

# DE LA EFICIENCIA

BUROCRÁTICA A LA INTELIGENCIA DELIBERATIVA PARA UN GOBIERNO ABIERTO

FROM BUREAUCRATIC EFFICIENCY TO DELIBERATIVE INTELLIGENCE FOR OPEN GOVERNMENT

QUIM BRUGUÉ-TORRUELLA<sup>1</sup>

---

SUMARIO: I. Introducción. II. Participación y gestión: dos caras de la misma moneda. III. Modelos organizativos: ¿de dónde venimos, a dónde vamos? IV. Hablar y pensar: condiciones para una administración inteligente. V. Conclusiones: paciencia y convicción. VI. Referencias.

## Resumen

---

Han sido muchos los debates que, tanto desde la lógica gerencial como desde las apuestas por la participación ciudadana, han influido durante los últimos decenios en el funcionamiento de nuestras instituciones político-administrativas. En este artículo se presenta una revisión somera de estos debates, al tiempo que se defiende la necesidad de complementar los aspectos más estrictamente administrativos con los democráticos. De esta manera, usamos el término “gobierno abierto” para referirnos a una forma de operar de las instituciones públicas donde se diluyen las fronteras y donde las relaciones y los diálogos —en sus múltiples niveles— favorecen la capacidad de construir respuestas inteligentes a los retos de unas sociedades crecientemente complejas. Según nuestra hipótesis, por lo tanto, el gobierno abierto no es solamente una mejora administrativa, sino un paso hacia la democratización de las políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Profesor Catedrático del área de Ciencia Política en el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Girona, Catalunya. Doctor en Ciencia Política y de la Administración Pública por la Universidad Autónoma de Barcelona. Presidente (2015-2017) de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). ORCID: 0000-0002-4284-2236.

Palabras claves: gestión pública, gobierno abierto, democracia.

### **Abstract**

There have been many debates that, both from the managerial logic and from the citizen participation approach, have influenced during the last decades in the operation of our political-administrative institutions. This article presents a brief review of these debates, while defending the need to complement the more strictly administrative aspects with the democratic ones. In this way, we use the term “open government” to refer to a way of operating public institutions where borders are diluted and where relations and dialogues — at their multiple levels— favor the ability to construct intelligent responses to the challenges of increasingly complex societies. According to our hypotheses, therefore, open government is not just an administrative improvement but also a step forward public policy democratization.

Keywords: public management, open government, democracy.

## Introducción

**E**n los últimos veinte años han proliferado las experiencias de participación ciudadana, transversalidad o gobierno multinivel, incorporando novedades vinculadas al acceso a la información y a la transparencia. Actualmente se usa el término *gobierno abierto* para englobar un amplio conjunto de iniciativas, que están destinadas a transformar nuestras instituciones de gobierno. Con instrumentos 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, pero con resultados diversos (Brugué, 2009). Las administraciones públicas a menudo se han limitado a usar metodologías o a seguir *modas* participativas, aunque detrás de estas razones suele haber una intuición, más o menos consciente, sobre la necesidad de *mirar* los asuntos públicos desde múltiples ópticas para, de este modo, incorporar toda su complejidad.

El esfuerzo realizado ha sido notable, pero surgen dudas en cuanto a la relevancia de sus impactos en las propias políticas públicas y, en consecuencia, sobre el desarrollo y el bienestar de las comunidades donde intervienen las administraciones públicas. Es decir, frente a las virtudes intrínsecas de la participación ciudadana, emergen serias controversias relativas a su utilidad efectiva. Es necesario dar un salto cualitativo que permita superar la retórica y mostrar los resultados concretos de su práctica.

