





JOSEP PONT VIDAL

Profesor titular de Teoría de las organizaciones, Administración pública y Políticas públicas en el Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA) en la Universidade Federal do Pará (UFPA) Belém, Brasil. Entre sus últimas publicaciones, se encuentran: *Sistemas y ser humano. Pensamiento autorreferencial en la Amazonia* (2015); *Modelos innovadores de Administración y gestión pública: hacia la emergencia de nuevos paradigmas* (2016) y *Grandes proyectos hidráulicos e impactos en la Administración pública municipal* (2016). Asimismo, es coordinador del Grupo de Análisis de la Gestión Pública y Políticas Públicas en la Amazonia.

Josep Pont Vidal

La innovación en la gestión pública



COLECCIÓN INVESTIGACIÓN Y DEBATE

LA EDICIÓN DE ESTE LIBRO HA CONTADO CON EL APOYO DE LA CÁTEDRA
UNESCO DE SOSTENIBILIDAD



CATARATA

© JOSEP PONT VIDAL, 2017

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2017

FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 20 77
FAX. 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

ISBN: 978-84-9097-256-4
DEPÓSITO LEGAL: M-560-2017
IBIC: KNV/JPH

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE. QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS 7

POR QUÉ ESTE LIBRO 9

INTRODUCCIÓN 17

CAPÍTULO 1. EL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO Y EL NUEVO ROL DEL ESTADO DESDE UNA PERSPECTIVA SISTÉMICA 27

Introducción 27

Breve descripción de los términos sistémicos

que utilizamos: sistema y autorreferencia 28

Crisis de la totalidad del sistema social 31

¿Hacia un nuevo rol del Estado? 33

Cambios en el sistema político-administrativo:

el entorno (causas exógenas) 37

Operaciones internas (causas endógenas) 39

CAPÍTULO 2. INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO 44

Introducción 44

Diseñando hipótesis explicativas 45

Describiendo y delimitando ideas y conceptos 50

**CAPÍTULO 3. TEORÍAS E IDEAS CONDUCTORAS
DE LOS MODELOS INNOVADORES EN LA ADMINISTRACIÓN
Y GESTIÓN PÚBLICA 87**

Introducción 87

Metodología 92

Contextualizando el entorno y la Administración
y gestión pública 93

Modelos y paradigmas en la Administración pública 108

Modelos emergentes 136

Modelos no institucionales de gerencia 152

**CAPÍTULO 4. ACCIONES Y PRÁCTICAS INNOVADORAS
EN LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA 157**

Introducción 157

Consideraciones metodológicas 158

Nuevas prácticas de Administración y gestión pública 163

Iniciativas y alternativas en ciudades europeas 187

COMENTARIOS FINALES 193

Hacia una nueva comprensión de la Administración
y gestión pública 193

BIBLIOGRAFÍA 199

CATARATA

AGRADECIMIENTOS

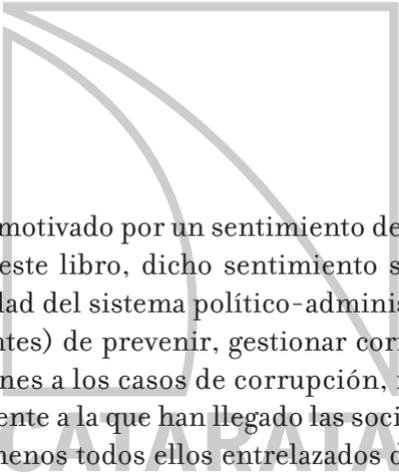
Aunque escribir es una tarea en solitario, este libro es producto de reflexiones llevadas a término conjuntamente con otras personas. Debo mencionar a Jaume Magre (UB) (director Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autòmics i Locals) y a Rafael Martínez (UB) por los debates sobre la reforma de la Administración y gestión pública, y por facilitar toda la documentación disponible; a Juan José Mauri y Jordi Capó, Lluís Medir y Xavier Torrents (UB) por sus valiosos comentarios. Agradecer a Juli Ponce (UB) y Agustí Cerrillo (UOC) por los debates e ideas de prevención y combate a la corrupción, a Pere Solà (UAB), C. A. C. de Mattos (UFPA, Belém), Duarte de Souza Filho (UFES, Vitoria), Aloisio Ruscheinski (Unisinos, Porto Alegre), Hartman Tyrell (Universität Bielefeld), Philipp Richer, y Tobias Krause y Sabine Kuhlmann (Universität Potsdam), por los largos debates sobre la realidad y las utopías posibles en la Administración pública, y a Joan Ramón Gómez Escofet (director técnico de las Bibliotecas UAB) por su disponibilidad en

todo momento. Al coordinador Cátedra Unesco de Sostenibilidad de la Universidad Politécnica de Cataluña, Jordi Morató, le debo las sugerencias sobre la gestión de ciudades sostenibles y resilientes.

