

# Gestión relacional y gobernanza: Mecanismos de resolución de conflictos en las políticas de la Generalitat

**Carol Blesa** (Institut de Govern i Polítiques Pùbliques - UAB)  
**Joaquim Brugué** (Institut de Govern i Polítiques Pùbliques - UAB)  
**Mariona Rosell** (Institut de Dret i Tecnologia - UAB)

## Resumen

Este no es, en el sentido estricto de la palabra, un estudio sobre mediación, dado que –por expresarlo de manera simplificada– no se ocupa de cómo dar salida al conflicto entre dos partes sin necesidad de llegar a las instancias judiciales. En este documento, en cambio, nos interesamos por los conflictos colectivos que envuelven el diseño y la implementación de las políticas públicas. Y nos interesa, sobre todo, analizar cómo en un entorno de creciente complejidad, estos conflictos se convierten en lo que la literatura ha denominado *wicked problems* (problemas malditos), es decir, situaciones donde el conflicto no encuentra la salida, especialmente cuando la administración pública actúa desde la clásica lógica de la jerarquía y la especialización. En este sentido, usamos los conceptos *administración relacional* y *gobernanza* para referirnos a una nueva forma de abordar los conflictos acerca de las políticas públicas. Una manera de hacer políticas públicas que substituye la jerarquía y la especialización por el diálogo y la interacción; encontrando, así, un punto de contacto con la perspectiva de la mediación.

Ilustramos este planteamiento con el análisis de tres casos, que nos sirven para ejemplificar cómo puede abordarse la resolución de los conflictos desde el diálogo y la interacción. Los tres casos –la política de centros/equipamientos penitenciarios, la política del agua y la política de construcción de la línea de muy alta tensión (la MAT)–, a su vez, nos sirven para proponer un protocolo sobre cómo abordar políticas complejas en sociedades complejas. Asimismo, antes de abordar los tres casos y de extraer algunas conclusiones, presentamos un breve análisis del tipo de quejas y demandas que llegan a los Síndics

de Cataluña. Pretendemos de este modo, vincular los conflictos en torno a las políticas públicas con la creciente insatisfacción de una parte de la ciudadanía respecto a las acciones de sus gobiernos y sus administraciones

## Palabras clave

Administración relacional, políticas públicas, gobernanza, *soft law*.

## Índice

- 1 Introducción
  - 1.1 La definición de un problema atípico: el fenómeno del “catalán mosqueado”
  - 1.2 Referencias a otros estudios y estado de la cuestión: el concepto de administración relacional
- 2 El análisis cuantitativo: los Síndics en Cataluña
  - 2.1 El Síndic de Greuges de Cataluña
  - 2.2 Los Síndics Locales
- 3 Análisis de casos: el conflicto en torno a las políticas públicas
  - 3.1 Política del agua: los planes de gestión de las cuencas en Cataluña
- 3.2 Política de centros/equipamientos penitenciarios
- 3.3 El mediador y el conflicto de la línea de muy alta tensión
- 4 Prospectiva: construyendo políticas desde el diálogo
  - 4.1 Un protocolo para una administración relacional
  - 4.2 Del protocolo a las dinámicas deliberativas
  - 4.3 Los profesionales del enfoque relacional
  - 4.4 El modelo deliberativo como modelo socialmente exigible
- 5 Recomendaciones
- 6 Bibliografía
- Notas



# 1 Introducción

## 1.1 La definición del problema inicial

En nuestro país han proliferado, desde hace algunos años, referencias a la desafección política o a la insatisfacción de los ciudadanos frente a lo que les ofrece la administración pública. Estas referencias servirían para condensar una amplia y extendida sensación de malestar. Un malestar generalizado y difuso. Por lo que parece, todos estamos descontentos y lo estamos por muchas razones. De hecho, no lo estamos por algo muy concreto, sino más bien por una acumulación de factores, de agravios, de dificultades, de impotencias y de frustraciones. Estamos muy molestos porque el nuevo Estatuto ha sido recortado; porque no queríamos el túnel de Bracons (Gerona) y porque éste habría de ser más ancho; porque queremos a todos los delincuentes encerrados y, además, porque no queremos que nos construyan la prisión cerca de casa; porque nos falta agua y porque no frenamos el cambio climático; porque hay demasiados accidentes en la carretera, pero también por el exceso de controles viarios; porque queremos más médicos, más profesores, más policías, más bomberos y, paradójicamente, porque tenemos demasiados empleados públicos.

