el crecimiento organizacional (Limnios et al., 2014). Este tipo de aprendizaje a largo plazo (Madni y Jackson, 2009) aumenta la base de conocimiento de una institución, que a su vez actúa como un antecedente principal para la dimensión de anticipación. Por lo tanto, la adaptación es una de las capacidades clave que pueden ayudar a las organizaciones a evitar o reducir las consecuencias negativas de eventos inesperados (Carley, 1991; Carley y Harrald, 1997). La adaptación incluye dos tipos de capacidades: 1) reflexión y aprendizaje y 2) capacidades de cambio organizacional.

D. ¿Quién diseña e implementa la política pública?

Al inicio de este capítulo, decíamos que “Las políticas públicas son las acciones de la política y, como tales, aspiran a transformar intencionalmente la realidad. Su principal vocación es modelar una realidad imperfecta, intentando que se acerque a una visión idealizada. Las políticas públicas son, en definitiva, las armas con las que la política pretende hacer efectivas sus promesas”. A esta definición podemos agregar que lejos de constituir una acción única y fragmentada del gobierno, la política pública es más bien un proceso en el que intervienen aspectos técnicos, políticos, de poder e intereses que preceden y preparan la decisión del Estado y que se extiende después mediante decisiones y actividades que sitúan la decisión conforme a su contexto³⁴ Es una propuesta que pretende transformar una realidad no deseada de forma integral y con una visión de largo plazo. La complejidad de este proceso es que si en el análisis se omite alguno sus componentes, tales como el conocimiento técnico, el análisis de las necesidades, las relaciones de poder y la lectura del contexto, o la relación entre ellos, esto podría incidir de forma negativa en la implementación de la política y sus objetivos (Luis Aguilar Villanueva, Política Pública).

Para hacer efectivas esas promesas, la política pública deberá contar con principios que sustenten la dirección que quiera adoptar, objetivos, líneas estratégicas y mecanismos de gobernanza y financiamiento, esos son los componentes básicos que toda política contiene en su diseño.

¿Pero quién diseña la política pública? ¿Quién la implementa?

La generación de las políticas constituyen un ciclo conformado por varias etapas, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- Formación de la agenda.
- Definición del problema público.
- Diseño de la política.
- Comunicación de la política.
- Implementación y,
- Evaluación.

³⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. Política Pública página 31.

La respuesta a la pregunta inicial y que se centra en los pasos 3 y 5, hoy en día no es unívoca. El Estado no tiene el monopolio de la política ni de lo público, por lo que estas etapas dejan de convertirse en pasos de un proceso lineal en el tiempo en el que solamente actúa el gobierno, para convertirse en procesos complejos en sí mismos, dinámicos y con participación de múltiples actores.

La definición de la agenda pública, el proceso social y político a través del cual se identifican y priorizan los problemas públicos más acuciantes, hoy en día con una ciudadanía más empoderada e informada, se encuentra fuertemente influenciado por los movimientos sociales que plantean causas comunes de interés público respaldadas por los ciudadanos. A pesar de que los problemas públicos son conocidos y se prolongan en el tiempo trascendiendo ciclos gubernamentales, los tiempos para abordarlos y el reconocimiento de los actores clave para su debate (tanto aquellos que tienen voz y representación como aquellos que no son visibles) es hoy mucho más importante que el análisis puramente tecnocrático. Es decir, la operación política de la política pública precisamente por la ruptura del monopolio del manejo de lo público, por parte del Estado, es vital. En este sentido, la complejidad de este paso que precede a la formulación de la política pública, es su dinamismo y requiere de mucha flexibilidad, además de mantener una lectura constante del contexto, el reconocimiento de los intereses en juego, de las asimetrías de poder entre los actores sociales y los principios de inclusión y participación.

En cuanto al diseño de la política, es importante tener claridad sobre el criterio que impera en su definición: la racionalidad política, la eficiencia económica o la viabilidad de su gestión administrativa (Luis F Aguilar, Política Pública). Lo ideal es que estos y otros criterios coexistan y sean considerados en la toma de decisión, de manera de generar una política robusta, sin embargo, la experiencia indica que alguno de estos criterios primará sobre los otros para hacerla más viable, pero no necesariamente más efectiva, lo cual debe ser internalizado en el proceso de manera de diseñar la estrategia de implementación y comunicacional respectiva.

El proceso de implementación es crucial y nuevamente emergen los aspectos discutidos en el diseño de la agenda que se refieren a los temas técnicos, políticos, los intereses, el poder y los actores y los criterios de viabilidad económica, política y de gestión administrativa. Todos estos criterios se conjugan para que la política sea impulsada, modificada o desistida.

Lo que podemos afirmar es que en este siglo XXI, la política pública se diseña y se implementa desde los poderes del Estado (cualquiera sea el nivel de Estado), pero cada vez más con apertura a la participación de la ciudadanía, no sólo en niveles de información sobre asuntos públicos, sino en niveles de opinión vinculante y control social de aquello que se diseña como política pública. Tal y como lo menciona Louis Valentín Mballa, "la política en este sentido, se convierte en el cordón umbilical entre la sociedad y el Estado", pues antes, durante y posterior al proceso de formulación intervienen, interactúan, dialogan, negocian e inciden actores tanto del gobierno como los privados de diversas formas y grados.

Ostrom utiliza el concepto de "*crafting*"³⁵ como una innovadora forma de actuar, relevando con este concepto, el trabajo hábil del artista y del artesano, que se distingue de la aplicación de un sistema de reglas impuesto desde arriba o desde fuera por expertos y sabios.

Como cierre de este capítulo, y abriendo paso a los siguientes, es relevante destacar que el diseño de las políticas públicas deberá tener cada vez más consideración, respecto al protagonismo de la ciudadanía, no sólo como beneficiaria de esas políticas sino como co-productora de cada una de las políticas públicas que los distintos niveles de Estado irán diseñando para resolver problemas públicos.

³⁵ Laval, C. y Dardot, P. Común (2014) pág. 176.

En el contexto de la pandemia que nos aqueja, Adela Cortina expresa lo siguiente: “Esta crisis genera un antes y un después; la sociedad va a cambiar radicalmente y para poder salir adelante se va a necesitar toda la “capacidad moral” y todo el “capital ético de cada uno.

El mundo deberá pensar el futuro, considerando una sociedad unida en la que trabajen todos juntos o una, marcada por la separación y el ir unos contra otros.”

Continúa diciendo: “nunca es tarde para empezar; la justicia, la solidaridad y las buenas decisiones se cultivan, y eso va conformando el carácter de los pueblos y las gentes. Y la política y los políticos tienen que ver mucho en esto.

Concluye Adela Cortina diciendo “la política que no se preocupa del bien común, es una mala política, además de inmoral”¹⁶.

¹⁶ La Vanguardia, Valencia, 25/03/2020-lavanguardia.com.

II. Desarrollo territorial: el valor de lo común, la visión colectiva y la participación

En la construcción de un estilo de desarrollo digno y sostenible, el territorio es protagonista. Aunque el territorio es un concepto polisémico y sujeto a un amplio debate... en este documento se entenderá “hacer territorio como construir un sentido de apropiación y pertenencia que implica armonizar las expectativas y necesidades del individuo con las del colectivo humano y su espacio natural y social de realización” (CEPAL, 2019).

Debemos considerar que cada territorio es un espacio de interrelaciones y como tal un lugar único y específico que requiere ser leído en toda su complejidad. Como plantea Massey (1984). “Hay una especificidad del lugar que deriva del hecho de que cada lugar es el foco de una mezcla distinta de relaciones sociales más amplias y más locales y esta misma mezcla aglutinada en un mismo lugar puede producir efectos que no tendrían lugar de otro modo. Y, finalmente todas estas relaciones interactúan con y toman nuevos elementos de especificidad de la historia acumulada que todo lugar tiene, siendo dicha historia imaginada el producto de una capa sobre otra de diferentes conjuntos de vínculos, tanto locales como con el mundo más amplio”.

Desde esta perspectiva, delinearemos el Desarrollo Territorial a través de un enfoque proactivo que requiere una visión inclusiva de los actores territoriales, tanto públicos como privados, que buscan concertar una estrategia común de desarrollo a seguir.

“Este enfoque se basa en acciones colectivas consensuadas por los distintos actores locales, lo que destaca el importante papel de los acuerdos o pactos territoriales... no responde, pues, a un modelo previo, sino que es, sobre todo, un proceso de construcción social. Por ello requiere de una estrategia o proyecto político que incorpore valores y dé sentido a la acción colectiva” (F. Alburquerque, 2014).

Generar acciones y procesos de construcción colectiva de forma inclusiva, requiere en primer lugar dialogar con la realidad territorial, su problemática y sus necesidades en forma crítica, ética y creativa contextualizándola desde sus variadas dimensiones y en sus diferentes escalas de relación e interrelación entre actores/agentes y fuerzas.

RIMISP¹⁷ en su Programa “Dinámicas territoriales” considera que los territorios inclusivos son aquellos donde las instituciones, los actores y los activos generan interacciones que propician cambios en las normas que regulan la dotación de activos, y su distribución dentro de los territorios (Cliche, G., 2014). Dicho programa plantea que la diferencia entre un territorio inclusivo y uno que no lo es, se debe a la existencia de “coaliciones sociales” claves para el cambio.

“Las coaliciones se definen como tales en tanto tienen un marco de acción definido y apuntan a producir cambios en las dinámicas sociales, diferenciándose de otras formas de acción colectiva. Los actores que forman una coalición se articulan en torno a propósitos globales que van más allá de temas coyunturales, comprometiendo su identidad e intereses de largo plazo” (RIMISP, 2013).

Sin embargo, la presencia de “coaliciones sociales” en el territorio con la inclusión de todos y todas cuyas decisiones aporten y sean relevantes para sustentar un proyecto de desarrollo territorial colectivo, común, sostenible y sustentable, **no necesariamente es sinónimo de garantía** en los procesos de acceso a la participación de todos/as los actores claves que el desarrollo requiere.

Desde esta lógica, el desafío de este capítulo es intentar definir algunos aspectos que están a la base de preguntas que se dejan enunciadas en el capítulo I de este documento:

¿Cómo hacer para promover en sociedades desiguales el reconocimiento del otro y la promoción de relaciones entre diversos, para construir espacios materiales o imaginarios comunes?

¿Cómo podemos imaginar una sociedad en la cual hombres y mujeres tengan los mismos derechos de acceso a todos los beneficios que un Estado, representante del bien común pueda garantizarles?

¿Cuáles son los desafíos que las políticas públicas debe considerar con respecto al protagonismo de la ciudadanía, ya no sólo como beneficiarios de políticas sino como co-productores en la toma de decisiones que los afectan?