No puedo dejar de nombrar a los colegas del Núcleo de Altos Estudios Amazônicos (NAEA) de la Universidade Federal do Pará (UFPA), por liberarme durante un tiempo de las obligaciones docentes, y a Carmen Pérez de la editorial Los Libros de la Catarata, por el excelente trabajo de revisión del original.



POR QUÉ ESTE LIBRO



Todo libro está motivado por un sentimiento de indignación o protesta. En este libro, dicho sentimiento se manifiesta por la incapacidad del sistema político-administrativo (y de sus representantes) de prevenir, gestionar correctamente y ofrecer soluciones a los casos de corrupción, mala gestión y gestión deficiente a la que han llegado las sociedades occidentales, fenómenos todos ellos entrelazados de forma sistémica y enraizados de forma estructural en las operaciones del sistema.

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito en octubre de 2016, ha expuesto y destacado el papel decisivo de los gobiernos locales y regionales en la construcción de la Nueva Agenda Urbana. Esta requerirá de nuevas reglas y regulaciones urbanas, dirigidas a la mejor planificación, el diseño urbano y las finanzas municipales¹.

1. Véase: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>

Aspectos como la garantía del acceso de los ciudadanos a la igualdad de oportunidades, los derechos de los refugiados, la resiliencia y la sostenibilidad requerirán de modelos innovadores y eficaces de administración y gestión urbana y territorial para dar respuestas a los retos y fenómenos actuales y futuros.

El objetivo principal de este libro es identificar y analizar los modelos de administración y gestión pública, en especial los surgidos post-2007 (año en que se evidencia la crisis) en España y en otros países europeos y latinoamericanos. Este análisis lo realizamos en torno a dos variables: por un lado, la identificación y el estudio de los conceptos teóricos subyacentes en los que se apoyan los modelos que se denominan innovadores en cuanto a las prácticas de administración y gestión pública; por otro lado, la observación de la forma en que estos se están aplicando en diferentes administraciones municipales y estatales.

Con ello no pretendemos la identificación de modelos mejores o de otros menos eficaces, puesto que ninguno de los modelos que exponemos excluye principios básicos como la ética, la buena gestión, la rendición de cuentas (*accountability*) o la participación. Lo que diferencia a estos modelos es el énfasis en el establecimiento de otro orden de prioridades frente a las diversas demandas, la forma en que son tomadas las decisiones (contingencia)², las metodologías que proponen para prevenir estos fenómenos y las prioridades en el modo de prevenirlos. No existe un único modelo, sino que en base a criterios político-ideológicos es posible diseñar y configurar escenarios

2. Para Niklas Luhmann, contingencia se refiere a los hechos que no son verdaderos ni falsos. Un hecho contingente es lo que podría no haber tenido lugar. En palabras de Luhmann, contingencia: "es aquello que no es necesario ni imposible, es decir, aquello que puede ser como es [...] que puede ser de otro modo", Niklas Luhmann (1998), *Sistemas Sociales*, p. 115.

diferentes y con ello nuevas posibilidades de aplicación práctica.

La idea de escribir este trabajo surge unos años atrás. Es el resultado de años de docencia en programas de postgrado, de observaciones empíricas y de análisis de los modelos emergentes, o considerados como nuevos en la Administración y gestión pública de diversos países europeos y Brasil. Se ha escrito en tres ciudades que forman parte de tres países y contextos culturales diferentes, y que reflejan a modo de microcosmos una situación macro: Barcelona, Bielefeld (Alemania) y Belém (Amazonia brasileña). Cada uno de estos países está inmerso en una compleja situación que abarca todos los sistemas de la sociedad. En los tres contextos culturales nos hemos centrado en el funcionamiento del sistema político-administrativo y, en concreto, la Administración pública. Aunque en un primer momento se puede pensar que se trata de contextos diferentes, y, por lo tanto, con manifestaciones propias de los problemas que les afectan, se observan similitudes en los procesos de transformación, renovación y reflexión de sus acciones y prácticas institucionales.