El éxito de este salto depende de muchos factores. Existe uno que destaca y que ha sido poco atendido por los defensores y los promotores de las experiencias participativas. Se trata de los cambios dentro del pro-

pio modelo organizativo de la administración pública que impulsan los procesos de participación, la cual, para ser efectiva, requiere cambios en el interior de la propia administración. En las siguientes páginas se aborda este asunto argumentando la necesidad de conectar dos temas enfrentados entre sí: la participación y la gestión pública. Primero ofreceremos una mirada panorámica de los modelos organizativos y, a continuación, propondremos el modelo deliberativo, una administración con capacidad para dar cabida a los cambios *internos* que reclama la orientación *externa* hacia la ciudadanía.

### **Participación y gestión: dos caras de la misma moneda**

#### *La participación mirando hacia fuera*

Las experiencias de participación han partido de reconocer la creciente complejidad y diversidad de los problemas en manos de los responsables públicos. Estos, 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 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 desplegarse las políticas públicas. Los procesos participativos reconocen los cambios y las incertidumbres de este exterior, en consecuencia, pretenden articular los mecanismos adecuados para captar toda su complejidad para, de esta manera, incorporarla al proceso decisorio y a las actuaciones públicas. La participación serviría a la administración para *captar* las demandas diversas y sofisticadas de una sociedad, a su vez, cada día más diversa y sofisticada.

Lejos de las viejas simplicidades y certidumbres, apostar por la participación implica reconocer la necesidad de abrirse al exterior para poder entender los retos y las expectativas de la comunidad para la que trabaja. Los procesos de participación vinculados al proceso legislativo serían un buen ejemplo de lo que estamos abordando en este artículo. En un contexto estable y conocido, la elaboración legislativa era el monopolio de unos cuantos expertos. Unos pocos especialistas en el ámbito sustantivo objeto de la regulación y otros más expertos en técnica legislativa eran suficientes para redactar unos textos que se convertían en vinculantes para todos. Hoy esta aproximación parece insuficiente, puesto que los objetos de nuestras legislaciones cada vez presentan más aristas y, consecuentemente, necesitan ser abordados desde puntos de vista diferentes. De forma parecida, en una sociedad más sofisticada

da y con una ciudadanía más madura, las decisiones que nos vinculan a todos no se pueden imponer, sino que precisan complejidades, diálogos y acuerdos. Así pues, la elaboración legislativa exige, para ser suficientemente rica y efectiva, ampliar los puntos de referencia *exteriores*: abrirse y mirar hacia fuera para adquirir conocimientos complementarios y construir complicidades y soportes (Brugué, 2009).

#### *La participación mirando hacia dentro*

La participación hacia fuera sirve para identificar demandas complejas, pero, una vez estas han sido incorporadas, debemos ocuparnos de qué respuesta reciben. Las administraciones públicas han mirado al exterior para encontrar problemas cada vez más complejos, pero ¿qué hacen ahora con estos problemas? Para responder a esta pregunta hemos de dirigir la mirada hacia el interior de la organización y valorar su capacidad de respuesta a los problemas complejos con resoluciones también complejas.

La participación se convierte, así, en una fuerte presión para la transformación de las organizaciones públicas; es decir, la participación no solo 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 (Wamsley y Wolf, 1996).

Las administraciones suelen estar poco preparadas para estas presiones y estos retos, ya que han sido diseñadas para operar desde la seguridad y la simplicidad, pero encuentran muchas dificultades operativas cuando salen de sus rígidos esquemas de trabajo. Cuando se atreven con experiencias de participación ciudadana, suele aparecer una fuerte asimetría entre la capacidad de la ciudadanía para incorporar demandas complejas y la incapacidad de la administración para ofrecer otra cosa que no sean respuestas simples. Es una asimetría *irresistible*, pues no solo muestra la incapacidad de las soluciones administrativas, sino que, además, genera frustración entre la ciudadanía (Hay, 2007; Todorov, 2012).

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. En el año 2008, Catalunya (España) padeció una intensa sequía que situó la política hídrica en la agenda política y mediática y que, simultáneamente, mostró la extrema complejidad y las abundantes contradicciones que genera la gestión del agua.