En forma específica, se pretende aportar a la reflexión con una propuesta de estrategias que contribuyan a una mirada de como hacer Políticas Públicas en el contexto territorial, centradas en la inclusión y la participación de la ciudadanía.

Las oportunidades de participación e inclusión muchas veces están en estrecha relación a temas que analizaremos en las siguientes páginas: **cultura asociativa centrada en lo común, geometrías de poder en los espacios territoriales y capacidades presentes en los territorios y sus actores.**

Reflexionaremos también sobre como aportar al fortalecimiento de procesos de gestión asociativa/colaborativa, como una herramienta de transformación, sinergia y potenciación del desarrollo territorial. Obviamente mirando a la integralidad del desarrollo en sus diversos ámbitos.

A. Activando la mirada desde yo al nosotros: el primer paso para potenciar una cultura asociativa en el territorio

La capacidad de actuar como un colectivo en busca de metas y beneficios definidos en conjunto permite la capacidad colectiva de tomar decisiones y actuar mancomunadamente para perseguir objetivos de beneficio común.

“El desarrollo territorial se transforma así en un proceso que, como tal, transforma la relación tiempo/resultados en un desafío social y político, individual y colectivo para el territorio y sus actores” (Costamagna, Pérez y Spinelli, 2013).

¹⁷ Centro latinoamericano para el Desarrollo rural www.rimisp.org.

La propuesta base de este capítulo es que para enfrentar estratégicamente el desarrollo territorial es fundamental conquistar una mirada colectiva común, ya que sólo así, el territorio y sus actores podrán convertirse en agentes de transformación local, con particularidades propias que irán adaptándose a los grandes procesos de cambio que el desarrollo implica y en el cual los diferentes actores en los distintos ámbitos (y lógicas) puedan y quieran actuar y moverse en sinergia con dicha transformación (ver Alburquerque y Dini, 2008:16).

Lechner (2002:12) refuerza el concepto de capacidades colectivas, planteándonos que una sociedad requiere para intervenir sobre su propio desarrollo, de un poderoso imaginario que el autor denomina “nosotros”, “vale decir, sólo una sociedad que disponga de una imagen fuerte del **Nosotros** como actor colectivo, se siente en poder de decidir su marcha y desarrollamos tal imaginario del Nosotros, en la medida en que realizamos experiencias exitosas de acción colectiva”.

La construcción de este sujeto colectivo pasa por lograr la participación activa de los sujetos/actores en las diversas dimensiones que el desarrollo comporta y requiere avanzar hacia grados de involucramiento en la toma de decisiones de los asuntos públicos cada vez más conscientes.

Esta imagen del nosotros se fortalece en la medida en que la sociedad civil crece en articulación y relaciones y se incrementen la densidad institucional y la interacción social (ver Madoery, 2000).

Se hace necesario además que los colectivos crezcan en cohesión y dinamismo para lo cual requieren realizar acciones conjuntas que les permitan experimentar sus procesos, ir creciendo y evaluando sus confianzas y sus posibilidades concretas de éxito.

Podemos destacar 5 niveles en el proceso de participación ciudadana, con respecto al nivel de involucramiento y su grado de influencia en gestión del territorio (CEPAL, 2015:17):

Informativo-Consultivo- Resolutivo- Co-Gestión - Gestión Autónoma.

i) Carácter informativo:

Los actores se informan de un asunto público para el cual no se busca recibir aportes de su parte.

ii) Carácter consultivo:

Corresponde a un nivel básico de influencia de los actores, se da un proceso de consulta para recibir sus intereses, motivaciones y propuestas.

iii) Carácter resolutivo:

El nivel de participación de personas y grupos que participan en forma activa, tienen una influencia directa sobre la toma de decisión de un determinado asunto, porque son los propios interesados que definen lo que les interesa y como participar de los procesos.

iv) Co-Gestión:

Los actores comienzan a organizarse para fortalecerse y participar activamente en los asuntos que convocan sus intereses.

v) Gestión autónoma:

Se da cuando el Estado no está presente en espacio social y son los propios actores los que gestionan iniciativas y generan propuestas y acciones.

Estos estadios requieren que los actores a través de su compromiso personal transiten por un camino de reconocimiento, conocimiento, colaboración, cooperación y finalmente de asociación para que el trabajo conjunto pueda concretarse (Rovere, 2006).

En la óptica del desarrollo, pasar del **yo al nosotros** requiere enfocarse en aquellas capacidades que permitan potenciar compromisos amplios, desde la libre interacción de los individuos/ciudadanos, que deciden en plena capacidad (en el mejor de los casos) en qué momento se convierten en actores activos de los procesos de desarrollo, hasta la conjugación de voluntades colectivas con una mirada común.

Este proceso requiere tanto *de un paso consciente* “del yo al nosotros” de los actores/sujetos individuales, *como de la presencia activa de un Estado que asuma un rol eficaz para garantizar dichas libertades*.

Independiente del grado de involucramiento y participación que decidan tener los actores y de las libertades que un Estado de derecho respete y conceda, las acciones a realizar implicarán inevitablemente abrirse a nuevas ópticas y responsabilidades, entre las que podemos destacar:

- Estar dispuestos a ser parte de una gobernanza democrática, con la participación del Estado, la sociedad civil, los agentes económicos y las organizaciones sociales.
- Mirar al territorio en sus múltiples dimensiones de desarrollo, no solo la económica, sino también la social, ambiental y cultural..., poniendo especial atención en la gente y también en los sentidos de pertenencia, inclusión y cohesión social.
- Valorar los recursos del territorio desde una perspectiva endógena, pero sin descuidar ni desvincularse de lo que aporta el entorno en sus diferentes ámbitos (local-global) apuntando a un desarrollo en que lo fundamental es alcanzar bienestar colectivo, superar la pobreza y las desigualdades.

Dini, Mazzonis y Pérez (2006) proponen (entre otras), algunas acciones que aportan a generar acuerdos:

- Cimentar procesos de diálogo que promuevan en el territorio una construcción social y política de acuerdos, donde la participación de los actores permita la solución de problemas colectivos y la sostenibilidad de las acciones propuestas.
- Generar apropiación de resultados y ventajas, que los individuos por sí solos no podrían alcanzar, buscando la participación y compromiso de los actores en las diferentes dimensiones de acción y actuación dentro de los colectivos, lo que se definirá sobre la base del nivel de apropiabilidad de los resultados generados por la acción colectiva proyectada.
- Enfatizar la sostenibilidad de los procesos, dando énfasis a la capacidad del territorio de abrirse a intereses diversos y proyectar procesos sostenibles en el tiempo, dando legitimidad a la institucionalidad creada y abriéndose al mayor número de los actores posibles que participen en el proyecto colectivo.
- Agregando a esto, (Costamagna, Spinelli Pérez, 2013) apuntan a trabajar sobre “la forma de relacionarnos dentro de los territorios, de plantear diálogos democráticos, de generar espacios de participación a sectores que han estado excluidos, de plantear liderazgos, de generar confianza y coger conocimientos donde el pensamiento colectivo, se vuelve elemento central del desarrollo territorial inclusivo”

B. Una cultura territorial centrada en Lo común

Abordar la cimentación de una cultura de desarrollo territorial centrada en **lo común** implica la necesidad de crear institucionalidad con visión común, participativa y colectiva; requiere entender que este tipo de mirada demanda de colaboración, coordinación y reciprocidad, acciones que no son producto del espontaneísmo humano, sino que requieren de una ardua labor y con frecuencia son prácticas graduales, multidireccionales y que necesitan de procesos de aprendizaje y error que toman de mucho tiempo.

Dardot y Leval (2015) definen el territorio, como un espacio socialmente construido que tiene como propósito potencial generar desarrollo. Es aquí dicen ellos, donde agentes públicos y privados deberían trabajar **por lo común**.

Lo común definido por los autores “como un principio que ordena, gobierna y sostiene la entera actividad política”. Actividad que se traduce en un quehacer de quienes, cualquiera sea su status o profesión deseen y tengan la esperanza de tomar parte en la deliberación pública.

Lo común como un principio político, es esencialmente una actividad de deliberación a través de la cual las personas se esfuerzan en determinar lo que es justo, así como a tomar decisiones y generar acciones que se forjan desde una actividad colectiva.

Aclarando (desde la mirada de los autores) que *lo común no es sinónimo de bien común*, sino que es una cuestión de institución y de gobierno que une a aquellos que han elaborado en conjunto las reglas de su actividad y que se construye desde la co-actividad, la co-obligación y el co-habitar. Donde el bien común es el resultado, la praxis que nace del interés compartido y de la acción política de deliberación inspirada en lo común.

En este sentido “la obligación política proviene íntegramente del actuar común y recibe toda su fuerza del empeño práctico que une a aquellos que han elaborado juntos las reglas de su actividad y su valor se limita a los coparticipes de una misma actividad” (Dardot, Level, 2015:458).

Lo Común como principio político debe considerar que cada colectivo ejerce su deliberación con actores que poseen determinadas capacidades, trayectorias e historias y en un espacio específico que presenta numerosas multiplicidades de lógicas, por lo cual presentará siempre tensiones, acuerdos y desacuerdos en que todos y todas deben estar dispuestos a ganar, perder y/o ceder.

C. Desarrollo territorial inclusivo: la importancia de saber leer y actuar sobre sus geometrías de poder

Massey (2007) plantea que todo espacio de interacción se sustenta en **geometrías de poder**.

El Territorio comporta geometrías de poder que obstaculizan y condicionan la calidad de las interrelaciones entre actores diversos y por ende la generación de dinámicas colectivas inclusivas.

Para Massey (2007:5):

- El espacio, que aquí llamaremos *territorial*¹⁸ en sí mismo es una geometría de poderes, producto de relaciones definidas por redes, vínculos, interacciones y prácticas, que delimitan y/o activan la posibilidad de participar, decidir y actuar en los diferentes procesos que el desarrollo propone. El espacio es producto de relaciones (conformando así una geometría del poder).
- El espacio (*territorial*) posee una dimensión de multiplicidad de lógicas que están presentes en una variedad de entidades y actores con diversos niveles de desarrollo y trayectoria.
- El espacio (*territorial*) está en permanente construcción: “Siempre hay relaciones que quedan por hacerse (o no hacerse) y/o que se puedan modificar. El espacio (y las geometrías del poder que lo constituyen) *está siempre en vías de producción y —por eso— siempre abierto al futuro*.”

¹⁸ Massey habla solo de espacio, las autoras de este documento agregan el adjetivo territorial).

Desde esta perspectiva tanto hacer espacio como el quehacer del espacio es una tarea política, y así conceptualizado, el espacio se plantea como un verdadero desafío a la política.

