

¡LA COSA ESTÁ MUY COMPLICADA Y YO CON ESTOS PELOS!

NUEVOS VALORES E INSTRUMENTOS PARA INCIDIR EN UN ENTORNO DE COMPLEJIDAD.

MICHAEL DONALDSON

Ayuntamiento de Rubí - mcdonaldson@gmail.com

ANTONIO MERINO

Ayuntamiento de Rubí - tonmerino@gmail.com

RECEIVED: July 14 2012

RESUMEN

Las administraciones públicas tienen que tomar conciencia, y actuar en consecuencia, de los vertiginosos cambios que están ocurriendo en todos los niveles y dimensiones de la sociedad. Viejos paradigmas y modelos de gestión no nos serán útiles para realizar una diagnosis fiel a la realidad y menos para una construcción colectiva del bien común y la superación del conflicto. Si cabe, los ayuntamientos, al ser la institución pública más próxima al ciudadano es la primera administración que recibe el impacto de los cambios lo que la sitúa en una posición privilegiada para la innovación, e incluso para la experimentación, en la política y la gestión y en las nuevas relaciones y también en las distintas formas de relacionarse. En el artículo proponemos algunos nuevos valores e instrumentos para poder avanzar en entornos de complejidad e incerteza teniendo en cuenta la escasez de recursos.

PALABRAS CLAVE: Gestión pública; gobierno local; confianza; colaboración; transparencia; participación

ABSTRACT

The Public Administration has to become aware of recent social changes, and to work in accordance with them. The old paradigms and management patterns are neither useful to do a good diagnosis of today's society nor to build the common good or overcome social conflicts. The local authorities are closest public administration to citizens and they are the first to notice changes. This situation set them in a good position to lead innovation processes and to carry out experiments in different issues: politics, management, social relations. This paper proposes some new values and means to advance in new social environment.

KEY WORDS: public management, local government, trust, collaboration, transparency, participation.

RESUM

Les administracions públiques han de prendre consciència, i actuar en conseqüència, dels vertiginosos canvis que estan ocorrent en tots els nivells i dimensions de la societat. Vells paradigmes i models de gestió no ens seran útils per realitzar una diagnosi fidel a la realitat i menys per a una construcció col·lectiva del bé comú i la superació del conflicte. Si cap, els ajuntaments, en ser la institució pública més propera al ciutadà és la primera administració que rep l'impacte dels canvis el que la situa en una posició privilegiada per a la innovació, i fins i tot per a l'experimentació, en la política i la gestió i en les noves relacions i també en les diferents formes de relacionar-se. En l'article proposem alguns nous valors i instruments per poder avançar en entorns de complexitat i incertidumbre tenint en compte l'escassetat de recursos.

PARAULES CLAU: gestió pública, govern local, confiança, col·laboració, transparència, participació.

1. El contexto y nuestra visión.

Son muchos los expertos que nos indican que estamos viviendo un cambio de época. Más allá del contexto de crisis económica, la realidad social i económica, está en un proceso acelerado de transformación.

No nos detendremos en este análisis, son constatables cambios a todos los niveles: sociales: envejecimiento, individualismo, nuevos roles; precarización; económicos: globalización, internacionalización de la economía; fragmentación de los procesos productivos, incorporación de la mujer al mercado de trabajo, desaparición de “la fábrica” y de los procesos de socialización que tradicionalmente se relacionaban; etc. Los cambios, la crisis de los antiguos modelos se están dando no sólo en estos ámbitos, en la política y en las administraciones públicas, también. Aparecen las contradicciones, los retos; que con los paradigmas y los modelos de actuación actuales no nos sirven para poder dar respuestas adecuadas, muchas veces porque no sirven ni para analizar la realidad convenientemente.

2. Los principales retos de la gestión

Corriendo el riesgo de ser excesivamente simplistas, hay tres cuestiones claves que se tienen que tener claras para poder, a partir de aquí, entender lo que podemos hacer:

1. La **complejidad** ha venido para quedarse. Acostumbrados a un marco en el que desde la Administración se administraba y/o se gestionaban unos recursos, se articulaban, más o menos, programas, proyectos (siempre desde una lógica de especialización), en los ayuntamientos tenemos departamentos, servicios, unidades que se organizan para entender y atender parcelas concretas de conocimiento y/o de la actividad: obra pública, mantenimiento, policía, cultura, educación; etc...