La desafección, la indignación o el malestar ciudadano son la expresión periodística de una doble constatación: la proliferación de conflictos y las dificultades para hacerles frente. En cuanto a la primera constatación, no es tanto que tengamos más conflictos que antes, como que ahora nos preocupan más cosas. No centraremos ahora en detallar cómo hemos llegado a esta situación, pero parece evidente que vivimos en una sociedad más sofisticada y compleja<sup>1</sup>. La nuestra es una sociedad que acumula y crea demandas y expectativas muy diversas, donde no sólo exigimos unos derechos genéricos sino también servicios a la carta, donde la creciente diver-

sidad obliga a focalizar con finura las intervenciones públicas. La nuestra es una sociedad en la que pedimos simultáneamente más energía y clamamos contra la MAT, donde reprobamos el sistema educativo a la vez que le delegamos muchas de las obligaciones que tenemos como padres, donde exigimos una máxima conectividad pero nos manifestamos contra las nuevas infraestructuras. La nuestra es una sociedad donde la proliferación de conflictos es, de hecho, la expresión de nuestro propio desarrollo. El mismo éxito ha sido el causante de este auténtico alud de conflictos (los llamados *wicked problems*<sup>2</sup>).

En cuanto a la segunda constatación, no sólo tenemos cada vez más conflictos sino también más dificultades para abordarlos, decir que los responsables públicos —tanto políticos como administrativos— reparten promesas de resolución, pero en realidad no hacen más que poner de relieve su impotencia. Los mecanismos tradicionales para resolver los conflictos se encuentran desbordados porque han de dar respuesta a demandas contradictorias, porque les toca enfrentarse a problemas de escala superior a sus ámbitos de actuación y porque los ritmos de las demandas son frenéticos, mientras que las soluciones requieren tiempo y paciencia<sup>3</sup>.

Este es, en definitiva, el panorama: los conflictos proliferan, mientras se debilitan las capacidades de resolución. Las políticas públicas deberían dedicarse, precisamente, a resolver problemas, pero estos persisten. Las políticas hídricas no nos satisfacen, las políticas de seguridad nos desagradan, las políticas de desarrollo económico fracasan y las políticas educativas no alcanzan los objetivos esperados. Las políticas públicas, en definitiva, no parecen suficientes para resolver nuestros conflictos. Además, tampoco sabemos muy bien donde encontrar alternativas y, cuando aparecen salvadores que nos prometen arreglarlo todo, el perfume de un fascismo de baja intensidad nos hace encoger la nariz.

En las próximas páginas no podremos resolver el desconcierto ni calmar a las personas descontentas, pero intentaremos apuntar algunas ideas en esa dirección. Para hacerlo, en primer lugar, observaremos datos recogidos en las memorias de los Síndics de Cataluña para intentar dotar de cifras el concepto –difuso y periodístico– de “descontento y desafección ciudadana”. También veremos como se traman las quejas y las insatisfacciones de los ciudadanos hacia la administración pública, valorando el tipo de intermediación que efectúa la institución del Síndic.

En segundo lugar, usaremos la noción *administración relacional* para referirnos a cómo las nuevas complejidades de la realidad reclaman respuestas que también incorporen esta complejidad. La administración y las políticas públicas que ésta impulsa han sido tradicionalmente sometidas a un proceso de simplificación, pero ahora habría que dotarlas de complejidad. Ilustraremos esta idea con tres casos concretos: la política del agua, la política de equipamientos penitenciarios y el conflicto en torno a la línea de muy alta tensión. Estas políticas expresan tanto la complejidad de la realidad que queremos abordar como la dificultad de encontrar respuestas convincentes.

Finalmente, a partir de los tres casos, propondremos un protocolo para la resolución de conflictos complejos desde políticas públicas que asuman esta complejidad. También, reflexionaremos sobre cómo este protocolo puede traducirse en una línea de actuación que, sin recurrir al ejercicio estricto de la autoridad, permita ciertos niveles de compromiso por parte de la administración pública a la hora de abordar los conflictos desde el diálogo y la intermediación.

