

**¿QUÉ GESTIÓN
PÚBLICA PARA QUÉ SOCIEDAD?
UNA MIRADA PROSPECTIVA SOBRE
EL EJERCICIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA
EN LAS SOCIEDADES EUROPEAS ACTUALES***

Joan Subirats**

Contenido

Introducción

LA DIMENSIÓN DE LOS CAMBIOS SOCIALES

EL ALEJAMIENTO DE LA POLÍTICA

POLÍTICA Y GESTIÓN. GESTIÓN Y POLÍTICA

QUÉ POLÍTICA Y QUÉ GESTIÓN PÚBLICA?

LOS COSTES Y PROBLEMAS DE UNA GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA

LOS RETOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

* Publicado con autorización del autor

** Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. UAB

¿QUÉ GESTIÓN PÚBLICA PARA QUÉ SOCIEDAD? UNA MIRADA PROSPECTIVA SOBRE EL EJERCICIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LAS SOCIEDADES EUROPEAS ACTUALES

Joan Subirats

Introducción

Los formidables cambios a los que hemos ido asistiendo en los países europeos en estos últimos veinte años, han transformado de modo muy profundo nuestra manera de vivir. Cambios que podríamos concretar en las esferas productiva, social y familiar. En todas estas esferas las dinámicas de cambio han venido marcadas por la creciente inestabilidad de situaciones y de condiciones de vida. No es por tanto extraño que muchos hablen de “sociedad del riesgo” para describir lo que va pasando y, también, la forma en que mucha gente lo percibe. De hecho, constantemente oímos hablar de flexibilidad o de adaptabilidad mientras que, simultáneamente, aumenta la presión laboral sobre hombres y mujeres, aspectos todos ellos que repercuten negativamente en la estructura familiar. Por otra parte, estas transformaciones conllevan fortísimas exigencias de cambio cultural, con incorporación masiva del uso de nuevas tecnologías.

Difícilmente podremos hablar hoy de gestión pública en Europa sin tener en cuenta esta nueva realidad. Por decirlo de otra manera: en los años ochenta y buena parte de los noventa, era mucho más fácil hablar de gestión sin hacer demasiadas referencias a los fenómenos de cambio social o a la manera de hacer política. Simplificando, podríamos decir que parecía que teníamos claro lo “que” teníamos que hacer, y discutíamos sobre “quién” lo tenía que hacer o sobre “como” lo teníamos que hacer. Existía, si se quiere, un consenso básico sobre el marco en el que inscribir la gestión pública: un marco definido por las coordenadas socialdemócratas y democristianas que habían ido construyendo las políticas sociales que caracterizaron el estado social y de derecho que se fue imponiendo en Europa en la segunda postguerra. Dentro de estas coordenadas, el debate se centró en las insuficiencias de la administración pública tradicional para llevar a cabo, con la necesaria eficiencia y eficacia, el nuevo programa de actuaciones y servicios (que, por ejemplo, el artículo 9.2 de la Constitución Española al hablar de Estado Social y de Derecho, señala como norte) que implicaba un salto cualitativo en la visión hasta entonces básicamente reguladora, inspectora y sancionadora de la administración. Fue también el momento de discutir sobre si para ir hacia adelante, era mejor que fuese la administración pública quién directamente asumiese esta tarea, o era más eficiente que la prestación de los servicios la realizasen empresas mercantiles o entidades sin ánimo de lucro. Es evidente que todo estos temas son hoy aún importantes. El problema es que antes de discutir este tipo de cosas, hemos de tener claras

muchas otras. Por eso, estas reflexiones quieren situar el debate sobre la gestión pública dentro del debate más general sobre qué sociedad queremos.

El peligro de un ejercicio de prospectiva como el que aquí proponemos es que nos alejemos demasiado de la realidad actual. Que lo que vamos analizando y comentando acabe resultando un poco esotérico para las personas que en el día en día se encuentran con problemas aparentemente muy alejados de estas reflexiones. No es este un comentario que debemos menospreciar. Pero, tal vez es preferible pecar de poco útil que de retórico, en relación a una realidad que va acentuando la distancia entre el discurso y los hechos. Por otra parte, como ya se dijo hace tiempo¹, el entorno de las tareas de gobierno es donde se juegan las grandes cuestiones de la legitimación política y social de la intervención de las administraciones públicas, y en ese terreno ya no es suficiente “timonear” en lugar de “remar”, es preciso saber “navegar”, es preciso saber cuáles son los objetivos que permiten justificar todo cuanto se hace. Antes de seguir hablando de modernización de las administraciones públicas y de como hacerlas más eficientes, deberíamos preguntarnos sobre cuáles son las razones que nos llevan a defender esta modernización, y cuáles son los objetivos políticos que se persiguen². Y, desde este punto de vista, es importante reconocer que el entorno ha cambiado muy rápidamente.

LA DIMENSIÓN DE LOS CAMBIOS SOCIALES

Por otra parte, la sociedad industrial nos había acostumbrado también a estructuras sociales relativamente estables y previsibles. Hemos asistido a la rápida conversión de una sociedad estratificada, de una sociedad basada en una división clasista notablemente estable, hacia una realidad social en la que encontramos una significativa multiplicidad de los ejes de desigualdad. Si antes, las situaciones carenciales y problemáticas se concentraban en sectores sociales que disponían de mucha experiencia histórica acumulada al respecto, y que habían ido sabiendo desarrollar respuestas más o menos institucionalizadas, ahora el riesgo podríamos decir que se ha democratizado, castigando más severamente a los de siempre, pero golpeando también a nuevas capas y personas. Pero, aparecen también nuevas posibilidades de ascenso y de movilidad social que antes eran mucho más episódicas. Encontremos más niveles y oportunidades de bienestar en segmentos o núcleos sociales en los que antes sólo existía continuidad en la carencia. Al mismo tiempo, por otra parte, encontramos también nuevos e inéditos espacios de pobreza y de dificultad en la supervivencia diaria. Frente a la anterior estructura social de grandes agregados y de importantes continuidades, tenemos hoy un mosaico cada vez más fragmentado de situaciones de pobreza, de riqueza, de fracaso y de éxito. Pero, la miseria coloniza y la riqueza expulsa. Y ello genera una proliferación de riesgos y de interrogantes que provoca fenómenos de investigación de certezas en la segmentación social y territorial. Los que pueden buscar espacios territoriales o institucionales en los que encontrarse seguros con los “suyos”, cerrando las puertas a los “otros”.

