



Administración relacional

Julio Alguacil Gómez
Universidad Carlos III de Madrid
jalguaci@polsoc.uc3m.es

Resumen

El final de la agenda socialdemócrata dio paso a la denominada Nueva Gestión Pública, una agenda neoliberal que preconiza la incorporación de los principios del mercado a la administración pública. La imperfección de este modelo para acometer la complejidad de nuestras sociedades motivó el desarrollo de una nueva estrategia sistémica: “la administración relacional”.

Palabras clave

Modelos de administración, gobernanza débil, gobernanza fuerte, nueva cultura política, participación.

152

Relational Administration

Abstract

The end of the Social-Democratic agenda gave way to the New Public Management, a new neoliberal agenda that advocates the incorporation of market principles into public administration. The defect of this paradigm, which undermines the complexity of our societies, motivated the development of a systemic strategy: “relational administration”.

Keywords

Administration models, weak governance, strong governance, new political culture, participation.

Entendemos aquí el concepto de “Administración Relacional” como un *tipo ideal* en el sentido otorgado por Max Weber, es decir, como una referencia que adquiere sentido en un contexto histórico y que viene conformado por atributos que le son propios, pero que difícilmente se pueden encontrar en la realidad de forma pura, ya que es una construcción teórica cuya utilidad estriba en servir de referencia para interpretar situaciones en términos de proximidad o desviación con respecto a los atributos que definen ese tipo ideal. En su construcción y en su identificación no se puede obviar el contraste que se produce con otros tipos ideales de administración con los que coexiste, y de los que en cierto modo deriva. Así, en los cambios que vienen experimentando las administraciones públicas en las tres últimas décadas podemos encontrar modelos híbridos en los que coexisten atributos de distintos tipos ideales de administración.

Se puede establecer una triada de tipos ideales administrativos: la administración burocrática, la administración gerencial y la administración relacional. Los matices que se establecen entre lo que les caracteriza y les diferencia son problemáticos, tal y como se puede observar en las distintas acepciones que establecen los autores que han trabajado el concepto. El modelo de Gestión Relacional, el Estado Relacional (Mendoza, 1996; Donati, 2004) o la Administración Relacional, según distintas denominaciones, presenta una cierta vocación, no tanto de acomodarse a los cambios del sistema social, como de orientarlos, imbricándose con la propia realidad social. Idea que ya establece diferencias procedimentales con los modelos burocrático y gerencial. De otro lado, desde una lectura ideológica a la que no puede escapar ninguna mirada por más asepsia que se le quiera suponer, se puede decir que el modelo burocrático tiene un vínculo más fuerte con la agenda socialdemócrata, el modelo gerencial con el neoliberalismo desregulador y la administración relacional con el republicanismo cívico. Pero veamos el recorrido que va marcando a los distintos modelos incorporando diferentes atributos y matices.

A mediados de la década de los 70 se produce un punto de inflexión que establece el fin de la era del Estado social preconizado por la agenda socialdemócrata. El fin de la certidumbre, de los grandes bloques sociales, del pacto entre clases, de la estabilidad social, del intervencionismo estatal, de la expansión del gasto público, etc., lleva, como consecuencia, al cuestionamiento del modelo burocrático garantista. El inicio del declive del “socialismo real”, la crisis energética, el agotamiento del modelo de acumulación de reproducción ampliada de capital y, como consecuencia, la disminución de la tasa de ganancia, requiere de modificaciones en la organización estatal que permita una mayor libertad de acción y una mayor capacidad estratégica del mercado. Es el momento en el que el mercado pasa a la ofensiva, requiriendo de un modelo de administración que se ajuste a sus nuevas expectativas de expansión. Pero también, desde otros presupuestos y de forma simultánea, se profundiza en la crítica al paternalismo de ese modelo, a los límites que impone al desarrollo de la democracia y de la participación política de la sociedad civil. Aunque pronto, la pérdida de empuje de los nuevos movimientos sociales visibles en el 68, como expresión de demandas sociales diferenciadas y del cuestionamiento del monopolio de la política y de la gestión de lo público en manos exclusivamente de un Estado omnipotente, deja paso a la perspectiva mercantil que obtiene una mayor capacidad estratégica.