## 1.2 Referencias a otros estudios y estado de la cuestión: el concepto de administración relacional

A la Administración le pedimos que nos resuelva los problemas, y ésta, para hacerlo, diseña y ejecuta políticas públicas muy diversas. En su formato tradicional, la estrategia usada ha sido la “racionalización”; es decir, que para resolver los problemas era necesario dividirlos, segmentarlos, descomponerlos en partes gestionables y, finalmente, asignarlos a los profesionales expertos en cada una de ellas. Se trata de un proceso de simplificación que permite hacer manejables y remediables los problemas.

De hecho, desde el análisis de políticas públicas se quiere explicar cómo, paradójicamente, las soluciones llegan

antes que los problemas, cómo las soluciones buscan problemas en lugar de, como parecería más coherente, que los problemas busquen las soluciones. Puede parecer poco lógico, pero es una simplificación muy útil. No señalamos problemas que, por su complejidad o dimensión, sean irresolubles. Simplificamos los problemas y, de este modo, los convertimos en solucionables. Esta ha sido la estrategia de la administración pública. Una estrategia que le ha dado buenos resultados –al menos mientras el grado de simplicidad y/o complejidad lo ha permitido– y que ha propiciado la construcción de una administración segmentada, profesional, tecnocrática y eficiente.

Esta administración racional, sin embargo, se encuentra con dificultades a partir del momento en que ya no es capaz de simplificar los problemas, cuando no puede contener la complejidad de la sociedad a la que dirige sus intervenciones. Esta complejidad “irresistible” hace que las soluciones expertas no sean suficientes, pues se manifiestan como respuestas simples y unidimensionales a problemas que ahora se nos han hecho más complejos y multidimensionales. Si sólo queremos disponer de energía suficiente para abastecer nuestras necesidades, no habrá suficiente con la perspectiva de los expertos en producción y transmisión energética. Si además nos preocupa el impacto ambiental, entonces tendremos que incorporar las lógicas ambientales. Y si, además, introducimos el debate sobre el equilibrio o los eventuales agravios entre comarcas, no nos quedará más remedio que incorporar una mirada territorial. Aquello que era simple se ha complicado y, en consecuencia, las respuestas simplificadoras fracasan.

La literatura se ha preocupado de esta cuestión desde diferentes perspectivas. Para unos, la imposibilidad de gobernar nos ha llevado a hablar de gobernanza. Para otros, las jerarquías han dejado paso a las redes. Y aún, desde ópticas generalistas, se nos sugiere que la racionalidad deliberativa está substituyendo la racionalidad tecnocrática<sup>5</sup>. Asimismo, desde la perspectiva jurídica se habla de una producción normativa no formalizada que surge en todos los niveles de manera no jerárquica producto del ajuste entre las partes implicadas<sup>6</sup>. Encontramos el denominador común de todas estas aproximaciones en la necesidad de aceptar que los problemas actualmente son más sofisticados y de responder desde las interacciones, las relaciones, los matices, los puntos de encuentro, los grises que aparecen cuando observamos un asunto desde diferentes perspectivas.

La resolución de los conflictos, en la actualidad, nos exige no sólo actuaciones eficientes sino, sobre todo, de-

cisiones inteligentes. Para hacer frente a la proliferación de conflictos a la que anteriormente nos referímos no hay suficiente con respuestas profesionales y técnicamente impecables. Una administración eficientista es insuficiente. Necesitamos políticas públicas inteligentes y que, a su vez, sean fruto de un continuo aprendizaje en un contexto cambiante. Mientras que la eficiencia se encuentra en los despachos, la inteligencia emerge de las relaciones, de los diálogos, de los intercambios. Esta es la idea subyacente de lo que hemos denominado *una administración relacional*<sup>17</sup>.