En este contexto, se pudo observar cómo 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 pudo apreciarse —y esto es lo que ahora queremos subrayar—, cómo la lógica de cada sector se trasladaba a la administración y generaba contradicciones entre sus diferentes departamentos. Así, a la hora de concretar una política hídrica, no fue nada fácil alcanzar acuerdos entre los departamentos de energía, medioambiente, política territorial, industria o agricultura. El conflicto hídrico se nos presenta como un paradigma de las dificultades que comporta, no solo para gestionar eficientemente sino, sobre todo, 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 la política hídrica entendida como la suma incoherente de lo que hacen los unos y los otros (Pares, *et al.*, 2014; Brugué, 2014).

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 complejas sin desarrollar en paralelo las capacidades

para darles respuesta. Participación y gestión son, pues, las dos caras de una misma moneda. Hasta ahora la reflexión en torno a 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, enseguida se introduce el debate sobre modelos organizativos y, en el marco de este debate, se proponen las opciones más adecuadas para ir recuperando la simetría entre las demandas externas y las respuestas internas.

### **Modelos organizativos: ¿de dónde venimos, a dónde vamos?**

En este apartado no se pretende ofrecer al lector una panorámica completa ni sobre los modelos de administración pública, ni de los actuales debates en torno a su eventual modernización. Nos limitaremos a ofrecer unos rápidos esbozos panorámicos acerca de los orígenes, la situación actual y las trayectorias de cambio que han experimentado nuestras organizaciones.

*El punto de partida: la burocracia weberiana*  
Los genes de la administración pública que hoy conocemos —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 deben 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, garantizar la equidad en el trato a la ciudadanía. Ambos objetivos son sensatos y loables, de manera que podemos 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 transformar los dictados de la razón en normas se logra, no solo 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 de eficiencia e igualdad, los acompañan unos instrumentos sensatos de 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 (Weber, 1993).

La burocracia weberiana, en definitiva, es un modelo organizativo que hace bien las cosas que le mandan, pero no es capaz de reflexionar sobre su propia actividad. Es una maquinaria sin cerebro, incapaz de decidir. Se encuentra absorta por la repetición de sus movimientos y concentrada en ejecutar los dictados de una razón lejana. Esta maquinaria descerebrada convierte a la administración burocrática en un espacio irresponsable y silencioso. Sin capacidad de pensar, la administración no asume los resultados de sus actuaciones, pero tampoco dispone de la capacidad para hablar y para relacionarse. Organizaciones que no están dotadas de habilidades comunicativas y que, por lo tanto, son incapaces de reflexionar y de generar inteligencia (Brugué, 2009).

La administración burocrática se configura como un modelo donde cada parte se dedica a lo suyo. Y no solo 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 or-

*ganización de la desconfianza* (Miller y Bo-rell, 1991; Luhmann, 1996; Güemes, 2016). 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 qué hablar con nadie, para qué 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 *garantiza* que accederemos, por ejemplo, a 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 aceptación 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, aunque a menudo parece que para alcanzarlo 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 (Du Gay, 2000; Fox y Miller, 1995; O'Leary, Van Slyke y Kim, 2010).

Estas alternativas, 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, son muchos los autores que la consideran una forma de *neoburocracia* (Ritzer, 1998).

La NGP, desde nuestra óptica, mejora la burocracia, pero no la transforma. En segundo lugar, nos referiremos a la Administración Pública Deliberativa (en adelante 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.

#### *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 cual hemos calificado la NGP como una *transformación de superficie*.

Desde la preocupación instrumental se han planteado procesos modernizadores diversos: la reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1994), el paradigma post-burocrático (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 —usando los términos de Clarke y Newman (1997)— una especie de “rol apocalíptico” a la gestión: mejorar la gestión es básico, ya que sus efectos se multiplicarán y alcanzarán otros ámbitos sustantivos.