En España y en Cataluña la crisis económica ha impactado en los cimientos de todas las esferas de la sociedad. La respuesta ha sido la emergencia de movimientos sociopolíticos y nuevos actores (surgidos de las movilizaciones del 15M, de las *mareas* ciudadanas de protesta y de otros movimientos sociales ya existentes anteriormente), aunque sus orígenes se remontan a procesos de incubación gestados en las dos últimas décadas del pasado siglo. Estos fenómenos han puesto en evidencia las contradicciones del modelo hegemónico imperante.

Se trata de un modelo que ha estado vigente los últimos 35 años (iniciado durante la Transición política a finales de la década de los años setenta y principios de los ochenta) y

que ha mostrado su ineficacia frente a las demandas y cambios provenientes del entorno y de la ciudadanía. Son diversas las hipótesis que pueden explicar el escenario en España y en otros países europeos: el desdoblamiento del Estado por la política, y con ello, la “autoneutralización” del sistema político-administrativo, al no poder este seguir siendo regulado por el Estado (Niklas Luhmann³); la falta de porosidad o de receptividad (“cierre operativo”) frente a los cambios y demandas procedentes del entorno (como afirmaría Luhmann), la crisis del Estado benefactor y el “agotamiento de las energías utópicas” (ya diagnosticado por Habermas en 1985), o el “testimonio de la pobreza de la gobernanza política” (Helmut Willke) o por la “metamorfosis del estado” (Ulrich Beck). Aunque volveremos más adelante para tratar el tema, el *autodesbordamiento* del sistema político-administrativo se refiere a la incapacidad de los medios de que dispone este sistema para responder satisfactoriamente a las necesidades y exigencias. Está siendo cuestionado el sistema en su totalidad: el modelo territorial, organizativo y constitucional del Estado y su gobernanza. Se ponen de manifiesto de forma clara sus límites e ineficacia administrativa y cultural.

Bielefeld es la segunda ciudad en la que se ha escrito una parte de este trabajo. Es un municipio alemán de tamaño medio, industrial y de tradición obrera socialdemócrata. Aunque sede de dos multinacionales, la ciudad solo es conocida mundialmente por su universidad, en especial su facultad de Sociología y sus experiencias pedagógicas

3. Niklas Luhmann, sociólogo y filósofo alemán, ha desarrollado la teoría de sistemas autorreferenciales o autopoieticos. Frente a las limitaciones conceptuales de la lógica de *inputs* y *outputs* de los sistemas abiertos, propone los sistemas autopoieticos. Los elementos conceptuales de su teoría provienen de la sociocibernética, neurociencia y el constructivismo radical, así como la fenomenología social de Edmund Husserl. Debido a los límites y objetivos de este libro, tan solo podemos realizar algunas referencias. Véase: Juan-Luis Pintos, en M. Delgado y J. Gutiérrez (1994), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, pp. 563-580.

innovadoras⁴. Esta ciudad, al igual que otras muchas, representa las contradicciones y la complejidad de la sociedad alemana actual (una vez que aparentemente se han superado las diferencias de la unificación). La llegada de los emigrantes españoles, italianos, yugoslavos y turcos, iniciada en la década de los años sesenta, configuró el modelo multicultural y obrero de la ciudad. La actual década se inició con la llegada de refugiados y asilados procedentes de todas las partes del mundo, que ha superado todas las previsiones. Tan solo en el año 2015 llegaron a Alemania un millón de refugiados procedentes de Siria y del Norte de África. Las reacciones han sido diversas: desde la emergencia del populismo de derechas hasta la crisis de los grandes partidos socialdemócrata y demócrata cristiano, aunque las causas son múltiples. En ciudades de la antigua República Democrática Alemana como Leipzig y Dresde han tenido lugar movimientos y ataques xenófobos, como la movilización "contra la islamización de Occidente" de PEGIDA (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes, Patriotas Europeos contra la Islamización de Occidente)⁵. El país tampoco está libre de escándalos de corrupción y mala gestión, en los cuales el sistema político-administrativo es objeto de las críticas y responsable de la situación.

