

Una administración que habla es una administración que piensa

De la gestión pública a la administración deliberativa



Quim BRUGUÉ ⁽¹⁾
IGOP - UAB

1. Introducción

Durante la última década han proliferado las experiencias de participación ciudadana. Con instrumentos y con resultados diversos, han sido muchas las administraciones –especialmente locales- que han intentado involucrar a los ciudadanos en el diseño y la ejecución de sus políticas públicas. A menudo se han limitado a usar metodologías o a seguir las *modas* participativas, aunque detrás de estas razones más peregrinas suele haber una intuición, más o menos consciente, sobre la necesidad de *mirar* los asuntos públicos desde múltiples ópticas y, de este modo, incorporar toda su complejidad.

Este panorama puede parecer alentador, ya que nos muestra la realización de un intenso y fructífero trabajo. Sin embargo, hoy por hoy, este panorama también nos ofrece algunas

sombras. El esfuerzo realizado ha sido notable, pero surgen dudas sobre sus resultados. Concretamente, sobre la relevancia de sus impactos en las propias políticas públicas y, en consecuencia, sobre el desarrollo y el bienestar de las comunidades donde intervenimos. Es decir, frente al acuerdo entorno las virtudes intrínsecas de la participación ciudadana, emergen serias controversias sobre su utilidad efectiva. Hemos avanzado mucho, dirían los más cínicos, pero sin saber exactamente hacia donde íbamos.

En el ámbito de la participación ciudadana nos encontramos, pues, en una encrucijada. Necesitamos dar un salto cualitativo que nos permita superar la retórica participativa para mostrar los resultados concretos de su práctica. Necesitamos materializar las promesas de la participación; unas promesas que no pueden limitarse a la propia realización de los procesos participativos, sino que deben proyectarse sobre su capacidad para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Es imprescindible dar este salto: un salto que puede ser al vacío –si no somos capaces de traducir las promesas en resultados- o hacia adelante –si, al contrario, podemos mostrar los impactos efectivos de la participación.

⁽¹⁾ Quim Brugué es Doctor en Ciencias Políticas y Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).

El éxito de este salto depende de muchos factores, aunque hay uno que quisiéramos destacar y que, en cambio, ha sido poco atendido por los defensores y los promotores de las experiencias participativas. Nos estamos refiriendo a los cambios dentro del propio modelo organizativo de la administración que impulsa los procesos de participación. Nos referimos –y éste es el objetivo de este capítulo– a como la participación, para ser efectiva, requiere cambios en el interior de la propia administración. En las siguientes páginas abordaremos este asunto, primero argumentando la necesidad de conectar dos temas que normalmente se han dado la espalda (participación y gestión), más tarde mostrando un rápido panorama sobre los modelos organizativos que encontramos en el debate actual y, finalmente, proponiendo una administración –llamada deliberativa– con capacidad para dar cabida a los cambios *internos* que reclama la orientación *externa* –hacia la ciudadanía– de los procesos participativos.

2. Participación y Gestión. Las dos caras de la misma moneda

2.1. La participación mirando hacia fuera

Como mencionábamos anteriormente, las experiencias de participación han partido de reconocer la creciente complejidad y diversidad de los problemas en manos de los responsables públicos. Éstos, promoviendo la incorporación de los ciudadanos en sus decisiones y actuaciones, estarían, en realidad, reconociendo sus limitaciones frente a la creciente dificultad del mundo donde han de intervenir. La participación –si se me permite la expresión– es un *acto de valientes*; pues supone reconocer los propios límites, la incapacidad de abordar en solitario asuntos que desbordan nuestras posibilidades.

De este modo, la participación se ha impulsado con la mirada puesta en el exterior de la administración, observando la creciente complejidad de la realidad sobre la que se deberían desplegar las políticas públicas. Los procesos participativos se concentran pues en el exterior, reconocen los cambios y las incertidumbres de este exterior y, en consecuencia, pretenden articular los mecanismos adecuados para captar toda su complejidad y, de esta manera, incorporarla al proceso decisional y a las actuaciones públicas. La participación, dicho de manera más breve, serviría a la administración para *captar* las demandas diversas y sofisticadas de una sociedad, a su vez, cada vez más diversa y sofisticada. Serviría para, lejos de las viejas simplicidades y certidumbres, reconocer la necesidad de abrirse al exterior para poder entender los retos y las expectativas de la comunidad para la cuál trabaja.

Los procesos de participación vinculados al proceso legislativo serían un buen ejemplo de lo que estamos explicando. Hasta no hace mucho, en un contexto estable y conocido, la elaboración legislativa era el monopolio de unos pocos expertos. Unos pocos especialistas en el ámbito

sustantivo objeto de la regulación y otros pocos expertos en técnica legislativa eran suficientes para redactar unos textos que, luego, se convertían en vinculantes para todos. Hoy esta aproximación parece insuficiente, puesto que los objetos de nuestras legislaciones cada vez presentan más aristas y necesitan ser abordados desde puntos de vista más diferentes. De forma parecida, en una sociedad más sofisticada y con una ciudadanía más madura, las decisiones que nos vinculan a todos no se pueden imponer, sino que precisan complicidades, diálogos y acuerdos.

Así pues, la elaboración legislativa exige, para ser suficientemente rica y efectiva, ampliar los puntos de referencia *exteriores*; mirar hacia fuera para adquirir conocimientos complementarios y construir complicidades y soportes. Tanto en Aragón como en Cataluña encontramos algunos ejemplos que nos ilustran como puede incorporarse la participación ciudadana –la mirada hacia fuera- en la elaboración de proyectos legislativos importantes como la Ley de Servicios Sociales, la Ley de la Infancia o la Ley de Acogida. Este mismo argumento ha servido para incorporar a los ciudadanos en la elaboración de planes y programas como el Plan para la Inmigración o los Planes para la gestión de las cuencas hídricas.

2.2. La participación mirando hacia dentro

La participación hacia fuera sirve para identificar demandas complejas, pero, una vez éstas han sido incorporadas ¿qué respuesta reciben? Hemos mirado al exterior para encontrar problemas cada vez más complejos, pero, ¿qué hacemos ahora con estos problemas? Para responder a estas preguntas hemos de mirar hacia dentro de la organización y valorar su capacidad para responder a los problemas complejos con respuestas también complejas.

La participación, en este sentido, se convierte en una fuerte presión para la transformación de nuestras organizaciones. La participación no sólo hace emerger determinadas definiciones de los problemas, sino que al hacerlo incorporando

a la ciudadanía también genera expectativas. De esta manera, la administración se encuentra con la doble necesidad de articular respuestas a la altura de las demandas y, al mismo tiempo, no convertir sus dificultades administrativas en generadoras de frustración y malestar entre la ciudadanía.

Y nuestras administraciones suelen estar poco preparadas para estas presiones y estos retos. Nuestras administraciones han sido diseñadas para operar desde la seguridad y la simplicidad, pero encuentran muchas dificultades operativas cuando se salen de sus rígidos esquemas de trabajo. En este sentido, cuando se atreven con experiencias de participación ciudadana suele aparecer una fuerte asimetría entre la capacidad de éstas para incorporar demandas complejas y la incapacidad de la administración para ofrecer otra cosa que no sean respuestas simples. Esta es una asimetría *irresistible* pues, como decíamos antes, no sólo muestra la incapacidad de las soluciones administrativas sino que, además, genera frustración entre la ciudadanía.