Las familias se ven también afectadas por estos cambios. El ámbito de convivencia primaria ya no presenta el mismo aspecto que tenía en la época industrial. Los hombres trabajaban fuera del hogar, y las mujeres asumían sus responsabilidades reproductoras, cuidando marido, hijos y ancianos. Las mujeres no precisaban de formación específica, y su posición era de dependencia económica y social. El escenario actual es muy diferente. La equiparación formativa entre hombres y mujeres es, en muchos países europeos, casi total. La incorporación de las mujeres al mundo laboral aumenta sin parar, pese a las evidentes discriminaciones que aún se mantienen. Pero, junto a lo que tienen de positivo estos cambios para devolver a la mujer su dignidad personal, lo cierto es que la distinción de roles y trabajos en el interior del hogar no se ha modificado casi en absoluto. Crecen las tensiones por la doble jornada laboral de las mujeres, se incrementan las

¹ Ver Les Metcalfe, “Public Management: From Imitation to innovation” en Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993

² Como defensa M.Barzelay a *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley

separaciones y aumentan también las familias en las que sólo la mujer cuida de los hijos. Y, todo ello, provoca nuevas inestabilidades sociales, nuevas líneas de exclusión, en las que la variable de género es determinante.

EL ALEJAMIENTO DE LA POLÍTICA

Todos estos cambios se insertan en el contexto de la mundialización. Un contexto en lo que la política, en sus hechuras habituales e institucionales, tiene graves dificultades para seguir haciendo lo que hacía y como lo hacía. La multiplicidad de espacios en que se está desarrollando la vida social (en sentido amplio), afecta el fundamento esencial de la política institucional tal y como se ha ido conformando en los últimos siglos. El estado (utilizando esta expresión como síntesis del conjunto de instituciones políticas), se caracterizaba por tres elementos centrales: población, territorio y soberanía. Podríamos decir que esos tres elementos están hoy en crisis, o como mínimo se encuentran fuertemente cuestionados por dinámicas que los superan. Por una parte, fuertes fenómenos migratorios, por la otra difuminación o pérdida de peso de las fronteras en el momento de definir obligaciones, permitir o impedir transacciones o intercambios. El propio concepto de soberanía se basaba en la idea de poder máximo en un ámbito territorial determinado y en relación a una población concreta. La conexión tradicional entre autoridad política y espacio físico empieza a no funcionar. La larga construcción de los estados nación se ha hecho siempre sobre la base de definir fronteras reconocidas, estables y seguras, dentro de las cuales el poder soberano se ejercía sin intromisiones. La mundialización erosiona este principio. Por otra parte, la gente no encuentra en la política aquella dimensión colectiva que era útil cuando las interacciones sociales degeneraban en conflictos que parecían irresolubles. Y en ese contexto, la política pierde peso, ya que no consigue mantener, como lo hacía antes, su función de vínculo social. Los espacios sociales se van alejando de los espacios institucionales (en unos lugares más que otros). Lo que nos “pasa”, muchas veces no lo podemos “resolver” desde el ámbito del municipio, de la región o del estado. Ni tan solo, muchas veces, desde un ámbito (pre)político transestatal como la Unión Europea.

Podríamos decir que la crisis de la política tiene cada vez más problemas para intermediar entre lo que ocurre en el entorno y la gente, las personas o los grupos sociales. No nos encontramos, creemos, ante una crisis coyuntural de la política. El problema es más estructural. ¿Nos referimos a un problema de la política en general, o es un problema más bien de la democracia?. Si examinamos lo que ha ido pasando en los últimos años no parece ser que la democracia sea el problema. Nunca en la historia de la humanidad habíamos disfrutado de una difusión tan amplia de ese conjunto de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control, que históricamente ha ido conformando el concepto de democracia. Desde este punto de vista diríamos que la democracia parece vivir un momento especialmente dulce en todo el mundo. A pesar de ello, continúa existiendo una insatisfacción creciente en cuanto a su funcionamiento. El fundamento de estas críticas puede buscarse en aquel conjunto de elementos que Bobbio denominó como “promesas incumplidas”³. Pero también resulta evidente la poca capacidad de resolución de los problemas que muestran los mecanismos democráticos de toma de decisiones. Formalismo, distanciamiento entre representantes y representados, opacidad, asimetría en los recursos de los teóricamente iguales... son algunas de las críticas que se esgrimen en el debate político dirigidas al funcionamiento actual de nuestros sistemas democráticos.

En los últimos años se ha conseguido dotar de una fuerte base empírica de este conjunto de percepciones, que algunos han definido como un fenómeno de desafección de los ciudadanos hacia los actores e instituciones políticas de cada país⁴. No se trataría tanto de un alejamiento en relación a la democracia como sistema de gobierno (aspecto éste en lo que no se detecta, más bien al contrario, una reducción de legitimidad), sino un acusado descenso de la confianza pública

³ Norberto Bobbio, 1984, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Turin

⁴ P.Norris, (ed.) 1999, *Critical Citizens*, Oxford University Press; Newton, K.-Norris, P., “Confidence in Public, Faith, Culture or Performance”, en Pharr, S.-Putnam, R., (ed.) 2000, *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, pp.52-73

en la forma de operar y en el rendimiento de las instituciones representativas. No hay señales de preferencia por alternativas de gobierno no democráticas o autoritarias, pero si se constata que las actitudes públicas hacia partidos, parlamentos o gobiernos expresan más y más desconfianza⁵.

Esta tendencia puede considerarse como significativa, ya que no estamos hablando de cambios en la confianza popular hacia unos u otros gobernantes o partidos en concreto, sino hacia las instituciones representativas que han caracterizado el modelo de gobernación política de la historia contemporánea en el mundo occidental. ¿Qué puede explicar esta tendencia?. Por lo que hemos ido diciendo, el problema parece derivar de la ya mencionada incapacidad de los poderes públicos para controlar una economía que cada vez reconoce menos fronteras y reglas; seguramente puede ser también producto de la creciente individualización de los modos de vida que comporta un debilitamiento de los vínculos sociales y de participación comunitaria, y por tanto, una menor confianza en todo aquello que son instituciones representativas de acción colectiva; y todo ello comporta que haya ido perdiendo credibilidad y reconocimiento la forma de operar y la acción concreta de cada gobierno, la capacidad real de resolver los problemas que plantea la convivencia social por parte de los gobiernos⁶.