El mercado no deja pasar la oportunidad que le ofrece la caída de la confianza de la sociedad civil en las instituciones y el creciente desprestigio de la política. Es el momento en el que se propone una Nueva Gestión Pública (NPG) que, revestida de un supuesto objetivismo científico, sea capaz de corregir la crisis



fiscal del Estado, acometer la pretendida falta de eficacia y eficiencia del sector público y de buscar los nuevos equilibrios entre aquellos actores que poseen mayor capacidad estratégica en un mundo cada vez más internacionalizado. Así, distintos procesos concatenados permitieron la hegemonía, durante la década de los ochenta y buena parte de los noventa, de lo que se ha dado en llamar nueva agenda neoliberal, caracterizada por la revalorización de la competitividad y de la cultura empresarial, la colonización de lo público por el mundo de la empresa, resituando el centro de las decisiones económicas en el ámbito del mercado, la aplicación de políticas monetarias, la reducción de cargas fiscales y sociales, la desregulación del mercado de trabajo, las privatizaciones de servicios y empresas públicas, la limitación o reducción de las prestaciones sociales... (Prats, 2005: 56-57).

En la segunda mitad de los noventa se hace evidente las fallas de las reformas provocadas por el paradigma de la NGP, la pérdida de calidad de los servicios públicos, el protagonismo creciente de las administraciones de proximidad, la demanda individualizada de las prestaciones públicas, y la eclosión del Tercer Sector. Estos fenómenos, entre otros, van incorporando una nueva visión de la gobernabilidad, ya no basada en la gestión de conflictos desde la posición de poder que ocupan los actores con capacidad estratégica, si no en la *gobernanza*, un nuevo concepto talismán con vocación de reconocer la creciente complejidad social y la concurrencia de una pluralidad de actores que deben ser incluidos en la gestión de la política.

Ahora bien, las miradas sobre la idea de gobernanza son diversas, con matices mezclados. Incluso desde la interpretación sobre el origen de su desarrollo hay distintas interpretaciones y ello determina también el sentido que se le otorga. El concepto, por tanto, no es unívoco y al menos agrupa a dos corrientes, una mayoritaria de carácter neoempresarial, y otra minoritaria de carácter neopúblico (Ramíó, 2001: 3).

Como anota Renate Mayntz (2000), el propio concepto de gobernanza se ve sometido a una transformación semántica constante y aparecen múltiples definiciones matizadas del concepto que no siempre acogen la complejidad del mismo. Unas, que buscando una cierta equivalencia a la idea de gobernabilidad y gobernanza, insisten en la capacidad estratégica de los actores influyentes política y económicamente, aunque en una puesta en común que los vincula; otras, pretenden ir más allá enfatizando el carácter inclusivo y de promoción de la sociedad civil. Escogemos dos tipos de definiciones que reflejan esta diversidad:

“La «gobernanza» se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas” (Mayntz, 2005: 83). Lo que se ha reflejado en la legitimidad semántica que ilustra la propia Real Academia de la Lengua Española, que define la gobernanza como “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Estas definiciones incorporan un perspectiva más ambigua que permitiría relaciones preferenciales con el ámbito del mercado.

Otra perspectiva, con más amplitud, a la misma vez que más precisa, es la que considera que “la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos... se

trata de un modo de gobernar que (i) supera la exclusividad de las instituciones y actores estatales en la gestión de los asuntos públicos, (ii) reconoce la pluralidad de los actores sociales con posibilidad de intervenir en dicha gestión, (iii) implica interdependencia entre ellos de modo que induce su cooperación y participación en la adopción de decisiones públicas y en la asunción de responsabilidades” (Natera, 2006: 124-125).