El caso de la gestión hídrica es un buen ejemplo de lo que estamos exponiendo. Un proceso potente de debate y participación puede resultar muy positivo, aunque sus resultados suelen comprometer la capacidad de respuesta de la propia administración.

El año 2008, en Cataluña, fue un año de sequía intensa. Una sequía que tuvo una consecuencia previsible pero inesperada: situar la política hídrica en la agenda política y mediática, mostrando la extrema complejidad y las abundantes contradicciones que genera la gestión del agua. Así, más allá de los espectáculos y las alarmas mediáticas, observamos como en la política hídrica se contraponen intereses –todos ellos legítimos- de actores tan diversos como los agricultores, los industriales, los grupos ambientalistas o las asociaciones de vecinos. También observamos –y esto es lo que ahora queremos subrayar- como la lógica de cada sector se traslada a la administración y genera contradicciones entre diferentes departamentos. Así, a la hora de concretar una política hídrica,

no es fácil poner de acuerdo a los departamentos de energía, medioambiente, política territorial o agricultura.

Para quién lo haya querido ver, el conflicto hídrico se nos ha mostrado como un paradigma de las dificultades, no ya para gestionar eficientemente, sino sobre todo para lograr articular una política pública eficaz, una respuesta suficientemente rica e inteligente. El problema no es ni la eficiencia de nuestras instituciones ni la capacidad de nuestros profesionales. El problema es que la política hídrica entendida como la suma incoherente de lo que hacen los unos y los otros no funciona, no es más que una actuación incoherente destinada a fracasar. El problema es que hay que alinear los múltiples actores, los múltiples intereses, los múltiples puntos de vista; y así se nos multiplican las dificultades operativas.

La participación, de este modo, parte de una mirada hacia fuera (proceso de participación con los actores sociales y económicos) pero se convierte en la exigencia de una mirada hacia dentro (coherencia entre departamentos). No podemos, en otros términos, generar demandas sin desarrollar las capacidades para darles respuesta. Participación y gestión son, pues, las dos caras de una misma moneda. Hasta ahora la reflexión entorno la participación ciudadana ha sido muy ajena a los modelos organizativos y a los estilos de gestión, incluso a veces se ha mostrado un cierto antagonismo entre los “participativos” y los “gerencialistas”. Sin embargo, son dos mundos que deberíamos ver como complementarios; dos mundos que no pueden darse la espalda el uno al otro.

Con el objetivo de trabajar la participación hacia dentro, en los siguientes apartados introduciremos el debate sobre modelos organizativos y, en el marco de este debate, propondremos las opciones que nos parecen más adecuadas para ir recuperando la simetría entre las demandas externas y las respuestas internas. Como ya se puede anticipar, apostaremos por un modelo organizativo capaz de incorporar la complejidad, por una administración que no se limite a la eficiente ejecución de tareas simples sino que piense y actúe de forma inteligente.

3. Modelos organizativos: ¿De dónde venimos, a dónde vamos?

No pretendemos, en unas pocas páginas, ofrecer una panorámica completa sobre un tema tan amplio como los modelos de administración pública y los actuales debates entorno a su eventual modernización. Nos limitaremos, en cambio, a unos rápidos esbozos entorno nuestros orígenes, nuestra situación actual y nuestras trayectorias de cambio. Al mismo tiempo, tampoco pretendemos ser exhaustivos en estos puntos sino que, conscientemente, optamos por escoger y subrayar aquellos aspectos que más nos interesan para vincular los debates, a veces demasiado separados, sobre la innovación democrática y la modernización administrativa.

3.1. Venimos de la burocracia *weberiana*

Los genes de nuestra administración –y de la mayoría de los que trabajamos en ella– son *weberianos*. No se trata únicamente de que las instituciones muestren una forma y una imagen weberiana sino de que, más importante, el weberianismo es su espíritu, su mentalidad, su forma de entender lo que debe hacer y de comprender las razones de su propia existencia. Así pues, definir el modelo burocrático que nos proponía Max Weber equivale a definir la esencia constitutiva de nuestras administraciones.

Una administración que, en su versión idealizada, estaba concebida para satisfacer dos objetivos. Se pretendía, en primer lugar, maximizar la eficiencia de la actuación administrativa y, en segundo lugar, garantizar la equidad en el trato a la ciudadanía. Ambos objetivos son sensatos y loables, lo cuál nos permite situar el *ideal burocrático* lejos de las percepciones intensamente negativas que hoy acompañan su simple mención.

Para alcanzar el primer objetivo, la burocracia recurre a la racionalidad. El argumento es simple: para realizar cualquier tarea de la mejor forma

posible (es decir, para maximizar la eficiencia) deberíamos preguntar a los expertos y, una vez atendidas sus recomendaciones, convertirlas en un procedimiento administrativo. Al convertir los dictados de la razón en normas se logra no sólo maximizar la eficiencia sino también imponerla, hacerla obligatoria. A la organización burocrática no le queda más remedio que actuar eficientemente. La norma racional no permite la ineficiencia, pues conduce las acciones y obliga a trabajar de la forma (racionalmente) prevista. El procedimiento administrativo ha sido para la administración pública lo que la cadena de montaje representó para la producción industrial.

El segundo objetivo, las garantías de equidad, se alcanza gracias a la impersonalidad del modelo weberiano. La propuesta burocrática no puede ser más sencilla: para garantizar que todos seremos tratados de la misma manera, nada mejor que eliminar nuestras referencias personales y convertirnos en los números de un frío expediente administrativo. Sin conocer ni el rostro ni los apellidos de sus usuarios, la frialdad administrativa se convierte en la palanca hacia la igualdad –quizá también hacia la indiferencia– en el trato a los ciudadanos.

Así pues, a unos objetivos loables (eficiencia e igualdad) les acompañan unos instrumentos sensatos (racionalidad e impersonalización). La burocracia, por lo tanto, no sería la encarnación del mal; como muchos parecen creer. No debemos pues entenderla como un modelo organizativo innatamente perverso, aunque sí deberíamos reconocer que sus objetivos loables y sus instrumentos sensatos sirven para algunas cosas, mientras que se convierten en trabas para alcanzar otras. La racionalidad y la impersonalidad burocrática son impecables para hacer siempre lo mismo, pero se encuentra con fuertes dificultades cuando se le exige cierta flexibilidad. En entornos previsibles y estables, la burocracia se encuentra muy cómoda; mientras que en contextos de incertidumbre y volatilidad –como los actuales– se siente invadida por el desconcierto.

La burocracia weberiana, en definitiva, es un modelo organizativo que hace bien las cosas

que le mandan, pero que no piensa en nada. No se espera esto de ella. Es una maquinaria sin cerebro, incapaz de decidir. Se encuentra absorbida por la repetición de sus movimientos y concentrada en ejecutar los dictados de una razón lejana. Algunos de los responsables del genocidio nazi se defendieron alegando su condición de burócratas: cumplíamos las órdenes con eficiencia, sin pensar en sus contenidos.