Las políticas complejas –como las del agua, los equipamientos penitenciarios o la energía– pueden ejecutar sus “partes” con una gran eficiencia pero, simultáneamente, ser poco inteligentes. Por poner un ejemplo: podemos diseñar y ejecutar con gran eficiencia técnica un plan energético, un plan de regadíos y un plan de caudales mínimos de mantenimiento por las cuencas de nuestros ríos, y que la suma de los tres programas genere contradicciones e incoherencias. Es decir, podemos desplegar con gran eficiencia tres actuaciones y que, al sumarlas, generen una política hídrica poco inteligente.

El diálogo es, en definitiva, el eje principal para la resolución de los conflictos en un mundo de creciente complejidad. Frente al más tradicional ejercicio de la autoridad, el diálogo nos conduce hacia nuevos sistemas de regulación para nuestra convivencia. En este nuevo escenario, la administración pública ya no es sólo la dispensadora de la autoridad, sino que ha de desplegar nuevas habilidades de intermediación. La administración aborda los conflictos no sólo desde la distancia de la autoridad, sino desde la articulación del diálogo entre las partes.

Unas funciones y unos roles renovados deben acompañar esta transformación. La administración relacional ha de aprender a desplegar la función de conducir los procesos de diálogo, marcando las pautas, garantizando la claridad del proceso e impulsando su desarrollo. Y acompañando estas funciones, la administración relacional ha de jugar un rol fundamental a la hora de generar que el diálogo siga determinadas pautas de comportamiento, de asegurar que el diálogo se despliegue desde el respeto a las posiciones de los demás.

Por consiguiente, el tema central para pasar de la retórica de la administración relacional (o deliberativa) a su práctica recae en saber cómo generar políticas inteligentes, cómo relacionar actuaciones diversas y cómo, en definitiva, ordenar la complejidad que nos toca gestionar. No hay respuestas unívocas a estos interrogantes, aunque en las páginas siguientes intentaremos

contribuir a aclararlas. De entrada, para evitar la simple especulación y dotarnos de un punto de partida empírico, usaremos –aunque sea de manera necesariamente superficial– tres políticas concretas. Más adelante, en el último apartado de este documento, intentaremos extraer algunas conclusiones y convertirlas en un protocolo tentativo, una guía sobre cómo diseñar políticas inteligentes para un mundo complejo. Antes, sin embargo, buscaremos algunos indicadores para valorar –en términos individuales y no colectivos, como en el caso de las políticas anteriormente referidas– el tipo de conflictos que los ciudadanos hacen llegar a los Síndics de Cataluña.

## 2 El análisis cuantitativo: el caso del Síndic de Greuges

En este apartado hemos querido analizar el trabajo que llevan a cabo los síndics (locales y de Cataluña) como mecanismo que puede utilizar la ciudadanía para hacer llegar sus quejas sobre las incorrectas actuaciones de la administración.

### 2.1 El Síndic de Greuges de Cataluña

[Institución de la Generalitat de Cataluña (Defensor del pueblo en Cataluña). Su misión es la protección y defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos (art. 78 y 79 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). El síndic actual, desde julio del 2004 es Rafael Ribó.

Ley 36/1985, de 6 de noviembre, regula las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas (BOE, nº 271, 12 de noviembre de 1985). (N.de la T.)]

A continuación presentamos, sintéticamente, algunos datos sobre el tipo de problemas que llegan a la institución y la tipología de materias que ha sido utilizada para agrupar los diversos asuntos.

Como primer paso, se ha querido hacer una revisión del número de quejas recibidas, así como su evolución en los últimos cinco años. Para llevar a cabo esta primera visión nos hemos basado en los informes anuales que el Síndic presenta al Parlamento a finales de año. Son datos que abarcan del 2004 hasta al 2007.

Para empezar, conviene precisar que se establece una clasificación entre la diversidad de solicitudes que se reciben, tal y como estipula la propia oficina del Síndic. Son:

- Quejas: acciones por parte de la ciudadanía sobre el descontento por las actividades o la falta de ellas realizadas por la administración pública.
- Actuaciones: acciones que son iniciativa del Síndic para la defensa de los derechos de las personas.
- Consultas y/o orientaciones: acciones relativas a solicitudes de información sobre algún tema por parte de la ciudadanía. Asimismo, si –posteriormente a ser atendida la consulta o la orientación– el ciudadano quiere presentar una queja, el personal de la oficina del Síndic le orienta sobre cómo hacerlo y las vías de procedimiento.