La primera está más cercana a una mirada relacional débil al inducir por pasividad una relación preferencial con el ámbito económico, ya que viene a mostrar confusamente como si todas las relaciones entre los actores fueran simétricas, y todos ocuparan posiciones equivalentes, con las mismas capacidades y oportunidades. Pero, como expresa el recién tristemente desaparecido Joan Prats:

Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisonal se encuentren simétricamente representados en el proceso decisonal público de que se trate. Un mero partenariado entre sector público y privado puede constituir gobernanza pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisonal.

(Prats, 2007: 159)

En esa perspectiva, la estrategia que está encaminada a incorporar los principios del mercado a la nueva gestión pública, con ideas como eficacia, calidad total, gerencia, rentabilidad, competitividad... tiene el terreno abonado. Es la terminología clave que etiqueta esta perspectiva y que viene a considerar a los ciudadanos como meros clientes de las políticas y servicios públicos. La segunda perspectiva la entendemos como una mirada relacional fuerte al reconocer múltiples relaciones que precisan de una estrategia de naturaleza intersistémica (pública, privada, tercer sector, movimientos sociales y redes sociales) dejando la puerta abierta a aquellas relaciones preferenciales por incrementar la calidad de la democracia, las que se establecen con un “sector público no-estatal”: con el tercer sector, con los movimientos sociales, con las redes sociales y con los ciudadanos.

Figura 1
La dualidad del concepto de gobernanza

MIRADA RELACIONAL DÉBIL	MIRADA RELACIONAL FUERTE
Nueva Gestión Pública (Gerencial)	Nueva Cultura Política (Relacional)
Gestión de redes organizacionales	Gestión de redes intersistémicas
Administración como empresa	Incorporación del sector público no estatal
Crecimiento económico	Desarrollo sostenible
Predominio de lo económico	Predominio de la política
Competitividad	Cooperación
Ciudadanos clientes inhabilitados	Ciudadanos activos capacitados
Concentración/Desconcentración	Descentralización más participación
Subordinación	Subsidiariedad
Global → local	Local → global
Privatizaciones	Promoción de la Economía Social
Alianza con los poderes económicos	Alianzas con los ciudadanos y los movimientos sociales
Más orientada a la eficiencia, flexibilidad organizacional y calidad de los servicios y prestaciones	Más orientada a incrementar la calidad de la democracia, incluyendo e integrando a la sociedad civil

Fuente: Elaboración propia



El cuestionamiento del modelo gerencial viene de la mano del fracaso de los supuestos que pretendidamente tenía como objetivos esta orientación de la NPG: disminuir costes y a la misma vez incrementar la calidad de los servicios y prestaciones, mejorando la eficacia y la eficiencia. La estrategia seguida para ello ha sido una suerte de empresarización de la administración pública incorporando la cultura del *management* y la figura del gerente, y sobre todo externalizando los servicios y las prestaciones públicas. La calidad se ha convertido en *marketing* y la supuesta gestión de la calidad en un facilitador para incrementar la influencia de las élites económicas y empresariales en las decisiones públicas, haciéndolas, en consecuencia, menos públicas.

La administración pública necesita desplegar instrumentos eficaces de planificación, control y evaluación de los servicios y prestaciones públicas, estén o no estén externalizados. Pero, en esta última situación, cuando se dejan en manos lucrativas se convierten de facto en privatizaciones que suponen una inhabilitación de los ciudadanos, hurtándoles oportunidades de participación e impidiendo o dificultando el rendimiento de cuentas y la transparencia. Supone, además, un sobreesfuerzo en el control de las empresas adjudicatarias y, en consecuencia, se produce un encarecimiento de los servicios, disminuyendo, a la misma vez, su calidad, y generando nuevas oportunidades para la implantación de prácticas corruptas (Alguacil, 2006: 34). Y “si no hay planificación, ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos no se consigue a medio y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización (Ramió, 2005: 89). La estrategia de las empresas se dirige ante todo a generar plusvalías y obtener beneficios, lo que difícilmente puede acoplarse al incremento de la calidad de los servicios y, menos, al incremento de la calidad de la democracia. Más bien, colateralmente, produce otros efectos perversos que son impropios de las políticas públicas por su alejamiento de la promoción de la cohesión social como es la disminución y precarización del empleo entre “los servidores públicos” y el menoscabo de la universalidad de los servicios, diferenciando y distribuyendo a la población según su capacidad de compra.