Considerando esta mirada, el desarrollo territorial no es la simple generación y aplicación de políticas y visiones externas, requiere en forma específica de leer, ocuparse y considerar las geometrías de poder existentes en el territorio, requiere de estrategias elaboradas por todos/as los/as interesados por lo que *“se proyecta como un proceso dinámico, amplio, complejo y con múltiples tensiones provocadas por la interacción de los actores/agentes y fuerzas que se activan en el proceso de articulación de saberes y la cogeneración de acciones desde donde sentar sus bases”* (Ver Costamagna, Pérez y Spinelli, 2013).

“No hay transformaciones sin sujeto, plantea Madoery (2016:225) Y preguntarse por el sujeto, por los sujetos que deciden, que imponen, que dominan, que convencen y los sujetos que resisten, que cuestionan, que desprenden... es preguntarse por la política y lo político”.

Las transformaciones y el desarrollo implican por lo tanto, “Impulsar la participación de los diferentes actores territoriales, e incorporar la relevancia que tiene la visión integrada de éste... considerando no solamente los aspectos económicos sino los aspectos sociales, institucionales y culturales” (Alburquerque y Dini, 2008).

Promover una visión y sentar las bases de la acción para que cada territorio sea capaz de leer y de actuar sobre sus ***geometrías de poder con una perspectiva de dinamismo y evolución, requiere entonces***, proponer estrategias de intervención/formación que permitan potenciar las capacidades de los diferentes actores para que desde sus diversos roles puedan interactuar eficazmente en todos los espacios de interrelación/dialogo, construcción, transformación y dinámicas que un desarrollo territorial inclusivo requiere.

“Si todos los lugares del espacio pueden ser alcanzados con facilidad entonces ninguno de ellos está privilegiado... Un espacio relacional y múltiple posibilita unos compromisos más abiertos que cuando el territorio era una dimensión fija, objetiva y rígida en la vida de los hombres y las sociedades” (Innerarity, 2008).

D. La importancia de la formación de capacidades: una propuesta estratégica de políticas públicas, con foco en la inclusión y la equidad de oportunidades de participación

Los diferentes actores territoriales ***poseen diversidad de capacidades y competencias*** para enfrentar y aportar a la calidad de las interacciones entre ellos/ellas y entre los diferentes niveles y escalas de interacción que el dialogo territorial requiere.

La reflexión hasta aquí propuesta nos lleva a plantearnos que los territorios “no son unidades compactas con rasgos preestablecidos, sino construcciones sociales a partir de relaciones de poder cimentadas en el tiempo y resignificadas en cada presente” Madoery (2017:68).

En esta óptica, el Desarrollo Territorial requiere generar estrategias que sean forjadas a partir de:

- La movilización y la participación activa de los actores territoriales en coaliciones sociales fuertes y con proyección.
- Por ende, la promoción de dinámicas inclusivas y de articulación de actores (en toda la óptica multiescalar y multidimensional que el desarrollo propone).
- Enfocarse en desarrollar, formar y activar capacidades que permitan a los actores/coaliciones sociales, enfrentar la profunda transformación de los comportamientos y los modos de interacción social, relacional y de dialogo que el desarrollo del territorio plantea e impone.

Desde aquí, la apuesta es a cambiar la visión tradicional de intervención de las teorías de desarrollo centradas en el homo economicus, como actor y beneficiario principal de desarrollo, a la de un homo sinergicus (ver Max Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986), coherente con una construcción social y política que active la participación de los actores territoriales y de coaliciones sociales que piensen y actúen en concordancia con las necesidades que un proyecto de desarrollo colectivo sostenible, sustentable e inclusivo.

Necesitamos entender como activar las “habilidades residentes en el interior de una persona y las libertades o las oportunidades creadas por la combinación entre esas facultades personales y el entorno político, social y económico (...) que define y delimita “la oportunidad que se dispone de elegir, actuar en una situación política, social y económica concreta” (Nussbaum, 2012:40) y cómo tales habilidades y capacidades se disponen para configurar coaliciones que actúen en coherencia con las necesidades y Lo Común, que el desarrollo de su territorio requiere.

La valoración del homo sinergicus, busca construir entendimientos donde la mirada y la actuación propia y de los otros/as cobran relevancia y donde el énfasis del desarrollo está en la democratización de la toma de decisiones y en la aceptación y potenciación de la diversidad de visiones, **como fuente de compromiso y de mirada colectiva** y a la puesta en marcha de lógicas de desarrollo inclusivas y participativas basadas en oportunidades de participación pero también, en la preocupación de cómo desarrollar capacidades en los diferentes niveles que permitan promover una transformación y redefinición de las relaciones de poder que están a la base de los procesos de articulación entre actores, que les permita **posicionarse en la sociedad como sujetos políticos activos y en grado de contribuir a su transformación** (ver Frabboni en Baur, 2008).

Formar capacidades, requiere comprender “un paradigma que parte de las preguntas: ¿qué son realmente capaces de hacer y de ser las personas?, ¿y qué oportunidades tienen verdaderamente a su disposición para hacer o ser lo que puedan y quieran hacer?”¹⁹, tanto en lo que respecta al mundo privado como en lo concerniente al mundo público.

Entonces, una propuesta formativa de desarrollo de capacidades enfatiza que las capacidades se presentan, se desarrollan y se demuestran en la posibilidad de que cada actor pueda interrelacionarse desde la toma de conciencia de su pleno potencial, en las múltiples instancias y en la articulación de flujos, influencias e intercambios que el entramado organizativo del territorio presenta (ver Massey, 2015:12), lo que significa que si dichas capacidades se movilizan en pro de dinámicas participativas y colectivas permitirán **una articulación sinérgica de acciones, decisiones y prácticas que propicien cambios orientados a la inclusión y al empoderamiento de todos y todas a quienes dichos cambios involucren y afecten.**

Según PNUD (2009), esto se concretiza en:

- Sacar el mejor partido de los recursos locales —personas aptitudes, tecnologías, instituciones— que se usan como base para su fortalecimiento.
- Favorecer un cambio sustentable.
- Comprometer un enfoque inclusivo en el abordaje de los problemas de desigualdad de poder entre (países, grupos y personas) ricos y pobres, integrados y marginados.
- Poner énfasis en transformaciones profundas y duraderas mediante reformas de las políticas y las instituciones.
- Valorizar las situaciones más apropiadas para cada contexto y no las “mejores prácticas”, dado que no existe una solución que sirva para todas las situaciones.

¹⁹ Ver capacidades propuestas por la autora y sus definiciones: Vida-Salud física-Integridad física-Sentidos, imaginación y pensamiento-Emociones-Razón práctica-Afiliación-la relación con la naturaleza y Otras especies-Juego-Control sobre el propio entorno político, material, en igualdad.

Desde esta perspectiva, las capacidades de los actores sociales, políticos y económicos del territorio y el modo en cómo se vinculan, articulan y relacionan puede determinar las oportunidades y las posibilidades para que cada uno/a pueda asumir un rol protagónico en la planificación, construcción y gestión de su propio futuro.

En este sentido, Baur (2008) plantea que entre las competencias esenciales para una participación responsable de los individuos a la gestión de la res pública concurren:

- Una competencia de flexibilidad (se refiere al no insistir en la existencia de una sola modalidad de solución) unida a la competencia de resolución de problemas.
- Una competencia de deconstrucción, es decir de relativización del propio punto de vista.
- Una competencia de solidaridad.

De esta forma las capacidades activas de los diferentes actores unidas a las oportunidades generadas por el territorio en todos sus ámbitos permitirán abrir espacios de interlocución para la construcción de agendas comunes que estén a la base de los procesos de planificación, gestión y proyección de acciones de desarrollo, desde visiones y acuerdos que permitan una legitimación colectiva y por ende un compromiso colectivo que apunte a la sostenibilidad de las decisiones y acuerdos colectivos en el tiempo.

Por lo tanto, actuar sobre las capacidades de un territorio (sus actores) apunta a resignificar sus geometrías de poder aportando a ampliar la participación (tanto en número como en capacidad y competencias) permitiendo construir procesos colectivos con una mirada de desarrollo cada vez más inclusiva, empoderada y sostenible.

E. Promocionando procesos asociativos en el territorio: algunas consideraciones prácticas

La promoción de procesos de gestión asociativa como estrategia de desarrollo territorial, requiere de una Política Pública que a modo de síntesis se enfoque en:

- Asegurar la participación y el involucramiento activo de los actores territoriales con una mirada basada en lo común.
- La interpretación del espacio territorial a través de sus geometrías de poder promoviendo una apertura que permita la participación de todos los actores claves en la construcción de la agenda estratégica del territorio.
- Hacer consciencia en la necesidad de potenciar capacidades y competencias de los diferentes actores, fuerzas y agentes de manera que puedan acceder a gobernanzas territoriales inclusivas y en equidad de oportunidades.

En este sentido cabe hacer hincapié que:

- “La fortaleza de un colectivo no se basa exclusivamente en la suma estática de las distintas capacidades y competencias de los actores/agentes y fuerzas involucradas, ni de sus liderazgos individuales, sino en **la generación de un efecto sinérgico** que se produce mediante la integración de procesos interaccionales y voluntades de comunicación, acción conjunta (colaboración) y construcción de confianza entre otros, teniendo como base sus experiencias, sus personalidades y el contexto espacial, material, humano y social que define sus acciones e interacciones.

- Las capacidades, habilidades y competencias pro-asociatividad de cada individuo pueden fortalecerse y hacerse visibles a través de la toma de consciencia personal, pero la mayor parte de las veces requieren procesos de formación dirigidos y/o estimulados que faciliten y medien su potenciación ya sea, por los propios miembros del colectivo cuando son conscientes de estos procesos, o por facilitadores o líderes formados para este propósito²⁰.

Dini (2010) plantea que la presencia de esta modalidad de actuación mancomunada permite fortalecer la existencia de un tejido institucional y cultural en el territorio, con reglas de juego sociales, económicas y políticas interiorizadas y aplicadas por los diferentes actores, la cual ayuda a entender como dichas acciones pueden influir en:

- La definición de los objetivos comunes.
- La coordinación interinstitucional, multinivel y multiescalar.
- El desarrollo de las capacidades de las instituciones encargadas de las políticas.
- El desarrollo de capacidades de los actores que viven el proceso asociativo.
- La sostenibilidad de las iniciativas.