Los procesos de transformación social nos presentan una realidad que muchas veces no encaja con una estructura tan especializada. Pondremos 2 ejemplos:

- a) La intervención en un territorio: un barrio, por ejemplo: muchas veces una actuación sectorizada: mejora urbana, bienestar social... todo y que puede comportar un importante esfuerzo para la Administración, pueden ser un auténtico fracaso. Una actuación en un barrio requiere políticas integradas e integrales, que tome la realidad

desde la perspectiva poliédrica que presenta. Muchas veces los procesos de degradación territorial tienen que ver con factores como: deficiencias urbanísticas, calidad de las viviendas; ausencia de actividad económica de proximidad, envejecimiento de la población, reducción de los niveles de renta; etc... hasta el punto que de un incorrecto análisis podemos llegar a entender que las consecuencias de los factores pasen a ser consideradas las causas.

- b) Las políticas dirigidas a determinados colectivos: no parece posible diferenciar en muchos casos que determinadas necesidades de los colectivos se puedan sectorizar hasta el punto que la acción pública pueda dar síntomas de autismo ante la incapacidad de interrelacionar programas y/o actuaciones.

Si es cierto que la complejidad será un elemento fundamental a tener en cuenta cuando analicemos, prioricemos, diseñemos y ejecutemos nuestras actuaciones; es evidente que esta complejidad requiere unas ciertas capacidades/competencias diferentes de los profesionales y los políticos que interactúan. Tendremos que ser capaces de relacionarnos de forma diferente: tanto dentro de la organización (trabajo más transversal, compartiendo objetivos, recurso, sumando metodologías...) como fuera de la organización (multitud de agentes, organizados y no organizados; y el nuevo papel en la relación con la ciudadanía).

Si el sector privado ha sido capaz de adaptar su oferta a las necesidades que presentaba la demanda, “customizando” sus productos; desde el sector público tendremos que ser capaces, salvando las distancias, de adaptar nuestra oferta de cartera de servicios a las necesidades que presenten las personas, los ciudadanos y las ciudadanas de nuestras ciudades y pueblos. Que mejor manera de hacerlo que incorporándolos en los diferentes procesos que en el ciclo de las políticas públicas se dan: priorización, diseño, ejecución y evaluación.

2. La importancia del territorio, de sus agentes y la **articulación de redes**. La administración local continúa siendo un espacio de referencia en su territorio, en muchos casos es incluso la principal empresa del municipio; aún así no se puede obviar que en un entorno complejo donde interactúan multiplicidad de elementos: entidades sociales, empresas, agrupaciones de intereses, etc... No es el único agente, ni en muchos casos puede ser/ha de ser el agente principal. Entendemos la red como representación de vínculos y relaciones. Este gobierno, no se basa en la concentración de la autoridad de los políticos elegidos (respondiendo a un modelo jerárquico) ni en la cesión de la responsabilidad al sector privado (modelo de mercado)

sino que regula y asigna los recursos colectivos mediante relaciones tanto con la sociedad civil como a otros niveles de gobierno (Benington y Harvey, 1999), (Brugué, 2002). En estos entornos las redes pueden tener diferentes articulaciones: de interacción, de intercambio y también de conflicto. El conflicto, como la complejidad ha pasado a ser otro de los elementos más definidores del entorno que hemos de gestionar.

3. Si llegamos a la conclusión de que la complejidad es un elemento consustancial de nuestra realidad y hemos visto que en los territorios interactúan multiplicidad de agentes, configurando diferentes tipos de red, coincidiremos también en la necesidad de que los poderes públicos asuman una nueva posición en los procesos de gobierno: **nuevos roles** y utilización de nuevos instrumentos. Evidentemente el gobierno local ha de ejercer un rol de autoridad, más bien de responsabilidad, de promover reglas del juego y de hacerlas cumplir; pero no se entendería la realidad sino determinamos que en determinados momentos el rol ha de ser de promotor, de impulsor; en otros de acompañante; en ocasiones de quedarse al lado y/o al margen para que desde el tercer sector o desde la sociedad civil se puedan promover procesos, se den respuestas y/o se presenten alternativas.