Tendríamos por tanto, un escenario en el que parecería que el sistema democrático goza de buena salud, ya que su legitimación ha aumentado en todas partes, pero, en cambio, como ya hemos mencionado, se constata una creciente insatisfacción con la “calidad” de esa democracia. Mientras los problemas crecen y crecen, y las distancias entre los centros de decisión y los afectados por estas decisiones aumentan, las instituciones representativas siguen jugando un juego que probablemente dice cada vez menos cosas a la ciudadanía por lo que respecta a sus problemas y desazones. Parecería pues que la mezcla de constitucionalismo y democracia habría transformado a las instituciones parlamentarias más en instrumentos de gobierno que en canales de representación y expresión popular. Nuestra democracia, apática y enajenada, se nos habría vuelto más “managerial” que otra cosa⁷. Mundialización y democracia no parecerían pues ser demasiado conciliables. Cuanto más se estaría reforzando la globalización, más se debilitaría la capacidad de las instituciones políticas y representativas para ejercitar su autoridad. ¿Es un problema sólo de falta de modernización de estas instituciones?. ¿Es sólo un problema atribuible a las actuales élites políticas y a su voluntad de permanencia?.

POLÍTICA Y GESTIÓN. GESTIÓN Y POLÍTICA

¿Qué papel juega la gestión pública en este escenario?. Podríamos decir que su papel quedaba bien delimitado en las anteriores coordenadas, en la “seguridad” irrecuperable de la sociedad industrial avanzada y sus consensos sociales básicos. Los aparatos administrativos tenían que conseguir de la manera más económica, eficiente y eficaz posible los objetivos concretos de las políticas públicas, políticas que se inscribían en un marco generalmente aceptado de desarrollo continuado, de progreso individual y colectivo, en el seno de cada estado-nación. En este contexto, más o menos fiable y permanente, muchos analistas y protagonistas de la gestión pública podían incluso defender su apoliticismo. Aquéllos que siempre hemos creído imposible (y sospechosa) la voluntad de separar fines y medios en el ejercicio de las potestades públicas, nunca hemos acabado de aceptar ésta pretendida despolitización del ejercicio de la gestión pública. De hecho, en plena crisis y restructuración de las políticas de bienestar a los años 80 y 90, el paradigma de la Nueva Gestión Pública apareció como un planteamiento éticamente neutro,

⁵ De hecho, se constata como en 18 de las 20 democracias más consolidadas del mundo, entre las que se encuentran todas las democracias europeas más consolidadas, el descenso de participación ciudadana en las elecciones en los últimos diez años, ha supuesto una reducción media de 10 puntos. Ver Putnam, R.-Pharr, S. Dalton, R.J. 2000, What's Troubling the Trilateral Democracies?, en Pharr-Putnam, pp. 3-30

⁶ Esta última hipótesis es la que más soporte estadístico y empírico ha encontrado en los recientes trabajos sobre el tema. Ver Pharr, S.-Putnam, R., (ed.) 2000, Disaffected Democracies, Princeton University Press, Princeton

⁷ Luadon, K., 1977, *Communications, Technology and Popular Participation*, Praeger New York

ligado a racionalidades funcionales de carácter estrictamente eficientista⁸. Poco a poco, la conexión neoliberal-posburocratismo eficientista se ha ido poniendo de manifiesto, y hoy en día son muchos los balances críticos sobre estos años de reformismo administrativo políticamente acrítico⁹. En el actual escenario, aún es más evidente que sin la introducción de unos valores y de un cierto diseño estratégico de las actuaciones administrativas, la gestión pública en sí misma se convierte en autoreferencial. Ello quiere decir “politizar” el debate. Incorporar la política al mismo y, ante la crisis de la política convencional, incorporar también a la gente.

Preguntémosnos pues, ¿qué política para qué sociedad?, ¿qué gestión para qué política y para qué sociedad?. Si no lo hacemos, la mundialización acabará colocando al mercado como el gran (¿único?) mecanismo de conexión social. El mercado es red. Y a la política sólo le quedaría asegurar que la red funcionase. Una de las ventajas del mercado es que no es preciso preguntarse constantemente sobre sus finalidades. Todo el mundo busca su beneficio y, se presupone que de esta manera todos conseguimos mejorar. La política queda reducida a un papel secundario, subsidiario. Olvidando, pero, todas sus potencialidades de generar identidad y sentido de pertenencia a la comunidad.

Dice Beck que es preciso reinventar la política, que la política es hoy débil porque la buscamos donde no toca¹⁰. Hablamos sólo de la política institucional, de las élites políticas, pero no nos damos cuenta suficientemente de los nuevos fenómenos que aparecen en el entramado social. Antes que nada deberíamos reconsiderar el lugar que ha ocupado la política en nuestra sociedad. A la política es preciso situarla al servicio de la sociedad¹¹. La política tiene sentido como marco de respuestas a los problemas y oportunidades que genera el cambio social. Algunos opinan que la política no ha de intervenir en esos procesos de cambio. Otros opinamos que la política tiene un papel en la redistribución de los costes y beneficios que toda mutación genera. Unos opinan que la política tiene el papel sobre todo de preocuparse de organizar la compasión, de preocuparse “de los que no pueden seguir”, “de los que quedan atrás”, ya que es la lotería natural y social la que ha ido permitiendo a unos y otros aprovechar mejor las oportunidades que todo el mundo tiene. Otros opinamos que si se quiere hacer realidad la igualdad y la libertad de la ciudadanía, tenemos que pedir a la política y a los grandes opciones colectivas generar las condiciones que reduzcan lo más posible los efectos de esa lotería sobre las posibilidades que tiene la gente de usar su libertad. En esta última línea la igualdad social es un objetivo, podríamos decir incluso que es el objetivo de la política.