A partir de esta clasificación inicial, podemos observar como el Síndic de Greuges, además de realizar tareas de defensa de los derechos de la ciudadanía, realiza también una importante misión como intermediario entre las quejas de las personas y las actuaciones de la administración. Es especialmente relevante su papel relacionado con la atención de consultas y orientaciones, ya que podemos deducir que con frecuencia parte de la queja puede ser la falta de información. En este sentido, responder a estas consultas puede disminuir el estado de insatisfacción. A continuación presentamos el número de solicitudes recibidas diferenciadas según dichas categorías:

**Tabla 1. Número y tipo de actuaciones**

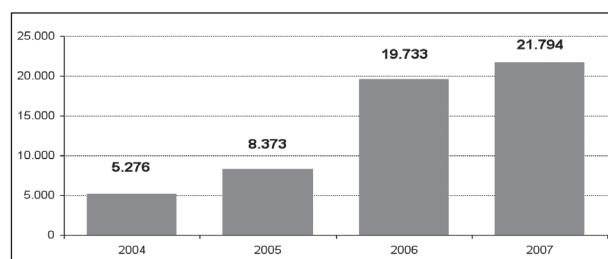
	2004	2005	2006	2007
<b>Quejas</b>	2.901	3.617	5.150	5.299
<b>Actuaciones de oficio</b>	52	81	68	96
<b>Consultas y orientaciones</b>	2.323	4.675	14.515	16.399
<b>TOTALES</b>	5.276	10.793	19.733	21.794

Fuente: Síndic de Greuges, *Informes al Parlamento: 2004, 2005, 2006 y 2007*

Como vemos en la tabla, la tramitación de quejas ha ido aumentando gradualmente, mientras que la atención a consultas y orientaciones ha crecido de forma considerable, especialmente desde el año 2006. Este hecho pone de manifiesto la importancia de las tareas de orientación como una demanda que va en aumento. La atención de las consultas ciudadanas ha sido uno de los factores que ha hecho valorar la importancia del trabajo del Síndic como intermediario. El papel del Síndic, por tanto, va más allá que el de un defensor pasivo de los derechos de las personas.

Cabe destacar que en el año 2006, la oficina del Síndic amplió la definición del concepto de consulta. También modificó la redacción de sus Estatutos y, por primera vez, incluyen un apartado de derechos, aportando más contenido al Síndic en su tarea de protección de los mismos. Estas novedades, junto con una mayor difusión de las funciones del Síndic que empezó a realizarse en el año 2005, nos lleva a entender el aumento considerable de las demandas atendidas:

**Figura 1. Evolución de las demandas en el Síndic (2004 - 2007)**



Fuente: Síndic de Greuges, *Informes al Parlamento: 2004, 2005, 2006 y 2007*

Para analizar el papel del Síndic es necesario discriminar el tipo de asuntos que le llegan. Así, el propio Síndic cataloga las quejas y las demandas de acuerdo a una serie de bloques temáticos:

- Administración pública y derechos: solicitudes relativas a quejas relacionadas con procedimientos administrativos, contratación administrativa, función pública, responsabilidad patrimonial o cuestiones electorales.
- Consumo: relacionadas con el suministro eléctrico, los servicios de transporte o el abastecimiento de agua, por ejemplo.
- Inmigración: aquellas quejas relativas a la gestión de los expedientes, los derechos y libertades de los extranjeros, o la integración social.
- Sanidad: aquellos temas relacionados con los servicios acerca de la salud.
- Seguridad ciudadana y justicia: aquellos temas relacionados con la seguridad, la administración de justicia y las instituciones penitenciarias.
- Servicios sociales: referente a los servicios dirigidos a disminuidos psíquicos o físicos, la tercera edad, la igualdad de género, y al resto de servicios sociales.
- Trabajo, pensiones y relaciones laborales.
- Tributario: sobre problemáticas en relación con cuestiones tributarias.