Por su parte E. Ostrom (2006) identificar 8 principios necesarios para construir acuerdos comunes:

- i) Definir límites claros de grupo.
- ii) Hacer coincidir las reglas que rigen el uso de bienes comunes con las necesidades y condiciones locales.
- iii) Asegurarse de que los afectados por las reglas puedan participar en la modificación de las reglas.
- iv) Asegurarse de que las autoridades externas respeten los derechos de reglamentación de los miembros de la comunidad.
- v) Desarrollar un sistema para que los miembros de la comunidad monitoricen el comportamiento de otros miembros.
- vi) Usar sanciones graduales para quienes violen las reglas.
- vii) Proporcionar medios accesibles y de bajo costo para la resolución de disputas.
- viii) Desarrollar la responsabilidad de gobernar el recurso común en niveles anidados, desde el nivel más bajo hasta el sistema interconectado completo.

Otro aspecto a considerar, es que la construcción de cualquier actividad asociativa/colaborativa, (siguiendo a Dini (2010)), es más **un proceso que un resultado**, sin embargo se puede decir que el logro de la acción común se constituye en un resultado en sí mismo.

El autor define al menos 3 aspectos relevantes y/o características que vale la pena destacar en este proceso: **Ciclicidad; Gradualidad; Construcción en la praxis**²¹.

a) La ciclicidad

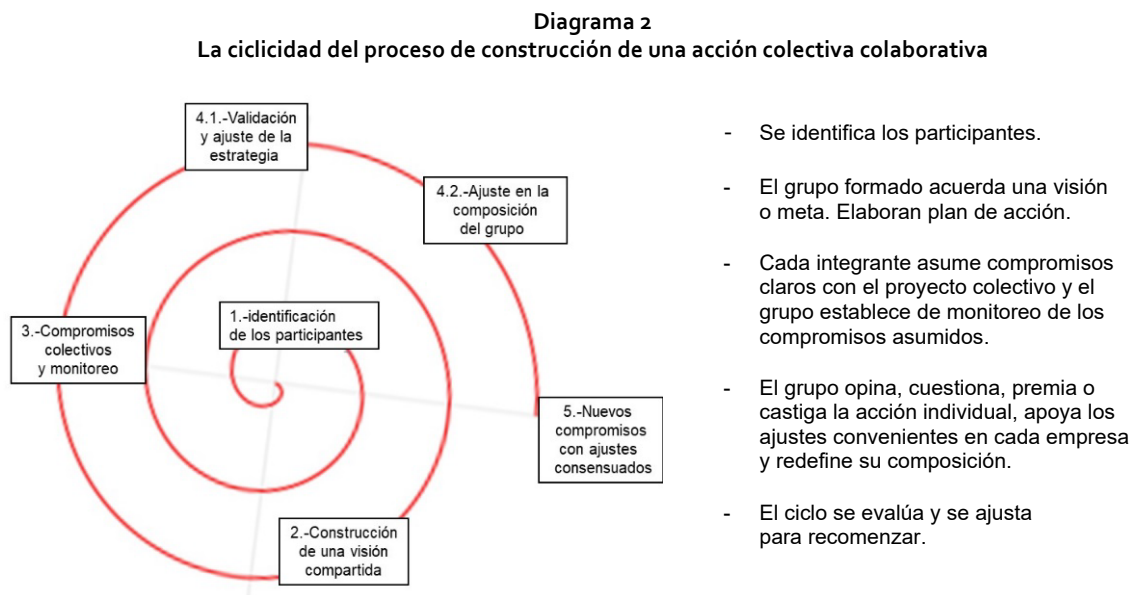
Desde el punto de vista de aquellos que participan de acciones colectivas el primer elemento a considerar es que conceptualmente hay cuatro fases claras en dicho proceso:

²⁰ Pérez Roxana Metodología PESEAC (pensar-sentir y actuar en modo asociativo).

²¹ Estos hacen referencia también a los 5 pasos de la metodología ONUDI sobre procesos asociativos sistematizado por Ceglie y Dini, en Dini, 2010.

- La identificación de los actores potenciales que podrán dar vida a la experiencia asociativa/colaborativa.
- La construcción de una visión compartida acerca de los horizontes comunes.
- La priorización de metas compartidas.
- La definición de compromisos y modalidades de supervisión de las acciones realizadas y los resultados alcanzados.

No se trata de un esquema lineal, sino, más bien de un proceso circular de retroalimentación cuya duración es indefinida y a lo largo del cual los participantes van validando permanentemente su adhesión al proyecto colectivo, la conformación del grupo y su orientación estratégica (véase el diagrama 2):



Fuente: Elaboración propia.

b) La gradualidad

En segundo lugar, **este proceso no es inmediato**, se caracteriza por ser un **aprendizaje gradual**. Las personas involucradas aprenden paso a paso y de manera progresiva a generar prácticas de trabajo colectivo/colaborativo. La velocidad de aprendizaje aquí también depende de varios factores de los cuales se pueden mencionar²²:

- **Desconocimiento**: se refiere a la falta de relaciones previas entre los potenciales miembros del grupo por lo que aumenta el tiempo y esfuerzo que el grupo y el facilitador (en el caso que haya) deberán ejercer para avanzar en el desarrollo de las confianzas.
- **Falta de comprensión recíproca**: se refiere a las diversidades de lenguaje, modalidades de gestión y estilos de planificación que dificultan la comunicación entre los actores. Muchas veces se relaciona con los distintos niveles de conocimiento, formación y capacidades de los actores, lo que hace que las acciones conjunto resulten extremadamente difíciles por los distintos criterios de gestión y especialmente por la distinta importancia atribuida a objetivos, metas y estrategias entre otras.

²² Estos factores están planteados y definidos en Dini, Pérez, Pérez, Vega (2005).

- ***Incertidumbre*** referida a la falta de transparencia y de claridad en las expectativas de los participantes, cuesta tiempo interiorizar las reglas del juego y/o los actores no las tienen claras y temen posiciones oportunistas de sus pares.
- ***Lentitud en la toma de decisiones***: a causa de modalidades de organización poco efectivas se alargan los procesos de elaboración estratégica, por lo que los actores pierden la motivación debido a que perciben que el grupo no avanza en forma adecuada.
- ***Costos logísticos***: se refiere al costo individual que enfrentan los actores para realizar reuniones y encuentros, lo que aumenta el costo de operación de la estrategia asociativa.

c) **Construcción en la praxis**

Por último, es importante señalar que los procesos asociativos ***requieren de la práctica***, es decir se logran mediante la vivencia directa de experiencias concretas durante las cuales los miembros del grupo experimentan acciones mancomunadas. El factor central aquí es la ***confianza*** que se va construyendo en la medida que se va comprobando la eficacia del grupo y se va construyendo una historia de interacciones positivas y gratificantes para todos/as.

Podemos decir entonces, que un grupo de personas que trabaja en modalidad asociativa se transforma en colectivo cuando se identifica con el objetivo básico de la colaboración, delibera sobre lo común y define sus objetivos al respecto de sus metas, siendo capaz de generar acciones compartidas y mancomunadas que tengan como consecuencia el logro de dicho resultado o del bien común definido en conjunto.

Una última consideración a modo de reflexión:

Los procesos colectivos y la gestión asociativa permiten transformaciones que apuntan al desarrollo territorial inclusivo y participativo, pero necesitan para su promoción de una forma de Política Pública que fomente la participación activa de la ciudadanía/actores y fuerzas territoriales, lo que se logra sólo si existen condiciones en los espacios territoriales y voluntades tanto de ciudadanos como de liderazgos públicos y privados, que promuevan en forma efectiva tal participación y potencien de esta manera una gobernanza territorial democrática e inclusiva.

En este sentido, a modo de cierre, en el contexto de la pandemia que nos afecta Albuquerque (2020) plantea "Es preciso tener muy claro que cuando se habla de participar no basta simplemente con informar a la ciudadanía. Tampoco basta con tener espacios de diálogo o conversación con algunos actores territoriales... Decididamente, hay que impulsar la creación de foros o mesas territoriales para la discusión y toma de decisiones colectivas, que permitan contar con la riqueza de opiniones e iniciativas de los actores territoriales y, sobre todo, que permitan la construcción de ese elemento intangible fundamental que es la confianza territorial, ya que el liderazgo no debería ser resultado de un mando unilateral o vertical, sino de la confianza generada en un esfuerzo e ilusión colectivos..., por una apuesta de futuro para los territorios".

III. Territorios, colaboración y liderazgos públicos colaborativos

A. Territorios en un mundo incierto y en crisis

Diversos informes dan cuenta de un mundo que atraviesa una profunda crisis, la cual se manifiesta en diferentes campos o dimensiones, tales como el cambio climático y el incremento de los riesgos naturales, la desigualdad, las crisis económicas o la inseguridad humana, entre otros. La reciente pandemia asociada al Covid-19, vino a sumarse a los complejos problemas humanos observados siglo XXI, y a develar con mayor fuerza un mundo profundamente desigual (Bárcena et al, 2020; Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2018; Oxfam, 2014; IPCC, 2018).

Junto con la seriedad y urgencia de los problemas señalados, debe destacarse que ellos se enmarcan, adicionalmente, en una fase o etapa histórica caracterizada por un creciente malestar social y una elevada desconfianza ciudadana en las instituciones en general (Castells, 2019; Latinobarómetro, 2018; Rosanvallon, 2007), situación que para algunos analistas se vincula con los elevados grados de desigualdad existentes.

"La desigualdad, cuando es muy acusada, no solo genera problemas asociados a las diferencias sociales y a los prejuicios que estas llevan aparejados; también, como se verá en capítulos posteriores, debilita la vida comunitaria, reduce la confianza e incrementa la violencia" (Wilkinson y Pikett, 2009, p.63).

Como lo indican Wilkinson y Pikett, junto a otros investigadores y analistas, vivimos en una época marcada por una gran intensidad emocional sustentada, entre otros factores, por un creciente acceso y uso de redes virtuales, en las cuales se vive un nuevo tipo de ciudadanía que oscila entre intensas emocionalidades tanto negativas como positivas y en un contexto de fuerte devaluación de lo político (Innerarity, 2018).

Todo ello ha configurado un mundo que se caracteriza por elevados grados de incertidumbre e interdependencia, que plantean serios desafíos para una adaptación eficaz e inteligente a estos nuevos escenarios (Innerarity, 2015).

Las manifestaciones propiamente territoriales de este mundo en crisis, tanto en sus dimensiones urbanas como rurales, así como en sus interacciones e interdependencias, adoptan, a su vez, variadas expresiones. Algunos problemas específicos Latinoamericanos y caribeños que pueden mencionarse son los siguientes:

- Territorios rurales con elevada incidencia de la pobreza y el hambre (CEPAL-FAO, 2018).
- Grandes centros urbanos fuertemente desiguales, que concentran áreas periféricas muy pobres, coexistiendo con áreas de elevados niveles de ingreso y patrones de consumo similares a los de los principales centros urbanos del mundo desarrollado (Jordán et al, 2018, Castells y Calderón, 2019).
- Territorios amenazados por actividades extractivas que arrasan ecosistemas naturales de manera alarmante; que emiten desechos contaminantes por aire, tierra y agua; y que generan serias tensiones con pueblos originarios.
- Territorios amenazados por el cambio climático, por ejemplo con el alza del nivel del mar, lo que genera importantes procesos de migraciones climáticas (Bárcena et al, 2020).