El problema es que hasta ahora la conexión estado-sociedad estaba de alguna manera asegurada, al funcionar también la ecuación “población-territorio-gobierno representativo”. La solidaridad tenía establecida su estructura institucional, y los vínculos sociales funcionaban como mecanismos estructuradores. Hoy en día, tenemos nuevas fronteras, que segmentan la población y a las personas de nuevas maneras. Es preciso una nueva política que opere para reconstruir espacios sociales, donde sea posible rehacer los vínculos. De hecho ello fue lo que hizo el estado-nación en su proceso de construcción: crear espacios, crear vínculos, generar pertenencias, mediante poder militar y defensa de fronteras. Hoy es preciso hacerlo sobre identidades e intereses, en la cotidianeidad, huyendo por tanto de una visión tecnicista y elitista de la política. No sirven pues los caminos que nos dicen que la política y la gestión pública se tienen que limitar a hacer que la sociedad funcione. Ello implica asumir los cambios sociales como un dato, e implica, de hecho, despolitizar el debate¹², utilizando como mecanismo de identificación simbólica los “*media*” y los liderazgos potentes. Todo el mundo cree que es preciso evitar los peligros de la

⁸ Ver Brugue-Amoros-Goma, “La administración pública y sus clientes. ¿Moda organizativa u opción ideológica?” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n.1, 1994, pp.33-45

⁹ Ver en Europa las reflexiones de Christopher Pollit, o por ejemplo, el reciente artículo crítico de David Arellano sobre la experiencia en América Latina, “ Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio?”, en *Reforma y Democracia*, CLAD, n.23, 2002

¹⁰ Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona, 2000

¹¹ Ver Salvatore Vecca, “Politica e Cittadinanza” en *La Política, Perché?*, Donzelli Editore, Roma, 2001, pp.157-164

¹² Deberíamos analizar si la proliferación de autoridades reguladoras e independientes no tiene algo que ver con todo eso

desintegración social, pero para algunos emotividad, patriotismo, liderazgo, son herramientas efectivas. Los vínculos sociales son entendidos como elementos secundarios, lo que preocupa es que el sistema funcione. Tampoco parece ser que sea un camino demasiado prometedor aquel que busca factores identitarios fuertes para encontrar cohesión social. Estos factores identitarios pueden ser proporcionados por adhesiones religiosas o de pertenencia étnica o patriótica. Si hoy más bien detectamos que intereses e identidades tienden a escindirse, en este caso se busca la conexión, sacrificando los intereses a la identidad. En el primer caso eran los intereses los que buscaban una identidad imaginada para alcanzar sus objetivos. Aquí es la identidad la que acaba dominando a los intereses¹³. Tanto en un caso como en el otro, lo que encontramos son los apuros de la política para volver a encontrar su espacio en la nueva modernidad.

Deberíamos ser capaces de construir nuevas maneras de entender la política y la gestión pública. De tal manera que consiguiésemos ir transformando y acabar superando de verdad los modelos burocráticos y jerárquicos. La creciente individualización social puede generar muchos problemas, pero es también una oportunidad para implicar a mucha más gente en tareas de relevancia pública, en asuntos de importancia colectiva. Descentralizando de verdad el poder estaríamos usando de modo positivo la dispersión actual de los espacios y de las formas de poder que derivan del proceso de individualización y de diferenciación social. Hoy las experiencias y los procesos de socialización son mucho más dispersos y fragmentados que antes¹⁴. Y por tanto, las experiencias y los procesos de solidaridad y de implicación colectiva son también más fragmentados y esporádicos. La política, una nueva política, tiene un papel a jugar en todo ello. De entrada, ofreciendo soluciones a los problemas colectivos que por sí mismos, o dejados a la lógica de acción individual o del mercado, no encuentran solución. Pero, también permitiendo procesos de identidad colectiva mediante el diálogo, la investigación de un equilibrio entre especificidades individuales, pertenencias particulares y reconocimiento de vínculos de reciprocidad más amplios. Y ello quiere decir hacer bajar la política de ese pedestal “por encima” de los sujetos sociales y de las personas, desde donde se nos dice que tenemos que hacer. Más modestamente, la política tiene que buscar puentes, favorecer la creación de identidades individuales y colectivas, tratar de resolver problemas entre todos. Y ello quiere decir reconocer el papel central de la sociedad civil en este proceso. La capacidad de elaborar valores universales que sirvan en la vida cotidiana, no debe ser vista como una prerrogativa de la política o de las administraciones públicas. Es el tejido social el que ha de asumir esa responsabilidad.

Todo ello nos lleva por tanto a reconsiderar la relación público-privado. Más allá de la polémica sobre la privatización y su alcance, lo que conviene es evitar caer en la trampa de confundir público con estatal (entendido aquí en el sentido amplio de poderes públicos). El reto es ver si podemos hacer crecer los espacios públicos, sin que ello implique necesariamente la presencia de las administraciones públicas. El objetivo es conseguir más responsabilidad colectiva sobre los problemas que genera la convivencia social. Y ello no surge de forma espontánea. Reinventar la política quiere decir, pues, saber construir formas de acción colectiva y formas de gestión institucional, que puedan recoger la riqueza cultural, humana y relacional de la vida social, para que se acaben generando responsabilidades más claras sobre los problemas colectivos. Tal vez hace unos años era suficiente, o pensábamos que era suficiente, con una buena sintonía entre políticos y técnicos para hacer las cosas. Ahora cada vez más necesitaremos más a la gente para hacer que las cosas funcionen. Entre otras cosas porque sin la gente, los políticos y técnicos únicamente, tendrán dificultades para mantener la legitimidad que les permitía representar los intereses generales sin demasiadas contradicciones.

¹³ Ver Mauro Magatti, “Identidad e interesse nell’epoca della globalizzazione”, en *La Política, Perché?*, Donzelli Editore, Roma, 2001, pp.89-106

¹⁴ Ver Richard Sennet, *La corrosión del carácter*, Anagrama. Barcelona, 1999

QUÉ POLÍTICA Y QUÉ GESTIÓN PÚBLICA?

Los cambios en profundidad en la manera de vivir que acabamos de describir han afectado también a las tradicionales políticas de bienestar construidas en toda Europa principalmente desde los años 40, y por tanto han afectado a las formas como habitualmente se han gestionado estas políticas. En los últimos años hemos ido pasando de una concepción de las políticas de bienestar que ponían el acento básicamente en el acceso universal a los servicios, a concepciones que, partiendo de este acceso, se preocupan de la calidad de las respuestas, centrándolas en la capacidad de atender de modo no rígido a demandas heterogéneas y específicas. Por otra parte, cada vez se hace más evidente que la realidad social presenta fenómenos y riesgos de exclusión que requieren perspectivas de respuesta transversal e integral. Todo ello exige reforzar los aspectos de diseño de las políticas y de capacidad de formular proyectos concretos, específicos y con atribución clara de responsabilidades. Y estas políticas es preciso diseñarlas en un contexto, que ya hemos comentado, en el que el mayor pluralismo social y las nuevas concepciones en las políticas públicas, apuntan hacia un incremento de la interacción entre actores públicos y no públicos, tanto en la formulación de las mismas como en su puesta en práctica.