- Universidades, cultura y lengua: referente a temas de normalización lingüística o sistemas de acceso a la universidad, por ejemplo.
- Infancia y adolescencia: sobre igualdad de oportunidades, núcleo familiar, o derechos infantiles.
- Educación: sobre el sistema de funcionamiento de los servicios educativos.
- Participación ciudadana: referente a los mecanismos de relación entre ciudadanía e instituciones o a la participación de los ciudadanos en la definición o el desarrollo de las políticas públicas.
- Urbanismo y vivienda: en relación a temas de planificación urbanística o de acceso a una vivienda digna.
- Medio ambiente y calidad de vida: referente a la protección del medio ambiente, a la ordenación del territorio o a la equidad ambiental.
- Actuaciones privadas o inconcretas: aquellas solicitudes que no pueden relacionarse en un primer momento y directamente a ninguna de las categorías anteriores, o que se refieren a una combinación de algunas de ellas.

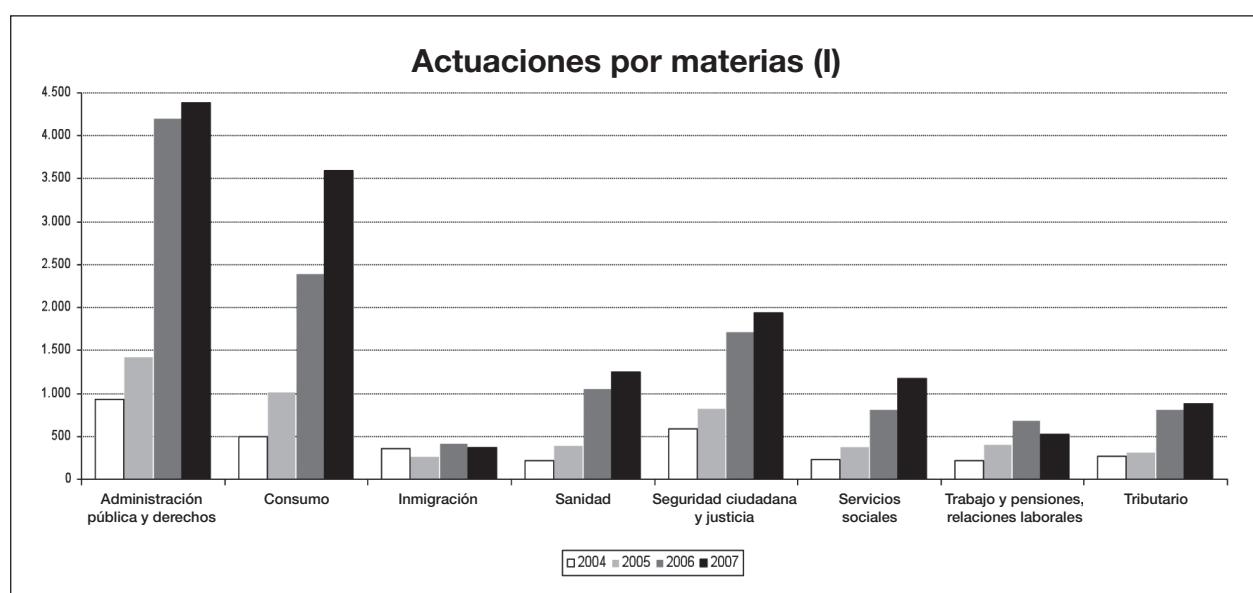
Tabla 2. Actuaciones por materias (2004 - 2007)