Esta maquinaria descerebrada convierte a la administración burocrática en un espacio irresponsable y silencioso. Sin capacidad de pensar no se asumen los resultados de las actuaciones, pero tampoco se dispone de la capacidad para hablar y para relacionarse con los otros. No estamos dotados de habilidades comunicativas y, por lo tanto, somos incapaces de generar inteligencia.

La administración burocrática se configura, así, como un modelo donde cada parte se dedica a lo suyo. Y no sólo esto, sino que además no se mete en los asuntos de los demás. Ni permite que se metan en los suyos. La burocracia institucionaliza la especialización y la segmentación o, lo que es lo mismo, se convierte en la genuina *organización de la desconfianza*. Cada uno a lo suyo, cada uno encerrado en su espacio y cada uno sospechando de quien pudiera acercársele. Cada uno sabe de lo suyo (dispone del dictado experto correspondiente) y, por lo tanto, para que hablar con nadie, para que permitir que nadie se entrometa en asuntos que no son los suyos.

Una organización tan desconfiada como la burocrática ofrece algunas ventajas muy destacables y, sobre todo, muy valoradas en determinados ámbitos y momentos. La seguridad, la previsibilidad y la igualdad son algunos de sus activos, mientras que –en la otra cara de la moneda– estos mismos factores se convierten en simplicidad, homogeneidad y rigidez. La burocracia, de este modo, nos *asegura* y nos *garantiza* que accederemos a, por ejemplo, unos servicios educativos, sanitarios o económicos. Y, además, que estos servicios serán iguales para todos y no variarán en el tiempo. Una situación muy confortable, aunque incompatible

con un mundo en constante movimiento como el actual. Hoy, la confortable seguridad y las garantías de igualdad se transforman en rigidez y falta de sensibilidad ante la diversidad y la complejidad. No se trata únicamente del mismo servicio para todos (que también), sino de cómo respondemos a demandas de ciudadanos más sofisticados, volátiles y diversos.

Este es un argumento ampliamente aceptado, como se observa en la veneración que despiertan términos como los de flexibilidad o integralidad. Sabemos lo que nos gustaría alcanzar y sabemos que se trata de una organización diferente a la burocrática. Pero a menudo parece que para alcanzarla no estamos dispuestos a reconocer que el reverso de la adaptabilidad y la flexibilidad es la incertidumbre y el riesgo. Incluso cierto grado de caos y desorden. No queremos la burocracia, pero echamos en falta sus seguridades. Acusamos a la burocracia de rígida, pero nos da miedo que la flexibilidad sea arbitraria. Nos burlamos de las garantías y los procesos burocráticos, pero parecemos incapaces de conciliar un sueño apacible sin ellos. En definitiva, criticamos ácidamente a la burocracia pero no acabamos de atrevernos con sus alternativas.

Estas alternativas, sin embargo, han ido apareciendo y haciendo su fortuna en el mundo de la gestión pública. Su datación y sus contenidos han sido muy variables, pero podemos simplificar dos grandes alternativas a la burocracia weberiana. En primer lugar, la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), que se impuso con fuerza en los años ochenta y que, a pesar de la intensidad con la que ha argumentado su afán modernizador, pensamos que se trata de una forma de *neoburocracia*. La NGP, desde nuestra óptica, mejora la burocracia pero no la transforma. En segundo lugar nos referiremos a la Administración Pública Deliberativa (APD), un nuevo discurso que aparece ya entrados los años noventa y que pretende, ahora sí, una auténtica transformación. No una simple mejora, sino un cambio a fondo; aunque al pasar de la teoría a la práctica, la APD encuentra abundantes dificultades. Vamos a referirnos brevemente a estas dos alternativas organizativas en los siguientes apartados.

3.2. La Nueva Gestión Pública: una transformación de superficie

La NGP se concentra, como hizo Max Weber en su momento, en la eficiencia instrumental. De hecho, parte de atacar con crudeza la ineficiencia burocrática y de postularse como la mejor forma de hacer las cosas. Esta es la razón por la cuál hemos calificado la NGP como una *transformación de superficie*.

Así pues, desde la preocupación instrumental, se han planteado procesos modernizadores diversos: la reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1994), el paradigma postburocrático (Barzelay, 1992) o, usando la terminología por la que hemos optado, la nueva gestión pública (Hood, 1994). Cada una de estas etiquetas representa una descripción y una interpretación de la modernización administrativa; al tiempo que incorpora una estrategia discursiva, un mensaje que condiciona la forma de entender y de pensar la realidad administrativa.

Esta estrategia discursiva ha convertido la modernización administrativa en una ideología; en un conjunto de valores y de prácticas que asumen que a través de una mejora en la gestión seremos capaces de resolver los problemas socioeconómicos de fondo. La llamada modernización administrativa se convierte así en una ideología que concede una especie de rol apocalíptico a la gestión: mejorar la gestión es básico, ya que sus efectos se multiplicarán y alcanzarán otros ámbitos sustantivos. Unos ámbitos en los que no es necesario hacer gran cosa, simplemente esperar que aparezcan los efectos de la mejora gerencial (Clarke y Newman, 1997).

Así pues, la modernización gerencial se articula a través de un discurso simple, basado en blancos y negros, en la oposición entre un pasado indeseable y un futuro lleno de esperanzas. Un argumento que critica a la administración burocrática y que ofrece una alternativa feliz, pero que en ningún caso justifica ni las críticas ni las alternativas ni las estrategias para alcanzarlas. Las propias palabras –peyorativas

o esperanzadas- se convierten en el argumento. Es evidente que esta forma de argumentar padece de un exceso de simplificación, a la vez que confunde permanentemente la descripción y la prescripción, lo que es y lo que nos gustaría que fuera. Pero también es cierto que la propia simplificación puede convertirse en *decisión sin titubeos*, mientras que la debilidad de las justificaciones puede convertirse en *mensajes claros y fáciles de transmitir*. La esencia de la modernización se aguanta sobre frágiles columnas de cristal, aunque su resplandor puede ser muy potente.

¿Cuáles son estas columnas? ¿Cuáles son los principales contenidos de la modernización que propugna la NGP? Para responder a estos interrogantes lo que debemos hacer es ordenar y dotar de cierta coherencia a la multitud de términos y conceptos que conforman el vocabulario de la modernización gerencialista. Cuando nos referimos a la NGP aparecen empleados motivados y polivalentes, planes integrales, programas de calidad, contratos programa, clientes satisfechos, gerentes, indicadores de resultados, gestiones por objetivos y mil cosas más; todas seductoras y prometedoras. Una manera de abordar esta proliferación de novedades consiste en agruparlas bajo dos grandes etiquetas, las dos columnas que soportan el peso de la NGP.