Sin embargo, los nuevos problemas y los nuevos retos de nuestras sociedades son multidimensionales, interterritoriales e intergeneracionales, y precisan de un reconocimiento de la complejidad y de una estrategia intersistémica para poder afrontarlos. Así, la desafección de los ciudadanos hacia la política y la necesidad de repolitizar a la sociedad no pueden considerarse sin la creciente fragmentación social y la necesidad de alcanzar la cohesión social, sin la crisis ambiental y la necesidad de construir un nuevo paradigma sostenible social y ambientalmente, sin la multiculturalidad y la necesidad de generar confianza intercultural.

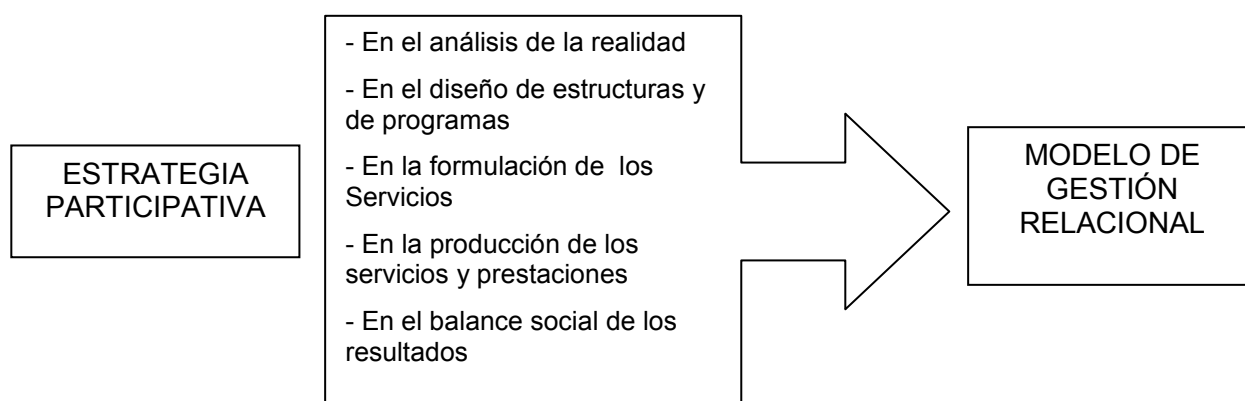
Hay que sellar las brechas y las barreras sociales, coser tejidos desgarrados, construir puentes y vasos comunicantes entre grupos, sectores, territorios, niveles de gobiernos... para ello se necesita de una *nueva cultura política*, de renovadas estructuras administrativas acordes con los nuevos requerimientos, incrementando la capacidad de liderazgo relacional; porque hoy más que nunca la fragmentación, la separación y la diferenciación de estructuras sociales y organizacionales precisan de una reflexión sobre las relaciones entre las partes que conforman los sistemas y las definen. También hay nuevas oportunidades sobre las que impulsarse. Los ciudadanos están mejor formados y crece el interés por la participación en las decisiones públicas y, aunque no encuentren canales y estructuras adecuadas, se producen innovaciones constantes y buenas prácticas democráticas que incorporan

a los ciudadanos a la gestión pública. Además, no cabe duda, que el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación puede favorecer la inclusión de la ciudadanía a la política.