Nuestras comunidades, por otra parte, cada día se nos hacen más diversas, étnicamente, culturalmente, individualmente. Y esa es también una novedad que choca con unas administraciones acostumbradas a pensar que trataban con ciudadanos todos más o menos cortados por el mismo patrón. La famosa indiferenciación en el trato como garantía de igualdad y equidad en la capacidad de proveer servicios y regular el orden social, choca hoy con una sociedad que nos reclama que reconozcamos las diferencias como un elemento más de ciudadanía. ¿Tenemos unas administraciones preparadas para mantener los equilibrios necesarios entre respeto a la autonomía individual, garantías de igualdad, y respeto a la diferencia?

Ante todos estos fenómenos, cada vez se habla menos estrictamente de gobierno y se hace más referencia a la capacidad de gobierno. La gobernanza de las comunidades no puede plantearse sólo como un problema de las autoridades representativas. Debería ser visto como un problema colectivo, en el que las reglas de la jerarquía ya no sirven como antes, y donde es preciso establecer mecanismos de coordinación y corresponsabilidad con los agentes y actores sociales presentes en la comunidad. Sólo de este modo se podrán asumir colectivamente la complejidad de los retos futuros.

Una nueva manera de gobernar las comunidades, una nueva manera de entender las capacidades de gobierno colectivas, implica también entender de otra manera la democracia. Los mecanismos representativos siguen siendo el eje de legitimación de las autoridades, pero cada vez se es más consciente de que es preciso desarrollar nuevas formas de participación e implicación ciudadana que permitan ampliar la legitimidad de decisiones significativas por parte de la comunidad, y acercar a la gente a la complejidad de las decisiones públicas. En este sentido las nuevas formas que se van experimentando de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones son significativas, y merecedoras de seguir siendo probadas para seguir aprendiendo de sus puntos fuertes y débiles.

El grado de liderazgo de las instituciones representativas en este proceso de gobernanza de las comunidades, derivará de su capacidad para implicar al resto de actores, agentes y personas presentes en la sociedad en la construcción de un modelo de futuro compartido. Las diferencias entre comunidades se irán fundamentando cada vez más en la existencia o no de un proyecto de futuro, y en las complicidades que genere este proyecto en el conjunto de la ciudadanía. Nuestra hipótesis es que cada vez habrá menos espacio para proyectos que no expresen una cierta visión política. Y ello implica debatir sobre valores, definirse sobre modelos de consumo, sobre el grado de inclusión social que se quiere alcanzar, o implica también llegar a compromisos sobre como decidir los grandes temas en el seno de la comunidad y en relación a la posición de esta comunidad en el mundo. Las comunidades que no tengan capacidad para debatir y decidir sobre su futuro y los grandes temas de la convivencia colectiva, verán como el mercado y otros agentes deciden por ellos. Y, entonces, el espacio público irá quedando como una cosa

residual y los intereses colectivos como una realidad sometida estrictamente a las presiones de los más fuertes.

Poco a poco se han ido también buscando o recuperando fórmulas de participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas. Los mecanismos de democracia directa más tradicionales como referendums o las iniciativas legislativas populares se han visto complementadas con otras fórmulas más complejas de implicación ciudadana en las decisiones públicas como los “núcleos de intervención participativa” o “consejos ciudadanos”. Parece claro que, en los últimos años, el uso de este tipos de fórmulas participativas se ha incrementado notablemente. En el caso de los referendums, tenemos ejemplos en el ámbito de los estados-nación (referendums en Francia y Dinamarca vinculados a temas de integración europea, o los ya habituales en Italia vinculados a abrogación legislativa), y proliferan asimismo a escala local delante conflictos especialmente significativos o decisiones consideradas estratégicas. Asimismo, la experimentación de de las nuevas vías de participación y consulta popular se han dado de modo cada vez más frecuente, sobre todo a escala local (consejos ciudadanos en País Vasco y Catalunya, foros en Gran Bretaña, presupuestos participativos en América Latina, mecanismos deliberativos en Estados Unidos, fórmulas participativas vinculadas a las Agendas Locales 21,...)¹⁵. Las razones que explicarían esta proliferación y diseminación de experiencias participativas directas, sea en formato clásico o innovador, estarían vinculadas desde nuestro punto de vista, a las insuficiencias de las vías tradicionales de participación previstas en la democracia representativa, sobre todo por la poca capacidad de vincular la legitimidad global conseguida en los procesos electorales, con la legitimidad necesaria en el día a día, ante temas específicos, cargados de significación, por el que se busca un plus legitimador en estas nuevas formas participativas.

No hay política posible vinculada a la resolución de los problemas de la gente que no deba tener en cuenta los aspectos operativos o de gestión. Por otra parte, no es difícil encontrar ejemplos en los que buenas ideas o buenos diseños de políticas no han tenido el éxito esperado, debido sobre todo a los problemas de implementación que han ido surgiendo. En la línea de lo que vamos defendiendo, queremos hablar de una gestión pública que por la forma de operar sitúe en primera línea los temas de la transparencia, de la implicación social, y la capacidad de rendir cuentas a la gente. Y que supere el falso dilema entre *expertise* y participación para construir consenso sobre como ofrecer y hacer efectivos los servicios, cada cual desde sus responsabilidades y desde sus recursos. Entendiendo siempre que la única cosa que acaba dando sentido a la existencia de las administraciones públicas es su capacidad de resolver problemas colectivos. Evidentemente, este planteamiento no tiene nada que ver con aquéllos que aún quieran defender una administración pública neutra, estrictamente subordinada a la dirección política y desinteresada (en el sentido de ajena a los intereses). No creo en esta visión de la administración pública, ni creo que nunca haya existido. Tampoco me estoy refiriendo, supongo que queda claro, a una administración y una gestión pública al servicio estricto de un proyecto político determinado, protagonizado por un partido político coyunturalmente ganador de unas elecciones. Me refiero a una administración y una gestión pública capaz de hacer frentes a los nuevos retos sociales, y de llevar a cabo los nuevos objetivos de una forma de hacer política que esquemáticamente hemos presentado. Podríamos decir que, de la misma manera que no hay una sola manera de plantear políticamente las cosas, tampoco hay una única manera de entender y ejercer la gestión pública.