El contexto descrito parece indicar la necesidad de replantear los actuales marcos conceptuales y operativos de las políticas públicas, los que no parecen estar dando adecuada cuenta del nuevo mundo que ha emergido entre estallidos sociales y pandemias. Como lo señala Brugué-Torruella (2015, p.38).

“Las políticas públicas están colapsando y su fracaso es el motor de la creciente indignación de la ciudadanía.”

La nueva fase que enfrentamos como humanidad requiere, por tanto, construir nuevos paradigmas para la acción pública y colectiva los que, según lo señalado en las secciones previas, pasan por una reconsideración de nociones tales como lo común, lo público, lo colaborativo, la cooperación o la ayuda mutua. Ello pasa por desarrollar perspectivas colaborativas integradas entre diferentes agentes, niveles de gobierno y sectores, junto con considerar una perspectiva intertemporal.

El conjunto de elementos descritos conducen a la necesidad de adoptar enfoques colaborativos que permitan enfrentar un futuro incierto y con serios riesgos económicos, sociales, ambientales, sanitarios y políticos.

B. Colaborar. Naturaleza, dimensiones y desafíos

Como ha sido destacado desde diversas disciplinas, la colaboración, la cooperación, la ayuda mutua, son actividades esenciales de la vida en sociedad. Ellas han permitido, entre otras cosas, incrementar la capacidad humana para enfrentar problemas, amenazas o riesgos (Sennett, 2012; Tomasello, 2019; Bowles y Gintis, 2013).

Como lo señala el psicólogo evolutivo Michael Tomasello, la colaboración es una actividad humana profundamente arraigada en nuestros procesos evolutivos (Tomasello, 2019). Los humanos aprendimos a colaborar para enfrentar los riesgos y amenazas que se nos plantearon a lo largo de siglos de evolución, y en este proceso tuvimos que aprender a conformar lo que el denomina metas y atención conjuntas, que a su vez produjeron roles y perspectivas individuales que debieron ser coordinadas (Tomasello, 2019, p.4).

Durante este proceso los seres humanos logramos construir una concepción sobre un “nosotros”, el cual actúa como una especie de agente plural para crear colaborativamente.

A diferencia de otras especies, en donde también pueden observarse actividades colaborativas, en los seres humanos ellas se caracterizan por su vinculación con tres procesos específicos que componen el pensamiento humano: la representación cognitiva, la inferencia y la automonitorización (Tomasello, 2019).

La **representación cognitiva** implica que podemos conceptualizar situaciones o entidades bajo perspectivas sociales diferentes. En el caso de la **inferencia**, lo central es que los seres humanos podemos generar inferencias socialmente recursivas y auto reflexivas sobre los estados intencionales de otros y de nosotros. Finalmente, la **automonitorización** implica la capacidad de evaluar el pensamiento propio respecto de perspectivas y estándares normativos (razones) de los otros, o del grupo.

Estos tres procesos se asocian a la hipótesis de Tomasello sobre la intencionalidad compartida, la cual desarrolla en tres momentos o fases, desde la **intencionalidad individual**, que posteriormente evoluciona hacia la **intencionalidad conjunta** —donde juega un rol fundamental la comunicación cooperativa, que ayuda a coordinar las perspectivas propias con las de las compañeras colaborativas— hasta llegar a la **intencionalidad colectiva**, la cual se sustenta en la creación de convenciones e instituciones que enmarcan la cognición y la comunicación cooperativa.

Según esta perspectiva entonces, los seres humanos poseemos disposiciones colaborativas intrínsecas, las que parecen desplegarse de manera natural cuando nos enfrentamos a entornos turbulentos.

Junto con el rol de la colaboración, otra faceta que ha adquirido gran relevancia reciente para una comprensión más integral de nuestra condición social, se refiere al rol de los afectos, las emociones o los sentimientos (Damasio, 2019, 2011; Innerarity, 2015).

Los afectos están profundamente involucrados en toda actividad humana, sin que sea posible muchas veces diferenciarlos de la acción cognitiva o racional, y son particularmente intensos en momentos de profundas crisis, transiciones o desequilibrios. Como lo destacaba Jean Piaget hace ya más de cincuenta años:

“El individuo no actúa sino cuando experimenta una necesidad, es decir, cuando el equilibrio se halla momentáneamente roto entre el medio y el organismo: la acción tiende a restablecer ese equilibrio, es decir, precisamente, a readaptar el organismo”.

“la conducta supone dos aspectos esenciales y estrechamente interdependientes: uno afectivo, otro cognoscitivo” (Piaget, 1967, p. 14).

El rol de los afectos ha resurgido como ámbito de estudio en diversas disciplinas humanas. Una de ellas es la neurobiología, en la cual son destacables los aportes de Antonio Damasio, quien a partir de una extensa investigación empírica, ha identificado a los sentimientos como dispositivos cruciales para los procesos de regulación de la vida u homeostasis (Damasio, 2014).

De manera más amplia, sin embargo, Damasio destaca que los sentimientos han sido, y son, cruciales como impulsores o motivadores del desarrollo cultural, sustentado en el lenguaje, el conocimiento y la razón. En particular, señala su acompañamiento en los procesos de cooperación con otros para lograr objetivos comunes (p.259).

Como hemos señalado, entonces, la creciente complejidad de los problemas públicos, junto con la mayor incertidumbre derivada de turbulencias diversas, y con el relevamiento, o giro, afectivo reciente en las ciencias humanas, constituyen fundamentos centrales para acentuar el rol de los enfoques colaborativos en la gestión pública.

Como lo indica Cunill-Grau (2014), quién reflexiona específicamente sobre la colaboración intersectorial, este enfoque cobró relevancia en América Latina y el Caribe desde la década de los 80, particularmente en el ámbito de la salud, y ha ido extendiéndose hacia políticas con dimensión territorial y hacia la atención de grupos sociales específicos (como adultos mayores, infancia, juventud, entre otros).

A modo de ejemplo, según Cunill-Grau (2014) la intersectorialidad tiene en si misma un conjunto de desafíos o dificultades que enfrentar y que se relacionan con algunas preguntas fundamentales como las siguientes:

- ¿Qué se integra/comparte?
- ¿Quiénes intervienen en la integración?
- ¿Dónde se produce la integración?
- ¿Cómo se realiza la integración?

Según ella, algunos factores que influyen en la modalidad de la colaboración o integración intersectorial son:

- Los recursos que controla o moviliza cada actor.
- La percepción que tengan los actores de los grados de dependencia mutua de recursos.
- Los referenciales y marcos culturales.
- Los mecanismos para promover la influencia mutua y manejar los conflictos.
- Los tipos de liderazgos.

Hay dos aspectos que han sido destacados por la literatura que deben ser considerados con especial atención antes de abordar sus dimensiones. El primero es que la colaboración se aprende y desarrolla en la práctica, es decir, en el abordaje de problemas específicos que se desea enfrentar y resolver. Es en la propia actividad colaborativa en donde se desarrollan habilidades fundamentales, como la capacidad de escucha, la resolución de conflictos, el compartir propósitos comunes, entre otras (Sennett, 2012).

El segundo aspecto es que debe discernirse bien cuando un problema requiere de enfoques colaborativos, ya que como indican Bryson, Crosby y Stone (2015) la colaboración intersectorial es muchas veces una respuesta difícil de implementar y cuando se utiliza puede tender a generar un estado de "inercia colaborativa".

Dicho lo anterior, podemos partir con algunas definiciones básicas, como las que plantea Crosby (2011) quien señala que colaborar significa trabajar juntos, pero que al ampliar esta definición al mundo de los problemas públicos se refiere al trabajo conjunto del gobierno, empresas y organizaciones comunitarias para enfrentar problemas públicos complejos (p.895).

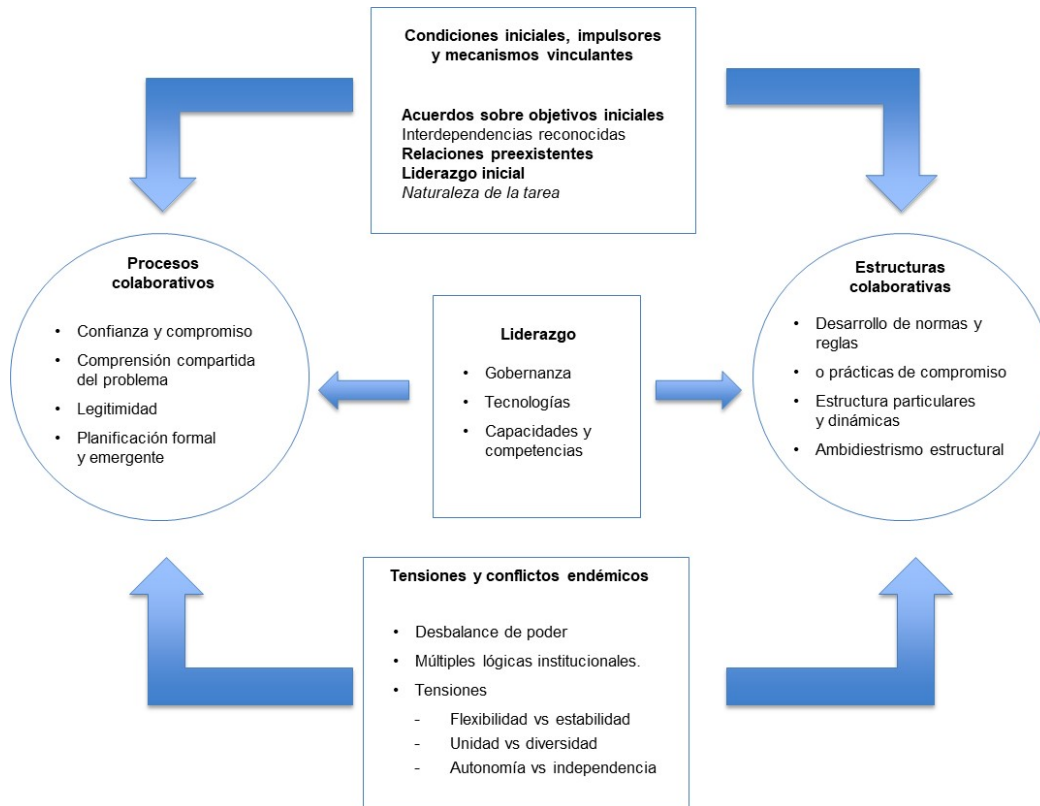
Una definición más precisa la entregan Bryson, Crosby y Stone (2015), que si bien es propiamente una definición para la colaboración intersectorial, puede ampliarse a otras dimensiones de la colaboración.