El desafío de la administración relacional es la gestión de redes, con procedimientos radicalmente democráticos y con una perspectiva multinivel, motivando su inclusión, su apertura, su conexión, su articulación, la cooperación y la confianza. De este modo, la gestión democrática de redes se dirige a incrementar el *capital social*, entendiendo éste como “recursos y capacidades comunes relacionales” orientados a un desarrollo humano sostenible. Esta manera de entender la gestión de redes lleva aparejadas una serie de procesos y procedimientos que se pueden considerar como atributos del propio concepto de administración relacional:

1) La perspectiva relacional implica una estrategia de comunicación y participación interna a las estructuras administrativas y de una estrategia de comunicación y participación externa con el entorno, las redes y las estructuras societarias, en el sentido que establece la teoría comunicativa de Habermas. Las alianzas necesarias se definen en que todos los actores conjuntamente descubren sus necesidades, a la vez que reconocen las necesidades de los demás; todos los agentes cooperan en el establecimiento de los satisfactores; todos los actores comparten las soluciones; todos los agentes se implican en la acción; y todos los agentes intervienen en el balance social de los resultados. La confluencia entre los agentes / actores tomando parte de forma corresponsable en los procedimientos discurre por distintos momentos secuenciales de un proceso participativo que aplica los principios de transversalidad, transparencia y rendimieento de cuentas, construyendo, así, un tipo de gestión relacional:

Figura 2
Secuencias de la participación



Fuente: Elaboración propia

2) La perspectiva relacional precisa de procedimientos para incrementar la capacidad de los ciudadanos para poder desarrollar las habilidades políticas y los valores democráticos. La promoción de una sociedad civil democrática y el fortalecimiento de las organizaciones sociales, del sector público no-estatal, son irrenunciables para la aplicación de los principios de inclusión, empoderamiento y corresponsabilidad.

3) La gestión de redes, considerando también su promoción, precisa de la combinación entre los principios de subsidiariedad, descentralización y de participación, lo que debe abordarse diferenciando entre distintos aspectos que completan la idea de descentralización y que podemos identificar con tres “des”: la

desconcentración político-administrativa, la descentralización política y la desburocratización en lo sociopolítico. Representa tres ejes de horizontalidad: un eje económico-administrativo definido por la distribución de los recursos de la economía pública, un eje político definido por la transferencia de competencias, y un eje sociopolítico identificado con la distribución del poder, o si se prefiere, por el empoderamiento. Estos tres modos son interdependientes, se transpenetran entre sí y su distinción establece distintas perspectivas para significar aspectos ineludibles para la democratización de la sociedad, lo que no debe confundirse con lo que podríamos identificar como la “desestatización”, que entiende la descentralización como una desconcentración que se despliega en un eje vertical, de tal modo que las decisiones tienden a centralizarse, mientras la ejecución de las mismas viene a desconcentrarse por delegación y/o contratación, lo que es propio de la administración gerencial (Alguacil, 2006: 45-46).

Finalmente, los procedimientos de la administración relacional deben construirse sobre sus propios principios, y en su combinación aparecen nuevas dimensiones y nuevos roles de los agentes que se ponen de relieve en el contraste con los otros tipos de administración:

Figura 3
Modelos de administración según dimensiones
(Alguacil, 2006: 35)

DIMENSIONES SOBRE / DE	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL	MODELO RELACIONAL
LA POLÍTICA	- Estado centralizado - Prestación directa de servicios - Democracia representativa (de oferta)	- Estado desconcentrado - Privatización de servicios - Democracia de mercado (de demanda)	- Estado descentralizado - Comunitarización de servicios - Democracia participativa (reflexiva)
LA GESTIÓN	Directa	Diferida (externalización de servicios)	Compartida (co-gestión)
LA CALIDAD	Como prebenda	Como producto	Como proceso
LA PARTICIPACIÓN	Informar – Monólogo	Consultar – Parloteo	Cooperar - Diálogo
LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN	- Entrevistas individuales - Normas y reglamentos - Consejos consultivos	- Grupos de discusión - Encuestas de satisfacción - Consejos ciudadanos - Teledemocracia - Planes estratégicos	- Asamblea - I-A P - Presupuestos participativos - Talleres proyectivos - Planes integrales de desarrollo comunitario
LA CULTURA	La burocracia es un instrumento neutral	La empresa privada es el modelo a imitar	Multiculturalidad, interculturalidad. Nueva cultura de lo público

Fuente: Elaboración propia a partir de los esquemas de Brugué, Font, Gomà (2003) y Ramió, Mas, Santolaria (1999).