Es necesario dejar claro que, entendemos que la autonomía, la flexibilidad y la descentralización de las decisiones no han de ser incompatible con la fijación previa de objetivos, la medición del cumplimiento de los mismos y de los resultados y la posterior exigencia de responsabilidades.

3. La implicación de la ciudadanía en tiempos de crisis.

Hasta aquí hemos visto de manera muy rápida y poco profunda dado que un análisis pormenorizado excede del ámbito y extensión de este artículo, en qué entorno, o mejor dicho en qué nuevo entorno, cual es el telón de fondo donde se mueve la gestión pública y la política. Ante esta nueva realidad está claro que algunos valores y maneras de hacer antiguas nos resultaran poco útiles. Como apuntábamos al principio los actuales paradigmas han quedado desfasado y necesitamos por tanto nuevos valores y nuevos modelos de gestión. Más acordes a los tiempos que corren y adaptados a las nuevas demandas. Estos nuevos valores son discursivos, se engarzan en un nuevo paradigma pero al mismo tiempo han de tener su traslación práctica. Lo veremos después.

Ahora nos interesa introducir algunos de estos valores y para ello propondremos y nos centraremos en dos: **la colaboración y la confianza**. Puede parecer ingenuo y un tanto naïf hacer bandera de estos valores e incluso pretender que sean la base para gestionar y orientar la política de nuestras comunidades y territorios. En un mundo tan orientado a la competencia, en una sociedad abocada a los intereses cada vez más individuales y donde la lógica de vertebración social de los territorios a veces se construye a partir de la rivalidad con los territorios vecinos, puede parecer una propuesta totalmente fuera de lugar. Al contrario, creemos firmemente que si no basamos nuestra actuación y no vertebramos nuestras propuestas a partir de estos valores, que representan una nueva manera de hacer, no nos saldremos.

La raíz etimológica de la palabra colaboración nos da pistas más que definitivas sobre su significado. Formada por el sufijo co-, referencia a lo colectivo y labore, de trabajo, inequívocamente no habla de trabajar juntos. Por su parte confianza hace referencia a depositar o transmitir a otro con la tranquilidad de que hará uso de buena fe de lo transmitido.

En los asuntos y la arena pública trabajar en un entorno de confianza y de colaboración quiere decir pues, hacer las cosas de manera colectiva. Sabiendo que se hará en pro del interés colectivo. Y esto es porque partimos de la base de que las instituciones públicas, como órganos que encarnan el interés general y el de la sociedad, para las que trabajan estas instituciones, forzosamente comparten un objetivo común que no es otro que la mejora de la calidad de vida de las personas.

Como decíamos antes la complejidad de la sociedad, las diversas redes que interactúan en un territorio y el forzoso cambio de roles, comporta un alto nivel de conflicto. Compartir un objetivo común no nos libra del conflicto, pero en todo caso nos ha de ayudar a entender que todos navegamos en el mismo barco. Para poder trabajar, para poder gestionar este conflicto y sobre todo para avanzar proponemos que se haga en un entorno de colaboración y de confianza. Donde las estrategias de futuro se dibujen y diseñen de manera plural y colectiva. Donde la implantación de las políticas no sean cosa exclusiva de políticos y técnicos, y donde su evaluación sea un proceso de aprendizaje continuo compartido entre gobernantes y gobernados.

Crear un entorno de las características que comentamos comporta muchos cambios en la manera de hacer pero principalmente en las mentalidades. Esto requiere una nueva cultura política y organizativa.