"Vincular o compartir información, recursos, actividades y capacidades por organizaciones de dos o más sectores para alcanzar de manera conjunta un resultado que no podría alcanzarse por organizaciones de un solo sector por separado" (traducción propia, Bryson, Crosby, and Stone, 2015, p.648).

En el diagrama 3, que corresponde a una adaptación simplificada de la propuesta de Bryson, Crosby y Stone (2015, p.651), se identifican algunas dimensiones clave de la colaboración que se

describirán sintéticamente²³: a) las condiciones iniciales, impulsores y mecanismos vinculantes, b) los procesos colaborativos, c) las estructuras colaborativas, d) intersecciones entre procesos y estructuras (liderazgos, gobernanza, tecnologías y capacidades y competencias) y e) tensiones y conflictos.

Diagrama 3
Marco conceptual de la colaboración



Fuente: Adaptado de Bryson, Crosby and Stone (2015, p.651).

1. Condiciones iniciales, factores impulsores y mecanismos vinculantes

En este ámbito aparece como una condición fundamental el acuerdo entre las partes sobre la definición del problema, acuerdo que puede tomar la forma de textos formales, que contribuyen a una mayor transparencia, a orientar mejor la dirección y propósitos esperados de la colaboración, y a especificar las interdependencias de las distintas organizaciones participantes.

Se destaca también el rol de los liderazgos iniciales para impulsar la colaboración, identificando las figuras de patrocinadores (sponsors) y defensores (champions), con mentalidad o actitud colaborativa y con capacidades para interactuar con diversas organizaciones. Las relaciones preexistentes entre las organizaciones determinan entre otras cosas, el grado de confianza y legitimidad. Finalmente, la investigación empírica también señala que la naturaleza de la tarea influiría también en el tipo de participantes, la estructura y procesos de colaboración,

²³ Dos ámbitos omitidos en el esquema, pero de gran relevancia, son a) las condiciones o antecedentes generales y b) la rendición de cuentas e impactos. Ver Bryson, Crosby and Stone (2015, pp. 651-657) para el análisis completo.

2. Procesos colaborativos

En esta dimensión se destaca el rol esencial de la confianza, indicando la necesidad de promover permanentemente su construcción como requisito de una colaboración exitosa. Se identifica a la importancia de la comunicación como “construcción compleja de construcción y negociación de significados”. Respecto de la legitimidad, se señala su importancia organizacional tanto a niveles internos como externos. Finalmente, los procesos colaborativos requieren tanto de planificación formal, como de lo que denominan planificación emergente, la cual surge durante el proceso colaborativo mismo, conversaciones, resolución de problemas, etc.

3. Estructuras colaborativas

Las perspectivas recientes indican la relevancia de poner atención en las estructuras dado el dinamismo observado en procesos actuales, en los cuales emergen nuevas estructuras y redes que en ocasiones se superponen a las existentes. De ahí la relevancia de definir con la mayor claridad posible el conjunto de reglas, normas que las determinan.

Se señala que complejidad y ambigüedad de los procesos de colaboración influyen en la creación de estructuras particularmente dinámicas, en donde las estructuras colaborativas son formuladas y reformuladas en el tiempo.

En esta dimensión se señala *ambidiestrismo* estructural, concepto que alude a la necesidad de las organizaciones de gestionar de manera eficaz las diversas tensiones involucradas en la colaboración. Es decir, ser ambidiestro en el manejo de diversas polarizaciones que aparecen, por ejemplo: cambio vs estabilidad, jerarquías vs relaciones horizontales, redes formales vs informales, entre otras.

4. Intersecciones entre procesos y estructuras colaborativas

En la intersección entre los procesos y las estructuras colaborativas, que muchas veces son difíciles de definir por separado, se encuentran elementos fundamentales, como el liderazgo, la gobernanza, las tecnologías, y las capacidades y competencias.

Refiriéndonos únicamente al primero, el rol de los promotores y de los defensores, como ya se mencionó, es crucial. Respecto de estos últimos, se destaca su rol en la construcción de capacidades colaborativas, y en su capacidad de gestionar tensiones.

“Alguien que ya sea por autoridad legal, experiencia valorada por la red, reputación como un negociador honesto, o una combinación de las tres, le ha sido acordado un rol de líder en los ejercicios de resolución de problemas de la red”.

5. Conflictos y tensiones endémicas

La colaboración no está exenta de conflictos y tensiones que pueden emerger por múltiples causas. Algunas de las mencionadas se refieren a las diferencias de poder entre las organizaciones involucradas en actividades colaborativas, diferencias en cuanto a estrategias y tácticas, así como tendencias a controlar los resultados de la colaboración. Estos conflictos parecen emerger con mayor probabilidad al inicio de las acciones colaborativas que en etapas posteriores. Necesidad de uso efectivo de prácticas de gestión de conflictos.

A partir de los análisis expuestos puede concluirse que el liderazgo emerge como un importante factor impulsor o catalizador de la colaboración, por lo que la construcción de capacidades de liderazgo colaborativo debe ser un ámbito de preocupación clave para nuevas perspectivas de la gestión pública territorial.

En la sección siguiente, y final, se presenta una breve discusión conceptual sobre este tema y sobre algunas capacidades importantes a desarrollar, basándonos para ello en la propuesta de Crosby y Bryson (2005).

C. Desarrollo de capacidades para liderazgos públicos colaborativos

Una revisión de la literatura reciente permite concluir, en primer término, que la reflexión sobre liderazgo ha crecido exponencialmente, dando cuenta, asimismo, de una creciente diversificación de los ámbitos de aplicación, desde los organizacionales y empresariales, a las relaciones internacionales y el desarrollo comunitario, entre otros (Goethals, Sorenson, Burns, 2004; Lyne de Ver, 2008; Masciulli et al, 2009).

Un segundo aspecto destacable se refiere al giro observado desde enfoques que privilegiaban principalmente atributos o características individuales del liderazgo (la teoría del "gran hombre"), tales como el carisma, la energía o el genio, hacia enfoques que han incorporado crecientemente el rol que juegan los seguidores y los contextos en los que emergen los liderazgos. Es decir, se ha pasado a concebir al liderazgo como un proceso, donde se imbrican tanto las condiciones personales del líder/lideresa, como los perfiles de los seguidores y los contextos culturales, sociales, institucionales (Masciulli et al, 2009; Lyne de Ver, 2009, Corbett, 2019).

Una tercera conclusión que puede extraerse es la escasa reflexión sobre la relación entre liderazgo y desarrollo, como lo destacan los estudios del DLP, lo que puede ser en parte un producto del creciente rol que han adquirido las instituciones en la discusión sobre el desarrollo, y que ha significado dejar de lado, o minimizar, el rol de la agencia (Lyne de Ver, 2008).

A estos efectos, parece necesario recalcar la naturaleza profundamente política de la reflexión sobre desarrollo y liderazgo, en particular respecto de los vínculos evidentes entre liderazgo y poder. Lyne De Ver (2008) destaca tres ideas en torno de estos vínculos:

- El liderazgo implica la organización o movilización de personas y recursos (económicos, políticos, entre otros) en la búsqueda de propósitos particulares.
- El liderazgo siempre debe ser entendido contextualmente, ocurriendo dentro de una configuración local del poder, autoridad y legitimidad, moldeada por historia, instituciones, objetivos y cultura política.
- El liderazgo regularmente implica forjar coaliciones formales o informales, verticales u horizontales, de líderes y elites, en orden de resolver los permanentes problemas de acción colectiva, que definen en gran medida los retos del crecimiento y el desarrollo.

Otros enfoques postulan la importancia de diferenciar los conceptos de liderazgo del de líder, ya que tradicionalmente se ha tendido a identificar ambos términos. En la actualidad se propone pensar el liderazgo como procesos o dinámicas interactivas emergentes, que son resultado de procesos adaptativos, mientras que las/los líderes se refieren a individuos que actúan en formas que influyen esta dinámica (Uhl-Bien, Marion and McKelvey, 2007).

No obstante lo anterior, sigue siendo útil distinguir entre diferentes estilos de liderazgo. Por ejemplo, uno de los enfoques clásicos al respecto es el propuesto por Bernard Bass quien distingue entre el **estilo transaccional** y el **estilo transformacional**. El primero pone el acento en los recursos de poder duro, tales como incentivos y coerción y deja mayor espacio a las reglas y procedimientos, interviniendo en la gestión solamente por excepción. El segundo enfatiza los recursos de poder blando, tales como la inspiración y la persuasión, promueve el estímulo intelectual y otorga consideración individualizada, siendo sensible a las diferencias. Una combinación de ambos da lugar a lo que puede denominarse como liderazgo mixto (Bass, 1990).

Un aspecto interesante mencionado por Bass se refiere al contexto en que cada estilo de liderazgo puede contribuir de mejor forma. En entornos relativamente estables y predecibles es probable que el liderazgo transaccional opere mejor, sin embargo, en entornos más inciertos y cambiantes la opción por el estilo transformacional aparece como más adecuada. De esta forma, puede

pensarse que en relación a los problemas del desarrollo —caracterizados en buena medida por incertidumbres, y enmarcados hoy en intensas transformaciones ciudadanas— parecería más idóneo recurrir a los atributos del estilo de liderazgo transformacional, a lo menos para la construcción de visiones, coaliciones y pactos.

La pregunta que surge entonces es que tipos de capacidades o habilidades de liderazgo se requieren para este mundo de poder compartido y donde la colaboración emerge como una necesidad urgente. A este respecto, uno de los enfoques que parece pertinente es el propuesto por Barbara Crosby y John Bryson, quienes parten de la constatación de una característica central de los problemas asociados al desarrollo. El concepto de un mundo de poder-compartido. Esto significa que la mayoría de estos problemas, tales como el desempleo, la desigualdad o el medio ambiente, tienen la característica de que involucran a muchos individuos, grupos u organizaciones, que contribuyen a su existencia o son afectados por estos (Crosby and Bryson, 2005).