-
4. Cabe destacar que la universidad fue diseñada por los sociólogos Helmut Schelsky y Niklas Luhmann bajo los principios sistémicos tanto en la arquitectura como en la organización académica interdisciplinaria. Especial mención merece su facultad de Sociología, en la que se crearon la denominada escuela sistémica y escuela fenomenológica. En un plano pedagógico, merece atención la *Laborschule* (escuela profesional) creada por el pedagogo Hartmut von Hentig con las ideas pedagógicas surgidas del movimiento de estudiantes de 1968.
 5. Posiblemente, otros partidos populistas de extrema derecha tienen más posibilidades de acceder al Parlamento alemán con suficientes escaños, como es *Alternative für Deutschland* (AfD). En los comicios del año 2017, se prevé un fuerte aumento de esta fuerza política. Estos partidos se constituyen en torno a la Escuela de Dresde, en contraposición a la progresista Escuela de Frankfurt. La ideología de estos partidos gira en torno al "trabajo leal y patriótico".

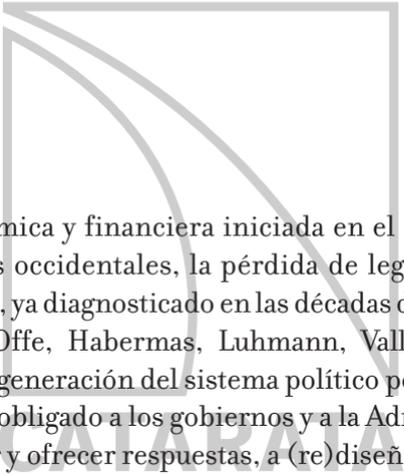
En Belém, centro político-administrativo y capital del estado de Pará (Amazonia oriental brasileña) terminamos este ensayo. Después de unos años de aparente y superficial bonanza económica debido al crecimiento especulativo en el sector inmobiliario y a la exportación masiva de *commodities*⁶, la crisis económica mundial ha tenido como efecto una disminución de las exportaciones y la drástica caída de los precios de las materias primas. Las exportaciones de minerales como principal fuente de ingresos del Estado se han reducido drásticamente. Los impactos han sido devastadores para la Amazonia y su economía: en la existente precariedad laboral y limitación de políticas públicas, el aumento del desempleo, los recortes en los servicios públicos y la finalización de programas públicos. Los efectos se agudizan entre los sectores y clases que en los últimos años lograron salir de la pobreza y formar parte de la nueva clase media (la denominada clase B), y en los sectores que todavía esperaban poder salir de su situación de subsistencia económica. A estos factores exógenos hay que añadir los endógenos, en los que el sistema político-administrativo ha mostrado de nuevo su ineficiencia e ineficacia al no haber sido capaz de frenar e impedir la corrupción estructural que afecta al país, la mala gestión (y gestión deficiente), el desvío de fondos públicos o el clientelismo endémico, entre otros. Las elecciones municipales (en octubre de 2016) no han significado ningún cambio cualitativo en las todavía insuficientes políticas públicas locales y en la deficiente gestión municipal. A esta situación se suman prácticas de nepotismo, gestión ineficiente y prácticas de corrupción en las ciudades de la región amazónica (Pont Vidal y Rosa Filho, 2011).

6. Con *commodities* nos referimos a minerales (bauxita, hierro, níquel, niobio, manganeso, cobre, oro, diamantes), productos agropecuarios (soya) y energía eléctrica, entre las principales.

Aunque el Gobierno de la expresidenta Dilma Rousseff no ha estado libre de casos de corrupción, el proceso de *impeachment* llevado a cabo se ha fundamentado en evidencias cuestionables y no demostradas, por lo que se ha tratado de un proceso claramente político. Este proceso ha sido impulsado por la base parlamentaria en la oposición, formada en su mayoría por representantes y partidos que están vinculados a procesos por denuncias por corrupción, desvío de divisas, sobornos millonarios y por poner obstáculos a la Comisión de Ética del Parlamento.

El origen de este libro son las reflexiones y muchos años de actividad docente e investigadora en el Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA) en la Universidad Federal do Pará en la ciudad de Belém y en otros centros de Brasil, América Latina, de España y Alemania y en los programas de posgrado de Administración y de gestión pública sobre las políticas públicas locales y la gestión municipal. También mi vinculación académica e investigadora con la Cátedra de Sostenibilidad de la Universidad Politécnica de Cataluña me ha permitido ampliar estas investigaciones al integrar interrogantes que vinculan la Administración pública con la gestión y la resiliencia, y el necesario vínculo operativo con el desarrollo humano sostenible y la interconexión sistémica entre las sociedades del Norte y del Sur.