Lógicamente el alcance y el significado de esta nueva cultura política supera el objeto (y la extensión) de este artículo, pero a la vez quedaría cojo si no fuésemos capaces de apuntar algún instrumento que pueda ayudar a lograr lo que hasta ahora comentábamos. Como decíamos previamente es necesario llevar al terreno instrumental, el de la práctica el desarrollo de estos valores. Bien lo apuntaba Jane Jacobs cuando señalaba que la confianza no se puede institucionalizar (Jacobs, 1961) que necesita de práctica constante, colectiva. De este modo haremos buena la frase que nos recuerda que la teoría que no se traduce en práctica no es teoría. (Marthín, 1905). Proponemos, nuevamente dos **instrumentos: la participación ciudadana y la transparencia**. Compartimos la visión de algunos autores que creen que se trata de dos caras de una misma moneda. Una moneda que haría referencia a la mejora de la calidad democrática.

De manera muy breve definimos la participación ciudadana impulsada por las instituciones públicas, sobre la que se centra el artículo, como todos aquellos espacios y momentos creados para, a través de la deliberación, la mejora en los procesos de toma de decisiones. Es importante matizar que esta definición hace referencia aquella participación impulsada por las instituciones públicas. Lógicamente la participación política por suerte, ni empieza ni acaba en las instituciones y son diversas las formas y más los actores que ejercitan el derecho de la participación y que enriquecen el espacio público en todas sus dimensiones. Cada día surgen nuevos contextos participativos con diversos objetivos y con formas multidireccionales. Retomando el hilo principal en todo caso queda claro que tomar parte en los asuntos públicos es un derecho político esencial y ha de servir para poder articular la complejidad territorial y social con el fin de superar los conflictos públicos. La participación ciudadana en el marco de las instituciones públicas tiene ya un extenso recorrido. Son muchos los instrumentos y órganos creados habiendo sido, la mayor parte de estos, diseñados e implementados desde el ámbito municipal y local. Cabe destacar que en buena medida han funcionado con éxito. Los canales y procesos de participación han de ayudar a crear entornos de colaboración y complicidad entre todos los actores de la arena pública. Pero más importante que la metodología, que forzosamente tendrá que ser deliberativa, creemos en una serie de elementos que si no están presentes difícilmente dejarán cumplir los objetivos de la participación ciudadana. En este sentido es necesario: información, establecer las reglas del

juego y el alcance de lo que estamos hablando, un retorno argumentado, diversidad de actores fuertes, una igualdad formal y lo más importante de todo, una voluntad política y directiva firme e inequívoca que sea la expresión de la apuesta para dirigir y gestionar los asuntos públicos a partir de la participación ciudadana. Enseguida retomamos este punto.

Sobre la transparencia merece la pena decir que ya no se trata sólo de una apuesta, sino de una obligación. Y es que la práctica nos demuestra que, parafraseando a Bauman, la información es líquida. Se desparrama fuera de sus custodios y contenedores, se filtra por agujeros pequeños o lo inunda todo en forma de tromba. Como el agua, la información es imposible de contener. Y menos en una sociedad del conocimiento y de la eclosión de las TIC. Un breve apunte, es mejor asumirlo y así poder gestionar y compartir la información que no verse superado por los acontecimientos que tarde o temprano llegarán.

Pero más allá de este punto de vista tacticista creemos que la transparencia no sólo es un elemento para la mejora de la nuestra calidad democrática sino que es del todo imprescindible. La información pública es por definición pública y por tanto debe estar al abasto de todo el mundo. Se han de establecer, sin tener miedo de sus límites, los canales para que efectivamente esta información lo sea. La transparencia, conjuntamente con la participación, también tiene un efecto positivo para las instituciones públicas y es que ayudan a hacer entender a la ciudadanía la gran complejidad de gobernar y gestionar. El efecto pedagógico y hasta empático que da puede ayudar a acortar la desafección democrática que nos sitúa en el polo opuesto de la calidad democrática. La transparencia, así como la participación además facilitar una mejor comprensión de la complejidad de nuestras sociedades y de su gobierno, una complejidad que no admite recetas mágicas ni soluciones milagrosas en sus sistemas. (Vallès, 2012)