Figura 4
Los roles de los agentes según los modelos de administración
 (Alguacil, 2006: 36)

ROLES DE / EN	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL	MODELO RELACIONAL
POLÍTICOS	Representante	Representante - empresario	Emprendedor mediador de redes interactivas
TÉCNICOS	Tecnócrata autoritario	Gerente especialista	Mediador comunicador que implica a los diferentes agentes en los procesos
EMPLEADOS PÚBLICOS	Funcionarios	Trabajadores contratados	Trabajadores corresponsables
ASOCIACIONES	Reivindicación	Instrumentalización. Colaborador en prestaciones	Cooperación y mediación en términos de reciprocidad y corresponsabilidad
CIUDADANOS	-Votante pasivo (ideológico) -Contribuyente -Administrado	-Votante demandante de servicios de calidad -Cliente -Usuario (consumidor)	-Ciudadano activo -Ciudadano corresponsable (accionista) -Ciudadano participativo

Fuente: Elaboración propia a partir de los esquemas de Brugué, Font, Goma (2003) y Ramió, Mas, Santolaria (1999).

Un Estado relacional no es, por tanto, un Estado débil. Es un Estado junco, alargado y fuerte, a la misma vez que flexible. Fuerte por legitimado, flexible porque es capaz de reorientarse según la fuerza de los vientos.

Bibliografía

- ALGUACIL, J. (2006), "Los desafíos del nuevo poder local: ¿Hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad?", en ALGUACIL, J., *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Barcelona, pp. 9-47.
- BOMBIN, J.M. y VARONE, F. (2005), "Nueva gestión pública y participación ciudadana", *Políticas Sociales en Europa. Monográfico: La nueva gestión pública*, Núm. 17, pp. 105-115.
- BRUGUÉ, Q., FONT, J. y GOMÀ, R. (2003), "Participación y democracia. Asociaciones y poder local", en FUNES, M. y ADELL, R. (eds.), *Movimientos sociales: cambio social y participación*, UNED, Madrid, pp. 109-132
- DONATI, P. (2004), "Nuevas políticas sociales y el Estado social relacional", *REIS*, Núm. 184-185, pp. 9-48.
- KOOIMAN, J. (2005), "Gobernar en Gobernanza", en CERRILLO, A., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid, pp. 57-81.
- MAYNTZ, R. (2000), "Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance", *Instituciones y Desarrollo*, Núm. 7, pp. 35-51.



- MAYNTZ, R. (2005), "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en CERRILLO, A., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP, Madrid, pp. 83-98.
- MENDOZA, X. (1996), "Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas. Del estado del bienestar al estado relacional". *Papers de Formació*, 23, pp. 21-35.
- NATERA, A. (2006), "Gobernanza Local, Gestión de Redes y participación ciudadana", en ALGUACIL, J. (ed.), *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Barcelona, pp. 123-153.
- PRATS, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, INAP, Madrid.
- PRATS, J. (2006), *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, INAP/Editores Plural, Madrid.
- PRATS, J. (2007), "Aproximación al concepto de gobernanza", en DÍAZ MÉNDEZ, A. y CUÉLLAR, E. (coords.), *Administración Inteligente*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, pp. 119-166.
- PUIG, T. (2003), *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*, Paidós, Barcelona.
- RAMIÓ, C., MAS, J. y SANTOLARIA, J. (1999), "L'Impacte de les Noves Tecnologies de la Informació sobre les Models de Gestió Pública Emergents: La Gestió Orientada als Clients i la Gestió Orientada als Ciutadants", en SALVADOR, E. (ed.), *Catalunya Davant la Societat de la Informació: Nous Actors i Noves Polítiques*, Mediterrània, Barcelona, pp. 13-36.
- RAMIÓ, C. (2001), "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". *CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 21, pp. 2-17.
- RAMIÓ, C. (2005), "Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial", *Sistema: Revista de ciencias sociales*, Núm. 184-185, pp. 87-106.