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 una *decisión sin titubeos*, mientras que la debilidad de las justifica-

ciones puede convertirse en *mensajes claros y fáciles de transmitir*.

¿Cuáles son los principales contenidos de la modernización que propugna la NGP? Para responder a estas 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.

En primer lugar, *una administración de machotes*. Con esta etiqueta, extraída de nuevo del trabajo de Clarke y Newman (1997), agrupamos todas aquellas iniciativas que tienen como objetivo desmantelar una organización poblada de individuos que no necesitan ni demostrar su valía ni mostrar sus logros, y construir una alternativa donde esos mismos individuos noten la presión, se sientan obligados a competir y obtener resultados. 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, 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).

En segundo lugar, *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 tanto de la competencia entre “machotes”, como 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, etcétera (Peters y Waterman, 1982; Pollitt *et al.*, 1998; Sancho, 1999).

Sobre estas dos columnas se ha construido, durante las dos últimas décadas, la NGP, aunque se trata de dos columnas de cristal; brillantes pero frágiles. Una fragilidad que 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 se traslada 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: el objetivo 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 incapaces de definir sus objetivos, sino que —por naturaleza— estos 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.

Además, 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 parece inaceptable: la rigidez. Es decir, la creciente *contractualización* de la administración genera rigidez en un mundo que procla-

ma 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 es factible variar las instrucciones cuando parezca adecuado (flexibilidad), mientras que en la segunda no es posible 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).

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 promover 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 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 solo se logra a partir de cierta estabilidad.

Así pues, algunos analistas han llegado a la conclusión de que la NGP ha fracasado, que no ha logrado transformar

la administración y que se ha limitado a decorarla con nuevas etiquetas (Bovens y Hard, 1996). 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 (O’Leary, Van Syle y KIM, 2010; Subirats, 2011).

#### *La Administración Pública 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 segmentadora 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, ya que, al afectar al alma de la organización, las inercias y las resistencias son muy intensas.

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 han de permitir a los diversos actores sentirse parte de un todo colectivo. Lo que necesitamos, en definitiva, es reflexionar sobre cómo 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? Tal como proponen diversos autores, 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 Forrester, 1993; Fox y Miller, 1995; 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 por qué 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. Así, 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 abordaremos estos interrogantes, mientras a continuación proponemos una aproximación conceptual al término 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, 1991; Gutman y Thomson, 2004).

Algunos autores, como Fox y Miller (1995), se han dedicado a reflexionar sobre cómo incorporar el diálogo a 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 concede 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 permita hablar desde la simetría, pero donde, al mismo tiempo, exista un orden que garantice 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 este 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 solo 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 reto 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 (2004: 183) 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.”

### **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?

No hay respuestas simples a estas 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 en el contexto de las inercias institucionales dominantes. 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. Se debe transformar el alma, la esencia de la organización; y esto no se logra por decreto. Necesitamos, pues, modificar una estructura genética que solo 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 parece prudente aventurar listados de recomendaciones. Nos limitaremos, en cambio, a destacar cuatro 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 deberíamos emprender.

#### *Buen gobierno y transparencia: condiciones de partida*

Para construir una administración inteligente es imprescindible dotarla de capacidad para hablar, para dialogar. Y parece lógico que, de entrada, nos preocupe el contexto (administrativo) en el que debe producirse este 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, ya que nuestras administraciones se han construido tomando la *desconfianza* como factor constitutivo. Desde la desconfianza es difícil encontrarse de manera constructiva. Las relaciones están contaminadas por recelos 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 percep-

ciones 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 donde 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 se sigue la pista marcada por las 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.

Se ha programado a los servidores públicos para encerrarse en sus espacios organizativos, acompañados de certezas técnicas e incomunicaciones. Abrir la administración pública requiere 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.