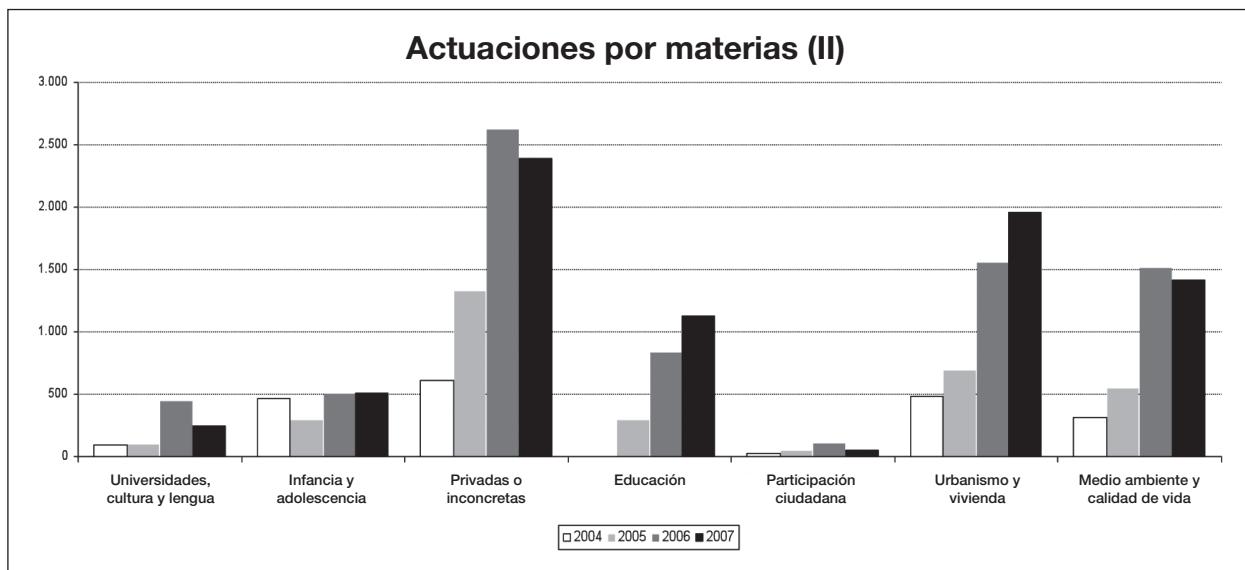
	2004	2005	2006	2007
Administración pública y derechos	925	1.424	4.201	4.388
Consumo	497	1.017	2.401	3.589
Inmigración	351	262	422	371
<b>TOTALES</b>	<b>5.276</b>	<b>8.373</b>	<b>19.733</b>	<b>21.794</b>

	2004	2005	2006	2007
<b>Sanidad</b>	219	399	1.061	1.244
<b>Seguridad ciudadana y justicia</b>	583	828	1.722	1.933
<b>Servicios sociales</b>	231	388	822	1.170
<b>Trabajo y pensiones, relaciones laborales</b>	213	410	691	518
<b>Tributario</b>	263	320	813	879
<b>Universidades, cultura y lengua</b>	94	102	453	244
<b>Infancia y adolescencia</b>	465	294	505	510
<b>Educación</b>		298	835	1.128
<b>Participación ciudadana</b>	28	47	109	52
<b>Urbanismo y vivienda</b>	481	698	1.558	1.960
<b>Medio ambiente y calidad de vida</b>	313	555	1.514	1.418
<b>Privadas o inconcretas</b>	613	1.331	2.626	2.390
<b>TOTALES</b>	<b>5.276</b>	<b>8.373</b>	<b>19.733</b>	<b>21.794</b>

Fuente: Síndic de Greuges, *Informes al Parlamento: 2004, 2005, 2006 i 2007*

Figura 2. Actuaciones por materias (2004-2007)





Fuente: Síndic de Greuges, *Informes al Parlamento: 2004, 2005, 2006 i 2007*

Como podemos ver, el mayor número de solicitudes hacen referencia a administración pública y derechos. De éstas, la mayor parte se refiere a temas de procedimiento administrativo, especialmente al incumplimiento de la normativa sobre régimen jurídico y procedimiento administrativo común, y a temas relacionados con el artículo 30 del nuevo Estatuto de Autonomía sobre el derecho de acceso a los servicios públicos. También destaca la creciente preocupación ciudadana por temas relacionados con derechos vinculados a la educación, al urbanismo, a la vivienda o al medio ambiente.

### 2.1.1 La resolución de los expedientes

En relación con la finalización de los expedientes, vemos también como algunos cambios en el funcionamiento de la oficina del Síndic, así como el aumento en las demandas recibidas, han generado un importante incremento durante los últimos años, igualmente ocurre en la capacidad de respuesta.

De hecho, observando la tabla destaca, primeramente, que el número de quejas y actuaciones pendientes de resolución se ha incrementado, pese a que lo ha hecho en relación con el aumento de los datos absolutos. De igual forma son interesantes los datos sobre las características de las actuaciones realizadas y los relacionados con la actitud de las administraciones frente a las reclamaciones. Vemos, al respecto, que aumentan espectacularmente a partir del 2006 los expedientes en los que

la actuación de la administración se ha considerado correcta. Disminuyen en el 2004 y después se estabilizan los casos en los que la administración acepta los términos de la reclamación, mientras que los ámbitos de no aceptación o no colaboración se mantienen en niveles bajos y fluctuantes.