Una administración de machotes

Con esta etiqueta, de dudosa corrección política, agrupamos todas aquellas iniciativas que tienen como objetivo dismantelar una organización poblada de individuos que se pasan la mañana desayunando y comentando el partido del domingo, y construir una alternativa donde esos mismos individuos noten la presión, se sientan obligados a sudar la camiseta. Se trata, en otros términos, de expulsar la irresponsabilidad burocrática y sustituirla por la obligación de rendir cuentas que impone el mercado y la competencia. Desde esta óptica, el principal defecto de la administración burocrática se encuentra en su incapacidad para imponer

premios y castigos, en la imposibilidad de lograr que las actuaciones –mejores o peores- generen consecuencias.

Para revertir esta situación y recuperar el estilo “machote” que caracterizaría al mercado, la NGP propone un conjunto de medidas modernizadoras: la externalización de servicios, la división de roles, la gerencialización, la dirección por objetivos, los contratos programa, los quasi-mercados, etc. (Walsh, 1995; López Casanovas et al, 2003).

Una administración de buen rollo

No sabemos si la segunda columna de la NGP complementa o contradice a la primera, ya que según ella la mejora de la administración no depende de la competencia entre “machotes” sino del “buen rollo”, de la colaboración entre las personas que la integran. El problema ya no es la irresponsabilidad sino la segmentación. La principal perversión de la burocracia se encuentra en su alma racionalizadora y profesionalizadora; un alma que nos encierra en la jaula de hierro weberiana y que nos impide la comunicación y la coordinación. Una administración de reinos de taifas es una administración rígida y cerrada sobre sí misma, sin capacidad de respuesta, sin flexibilidad y sin creatividad.

Para promocionar estas virtudes, la NGP nos propone poner en marcha programas de calidad, reformas en la gestión de los recursos humanos, equipos de mejora, cartas de servicio, círculos de calidad, planes estratégicos, modelos participativos de dirección, procesos de descentralización administrativa etc. (Peters y Waterman, 1992; Pollitt et al, 1998; Sancho, 1999).

Las frágiles columnas de la NGP

Sobre estas dos columnas se ha construido, durante las dos últimas décadas, la NGP. Pero, como ya hemos anticipado, se trata de dos columnas de cristal; brillantes pero frágiles. Esta fragilidad se ha manifestado en diversas críticas, de las que a continuación nos limitaremos a mostrar algunas pinceladas (Heckscher y Donnellon, 1994; Ritzer, 1996; Sennet, 1998).

Para empezar, es importante notar que las iniciativas modernizadoras que se han desplegado con más decisión son aquellas que se inspiran en lo que hemos llamado una “administración de machotes”. No parece inadecuado, al menos de entrada, que las personas deban responsabilizarse de lo que hacen, como tampoco parece extravagante pensar que una forma de forzar esta responsabilidad consistiría en vincular los resultados de una actividad a un sistema de incentivos. Esto es lo que, según parece, hace el mercado de forma automática: premiar a los mejores y expulsar a los peores.

Sin embargo, cuando trasladamos esta lógica al sector público, las cosas no son tan simples. En realidad, para que este planteamiento funcione deben cumplirse dos requisitos: saber con precisión cuáles son los objetivos que pretendemos alcanzar y ser capaces de medirlos. En el sector privado la lógica se aplica de manera inmediata: lo que queremos es ganar más y lo medimos en unidades monetarias.

En el sector público, en cambio, esta obviedad se convierte en complejidad. ¿Qué pretende la política educativa? ¿Cuál es el objetivo del sistema penitenciario? ¿Cómo medimos la calidad docente? ¿Cómo calculamos la atención que le dispensamos a la gente mayor? El problema no es que nuestros políticos sean unos inútiles incapaces de definir sus objetivos, sino que –por naturaleza– sus objetivos son variados e, incluso, contradictorios. Lo que se requiere no es identificarlos, sino equilibrarlos. Consecuentemente, desaparece la esperanza de imitar la claridad y la precisión del mundo empresarial.

En segundo lugar, el énfasis competitivo ha favorecido la aparición de una *administración contractual*, donde las relaciones ya no dependen de la subjetividad de los vínculos entre un superior y su subordinado, sino de la objetividad de un contrato. La objetividad y la claridad de la relación contractual nos permiten recuperar el concepto de responsabilidad. Es posible, pero para lograrlo hemos de pagar un precio considerable. Un precio que hoy por hoy

nos parece inaceptable y que tiene un nombre que todos deploramos: la rigidez.

Es decir, la creciente *contractualización* de la administración genera rigidez en un mundo que proclama a los cuatro vientos los beneficios de la flexibilidad. Una paradoja sorprendente, aunque en realidad es una conclusión a la que podemos llegar desde el sentido común. ¿Cuál es la diferencia entre una relación de autoridad y una relación contractual? Pues bien, no es necesario invocar ninguna teoría sofisticada para entender que en la primera puedo variar las instrucciones cuando me parezca adecuado (flexibilidad), mientras que en la segunda no puedo hacer otra cosa que cumplir con las cláusulas contractuales (rigidez).

Es cierto que la convocatoria de un concurso (cuyo premio es el contrato) puede estimular al candidato a realizar una propuesta más competitiva que la que ofrece aquel que tiene el trabajo asegurado. Pero también es cierto que esta propuesta es más competitiva en la medida que es más económica y más eficiente, pero no más flexible (Donahue, 1991). La contractualización de la administración pública genera la presión suficiente para satisfacer uno de los lemas más famosos de la modernización –*hacer más con menos*–, pero esta misma presión nos deja en el mismo sitio donde estábamos, en la segmentación y en el *cada uno a lo suyo*.

Finalmente, la columna del “buen rollo” no únicamente es tan frágil como la anterior sino que además es muy delgada. Disponemos de menos experiencias y de más fracasos vinculados a programas de calidad o a planes transversales que a la gestión de la competencia y de una administración contractual. Este desequilibrio no es casual, sino que se explica por las dificultades de poner en marcha unas mejoras que en la mayoría de los casos no pasan de ser cosméticas y que, además, parecen contradecir el mensaje central de la competitividad. No podemos promocionar el estilo resolutivo, agresivo, de la competencia y, al mismo tiempo, pedirle a la gente que comparta, que colabore con los compañeros, que escuche a los que

tienen otras perspectivas, que *pierda* el tiempo intentando entenderse con los otros.

El “buen rollo” es pues difícil de provocar en determinados entornos, aunque efectivamente representaría un cambio sustantivo que nos permitiría avanzar en la dirección de resolver problemas complejos y diversos desde la suma de puntos de vista y contribuciones complementarias. Estas expectativas, sin embargo, se ven frustradas cuando el “buen rollo” se transforma en otra cosa, cuando aquello que se reclama a través del trabajo en equipo o de la polivalencia no es flexibilidad y diálogo sino, sobre todo, precariedad. Actualmente, los recursos humanos –tanto públicos como privados- están recibiendo un mensaje difícil de encajar: según parece han de estar comprometidos con su organización (apreciarla como a su propia familia) y, al mismo tiempo, ser flexibles para que la empresa los utilice y deseche a su antojo. Sennett (1998) nos ilustra magníficamente la incoherencia de estas demandas: la flexibilidad debilita los compromisos, mientras que la identidad sólo se logra a partir de cierta estabilidad.