La transparencia y el rendimiento de cuentas también han sido vistos por algunos autores como elementos que garantizan una buena salud del nuestro sistema democrático. El control a partir del conocimiento de la tarea gubernamental. En palabras de Pierre Rosanvallon, la contra democracia, que quiere articular la democracia del control. Aquella democracia que más allá del voto cada 4 años o de la participación en los asuntos públicos puede aumentar la reputación del nuestro sistema, y por tanto la su calidad, a través de la transparencia. Un poder de control que consistiría en una evaluación documentada, técnicamente argumentada, a menudo cuantificada de acciones participarles o de políticas más generales (Rosanvallon, 2007). De hecho un estudio norteamericano, basado en una

macro encuesta, y recogido en la publicación (Stealth democracy) demuestra que el foco ciudadano para aumentar la legitimidad democrática pasa más por la mejora de la transparencia que no por la participación constante (HIBBING, THEISS-MORSE, 2002). Ésta requiere, como mínimo por parte de la ciudadanía de una dedicación que no todos pueden o quieren estar dispuestos a tener. En todo caso, creemos que esta contra democracia, bien entendida ha de crear y aumentar la confianza en la tarea de nuestros gobernantes y en el trabajo de nuestras instituciones.

Pero como apuntábamos en líneas superiores cuando hablábamos de la participación también para impulsar la transparencia es necesaria una voluntad política firme. Creemos que más allá de los códigos de buena conducta, los códigos éticos y de la necesaria normativa en torno a la transparencia sin una apuesta política difícilmente conseguiremos una transparencia y participación real, de calidad. Que ayude a alcanzar este entorno de colaboración y confianza necesarias. Y es precisa esta voluntad para superar una paradoja difícil de vencer. En un entorno de construcción de confianza y colaboración la participación y la transparencia muchas veces pueden ser entendidas como debilidad y pérdida de poder. En un entorno de inseguridad creciente y de miedo, de falta de perspectiva de futuro, situados estructuralmente en la sociedad del riesgo es muy difícil impulsar la participación y la transparencia para alcanzar precisamente la confianza y la colaboración como maneras de trabajar y gestionar lo público. En palabras precisas de Tony Judt “la inseguridad genera miedo. Y el miedo-miedo al cambio, a la decadencia, a los extraños y a un mundo ajeno-esta corroyendo la confianza y la interdependencia en que se basan las sociedades civiles” (Judt, 2010) Pero pensamos que hemos llegado a un punto de no retorno, que si creemos y queremos trabajar para la mejora de nuestra cualidad democrática, si creemos en la política este es el camino que es preciso recorrer. Y como es un camino duro, donde la demagogia, el oportunismo, una oposición malentendida nos asaltará continuamente se ha de tener muy claro nuestro recorrido. Lo contrario sería traicionar las bases de la democracia

4. Reflexión final.

A modo de conclusión, la crisis está poniendo en evidencia la incapacidad del modelo político-económico-social del modelo actual. En este entorno, se manifiesta claramente que no nos encontramos solo delante de un problema de recursos. Efectivamente, nos enfrentamos desde hace unos años a una importante crisis de ingresos que debería comportar desde lo público una reflexión profunda sobre lo que Sí y lo que No debemos hacer. En momento de crisis, es

momento de priorizar políticas. **Es la hora de la política en mayúsculas.** La transparencia y la participación de la ciudadanía nos ha de permitir: mejorar las políticas públicas (su eficiencia y su equidad) y mejorar la calidad de las decisiones y de este modo reforzar la democracia. Los gobiernos locales tienen y han de continuar teniendo mucho que decir.

Bibliografía

BENINGTON, J y HARVEY, J. (1999): *Networking in Europe. En Stoker, G (ed) the new management of british governance.* Londres: Macmillan.

BRUGUÉ, Joaquim. (2002): "Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes. Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes", *Revista española de ciencia política*, nº7.

HIBBING, John R , THEISS-MORSE, Elizabeth. (2002) *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work.* Cambridge: Cambridge University Press.

JACOBS, Jacobs. (1961): *The death and life of great american cities.* New York: Random House.

JUDT, Tony (2010): *Algo va mal,* Madrid: Editorial Tauros.

MARTHIN, Enrique. (1905) *Manual del empleado público.*

ROSANVALLON, Pierre. (2007): *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza.,* Buenos Aires:Ed. Manantial.

VALLÈS, Josep M. (2012):. *Integritat + transparència: dues eines per al bon govern,* Barcelona: Fundació Catalunya Europa.