LOS COSTES Y PROBLEMAS DE UNA GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA

El escepticismo ante estas nuevas alternativas, o ante la búsqueda de vías que permitan un mayor vivacidad democrática e implicación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en las formas de gestión pública, está muy extendido entre las élites políticas y burocráticas. Las razones que se esgrimen son de muy diverso tipos. En algunos casos se alude a

¹⁵ ver Font,J., 2000, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, y ver Subirats,J., et alt., *Experiencias de participación ciudadana en los municipios catalanes*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2001

los costes de tiempo y de recursos que comportan estos procesos, mientras en otros casos se hace referencia a los peligros de “captura” por parte de intereses parciales. Se acostumbra a mencionar como todo ello erosiona la “imprescindible” legitimidad de partidos e instituciones para el buen funcionamiento democrático, y se acaba mencionando la falta de “valor añadido” (por la poca preparación de los ciudadanos ante los problemas planteados) que muchos de estos mecanismos acaban produciendo. No es ajeno a todo eso, la extendida y bien fundamentada opinión que no podemos confundir éste 10% interesado de forma más o menos intensa y de modo inconstante con el proceso de presa de decisiones políticas, con el resto de la población que se acerca circunstancialmente a un espacio que consideran ajeno y propio de especialistas. En este contexto, se afirma, podemos acabar confundiendo ciudadanía con una parte mucho restringida de la población que es la que se organiza, se moviliza y afirma representar al resto.

Las propias élites políticas, si bien públicamente afirman deplorar esta falta de entusiasmo participativo, o realizan declaraciones en las que expresan su preocupación por el aumento de la abstención en las contiendas electorales, después no se muestran especialmente proclives a dinamizar los resquicios participativos no convencionales (iniciativas legislativas populares, procedimientos autónomos de convocatorias de referéndums,...), ni en aceptar la legitimidad o fuerza vinculante de formas más innovadoras de participación ciudadana en los procesos decisionales públicos. Como ha afirmado Flores de Arcais, se acaba creando una especie de círculo vicioso de desresponsabilización: los ciudadanos viven la “extrañidad” del sistema político desentendiéndose del mismo (veáse como contraste la vitalidad de los nuevos movimientos sociales o las campañas basadas en *single issue*), aprovechándose lo que pueden de sus flecos, y criticando globalmente aquello en lo que no se sienten particularmente implicados. Mientras, los políticos, dicen sentirse dolidos por la incompreensión ciudadana, se quejan públicamente de la poca “vivencia” participativa, pero se aprovechan, en la práctica de una concepción de la política que cada vez más es cosa de iniciados y de profesionales.

Desde una perspectiva más de gestión o técnica, también se acostumbra en expresar una cierta desazón ante las propuestas o demandas de más participación. Las razones que se usan no son demasiado diferentes de las que hemos expresado todo justo ahora mismo. La poca consistencia de las opiniones ciudadanas, su sesgo, las dificultades para evaluar la representatividad de los que intervienen, o las graves pérdidas de eficiencia y eficacia que provoca todo ello. O bien, se expresa que ya existen canales previstos, de participación reglada, que se pueden usar y que procedimentalmente tienen establecidas las formas, los momentos y los protagonismos de cada quien.

El problema es saber si, en este contexto, el sistema democrático requiere o no más dosis de participación popular, y saber qué mecanismos pueden contribuir a ello sin cargar en exceso (de costes de tiempo y de transacción) a una ciudadanía ya suficientemente cansada. Hemos visto de forma esquemática los apuros y escepticismos que rodean este tema. La cada vez mayor complejidad de las decisiones en el ámbito público, o la habitual inconsistencia en las opiniones de los ciudadanos (por ejemplo, pidiendo al mismo tiempo aumentar las prestaciones sociales y reducir los impuestos) ofrecen nuevos argumentos a viejas concepciones elitistas. Pero, pensemos que es cada vez más difícil mantener este tipos de posiciones. Sea por la enorme difusión de información y el notabilísimo acceso a la educación producida en muchos países en las últimas décadas, sea por la propia sofisticación en el progreso científico que cada vez nos deja con menos respuestas unívocas bajo el punto de vista técnico sobre como resolver problemas¹⁶. En muchas de estas críticas hacia formas más directas de participación ciudadana, laten, de hecho, escepticismos y suspicacias sobre las mismas bases de la democracia¹⁷.

Sin duda, aquéllos que pensamos que conviene avanzar en la investigación y la experimentación de nuevos mecanismos de participación, como vía de mejorar la calidad de la democracia y su capacidad de resolver los problemas que genera la convivencia colectiva, tendríamos que ser capaces de demostrar que participación y eficiencia no son conceptos

¹⁶ Para citar sólo una referencia al respecto: Ch. Lindblom, 1990, *Inquiry and Change*, Yale Univ.Press, New Haven

¹⁷ Ian Budge, 1993, “Direct Democracy: Setting appropriate terms of debate”, en D.Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Polity, Cambridge, pp.136-155

contradictorios, sino que, cada vez más, son conceptos complementarios. Y, por otra parte, buscar y experimentar instrumentos, vías o mecanismos de participación que eviten, o como mínimo, reduzcan los riesgos existentes y minimicen los problemas señalados

En cuanto a la presunta complementariedad entre participación y eficiencia, queremos afirmar que cada vez más a menudo nos enfrentamos a problemas globales e interconectados, y por lo tanto más difíciles de segmentar, de definir y de ser abordados desde las especializaciones que hemos ido construyendo. En este tipos de contextos, no podemos caer en el error de confundir o mezclar factibilidad técnica con factibilidad social y habrá que trabajar en las dos direcciones para hacer frente a problemas sobre los cuales en numerosas ocasiones no hay consenso, ni tan solo sobre si existe un problema y de qué tipo es. Muchas de las difíciles decisiones que se tienen que tomar, y que afectan intereses sociales muy arraigados, pueden llegar a contar con importantes consensos en el ámbito técnico, pero difícilmente podrán avanzar si no se abre el debate y se discuten y se comparten costes y beneficios, alternativas y soluciones con el conjunto de la sociedad. Ya que en el fondo, la gente puede ser capaz de aceptar y compartir decisiones que incluso afecten negativamente a algunos de sus intereses si considera legítima la vía por la que se ha llegado en tomar esa decisión¹⁸. Desde esta perspectiva, eficiencia y participación no son contradictorias, sino absolutamente complementarias, y cada vez se irán convirtiendo en más y más inseparables.