La NGP ha fracasado. No ha transformado la administración, sino que se ha limitado a decorarla con nuevas etiquetas. La NGP mantiene la rigidez y la falta de diálogo (tanto interno como externo) como rasgos distintivos de su funcionamiento y, por lo tanto, se mantiene fiel al alma tecno-burocrática de la burocracia. Sigue siendo racionalizadora y eficientista, a pesar de haber maquillado su apariencia. Sigue proclamando que *cada uno ha de ocuparse de lo suyo*. Puede que la NGP mejore las capacidades de gestión y la eficiencia de las actuaciones administrativas, pero sigue siendo una maquinaria sin cerebro, un instrumento incapaz de pensar y, por lo tanto, sin posibilidad de tomar decisiones inteligentes. La NGP mejora la administración burocrática, pero sin traspasar sus límites. Unos límites que, como argumentábamos al inicio del texto, chocan con las demandas de una sociedad crecientemente sofisticada y diversificada.

3.3. La Administración Deliberativa: una transformación de fondo

En este choque entre una administración eficiente pero simple y una sociedad cada vez más exigente y compleja, es donde fructifican las propuestas de la APD. Un modelo que pretende transformar la esencia, el alma, segmentada y tecnocrática de la administración tradicional. Una propuesta que dibuja el camino desde la lógica del *cada uno a lo suyo* a la lógica del *entre todos lo haremos*. Una nueva lógica que llega para hacer frente a los retos de nuestras actuales comunidades, pero que, al mismo tiempo, se convierte en una propuesta difícil de concretar. Al afectar al alma de la organización, las inercias y las resistencias son muy intensas. Las dificultades operativas pueden incluso pervertir las intenciones iniciales, convirtiendo la lógica del *entre todos lo haremos* en una parálisis organizativa, en –usando una expresión popular- aquella clásica situación del *entre todos ... y mientras ... la casa por barrer*.

Creatividad e inteligencia frente la complejidad

En cualquier caso, la modernización que propugna la APD consistiría principalmente en preparar a la administración para resolver problemas complejos y para equilibrar las diversas perspectivas que conforman la sociedad actual. Así, el objetivo ya no es instrumental, sino que pretende garantizar tanto la riqueza y la creatividad de sus respuestas como el compromiso y el equilibrio que ha de permitir a los diversos sentirse parte de un todo colectivo. Lo que necesitamos, en definitiva, es reflexionar sobre como construir una administración creativa e inteligente.

La creatividad y la inteligencia de una administración no se consiguen a través de la re-racionalización que nos propone la NGP. La NGP puede ser útil para hacer las cosas mejor, pero no para hacerlas de una manera diferente. ¿Dónde, pues, se encuentra la clave para trasladar a la práctica los objetivos de la creatividad y la inteligencia administrativa? Creemos, con otros

autores, que esta clave únicamente puede derivarse del diálogo, de facilitar el intercambio de perspectivas y recursos entre las diferentes partes de la administración y entre la administración y su entorno (Habermas, 1981; Fisher y Forester, 1993; Fox y Miller, 1996; Hajer y Wagenaar, 2003; Font, 2003).

Cuando este diálogo es auténtico, nuestras respuestas a la complejidad se enriquecen de las diversas sensibilidades y, de esta manera, estimulan la creatividad y la inteligencia. Es necesario destacar que ahora las respuestas de la administración no tienen porque ser técnicamente mejores (si es que este concepto existe), sino que representan un punto de equilibrio, un compromiso entre las diversas visiones de un mismo problema. Si el problema que pretendemos abordar es claro y diáfano quizá con la respuesta técnica sea suficiente; pero si, como es cada vez más frecuente, el problema es complejo y poliédrico, entonces será más adecuada una respuesta dialogada y de equilibrio.

En definitiva, la necesidad de construir una administración creativa e inteligente nos obliga a incorporar el diálogo en el proceso de modernización. Y, una vez identificada la alternativa a la NGP, la siguiente pregunta es ¿cómo se materializa esta administración deliberativa? ¿Cómo nos trasladamos de las definiciones conceptuales a la práctica? En el siguiente apartado nos acercaremos a estos interrogantes, mientras ahora insistiremos un momento más en el concepto de diálogo.

El diálogo como referente: democratizar la administración

Otorgar un papel de centralidad al diálogo supone recuperar aquel viejo principio según el cual *el todo es más que la suma de las partes*. El debate no se limita a un intercambio pasivo sino que se convierte en una construcción activa. De esta manera, el espacio público no es simplemente el lugar donde emerge un resultado agregado, sino donde se construye un proyecto de vida en común. Lo mismo ocurriría con la administración pública deliberativa.

En un modelo de democracia republicana los ciudadanos no son meros defensores de sus propuestas, sino que convencen y son convencidos, se comunican y argumentan para madurar juntos nuevas opiniones. Es aquí donde el diálogo se dota de valor, donde la política puede sorprendernos y ser creativa, y donde engarza el concepto de democracia y de administración deliberativa (Cohen, 1989; Fishkin, 1991 y 1995; Pettit, 1997; Habermas, 1999; Gutman y Thomson, 2004).

Algunos autores, como Fox y Miller (1996), se han dedicado a reflexionar sobre como incorporar el diálogo en la toma de decisiones en el ámbito público. Para ellos, un diálogo auténtico (*some talk*) debe diseñarse para conjurar sus dos derivas más habituales: el monólogo (*few talk*) y el chismorreo (*many talk*). Un monólogo, en primer lugar, no es un diálogo de verdad, puesto que no hay construcción conjunta sino una mera explicación unilateral de determinadas posiciones. A menudo, después de la exposición se pide la palabra de los asistentes, pero la asimetría de la conversación es tan evidente que el diálogo queda sin sentido. En segundo lugar, el chismorreo describiría aquella situación en la que proliferan los debates multilaterales, donde todos hablan y donde todos lo hacen a la vez. Pueden existir múltiples debates, pero no son constructivos. Nadie los ordena, nadie toma nota, nadie resume ni sintetiza conclusiones. Estamos más ante un evento social que ante un diálogo con capacidad de conformar un proyecto colectivo.

El auténtico diálogo se encontraría en una posición equilibrada donde se permitiera hablar desde la simetría pero donde, al mismo tiempo, existiera un orden que garantizara el alcance de conclusiones y resultados. Un diálogo no es ni un discurso ni un conjunto de voces solapadas que se acallan las unas a las otras. Un diálogo es una forma de construir, de crear desde el intercambio. Este diálogo constructivo está en el corazón de lo que hoy llamamos la democracia deliberativa y de la APD. Una idea que, a pesar de su apariencia de novedad, ya encontrábamos en Aristóteles cuando argumentaba a favor de

la capacidad del debate entre ciudadanos normales frente a los expertos aislados a la hora de alcanzar las mejores decisiones.

También en el trabajo de Benjamín Barber (2004) se otorga al debate político un papel central, siendo éste un elemento consustancial de su *Democracia Fuerte*. El debate, según este autor, debe, en primer lugar, equilibrar las capacidades de hablar y de escuchar. Se trata no sólo de exponer las posiciones propias –como en las versiones liberales- sino de aproximarse a las de los demás, de ponernos en el lugar del otro. En este sentido, en segundo lugar, al escuchar a los demás hay que tomar en consideración tanto los elementos cognitivos como los afectivos. En un debate intercambiamos razones, pero también establecemos relaciones. Finalmente, el debate en la *Democracia Fuerte* también ha de combinar su carácter reflexivo con su vocación de pasar al mundo de la acción.