INTRODUCCIÓN



La crisis económica y financiera iniciada en el año 2007 en todos los países occidentales, la pérdida de legitimidad del sistema político, ya diagnosticado en las décadas de los ochenta y noventa (Offe, Habermas, Luhmann, Vallespín) y las demandas de regeneración del sistema político por parte de la ciudadanía han obligado a los gobiernos y a la Administración pública a buscar y ofrecer respuestas, a (re)diseñar los modelos hasta ahora hegemónicos y proponer lógicas innovadoras de conducción o gobernanza de lo público.

En este contexto de cambios rápidos, de incertidumbre en el sistema político-administrativo y de aparición de modelos y prácticas innovadoras, es necesario formular una serie de cuestiones en las que aparece la necesidad de análisis. ¿Qué es lo realmente innovador en estos modelos?, ¿las innovaciones son producidas por operaciones internas (endógenas) o, por el contrario, impulsadas por los cambios del entorno (exógenas)?, ¿cómo se aplican y manifiestan en la práctica los nuevos modelos de Administración pública?,

¿qué conceptos o teorías subyacen? Es evidente que estas preguntas requieren de análisis y observaciones empíricas concretas. Nos limitaremos tan solo a una exposición descriptiva y conceptual introductoria. Las respuestas requieren también del análisis sociológico de los problemas sociales derivados debido a la complejidad y el riesgo que caracterizan a las sociedades actuales.

Los posibles modelos corresponden, de una u otra forma, a prácticas emergentes o innovadoras y de diferentes e imaginativas respuestas a los problemas planteados en la actualidad. En los países occidentales, la aparición de movimientos políticos y sociopolíticos de diferente signo se han constituido como nuevos actores. El nuevo escenario exige también un análisis cuidadoso de los objetivos, programas y referencias históricas de cada uno de estos actores en los respectivos países, al emerger movimientos sociopolíticos y partidos antagónicos con identidad y objetivos muy diversos: populistas, progresistas, revolucionarios y contraculturales (entendidos en el binomio todavía vigente de izquierda y derecha política). También han aparecido actores nacional-socialistas y neonazistas (nacionalistas y xenófobos) y populismos de derechas. Un elemento común destaca en todos ellos: las críticas que dirigen al sistema social en su totalidad y a los sistemas principales que lo componen: económico, político-administrativo y judicial. Para los fines de este libro no entraremos a analizar estos movimientos. La orientación de estos nuevos actores es posible analizarla en diversas perspectivas: "orientación al poder" versus "orientación cultural" (Raschke), características definitorias (Offe), la tipología de la protesta (Löwentahl) o a partir de la "colonización de los mundos de vida" (Habermas). Entre los actores que propugnan una emancipación democrática, además de la introducción de la transparencia, la rendición de cuentas o *accountability*, la ética, la revalorización de lo público y la

innovación, los idearios proponen la sustitución de la democracia representativa por los preceptos e ideas vinculadas con la democracia participativa y la democracia radical, gestión (o autogestión) directa de los servicios, decrecimiento y desarrollo humano sostenible.

Si estos conceptos son ampliamente utilizados por las diversas corrientes de la Administración pública y por diversos actores políticos, también se prestan a diferentes semánticas, dada su ambigüedad en las posibilidades y estrategias y que adquiere la aplicación de los modelos considerados como innovadores. En este umbral de ambigüedad semántica y de aplicación de modelos y a manera de orientación previa, consideramos oportuno realizar tres precisiones.

Primera. Como modelos emergentes e innovadores de administración y gestión pública nos referimos básicamente a los que se han aplicado tras el 2007. Es evidente que los modelos y prácticas que pueden ser considerados como emergentes ya estaban siendo aplicados antes o durante esta fecha simbólica. Como innovadores nos referimos a los modelos que, por sus planteamientos, proponen acciones y metodologías no puestas en práctica anteriormente.