A partir de la definición propuesta por ellos sobre liderazgo: *"la capacidad de inspirar y movilizar a otros para llevar a cabo acciones colectivas en la búsqueda de bienes comunes"*, los autores recogen ocho capacidades básicas a tener en cuenta para un liderazgo efectivo en ese mundo de poder-compartido:

- i) **Comprensión de contexto:** capacidad para comprender adecuadamente los contextos económicos, sociales, políticos u otras dimensiones y sus potencialidades latentes para el cambio. Problemas sentidos por la población en su conjunto y no sólo por las elites, o sólo por los pobres o sólo por los grupos medios.
- ii) **Conocimiento personal:** capacidad de exploración personal para identificar activos, fortalezas y debilidades, relacionadas con el propósito de impulsar cambios beneficiosos para el entorno.
- iii) **Construcción de visión:** capacidad de interpretación de la realidad y dar forma a visiones colectivas sobre el futuro. Capacidad de creación y comunicación de significados compartidos sobre un problema o etapa histórica.
- iv) **Construcción de equipos:** capacidad de construcción de equipos efectivos, donde tres dimensiones aparecen como particularmente relevantes: el reclutamiento, la comunicación y el empoderamiento y desarrollo de liderazgos en los miembros del equipo.
- v) **Desarrollo organizacional:** capacidad de creación y cuidado de organizaciones efectivas, poniendo atención a los propósitos y diseños organizacionales, a los cambios internos y externos, y a la construcción de comunidades inclusivas.
- vi) **Gestión política:** capacidad de toma de decisiones en diferentes espacios, arenas o ámbitos (legislativos, ejecutivos, administrativos). Capacidad de formación de coaliciones que apoyen las propuestas de cambio.
- vii) **Fortaleza ética:** capacidad de sancionar conductas y adjudicar disputas en diferentes arenas. Capacidad de discernir acerca de que es ético y legítimo.
- viii) **Gestión de políticas:** capacidad para coordinar objetivos del liderazgo a través del curso de un ciclo de cambio político.

Cabe señalar que los autores subrayan el hecho de que raramente las ocho capacidades existen de manera simultánea e integral, por lo que ciertas personas tendrán mayor desarrollo de algunas más que otras.

Por otra parte, también proponen que de la perspectiva del ciclo de políticas públicas ciertos grupos de capacidades adquieren mayor importancia que otras. Por ejemplo, en las fases iniciales relativas a la identificación de un problema y a la decisión de comprometerse a enfrentarlo, son más relevantes las dos

primeras (liderazgo contextual y personal). En la fase de diseñar estrategias la dimensión de visión, equipos y organización aparecen como importantes. Mientras que en la fase de implementación adquiere mayor relevancia el liderazgo político y ético y la capacidad de gestión de políticas.

Finalmente, y para concluir con un retorno a lo territorial, cabe señalar la importancia de los liderazgos arraigados localmente, que emergen en contextos específicos, con historias y experiencias particulares, tanto personales como colectivas. Al respecto, puede mencionarse la tipología de Hambleton (2014) sobre liderazgos que juegan roles clave en el desarrollo local:

- **Liderazgos políticos:** personas elegidas para posiciones de liderazgo por la ciudadanía. Son por definición líderes políticos. Alcaldes, concejales, parlamentarios.
- **Liderazgos profesionales/gerenciales:** funcionarios públicos designados por autoridades locales, gobiernos centrales y ONGs para planificar y gestionar servicios públicos y promover el bienestar comunitario.
- **Liderazgos comunitarios:** personas con conciencia cívica que entregan tiempo y energías a actividades de liderazgo local en varias formas. Activistas comunitarios, emprendedores sociales, sector de voluntariado, religioso, educadores, entre otros.
- **Liderazgos empresariales:** líderes empresariales locales con interés en la prosperidad de largo plazo de la comunidad.
- **Liderazgos sindicales:** líderes sindicales que se esfuerzan por mejorar los salarios y condiciones de trabajo en organizaciones públicas, privadas y del voluntariado.

No cabe duda de que el desarrollo de nuevos estilos de liderazgos públicos es un aspecto fundamental para avanzar hacia territorios más inclusivos y sostenibles.

La experiencia reciente, sobre diversos procesos de masivas movilizaciones y protestas sociales a nivel mundial, analizada en detalle entre otros por Manuel Castells (2015) indica la emergencia de estilos que desafían o cuestionan a las concepciones tradicionales de liderazgo.

Aún cuando estos procesos siguen muy activos, y los estudios que lo abordan se han multiplicado en años recientes, considerando diversas perspectivas conceptuales y metodológicas, pueden entregarse algunas características generales de los nuevos liderazgos que han sido destacadas por Castells: a) presencia de población joven, b) uso amplio de las nuevas tecnologías y redes sociales, c) mayor horizontalidad, d) uso de espacios de debate amplio, e) rotación de liderazgos, f) intensos procesos de colaboración y g) diversificación de repertorios de movilización.

D. Conclusiones

Los problemas globales y locales del mundo actual requieren de una reformulación profunda de los enfoques sobre planificación y gestión pública, en la cual las nociones de adaptación, innovación, resiliencia, aprendizaje deben permear con mayor fuerza algunas tendencias ya observables en lo que pudiera denominarse el giro relacional o deliberativo de la gestión pública (Tarragón y Brugué-Torruella, 2015).

En síntesis se trata de promover y desarrollar capacidades colaborativas en organizaciones y personas, que permitan lidiar con problemas complejos, insertos en entornos inciertos y conflictivos, y multidimensionales (escalas, agentes, sectores, temporalidades).

Uno de los ámbitos estratégicos que requiere de mayor atención, a este respecto, se refiere al desarrollo de capacidades para la formación de liderazgos públicos colaborativos, entendido este último concepto de forma amplia, tanto en términos de orígenes institucionales, territoriales, culturales, generacionales, entre otros.

IV. Conclusiones

El rol del estado ha sido relevado y resignificado en estos momentos de pandemia como el proveedor de servicios públicos de salud, protección social y contención en momentos de crisis, así como el actor capaz de articular la recuperación una vez se controle la pandemia, con la necesaria convergencia y compromiso de todos los actores.

Los Estados se encuentran repensando sus prioridades de desarrollo post pandemia y a través de su institucionalidad democrática deberán trabajar de forma cercana y colaborativa con todos los agentes para que esta definición sea negociada, dialogada y acordada de forma colectiva en un espacio donde los problemas e intereses públicos y privados se articulen en una agenda pública coherente y consistente que facilite la gobernanza.

Sin embargo, la colaboración no es espontánea ni se impone, requiere de reconstruir las confianzas entre los ciudadanos y entre los ciudadanos y la institucionalidad democrática, así como también generar políticas y prácticas deliberadas que la faciliten, para crear una cultura colaborativa.

La construcción de confianza pasa por compartir información, abrir canales de participación (más allá de lo informativo y consultivo), rendir cuentas, transparencia en la operación gubernamental, pero también requiere de abordar la emoción y el instinto más profundo del ser humano, el miedo y la sobrevivencia. Cuando el ciudadano ve sus necesidades básicas cubiertas y se siente protegido y contenido por el Estado, puede encontrarse dispuesto a participar más activamente en la vida pública ejerciendo sus derechos y cumpliendo con sus obligaciones.

Las políticas públicas que potencian un desarrollo territorial inclusivo y sostenible deben formularse y gestionarse en el marco de una visión de país de largo plazo, producto de un pacto social y político, que contemple los tres pilares del desarrollo sostenible, acompañado de prácticas institucionales que aborden los problemas públicos de forma integral. Esta mirada debe necesariamente tener un enfoque territorial que potencie la diversidad de las vocaciones productivas, capacidades sociales e identidades culturales de los territorios y las capacidades de asociatividad de los actores para que aporten al proyecto de desarrollo.

El Estado no tiene el monopolio de lo público y el diseño, gestión e implementación de sus acciones a través de las políticas públicas debe ser abierto hacia la participación de la ciudadanía. Esta nueva forma de gestionar lo público requiere de liderazgos renovados que trasciendan la figura del líder y avancen hacia la redefinición de las relaciones de poder y dar paso a los liderazgos compartidos y colaborativos. En este sentido, la coordinación intersectorial y multinivel se construye a través de la práctica colaborativa apoyada por normas y el desarrollo de nuevas competencias individuales y colectivas.

Es importante reconstruir y fortalecer los lazos de sociabilidad y cooperación entre la ciudadanía para generar mayor solidaridad y confianza en las instituciones y devolverle el valor al espacio público en el que se delibera lo común para que nadie se quede atrás.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. Política Pública. Siglo XXI Editores.
- Albet A., Benach N. (2012), Doreen Massey Un sentido global del lugar. Icaria editorial-Espacios críticos, Barcelona.
- Albuquerque, Dini (2008), Guía de aprendizaje FOMIN sobre proyectos de integración productiva y desarrollo económico territorial <http://www.conectadel.org/recursos-2/guia-de-aprendizaje-sobre-integracion-productiva-y-desarrollo-economico-territorial-fomin-bid/>.
- Albuquerque, F. (2020), Reflexiones ante el coronavirus desde los territorios: Lineamientos para la discusión de una agenda de reconstrucción económica, social, ambiental e institucional. En revista "DESARROLLO Y TERRITORIO" número 7 RedDETE ALC., mayo 2020.
- _____(2014), en: www.dima.eus/euES/Arratiako%20Tokiko%20Garapen%20jardunaldiak/03_Desarrollo_Local-Paco_Albuquerque.pdf, consultado diciembre 2019.
- Albuquerque, F. y Dini M. (2008), Guía de aprendizaje FOMIN de integración productiva sobre proyectos de integración productiva y desarrollo económico local (BID/FOMIN).
- Bárcena, Alicia y Antonio Prado (2016), *El Imperativo de la Igualdad. Por un Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____(2016), El imperativo de la igualdad. Buenos Aires, siglo XXI.
- Bárcena, Alicia, et al (2020), *La Emergencia del Cambio Climático en América Latina y el Caribe ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Bass, Bernard (1990), From Transactional to Transformational Leadership: Learning to Share the Vision, *Organizational Dynamics*, Vol. 18, Issue 3, pp. 19-31.
- Bauman, Z. (2009), Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil. Madrid, siglo XXI.
- Baur, S. (2008), La pedagogia e le sfide della pluralità La Bildung nella società post moderna, Trento, Italia Ed. Erickson.
- Bourdieu, Pierre. (2002), "Poder, Derecho y Clases Sociales: Capítulo IV: Las formas del capital: capital económico, capital cultural y capital social"; Desclée de Brouwer; pp. 131-164.
- Bowles, Samuel and Herbert Gintis (2013), *A Cooperative Species: Human Reciprocity and Its Evolution*, New Jersey, Princeton University Press.