*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 qué 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 recogernos 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. Queremos ampliar este vocabulario y ser capaces de hablar sobre cuestiones con contenido: cohesión social, modelos urbanos, 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 protocolos; mientras que los contenidos nos reúnen, 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 congelan 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 cual encontrarnos y charlar.

*Gestionar activamente las relaciones: para hablar se requiere confianza*

Anteriormente nos hemos referido al concepto de confianza, mientras que ahora lo recuperamos 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). Por lo tanto, es el atributo que dota de contenido a las relaciones entre las diferentes partes de una organización. Nos dice qué hemos de hacer, qué 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. 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. Esta, nos indica a todos dónde 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 superar 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 McGwire, 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). Esta circunstancia es fundamental, ya que nos permite pensar en términos operativos. La confianza, por lo tanto, ha dejado de ser algo 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 estas 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 costos 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 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 estas sientan que forman parte de un mismo proyecto, que disponen de un objetivo común y que com-

parten 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*.

### *Liderazgo fuerte y renovado: el motor del cambio*

Además de las estructuras orgánicas, las administraciones también cuentan con una dirección que 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 hacia 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 intermedia. 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 bidireccio-

nal 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 de parálisis que acecha permanentemente a la APD 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 estas 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 diferencia del gerente tradicional, no es aquel que sabe cómo *hacer* las cosas sino el que sabe cómo *provocar*, articular y aprovechar los diálogos (Heifetz, 1997; Gadner, 2004).

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 *relacional* ha de ser, en primer lugar, *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.

En definitiva, el liderazgo es crucial como motor para transformar la administración, ya que sin él no encontraremos los puntos de apoyo desde los cuales promover unos cambios que, como siempre, encontrarán frecuentes e intensas resistencias. Pero, además, este liderazgo no solo 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.

### **Conclusiones: paciencia y convicción**

En las páginas anteriores se propuso avanzar hacia la APD y se han 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. La literatura académica ha teorizado ampliamente acerca de las características de este nuevo modelo de gestión pública, pero menos sobre las formas de ponerlo en práctica. En este artículo hemos contribuido a ampliar la reflexión en esta dirección.

Transformar nuestras administraciones es imprescindible para hacer frente a los retos de la 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, para no generarnos 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 a.C. 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: esta 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. En este sentido, el artículo ha ofrecido luz sobre el debate actual en torno a las administraciones burocráticas, la nueva gestión pública y las organizaciones deliberativas; al tiempo que avanza recomendaciones concretas para trasladar a la práctica las teorías deliberativas. Una aportación, en

definitiva, que permite tanto una visión panorámica de la administración pública como una reflexión sobre los retos concretos que hoy se le plantean.

## Referencias

- AGRANOFF, R. y MCGUIRE, M. (2003). *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- BARBER, B. (2004). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Estados Unidos: University of California Press
- BARZELAY, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- BOVEN, M. y HARD, P.Y. (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press.
- BRUGUÉ, Q. (2009). “Una administración que habla es una administración que piensa. De la gestión pública a la administración deliberativa”, En *Participación ciudadana para la administración deliberativa*. Aragón: Aragón participa.
- BRUGUÉ, Q. (2014). “Políticas Públicas: Entre la Deliberación y el Ejercicio de Autoridad”, *Cuadernos Administración Pública*, vol. 1, núm. 1, pp. 37-55.
- COMISIÓN EUROPEA (2007). *Green Paper on Public Access to Document Held by Institutions of the European Community*. Bruselas: European Commission.
- CHILD, J. y FAULKNER, D. (1998). *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford:Oxford University Press.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J. (1997). *The Managerial State*. Londres: Sage.
- COHEN, J. (1989). “Deliberation and Democratic Legitimacy”. En *The Good Polity: Normative Analysis of the State*. Editado por Alan Hamli y Phillipe Pettit, Oxford, Blakwell, pp. 17-34.
- DONAHUE, J. (1991). *La decisión de privatizar: fines públicos y medios privados*. Barcelona: Paidós- Iberica.
- DU GAY, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy*. London: Sage.
- FISHER, F. y FORESTER, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- FISHKIN, J. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven:Yale University.
- FISHKIN, J. (1995). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven:Yale University.
- FONT, J. (2003). *Public Participation and Local Governance*. Barcelona: ICPS.
- FOX, C. y MILLER, H. (1995), *Postmodern Public Administration, Towards Discourse*. Londres: Sage.
- GADNER, H. (2004). *Mentes Flexibles*. Barcelona:Paidós.
- GRUPO DE EXPERTOS (2005). *Informe sobre el Bon Govern i la Transparència Administrativa*. Departament de Justícia: Generalitat de Catalunya.