¿Como compartir la complejidad de las decisiones públicas entre el mayor número de ciudadanos posible?. No pretendemos dar una respuesta unívoca a un tema tan complejo. Creemos que el conjunto de escepticismos y peligros que rodean el mundo de la participación tienen que ser analizados y tratados de modo específica, y pueden ser mejor o peor resueltos en función de la vía o del mecanismo participativo que se utilice. No hay recetas universales ni soluciones “*ad hoc*”. Es preciso clarificar los dilemas que se plantean, las limitaciones que existen y los condicionantes que conforman el caso, determinar los principales afectados, y con su concurso, intentar encontrar lo mejor fórmula participativa que amplíe el debate y le dé salida.

LOS RETOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Sabemos perfectamente, y conviene recordarlo, que una gestión pública eficaz es un elemento central en cualquier proyecto colectivo de convivencia y de buen gobierno. Pueden cambiar muchas cosas, pero es bien cierto que una buena parte del trabajo cotidiano de gobierno dependerá de los profesionales y de los empleados en las administraciones públicas. En este campo, como sucede en buena parte de las organizaciones que prestan servicios, continuamos teniendo la asignatura pendiente del surgimiento de problemas de insensibilidad, de rigidez y de falta de responsabilidad sobre lo que se acaba haciendo. Y éste no es sólo un problema de las administraciones públicas, es un problema generalizado de las empresas de servicios ante un público cada vez más exigente, más consciente de lo que pide y quiere, y que de forma creciente acostumbra a relacionar calidad del servicio con personalización del mismo. La gran diferencia entre las administraciones y las empresas de servicios convencionales, es que en las últimas, el ciudadano acostumbra en tener la posibilidad de “salir”, de “votar con los pies” y de cambiar de proveedor si no le gusta lo que le dan o como se lo dan. En el caso de las administraciones públicas ello no acostumbra a ser así, y por lo tanto conviene organizar mejor la alternativa de la “voz”¹⁹, o dicho de otra manera, la capacidad de las administraciones de ofrecer vías de expresión, de participación de los ciudadanos para saber que piensan de lo que se hace, como preferirían que se hiciera, o qué problemas detectan en su conjunto. Más en una perspectiva de “cogestión” que de consulta unilateral de lo que piensan o que quieren. Y, en este sentido, los municipios,

¹⁸ Sólo apuntaríamos aquí, a modo de ejemplo, la constante aparición en los *media* de noticias que nos hablan de fenómenos vinculados a lo que se conoce como síndrome Nimby” (*Not in my back yard*), con lo que se pretende describir la resistencia de ciudadanos a la instalación, al lado de su casa, de infraestructuras (cárceles, vertederos, hospitales, tanatorios,...) consideradas molestas o peligrosas. En muchos casos las personas que se movilizan en contra dicen desconocer los criterios utilizados a la hora de decidir la ubicación de la infraestructura

¹⁹ siguiendo la terminología de Albert O. Hirschman en *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, 1970

como gobiernos de la proximidad, tienen muchas oportunidades para experimentar y sacar adelante nuevas maneras de hacer en el ámbito de la gestión pública.

Pero, por otra parte, es preciso ser conscientes de que cuando la administración se plantea “grandes temas”, como la exclusión social, la seguridad, el deterioro ambiental o la modernización económica, para poner algunos ejemplos, o lo hace de modo coordinada y cooperadora con la sociedad, o más vale que empiece rebajando mucho sus objetivos. La interdependencia público-privado (privada mercantil o sin ánimo de lucro) es uno de los grandes elementos sobre el que es preciso repensar muchas de las formas de hacer de las administraciones públicas.

Tenemos que tener en cuenta que, como hemos ido haciendo a lo largo de estas reflexiones, lo que aquí nos preocupa es vincular los temas de gestión pública con los temas de como responder a los nuevos retos de la mundialización tanto desde la política como desde la gestión pública. Tenemos que repensar las formas de gobernar. No tanto sus objetivos, que como ya hemos dicho, continúan vinculados a la posibilidad de construir identidades comunes y perseguir intereses colectivos, pero sí en el como se ejercen estas funciones. Podríamos decir que dos de los elementos formales fundamentales en la manera que hemos ido acostumbrando a gobernar como son: la especialización y la autoridad, tienen cada vez más problemas para seguir siendo operativos²⁰.

En el caso de la especialización, la nueva realidad no muestra demasiado entusiasmo en relación a instancias precisas y blindadas de competencias. De la misma manera que hablábamos de dificultades en el mantenimiento de fronteras físicas en cuanto a muchos de los problemas y las oportunidades con los que nos enfrentamos, también existen dificultades para usar el “contenedor” de las competencias para reclamar protagonismos en exclusiva ante determinados problemas (u oportunidades) de gobierno. Nos cuesta cada vez más saber con certeza que es público y privado, y también saber que exactamente corresponde a qué instancia de gobierno. Ello hace que el énfasis tienda a trasladarse de los actores a los contenidos. En cambio, muchas veces, parece preocupar más averiguar quién se ocupa de que, que definir qué política se quiere hacer, qué problema se quiere resolver. Pero tenemos también casos donde, cuando se sabe que se quiere hacer, se tira para adelante y después ya piensa uno como lo hace, con quién lo puede hacer y si se tienen o no competencias para ello. No parece pues que vayamos, simultáneamente, hacia una descentralización y una clarificación de competencias, sino hacia una concurrencia constante de responsabilidades, en la que tenemos que tratar de saber que priorizamos, con quién queremos colaborar en relación a que objetivos. Desde este punto de vista, iríamos pues de una visión de suma cero a una visión de suma positiva.