Incorporar el diálogo supone pues un ejercicio de equilibrio. Y esta es la esencia de la política. Solón, uno de los legisladores del siglo de oro de la democracia ateniense, nos legó un poema titulado *Eunomía*. Esta palabra se traduce precisamente como *equilibrio* y sirve para identificar la esencia de la actividad política. La APT, al incorporar el diálogo, incorpora la política, se politiza. Esto sí es un atentado al alma maquina de la burocracia, a sus esencias tecnocráticas y a su capacidad de hacer las cosas sin pensar.

Alcanzar el equilibrio no es un asunto de eficiencia sino de inteligencia, de la inteligencia que se genera hablando, dialogando, compartiendo puntos de vista y alcanzando situaciones de compromiso. Barber lo ha expresado en una frase magistral:

“El autor del lenguaje, el pensamiento, la filosofía, la ciencia y el arte, además de la ley, los pactos, los derechos individuales, la autoridad y la libertad no es el hombre sino los hombres.”

4. Hablar y pensar: condiciones para una administración inteligente

En este último apartado intentaremos avanzar en el cómo de una APD. ¿Cómo se construye una administración que hable, piense y actúe inteligentemente? ¿Cómo lograrlo cuando partimos de un modelo basado en la institucionalización del silencio y la desconfianza? ¿Cómo alcanzar la lógica del *hacerlo entre todo* sin sucumbir al riesgo de ... *y la casa por barrer*.

No hay respuestas simples a estos interrogantes. Incluso más, la primera y contundente respuesta que deberíamos dar –para no generar falsas expectativas- es que hacer lo que se propone es muy difícil, difícilísimo. Pasar del *cada uno a lo suyo* al *entre todos* no se logra ni con instrucciones administrativas ni con las quizá más sofisticadas recomendaciones de la ingeniería organizativa. No hay una receta clara y asequible. Debemos transformar el alma, la esencia de la organización; y esto no se logra por decreto. Necesitamos, pues, modificar una estructura genética que sólo entiende de especializaciones y segmentaciones y que, además, condiciona nuestros comportamientos desde hace al menos dos siglos.

La dificultad de la tarea es enorme y, por lo tanto, no nos atrevemos a lanzar listados de recomendaciones. Nos limitaremos, en cambio, a destacar 4 condiciones que pueden ayudarnos a emprender el camino. No se trata de soluciones con resultados inmediatos, sino de ideas con las que ir trabajando para no perder la dirección del cambio que, en nuestra opinión, debemos emprender.

4.1. Buen gobierno y transparencia: las condiciones de partida

Ya hemos insistido en la necesidad de construir una administración inteligente y en cómo, para lograrlo, es imprescindible dotarla de capacidad

para hablar, para dialogar. Pues bien, parece lógico que de entrada nos preocupe el contexto (administrativo) en el que debe producirse el diálogo. Este contexto es el espacio donde hemos de aprender a trabajar juntos, a convivir y a generar productos compartidos.

El punto de partida no es demasiado prometedor, pues nuestras administraciones se han construido –como ya hemos mencionado– tomando la *desconfianza* como factor constitutivo. Desde la desconfianza es difícil encontrarse de manera constructiva. Las relaciones están contaminadas por celos y sospechas: entre la administración y sus ciudadanos, entre los diferentes departamentos de una misma administración, y entre las administraciones de distintas instituciones. Hablar es complicado cuando las percepciones mutuas llegan teñidas por viejas rencillas y competencias.

En consecuencia, lo primero que necesitamos para avanzar hacia una administración deliberativa es conjurar desconfianzas y desactivar sospechas. Poner las cartas encima de la mesa y demostrarnos los unos a los otros que somos “*confiables*”, que podemos hablar y trabajar juntos. A menudo la administración se nos presenta como un escenario dónde múltiples telones esconden intenciones inconfesables o escenas censuradas. En este contexto no puede abrirse camino la APD, necesitamos correr los telones y mostrar un escenario desnudo. Necesitamos construir una administración de cristal, donde todo sea visible y donde no podamos acogernos a viejas sospechas para evitar el encuentro y el diálogo.

Para lograrlo podemos seguir la pista marcada por la propuestas que nos hablan del *Buen Gobierno y la Transparencia Administrativa* (Grupo expertos, 2005; Hood y Heald, 2006; Comisión Europea, 2007). De forma sintética, bajo este epígrafe se nos propone emprender un amplio conjunto de actividades y reformas administrativas destinadas a garantizar el acceso a la información, ofrecer la máxima transparencia, hacer explícitos compromisos éticos de comportamiento, asumir las responsabilidades derivadas de la gestión pública, evaluar las actuaciones y a rendir cuentas de sus resultados.

En una administración silenciosa y desconfianza como la que tenemos, avanzar en los factores mencionados puede suponer una lenta pero intensa revolución. Estamos programados para encerrarnos en nuestros espacios organizativos –con nuestras certezas técnicas y nuestras incomunicaciones. Abrirnos no será sencillo, pero necesitamos ir construyendo un espacio donde mirarnos los unos a los otros, aunque al principio sea de reojo. Desnudar este espacio tan repleto de sospechas es el primer paso hacia una administración capaz de hablar, de encontrarse con ella misma para preparar sus decisiones inteligentes.

4.2. De las formas a los contenidos: cambiar el vocabulario

Quizá la principal razón de nuestros silencios administrativos radica en una gran obviedad: en la administración, concebida como máquina descerebrada, no hay de que hablar. Se trata de ir haciendo cosas, pero no hay ningún contenido sustantivo del que hablar. Como en los ascensores, donde nos encontramos con los vecinos sin otro tema a comentar más allá del estado del tiempo, en la administración burocrática coincidimos para ajustar nuestros procedimientos, pero no tenemos ningún otro tema de debate. Una vez en la misma sala, como si de un ascensor se tratara, evitamos los ojos de los colegas, nos miramos a los pies y esperamos impacientes poder salir de aquel espacio cruel (de encuentro) para volver a recogerlos en nuestro cómodo espacio de trabajo (en solitario).

Así pues, una segunda condición –obvia– para construir una administración que hable es dotarla de contenidos conversacionales. Parece que nuestro vocabulario está limitado a palabras instrumentales: procedimientos, comisiones, organigramas, normas y protocolos. Requerimos ampliar este vocabulario y ser capaces de hablar sobre cuestiones con contenido: cohesión social, modelos urbanísticos, desarrollo económico o cambio climático. Únicamente otorgando contenido a nuestras conversaciones tendremos

ganas de participar en ellas o, más importante, entenderemos la importancia de dedicarles tiempo y esfuerzos.