Sin embargo, debemos indicar algunas observaciones. Como en todo proceso de cambio de modelos y de paradigmas, no es posible establecer líneas divisorias claras entre un antes y un después, pues aparecen conceptos e ideas que sobrepasan lo que podemos considerar como un modelo de continuidad o uno innovador. Por otro lado, como modelo innovador puede también ser considerado un modelo ya anteriormente aplicado, siempre y cuando los nuevos actores sociales, líderes, políticos y directivos públicos lleven sus visiones a un “nuevo estado de la realidad” y como consecuencia se cree una nueva forma de gestión de lo público vinculada con nuevas perspectivas y propuestas de reglamentación jurídica y de priorización y distribución de los

recursos disponibles. Esto no es secundario, puesto que las estructuras legales o presupuestarias son múltiples y, por lo tanto, dificultan o facilitan su puesta en práctica. Por último, quiero indicar que no todo modelo que se presenta como innovador o emergente significa que sea automáticamente mejor que otro anterior o que sea más efectivo y eficiente.

En resumen, es posible sintetizar tres características o rasgos que pueden caracterizar estos modelos como innovadores: los actores (los innovadores), el proceso (la innovación) y los resultados (las innovaciones). El nexo principal que distingue una innovación de un simple cambio incremental puede resumirse como el impacto que produce el proceso de cambio en la discontinuidad con el paradigma predominante anterior existente en la organización, producto o servicio.

Segunda. Empoderar a los ciudadanos significa devolverles la capacidad de asumir la responsabilidad en las decisiones públicas. Esta propuesta es una respuesta al desempoderamiento sistemático puesto en práctica por los grandes partidos en el poder (socialdemócratas, democristianos o laboristas) durante las últimas décadas en las democracias occidentales. Expertos y políticos han asumido prácticamente todas las decisiones, relegando a los ciudadanos a meros electores, definidos como “ciudadanos siervos” (Capella, 1993). Los modelos innovadores que aquí describimos asumen los principios de la *cogestión*, *codiseño* o *coproducción* de los servicios y políticas como parte de su idea y como una forma innovadora de estar condicionadas a la participación. El objetivo es otorgar poder a la ciudadanía y a los usuarios de las políticas para superar el modelo de ser tratados como receptores (finales y pasivos) de los beneficios que otorga el Gobierno.

Las prácticas de las organizaciones tienen el objetivo de mejorar el producto o servicio que prestan, caracterizado

básicamente por las ideas de cambio e impacto. Hacemos referencia a la introducción de una dimensión social al añadir que la innovación en el sector público y las nuevas ideas que se discuten y proponen deberían ser capaces de mejorar la operatividad y transparencia de las instituciones públicas y, con ello, elevar la calidad de vida de los ciudadanos. Para cumplir estos objetivos es necesario analizar en detalle y revisar cómo se gestionan los diferentes modelos de participación. De este modo, la idea de participación adquiere un nuevo significado indisociable de esclarecer cuestiones tales como la de qué se entiende por participación y el tipo de participación al que nos estamos refiriendo.

Todo ello nos lleva a analizar el problema central de los modelos emergentes e innovadores: la relación o grado de autonomía interna del sistema político-administrativo respecto a los sistemas económico y jurídico. El consenso social-demócrata hegemónico sobre el que se han construido los Estados de bienestar de la postguerra en Europa está agotado y sus primeras manifestaciones aparecieron en el último cuarto de siglo. La crisis del sistema económico y financiero hegemónico iniciada en el año 2007 fue vista como un inicio de posibilidades y de expectativas renovadas sobre la posibilidad de transformaciones en las configuraciones intersistémicas hegemónicas. Sin embargo, la respuesta y reestructuración económica y financiera bajo los mismos parámetros ha hecho que se desvanezcan, como reconoció Joseph Stiglitz.

En un plano simbólico, las posibilidades de reestructuración están condicionadas por los nuevos actores y por los partidos en el poder. No podemos olvidar que un mismo modelo administrativo y de gestión pública considerado como innovador puede ser aplicado por actores diferentes y opciones ideológicas diferentes o incluso antagónicas. Las prácticas y los resultados de las acciones y su impacto en la sociedad civil pueden variar enormemente según corresponda

al actor que impulsa la gobernanza del modelo. Se ha de analizar la forma en que se relacionan los respectivos sistemas, cómo realizan sus operaciones internas, su grado de autonomía respecto a los otros sistemas y su autorreproducción. En términos metodológicos, la medición se analiza en la observación del tipo de comunicaciones o interrelaciones existentes entre ellos, su sentido, y operando con las categorías comunicativas “dar a conocer el mensaje”, “comprensión” y “recepción”.