- GÜEMES, C. (2016). "Confianza", *Revista Eunomia en Cultura y Legalidad*, núm. 10, marzo.
- GUTMANN, A. y THOMPSON, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- HABERMAS, J. (1981). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- HABERMAS, J. (1991). *La inclusión del otro: estudios de teoría política*. Madrid: Alianza.
- HAJER, M. y WAGENNAR, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HAY, C. (2007). *Why We Hate Politics*. Londres: Polity Press.
- HECKSCHER, C. y DONNELLON, A. (1994). *The Post-Bureaucratic Organization. New Perspectives on Organizational Change*. Thousand Oaks Londres: Sage Publications Inc.
- HEIFETZ, R. (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles: propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*. Barcelona: Paidós.
- HOOD, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- HOOD, Ch. y HEALD, D. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* Londres: Macmillan.
- INNES, J.E. y BOOHER, D.E. (2003). "Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue", En Hajer, M.A. y Wagenaar, H. (eds.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WALTER, J.M., KICKERT, E., HANS Klijn y KOPPENJAN, JOOP F.M., et al. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.
- KOOIMAN, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- LANE, C., BACMANN, R. (1998). *Trust Within and Between Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- LÓPEZ, G., PUIG-JUNOY, J., GANUZA, J., et al. (2003). *Els Nous Instruments de la Gestió Pública*. Barcelona: La Caixa.
- LUHMANN, N. (1996). *Confianza*. Barcelona: An-thropos.
- MILLER, A.H. y BORELLI, S.A. (1991). "Confidence in Government During the 1980s", *American Politics Quarterly*, vol. 18, n° 2.
- O'LEARY, R., VAN SLYKE, D. y KIM, S. (eds) (2010). *The Future of Public Administration Around the World*. Washington DE: Georgetown University Press.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- PARET, M. et al. (2014). "Strength and Weaknesses of Deliberation on River Basin Management Planning: Analysing the WFD Implementation in Catalonia", *Environmental Policy and Governance*, n° 61, pp. 113-127.
- PETERS, T. y WATERMAN, R. (1982). *In Search of the Excellence: Lessons from America's Best-*

- Run Companies*. New York: Harper & Row.
- PETTIT, P. (1997). *Republicanism. A theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- POLLITT, C., BIRCHALL, J. y PUTMAN, K. (1998). *Decentralizing Public Service Management*. Londres: Macmillan.
- RITZER, G. (1996). *The McDonaldization of Society*. Londres: Pine Forge Press.
- SANCHO, D. (1999). *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*. Barcelona: Tecnos i UPF.
- SENNETT, R. (1998). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- SUBIRATS, J. (2011). *Elementos de nueva política*. Barcelona: CCCB-Urbanitas.
- TODOROV, T. (2012). *Los enemigos íntimos de la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- VALLÈS, Josep y BRUGUÉ, Quim (2003). *Polítics Locals: Preparant el Futur*. Barcelona: Mediterrània.
- WALSH, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms, Competition, Contracting and the New Public Management*. Londres: Macmillan.
- WAMSLEY, Gary L. y WOLF, James F. (1996). *Re-founding Democratic Public Administration*. Londres: Sage.
- WEBER, M. (1993). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.