Por otro lado, los procedimientos nos separan (encerrándonos en nuestros propios protocolos), mientras que los contenidos nos juntan (abriendo nuestros intereses a las aportaciones de los otros). Los ejes de la administración tradicional han sido sus estructuras y sus procesos, mientras que una APD debe construirse a partir de sus contenidos sustantivos. Los procedimientos hielan nuestras relaciones, mientras que los contenidos (sociales, hídricos, territoriales, económicos) actúan como los fuegos tras una larga excursión, como un foco de atracción alrededor del cuál encontrarnos y charlar.

4.3. Gestionar activamente las relaciones: para hablar se requiere confianza

Ya nos hemos referido anteriormente al concepto de confianza, pero lo recuperamos ahora para subrayar su centralidad en la construcción de una APD. Es evidente que cualquier organización debe entenderse como la suma de sus partes. Es precisamente en la necesidad de descomponer las tareas y de distribuirlas entre los diferentes agentes donde encontramos la razón de ser de las organizaciones, sean del tipo que sean. Al mismo tiempo, una organización también sirve para evitar que las partes se dispersen, para integrarlas en un proyecto común y para coordinar los esfuerzos en la persecución de un resultado colectivo. Cualquier organización, como se visualiza en los organigramas, representa una manera de fragmentar e integrar simultáneamente.

Tradicionalmente se ha abordado la integración desde la autoridad. La autoridad es el cemento que mantiene juntas las partes, que evita que la fragmentación se convierta en descomposición. Cada parte de la administración se limita a hacer lo que le toca, mientras que el trabajo de la autoridad consiste en controlar que las tareas realizadas son las previstas y que cada

parte puede desarrollar su actividad de la mejor forma posible. La autoridad es el cemento organizativo en la medida que sirve tanto para mantener a cada uno en su sitio (fragmentación) como para evitar que olviden su pertenencia a una única organización (integración). La autoridad, por lo tanto, es el atributo que dota de contenido a las relaciones entre las diferentes partes de una organización. La autoridad nos dice que hemos de hacer, que podemos esperar que hagan los otros, cuál es nuestro lugar, cuál es el de los demás y cómo y con quién nos hemos de relacionar. La autoridad es la referencia que permite a las partes formar parte de un todo.

Es evidente, sin embargo, que cuando la autoridad es el cemento organizativo desaparece cualquier posibilidad de diálogo. La autoridad nos indica a todos donde estamos y qué hemos de hacer: no nos queda, pues, nada más por hablar. La posibilidad de construir una APD pasa, por tanto, por la necesidad de jubilar a la autoridad como cemento organizativo. Necesitamos una organización donde las partes se integren a través de la colaboración, la comunicación y del diálogo (Agranoff y McGuiver, 2003; Innes y Booher, 2003).

Para lograrlo hemos de satisfacer dos requisitos básicos: que las partes dispongan de cierto margen de maniobra (si no es así, no vale la pena hablar de nada) y que las relaciones que se establezcan entre ellas se doten de confianza (si no es así, se termina por no hablar o por convertir el diálogo en chismorreos). El primer requisito hace referencia a temas ya conocidos como la autonomía y la descentralización. El segundo, en cambio, la confianza en las relaciones organizativas, es más novedoso.

La confianza, además, no es algo dado sino que se ha convertido en objeto y factor de gestión (Child y Faulkner, 1998; Lane y Bachmann, 1998). No es el momento de repasarla, pero sí de reconocer que a través de ella la confianza se ha convertido en un factor de gestión. Esta circunstancia es fundamental, ya que nos permite pensar en términos operativos. La confianza, por lo tanto, ha dejado de ser una

cosa intangible, para convertirse en un objeto de gestión. ¿Cómo podemos gestionar este factor? ¿Cómo generamos la confianza indispensable para construir una administración deliberativa como la que hemos propuesto?

Una forma de abordar estos interrogantes pasa por considerar la posibilidad de producir confianza incidiendo en lo que algunos han identificado como sus tres momentos: la creación, la implementación y la consolidación. En primer lugar, al iniciar la relación –el diálogo entre las partes– es necesario estimular la formación de la confianza a través del *cálculo*; es decir, dando a conocer a las diferentes partes los costes y los beneficios de la relación que se inicia. Una vez superado este primer momento, en segundo lugar, llega la hora de la implementación. En esta segunda etapa, la comprensión entre las diferentes partes es crucial: la confianza no puede desarrollarse si no se comprenden los objetivos y las formas de actuar de los otros. Finalmente, la confianza se consolidará cuando a la comprensión le suceda la identificación entre las partes; cuando éstas sientan que forman parte de un mismo proyecto, que disponen de un objetivo común y que comparten un mismo estilo de hacer las cosas. Gestionando estos tres momentos adecuadamente podríamos avanzar hacia una organización donde la lógica del *cada uno a lo suyo* dejará paso a la lógica deliberativa del *entre todos lo haremos*.

4.4. Liderazgo fuerte y renovado: el motor del cambio

Además de las estructuras orgánicas, las administraciones también cuentan con una dirección. Esta dirección se ocupa, evidentemente, de distribuir tareas y responsabilidades, así como de proveer a las diferentes partes de la organización de los recursos necesarios, de supervisar las actividades que se realizan y de controlar los resultados. Nos estamos refiriendo a una dirección jerárquica, a una conducción racional que va de arriba abajo. Ninguna novedad especial.

Desgraciadamente, este tipo de dirección sirve para comunicarle a la gente lo que ha de hacer y para comprobar que lo hacen, pero no para provocar el diálogo entre las partes. Una administración deliberativa no necesita ser dirigida, sino que reclama ser articulada e intermediaria. Estos conceptos también resultan relativamente extraños para el mundo de la gestión, pero configuran la esencia del cambio desde la dirección (desde arriba) hacia la mediación (desde el medio). Se trata, tal como proponen algunos autores, de fomentar un liderazgo más bidireccional que unilateral; un liderazgo donde el diálogo y la negociación sustituyen a las instrucciones y al control (Kooiman, 1993; Kickert *et al*, 1997; Heifetz, 1997).

Hacer efectivo este liderazgo mediador es crucial para el desarrollo práctico de una administración deliberativa. El ya mencionado peligro del “... y la casa por barrer” reclama la existencia de un liderazgo no autoritario, pero sí potente. En las estructuras reticulares que definen una administración deliberativa a menudo se echa en falta un cerebro y un sistema nervioso que garantice el empuje y la continuidad de las actuaciones. Para cubrir este frecuente déficit necesitamos un liderazgo mediador que no se ejerza desde la cúpula de la pirámide sino desde el centro de la red; pero que se ejerza.

Este liderazgo ha de ser el responsable de generar confianza, de conducir las deliberaciones y de garantizar que éstas produzcan resultados. Su perfil, por lo tanto, no ha de definirse siguiendo los tradicionales criterios tecnocráticos sino incorporando, sobre todo, habilidades relacionales. El *líder relacional*, a diferente del gerente tradicional, no es aquel que sabe como hacer las cosas sino el que sabe como provocar, articular y aprovechar los diálogos.