Tercera. Las consideraciones y preguntas formuladas nos sitúan en la perspectiva sistémico-constructivista en la que se orienta este trabajo. Esta perspectiva es el resultado principalmente de dos conceptos teóricos diferentes: la teoría de sistemas autorreferenciales (autopoiéticos) de Niklas Luhmann⁷ y la forma de entender la realidad y la observación a partir de un sistema de significaciones de realidades múltiples creadas por los sujetos y los actores. Aunque no nos extenderemos en el tema, las raíces epistemológicas provienen del funcionalismo-estructural (Parsons), la teoría de sistemas (Bertalanffy, Wiener, Kratz y Kahn) y la fenomenología de Edmund Husserl⁸. Entretanto, Luhmann, cuya obra en gran parte continúa sin ser estudiada en detalle, sigue siendo un complejo pensador tanto para la derecha como para la izquierda, como el filósofo Peter Sloterdijk ha declarado: “Luhmann superó a la izquierda por la izquierda”⁹.

7. Para quien no está familiarizado con la teoría de sistemas autorreferenciales, recomendamos la bibliografía secundaria: José Almaraz (1997), pp. 63-77; José García Blanco (1997), pp. 78-91; Fernando Vallespín (1993), pp. 9-28; Ignacio Izuzquiza (1990), o el monográfico *Anthropos*, n.º 183/174.

8. Luhmann es un sociólogo y filósofo todavía poco conocido y analizado sistemáticamente en nuestro ámbito de la teoría social y política. La causas son varias: su elevada abstracción en la descripción de la sociedad, lo que hace difícil su aplicación en observaciones empíricas, la fundamentación conceptual e interdisciplinar de su teoría. El origen de tal argumentación proviene de la disputa entre Habermas y Luhmann en 1968 en la que Habermas pasó a ser reconocido como el pensador crítico, mientras que Luhmann quedó definido superficialmente como el defensor del *statu quo* de la sociedad.

9. Peter Sloterdijk (2003) *Crítica de la razón cínica*, Madrid.

Para la teoría autorreferencial (autopoiética), los seres humanos dejan de ser el centro del debate de lo social para convertirse tan solo en un elemento del contexto. A pesar de que inicialmente podamos sorprendernos y escandalizarnos de esta tesis, si realizamos un recorrido más profundo en la epistemología y las teorías sociológicas veremos que otras corrientes y teorías tienen semejanzas subyacentes en sus conceptos teóricos. Tal es el caso de Bourdieu y su propuesta de *campos* (entre la acción y las instancias), Habermas y la *acción comunicativa* (sistemas entre la individuación —“mundo de vida”— y la diferenciación), Foucault (entre la acción individualista y las instancias de diferenciación), Marx (entre super e infraestructura).

Estas premisas sistémicas no significan una apología o defensa acrítica de la teoría luhmanniana, sino al contrario, son un intento de analizar sus límites y de aplicar a las observaciones sus posibilidades conceptuales. Un claro ejemplo de nuestro pensamiento aparece en la desontologización de la sociedad luhmanniana. Aceptar una realidad con los seres humanos colocados en la periferia puede comportar sus peligros. El filósofo Edmund Husserl afirmó en 1936¹⁰ que “un mundo sin sujetos es un mundo frío”. Nuestra postura es que un sistema social (y su idea) no puede existir sin un sujeto previo (observador y actor) que ha diferenciado previamente los límites. La operación es creada por el pensamiento, y por lo tanto *a priori*, en la interacción comunicativa (Pont Vidal, 2015; 2014).

Las consideraciones y objetivos expuestos nos dirigen a la hipótesis central de este libro, según la cual los modelos emergentes e innovadores de administración y gestión pública no corresponden en su mayoría a iniciativas internas (endógenas) de transparencia o de mejora de la rendición de

10. Al tratar de la crisis de las ciencias europeas en una conferencia en Viena.

cuentas, sino que las causas hay que buscarlas en los cambios exógenos producidos e iniciados por el entorno.