Por lo que respecta a la idea de autoridad, también tenemos que hablar de movimientos. La misma visión de la especialización generaba la sensación de que se disponía en exclusiva de determinada función. El gobierno ejercía sus funciones y responsabilidades de acuerdo con la autoridad que se le había asignado. La realidad, como sabemos, es diferente. Existe competencia y/o colaboración entre niveles de gobierno, y entre los diferentes gobiernos y otros actores a la hora de ejercer las funciones o las políticas que se quieren llevar a cabo. Pero, si la autoridad ya no nos sirve como mecanismo que nos explica la “supremacía” del gobierno, ¿cómo nos “obliga” el poder público?, o ¿cómo ejerce de hecho sus funciones?. Sin menospreciar la capacidad de hacer uso de sus recursos de autoridad, lo cierto es que cada vez más los poderes y las administraciones públicas usan mecanismos más sutiles, más basados en la capacidad de concertar entre actores que echando mano al recurso de la jerarquía. La idea de “red” viene usándose cada vez más en este sentido, ya que expresa un entorno en el que predominan, al mismo tiempo, la continuidad de las relaciones entre actores, la mutua interdependencia y la falta de jerarquías reconocidas como tales. En estas dinámicas, lo que predominan son flujos, relaciones y la capacidad de cada actor de tener más o menos influencia sobre los demás a partir de sus proyectos y de su capacidad de implicar e integrar.

²⁰ Ver, Brugue, J., Gomà, R., Subirats, J., “La gobernabilidad de las ciudades y los territorios en la sociedad de las redes”, en J. Subirats (editor), *Redes, Territorio y Gobierno*, Diputación de Barcelona, 2002, pp.405-415

En muchos lugares del mundo ésta es una realidad evidente, si tenemos en cuenta la multiplicidad de niveles de gobierno existentes, su constante interacción (competitiva o cooperadora), y el constante juego con otros actores no públicos en las diferentes políticas que se impulsan. Es en este sentido que se habla de “governance” o gobernanza, para hacer referencia a “un sistema en lo que los diferentes niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales....dentro de un patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas”²¹. Y en este sentido, deberíamos de ser capaces de trabajar y dar su adecuado valor a cada nivel de gobierno. Es evidente que la mundialización requiere espacios de gobernación. Pero es preciso ir con cuidado con el nivel de abstracción o incluso de unilateralismo e intolerancia en los que nos podemos encontrar. Cada vez hay más necesidad de reencontrar instancias “locales” en las que situar los problemas. Se valoriza aquello en lo puedes tener un papel, donde lo que sucede te toca de cerca, donde participación y coresponsabilidad pueden funcionar, darte identidad y sentido de pertenencia política. Precisamente se ha dicho que las instituciones estatales-burocráticas pasan hoy por un problema de legitimidad, debido a su inadecuación para aceptar espacios de libertad, creatividad e innovación en relación a cada persona o a comunidades de base específicas²². La política tiene que renacer precisamente sobre esta capacidad de involucrar, de hacer partícipes. Dice Beck, refiriéndose a estos temas: “espontaneidad, libertad en el compromiso político, autoorganización, rechazo de los formalismos y de las jerarquías, rebeldía, improvisación, determinación para comprometerse donde sea posible ser protagonista de la acción, éstos son valores que están apareciendo”²³. Valorizar el escenario más próximo, quiere decir, combatir la desconexión subjetiva que debilita las bases de la sociedad, del sentirse formando parte de algo. El ciudadano global, se puede así reapropiar de una historia, de un espacio propio, que permita vínculos sentidos como importantes y significativos, que son precisamente los que sirven de base a la acción colectiva, a la política.

En ésta línea, la gestión pública tendrá que responder cada vez más a la explicitación de los valores y a los criterios de transversalidad, transparencia y participación. La política convencional ha ido fragmentándose. La sociedad ha ido convirtiéndose en pequeñas islas que tienden a autoexplicarse. Y entonces, ante la pérdida de sentido general, muchas veces la gerencia y la responsabilidad gerencial han aparecido como las únicas perspectivas posibles. La ciudadanía, el ciudadano, ha ido quedando disuelto en sus múltiples identidades, perdiendo significación general. Pero cada vez más encontramos a faltar esta perspectiva integradora, en la que cada individuo reúne las múltiples funciones de la persona contemporánea, y puede por tanto ser objeto y sujeto de un nivel más grande de responsabilización. La política puede ir asumiendo una capacidad integrativa (no controladora, no jerárquica) de dirección, de estrategia social. La política puede ser el marco de participación comunitaria de los ciudadanos. Es cierto que las exigencias que parecen surgir de una ciudadanía crítica se dirigen hacia la capacidad de respuesta a los problemas, pero ello requiere también planteamientos globalizadores; delimitación clara y precisa de objetivos y procedimientos, y para ello es necesario la transparencia; y una visión más relacional y menos jerárquica de los protagonismos y de las coresponsabilidades. Creemos que ello nos lleva a concepciones más habilitadoras del poder y a lógicas más participativas para ganar en eficacia.

No podemos tampoco olvidar aspectos más concretos pero también importantes. Las estructuras administrativas tendrían que poder superar el planteamiento “ministerial” o sectorial de los problemas con que se enfrentan, para ir situando en el centro los problemas desde su complejidad, integralidad y territorialidad. Una vez conseguida una notable profesionalización y especialización, deberíamos poder construir estrategias de gestión que no “deconstruyan” los problemas desde lógicas sectoriales, cuando cada vez se es consciente de la conexión interna de

Ver Llamazares, Y.-Marks, G., 1999, “Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea” en Llamazares, Y.-Reinares, F., *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant Lo Blanc, Valencia

²² Ver Magatti, op.cit., p.103

²³ Beck, op.cit, p.119

problemas como, por ejemplo, la exclusión social o la sostenibilidad ambiental. Desde este punto de vista, todo lo que permita transversalizar e integrar las estrategias de gestión sin perder capacidad de intervención constituirá un buen activo de futuro para cualquier nivel de gobierno.

Este ejercicio de prospectiva que hemos propuesto puede seguir pareciendo alejado de lo que es el día en día de los gestores y técnicos de las administraciones públicas. No podemos negar que nos preocupaba más expresar la desazón entre la creciente distancia que detectamos entre las transformaciones sociales y la manera de hacer de las instituciones y administraciones públicas, que centrarnos en temas más específicamente de gestión. Al final, lo que ha dado y puede seguir dando sentido a la gestión pública, lo que ha dado y puede seguir dando sentido a la política, es que sea capaz de crear valor. De generar políticas y actuaciones que traten de avanzar en la resolución de problemas colectivos. Y en este sentido es esencial reconocer que el escenario ha cambiado. Ha cambiado la forma en que son las cosas y como nos las miramos. El reto para la política y la gestión pública es ser capaces de seguir generando valor, entendiendo ahora que el espacio público y la gestión de este espacio no es patrimonio sólo de los poderes públicos instituidos. Es, y lo debe ser cada vez más, una responsabilidad colectiva.