El directivo tradicional se guía por el principio de la eficiencia y se define a través de un perfil altamente competente y con capacidad para construir una organización funcionalmente competitiva. El *líder relacional*, en cambio, resuelve los problemas provocando la colaboración entre todos aquellos que tienen alguna cosa que decir al respecto. Para ello se requieren

habilidades diversas, entre las que destacamos las de *seducción* y *dinamización* (Vallès y Brugué, 2003):

- El liderazgo que proponemos ha de ser, en primer lugar, un *seductor*; alguien capaz de utilizar un proyecto colectivo para seducir a las partes. Ha de ser capaz de animar, de comprometer y, finalmente, de lograr que todo esto se produzca en un clima de confianza y de colaboración.
- Este liderazgo, en segundo lugar, ha de ser *animador*, alguien con capacidad para construir un proyecto seductor a partir de las contribuciones de las partes. El mediador ha de estimular la participación, ha de escuchar con atención y ha de utilizar aquello que le explican.

En otros términos, el líder tradicional llega con soluciones y hace desaparecer los problemas: *mis soluciones para vuestros problemas*, como se explicaría desde la lógica del llamado "directivo heroico". En cambio, nuestro líder relacional identifica problemas y articula soluciones: *nuestras soluciones para nuestros problemas*. Para dar este paso se requiere la modestia de los valientes, confianza en las personas, creer en la propia organización y capacidad para asumir el riesgo y la incertidumbre. El líder burocrático nos canta nanas que nos adormecen en la seguridad y el silencio, mientras que el líder relacional nos estimula con las incertidumbres y nos despierta con los ruidos del riesgo. En el primer caso languidecemos, mientras que en el segundo florece lo mejor de cada uno, aparece la inteligencia y la creatividad.

En definitiva, el liderazgo es crucial como motor para transformar la administración, ya que sin él no encontraremos los puntos de apoyo desde los que promover unos cambios que, como siempre, encontrarán frecuentes e intensas resistencias. Pero, además, este liderazgo no sólo debe existir y ser ejercido con decisión, sino que debe adoptar unas formas peculiares; a las que hemos llamado *liderazgo relacional*. Puede parecer una paradoja, pero nos estamos refiriendo a un liderazgo que sea a la vez potente y modesto.

5. Conclusiones: paciencia y convicción

En las páginas anteriores hemos planteado tanto la necesidad de avanzar hacia la APD como reconocido las dificultades que encontraremos en el camino. Es complejo pero imprescindible, y en esta doble circunstancia radica el ánimo con el que debemos enfrentar un proceso de cambio que será largo y lleno de obstáculos.

Transformar nuestras administraciones es imprescindible para hacer frente a los retos de nuestra sociedad actual, aunque para hacerlo no podemos negar la herencia y las inercias de un weberianismo secular. Por lo tanto, necesitamos mucha convicción, pues sin ella pueden flaquearnos las fuerzas; y necesitamos paciencia, pues sin ella generaremos expectativas inalcanzables. Convicción y paciencia, compromiso y prudencia, audacia y calma; dualidades que, otra vez, nos recuerdan nuestros orígenes intelectuales helénicos. El equilibrio –la *eunomia* de los antiguos griegos– se convierte en un término de referencia. Frente a las certezas de la racionalización –que se nos impuso a partir del siglo XVII– nuestros sabios del siglo V aC nos recordaban que las sociedades son complejas, llenas de matices y que es precisamente en los grises donde se encuentran las decisiones inteligentes.

Mirar hacia delante con los pies anclados en las lecciones del pasado: ésta podría ser la principal propuesta que se agazapa tras un término tan poco atractivo como el de administración pública deliberativa. Mirar hacia delante para reconocer la inevitabilidad de los cambios y anclarse en nuestros sabios antiguos para no perder la cabeza, para recuperar el valor de la paciencia y la virtud del equilibrio.

Bibliografía

- AGRANOFF, R. y MCGUIRE, M. *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.
- BARZELAY, M. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- COMISIÓN EUROPEA. *Green Paper on Public Access to Document Held by Institutions of the European Community*. Bruselas: European Commission, 2007.
- CHILD, J. y FAULKNER, D. *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J. *The Managerial State*. Londres: Sage, 1997.
- COHEN, J. "Deliberation and Democratic Legitimacy" en Hamli, A. y Pettit, P. (eds.) *The Good Polity*. Oxford: Blakwell, 1989.
- DONAHUE, J. *La Decisión de Privatizar. Fines Públicos y Medios Privados*. Barcelona: Paidós, 1991.
- FISHER, R. y FORESTER, J. (eds.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press, 1993.
- FISHKIN, J. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University, 1991.
- FISHKIN, J. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University, 1995.
- FONT, J. (ed.) *Public Participation and Local Governance*. Barcelona: ICPS, 2003.
- FOX, C. y MILLER, H. *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*. Londres: Sage, 1995.
- GRUP D'EXPERTS. *Informe sobre el Bon Govern i la Transparència Administrativa*. Departament de Justícia: Generalitat de Catalunya, 2005.
- GUTMANN, A. y THOMPSON, D. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.
- HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press, 1981.
- HABERMAS, J. *La Inclusión del Otro*. Madrid: Alianza, 1991.
- HAJER, M.A. y WAGENAR, H. (eds.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- HECKSCHER, C. y DONNELLON, A. (eds.) *The Post-Bureaucratic Organization. New Perspectives on Organizational Change*. Londres: Sage, 1994.
- HEIFETZ, R.A. *Liderazgo sin Respuestas Fáciles*. Barcelona: Paidós, 1997.
- HOOD, C. *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- HOOD, C. y HEALD, D. (eds) *Transparency: The Key to Better Government*. Londres: Macmillan, 2006.
- INNES, J.E. y BOOHER, D.E. "Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue" a Hajer, M.A. y Wagenaar, H. (eds.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- KICKERT, W. et al. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage, 1997.
- KOOIMAN, J. (1993) *Modern Governance*. Londres: Sage, 1993.
- KOOIMAN, J. *Governing as Governance*. Londres: Sage, 2003.
- LANE, C. i BACMANN, R. (eds.) *Trust Within and Between Organization*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- LÓPEZ CASANOVAS, G. et al. *Els Nous Instruments de la Gestió Pública*. Barcelona: La Caixa, 2003.
- OSBORNE, D. i GAEBLER, T. *La Reinvençió del Govern*. Barcelona: Paidós, 1994.
- PETERS, T. i WATERMAN, R. *In Search of the Excellence*. New York: Harper & Row, 1982.
- PETTIT, P. *Republicanism. A theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- POLLITT, C., BIRCHALLI, J. y PUTMAN, K. *Decentralizing Public Service Management*. Londres: Macmillan, 1998.
- RITZER, G. *The McDonaldization of Society*. Londres: Pine Forge Press, 1996.
- SANCHO, D. *Gestió de Serveis Públics: Estratègies de Marketing y Calidad*. Barcelona: Tecnos i UPF, 1999.
- SENNETT, R. *La Corrosió del Caràcter. Las Consecuencias Personales del Trabajo en el Nuevo Capitalismo*. Barcelona: Anagrama, 1998.
- VALLÈS, J.M. y BRUGUÉ, Q. *Polítics Locals: Preparant el Futur*. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2003.
- WALSH, K. *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*. Londres: Macmillan, 1995.