La emergencia de movimientos políticos y sociopolíticos y de nuevos actores ha tenido un papel determinante en el impulso de la aplicación de prácticas innovadoras. El entorno compuesto por las reivindicaciones de la ciudadanía para una mayor transparencia y efectividad de la Administración pública ha incidido directamente en la relación con el sistema político-administrativo. En un plano interno (endógeno), las propuestas de innovación de la Administración pública corresponden habitualmente a iniciativas aisladas (reformas administrativas), impulsadas por decretos procedentes del poder político (desburocratización de la Administración) y propuestas de racionalización, reducción y modernización procedentes de consultorías y ámbitos académicos. El entorno (contexto) es esencial para la explicación de la emergencia de nuevos modelos y prácticas de gestión. Sin embargo, en la perspectiva de este libro estos intentos serán solo superficiales, puesto que —como veremos— la reestructuración solo será posible mediante procesos internos (autorreferenciales) o de autodescripción surgidos desde las operaciones del sistema político administrativo.

La variable que utilizamos para comprobar la hipótesis es la identificación de los modelos de administración y de gestión pública mediante el análisis de los conceptos y teorías subyacentes que la fundamentan. Ello nos permitirá una observación más precisa de la formación y operación de las respectivas estructuras internas en cada modelo. En el plano de referencias empíricas, contrastamos la hipótesis con la variable de la participación. En el plano metodológico, hemos recurrido a un análisis de las publicaciones recientes más significativas en esta área de conocimiento y a una identificación a través de los portales web de diferentes publicaciones e

informes teóricos y conceptuales publicados en su mayoría después de 2007.

En base a la hipótesis, los interrogantes y objetivos planteados los hemos organizado en torno a cuatro capítulos.

La crisis financiera y económica que el mundo está viviendo puede ser explicada a partir de la reestructuración del capital a nivel mundial. Tiene como objetivo desmontar las conquistas de las clases menos favorecidas y de los trabajadores durante el último medio siglo y la búsqueda de nuevas formas de acumulación del capital y de dominación. Sin embargo, la explicación económica ya anticipada desde hace algunas décadas explica tan solo una parte histórica del fenómeno de la crisis. Se trata de una crisis más profunda, que sufren las sociedades occidentales, en la que interviene un cuestionamiento de los paradigmas hegemónicos que han dominado las sociedades y que afecta a todos los sistemas (político-administrativo, económico y jurídico). Los impactos de esta crisis se manifiestan en procesos de desintegración, en la sociedad y en las relaciones entre los seres humanos y el medio ambiente, y cuyas raíces hay que buscarlas en otras dimensiones: ecológica, institucional y también de la acción humana y su consciencia, así como de responsabilidad individual y colectiva. En el capítulo 1, damos una breve descripción de las causas exógenas (el entorno) y endógenas que influyen directamente en los procesos de innovación y cambio en la Administración y gestión pública.

En el capítulo 2 abordamos la innovación en la Administración pública en los planos conceptual y operacional. Iniciamos con la descripción sucinta de las aproximaciones conceptuales y teóricas relacionadas con la innovación en el sector público, destacando los mecanismos que favorecen la innovación y el proceso. Entre las variables describimos la innovación en las formas de participación y en la coproducción y cogestión de las políticas públicas.

En el capítulo 3 identificamos y analizamos los conceptos centrales que rigen el debate teórico-conceptual de la Administración pública y la innovación pública a nivel local, dando énfasis a las prácticas administrativas después de 2007. Es evidente que prácticamente todos los modelos aplicados hoy por hoy ya estaban concebidos e implementados antes del inicio de la crisis. El objetivo que nos proponemos es iniciar un doble debate. Por un lado, descubrir las teorías, conceptos e ideas centrales que subyacen a los mismos. Por otro, ilustrar con ejemplos prácticos estos modelos emergentes en la Administración y gestión local.

A partir de las dimensiones analíticas, hemos seleccionado experiencias de administración y gestión pública aplicadas en los niveles estatal y municipal. Analizamos cómo se manifiestan en España, Cataluña y País Vasco. Seguidamente, exponemos sus estructuras internas y los canales de participación existentes con las ideas de participación y autoorganización (capítulo 4).

A large, light gray watermark logo is centered on the page. It consists of a stylized, abstract shape resembling a waterfall or a drop, enclosed within a square frame. Below the graphic, the word "CATARATA" is written in a bold, sans-serif, uppercase font.