- Bryson, John, Barbara Crosby and Melissa Stone (2015), Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging, *Public Administration Review*, Vol. 75, Iss. 5, pp. 647–663.
- Castells, Manuel (2015), *Redes de Indignación y Esperanza*, Madrid, Alianza.
- Castells, Manuel y Fernando Calderón (2019), *La Nueva América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019), Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3), Santiago, pag.21.
- _____(2018), Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/119), Santiago de Chile.
- _____(2017), Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel, *Documento de Proyectos*, LC/TS.2017/120, Santiago de Chile.
- _____(2015), La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, Serie manuales: Sandoval, C; Sanhueza, A y Williner, A.
- _____(2014), Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible. Lima, Trigésimo quinto período de sesiones.
- _____(2012), Manual Metodologías para la elaboración de estrategias para el desarrollo local. Sandoval C., Silva I.
- _____(2012), Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. San Salvador, Trigésimo cuarto período de sesiones.
- _____(2010), La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Brasilia, Trigésimo tercer período de sesiones.
- _____(1980), Revista de la CEPAL. Sunkel, Osvaldo. La interacción entre los estilos de desarrollo y el medioambiente en América Latina. Págs. 17 a 53.
- Cliche G. (2014), Territorios en movimiento: hacia un desarrollo inclusivo, Teseo, RIMISP con cooperación IDRC y CRDI.
- _____(2014), Territorios en movimiento. Hacia un desarrollo inclusivo. Ed. Teseo, CABA.
- Corporación Latinobarómetro (2018), Informe 2018. file:///Users/luisriffoperez/Downloads/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO%20(2).pdf accesado el 9 de julio de 2020.
- Costamagna P, Pérez R y Spinelli E. (2013), "Elementos de un Enfoque Pedagógico para el Desarrollo Territorial". Programa ConectaDEL BID FOMIN. Diciembre 2013.
- Crosby, Barbara (2011), Collaboration, en *Political and Civic Leadership. A Reference Handbook*, SAGE.
- Crosby, Barbara and John Bryson (2005), *Leadership for the Common Good. Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, San Francisco, Jossey-Bass.
- _____(2005), Leadership for the common good. San Francisco, Jossey Bass.
- Cunill-Grau, Nuria (2014), La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico – conceptual, *Gestión y Política Pública*, 23,1, pp. 5-46.
- Damasio, Antonio (2019), *El Extraño Orden de las Cosas. La Vida los Sentimientos y la Creación de las Culturas*, Ariel.
- _____(2011), *En busca de Spinoza. Neurobiología de la Emoción y los Sentimientos*, Barcelona, Destino.
- Dardot, P. y Laval, C (2015), *Del Comune o della rivoluzione nel XXI secolo*. Derrive Approdi, Roma, Italia.
- Denhardt, Janet and Robert B. Denhardt (2003), *The new public service serving, not steering*, London, Routledge.
- Dini, M. (2017), Notas sobre articulación productiva y desarrollo territorial (sin publicar).
- _____(2010), Competitividad, redes de empresas y cooperación empresarial. Ilpes-CEPAL, octubre 2010.
- Dini M, Pérez R. (2005), Acciones colectivas: generación de confianza y cooperación para la competitividad, mimeo FOMIN Washington DC.
- Dini M, Pérez R, Pérez Roxana, Vega, M.A. (2005), Lineamientos metodológicos para la promoción de la articulación productiva bajo un enfoque de desarrollo humano, Propoli Prompyme, Lima, Perú octubre de 2005.
- Dini M., Mazzonis, D. y Pérez R. (2006), Acciones colectivas: generación de confianza y cooperación para la competitividad, mimeo FOMIN-BID, Washington DC.
- Dubet, F. (2015), ¿Por qué preferimos la desigualdad?, Buenos Aires, siglo XXI.
- Gorethals, George, Georgia Sorenson and James M. Burns (2004), *Encyclopedia of Leadership*, London, Sage.

- Hambleton, Robin (2014), Place-based leadership – a new approach to justice in planning? paper presented at From Control to Co-evolution: AESOP Annual Conference. <https://rimisp.org/noticia/coaliciones-sociales-transformadoras-desarrollo-social-inclusivo/>, consultado diciembre 2019.
- Innerarity, Daniel (2018), *Política para Perplejos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- _____(2015), *La Política en Tiempos de Indignación*, Galaxia Gutenberg.
- _____(2008), Espacios y dinámicas interculturales: Innovación, participación y proximidad. en CIDOB Serie Dinámicas interculturales N13, Jude Bloomfield, Eric Corijn y Daniel Innerarity, diciembre 2008.
- IPCC (2018), Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.
- Jordán, Ricardo, L. Riffo y A. Prado (coord.) (2017), *Desarrollo Sostenible, Urbanización y Desigualdad en América Latina y el Caribe: Dinámicas y Desafíos para el Cambio Estructural*, Santiago de Chile, CEPAL. Latinobarómetro. Informe 2017 y 2018.
- Laval, C y Dradot, P. (2015), *Común*. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI. Gedisa, Barcelona.
- Lechner (2002), *Las sombras del mañana*, colección Escafandra.
- Lefebvre, H. (2013), *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing libros.
- Lombardo, Juan (2007), *La construcción del espacio urbano: El caso de región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Nobuko.
- López Cerdán, C. (2008), Leadership, Politics and Development. A Literature Survey, *Background Paper, 3*, Developmental Leadership Program.
- _____(2003), *Redes Empresariales: Experiencias de la región andina*, MINKA, Trujillo, Perú.
- Lyne de Ver, H. (2009), Conceptions of Leadership, *Background Paper, 4*, Developmental Leadership Program.
- Madoery, O. (2016), *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias* Colección Territorios Ediciones UNTDF.
- _____(2007), *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Colección Ciencias Sociales. Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Argentina.
- _____(2000), *La formación de agentes de desarrollo local ¿cómo contribuir desde la universidad a la gestión territorial?* <http://cdi.mec.gov.ar/bases/docelec/clad/cong6/6nov/12/madoery.pdf>.
- Massey, D (2007), *Geometrías de poder y la conceptualización del espacio*. Conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela, Caracas septiembre 2007.
- _____(1995), *Spatial divisions of labor: Social structures and the geography of production* 2nd edition. New York: Routledge.
- _____(1984), *Spatial Divisions of Labour. Social Structures and the Geography of Production*. Basingstoke: Macmillan, en Albet y Benach 2012 pág 128.
- Matus, C. (1998), *Adiós Señor Presidente*, Santiago de Chile, LOM.
- Max-Neef; Elizalde y Hopenhayn (1986), *Desarrollo a escala humana. Opciones para el futuro* en <http://hábitat.aq.upm.es/deh/>.
- Mballa, Louis Valentín (2017), *Políticas Públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a problemas públicos*. 1era edición Mexico: Universidad Autónoma de San Luis de Potosí: Miguel Angel Porrúa.
- Nussbaum M. (2012), *Creare Capacità Liberarsi della dittatura del Pil* Ed. Il Mulino Italia.
- OECD (2015), *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action* OECD-Publishing, Paris.
- Ostrom, E. (2006), *Governare i beni collettivi*. Marzilio editore, Venezia, Italia.
- Oxfam (2014), *Iguales. Acabemos con la desigualdad extrema. Es Hora De Cambiar Las Reglas*, Oxford, Oxfam.
- Peña, A. y Bastidas, M.C. (2004), *La pequeña y mediana empresa ante el fenómeno inmanente de la globalización*. Actualidad Contable Faces, vol. 7, núm. 9, julio-diciembre.
- Pérez Ayala R. (2017), *Curso Modalidad e-learning Ilpes-SERCOTEC- "Modelo de Gestión Asociativa para programa barrios Comerciales"* Módulo 1.
- Pérez Sáinz, J. P. (2016), *Una historia de la desigualdad en América Latina*. Buenos Aires, siglo XXI.
- Piaget, Jean (1999), *La Psicología de la Inteligencia*, Barcelona, Crítica.
- PNUD (2009), *Desarrollo de capacidades: Texto básico del PNUD* Editora Kanni Wignaraja en www.undp.org/capacity.

- Riffo, L y Williner, A. (2015), Estado, sociedad y liderazgo público para el desarrollo. Documento de trabajo para el curso "Liderazgos públicos para ciudades inclusivas". ILPES-CEPAL.
- Rosanvallon, P. (2007), *La Contrademocracia. La Política en la era de la Desconfianza*. Buenos Aires, Manantial.
- Rovere, M. (2006), *Redes En Salud; los grupos, las instituciones, la comunidad*. Segunda Edición corregida y aumentada. El Agora, Secretaría de Salud de la Municipalidad de Rosario, Instituto de la Salud "Juan Lazarte", Argentina.
- _____(1999), *Redes en salud*, Secretaría de salud Pública-Municipalidad de Rosario. Argentina.
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Madrid, Planeta.
- Sennett, Richard (2012), *Juntos. Rituales, Placeres y Política de Cooperación*, Anagrama.
- _____(2011), *El declive del hombre público*, Barcelona, Anagrama.
- Tarragón, Daniel y Quim Brugué-Torruella (2015), *La Administración Deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación*, *Textos para Discussao*, 58, Brasilia, CEPAL-IPEA.
- Tella, G. y Silva, R. (2015), *EL ORDEN SIMBÓLICO EN EL TERRITORIO: Buenos Aires y sus mecanismos de diferenciación de lugar-Proyecto de investigación en curso "El orden socio espacial: la ciudad como dispositivo cultural. Construcción de espacio, sociedad, cultura y simbolismo"*, acreditado y subsidiado por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Programación Científica 2012-2015 (Código: 30/5010), dirigido por Dr. Guillermo Tella.
- Therborn, G. (2015), *La desigualdad mata*. Madrid, Alianza.
- Tomasello, Michael (2019), *Una Historia Natural del Pensamiento Humano*, Bogotá. Ediciones Unidandes.
- Uhl-Bien, Mary; Marion, Russ; and McKelvey, Bill (2007), *Complexity Leadership Theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era*, Leadership Institute Faculty Publications, 18. <https://digitalcommons.unl.edu/leadershipfacpub/18>.
- Williner, A., Sandoval, C. y otros. (2012), *Redes y pactos territoriales*. Serie desarrollo territorial, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

Este documento se ha elaborado en el contexto de una crisis mundial que ha repercutido en diversos ámbitos (sanitario, económico, social e institucional) y obliga a repensar las formas de diseñar políticas públicas para dar respuesta a problemas complejos.

América Latina y el Caribe, considerada la región más desigual del mundo, se ha visto gravemente afectada por estas cuatro crisis y, por ello, es momento de pensar en generar nuevas formas de hacer política pública, asentadas en una gobernanza robusta, con criterios de integralidad, prácticas innovadoras y mecanismos de resiliencia institucional.

Las políticas públicas operan en un espacio y un tiempo determinados. Estas políticas deben promover actos colaborativos entre la ciudadanía y los gobiernos, a fin de resolver los problemas específicos a los que se ha de hacer frente. Ello exige, por lo tanto, liderazgos colaborativos.

Aunque existan condiciones históricas, estas nunca son determinantes y, muchas veces, el curso de los acontecimientos depende de la osadía de quienes se proponen actuar en función de fines históricamente viables.