**Tabla 3. Finalización de las quejas y actuaciones de oficio tramitadas**

	2004	2005	2006	2007
<b>Pendiente respuesta a peticiones de información</b>	1.341	1.533	2.342	2.621
<b>Pendiente respuesta resolución emitida por el síndic</b>	232	116	379	531
<b>Expedientes cerrados:</b>	2.587	1.511	3.924	4.444
<b>Actuación correcta</b>	749	779	2.332	2.522
<b>Administración acepta</b>	1.228	501	670	717
<b>Administración acepta parcialmente</b>	29	2	125	103
<b>Administración no acepta</b>	62	14	85	107

	2004	2005	2006	2007
<b>Administración no colabora</b>	83	5	23	38
<b>Tramitado al defensor competente</b>	409	197	389	501
<b>Desestimación del promotor</b>	27	13	300	456
<b>No admitidas</b>	673	538	792	729
<b>TOTALES</b>	7.420	5.209	11.361	12.769

Fuente: Síndic de Greuges, *Informes al Parlamento: 2004, 2005, 206 i 2007*

Un aspecto importante a la hora de analizar la resolución de los expedientes es determinar a qué admi-

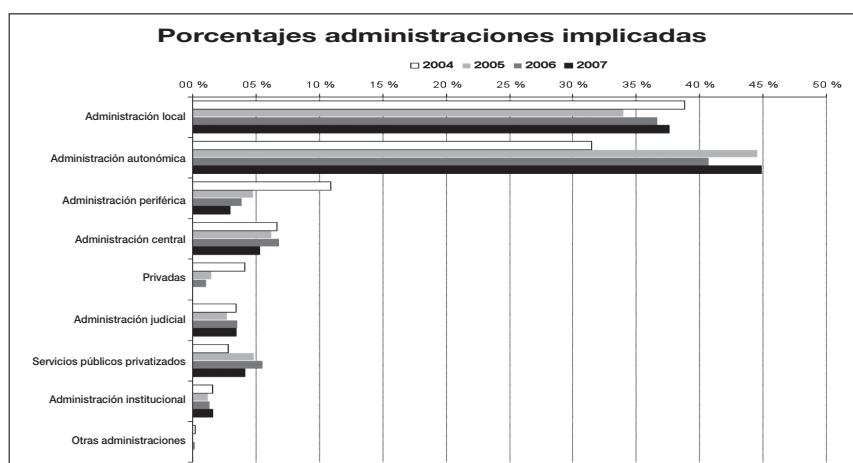
nistración van dirigidas las demandas. A partir de los datos recogidos en las tablas y figuras siguientes, se observa una situación bastante equilibrada entre los asuntos que afectan a la administración autonómica y los que van dirigidos a las administraciones locales. Son significativamente más reducidos, en cambio, los casos en los que se implica la Administración Central, la Administración de Justicia o el ámbito privado. No consideramos que estos datos nos permiten afirmar desigualdades o diversidades en los niveles de conflictividad, sino simplemente que la ciudadanía discrimina y entiende que ha de dirigir sus quejas y reclamaciones relacionadas con las administraciones locales y autonómica al Síndic, y que existen otros que abordan otro tipo de conflictos.

**Tabla 4. Administraciones implicadas en los casos que llegan al Síndic (2004-2007)**

	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
<b>Administración local</b>	1.149	38,80 %	1.257	33,99 %	1.914	36,68 %	2.284	37,56 %
<b>Adm. autonómica</b>	932	31,48 %	1.648	44,56 %	2.126	40,74 %	2.727	44,84 %
<b>Adm. Periférica</b>	323	10,91 %	178	4,81 %	203	3,89 %	181	2,98 %
<b>Administración central</b>	197	6,65 %	231	6,25 %	359	6,88 %	323	5,31 %
<b>Privadas</b>	122	4,12 %	55	1,49 %	57	1,09 %	3	0,05 %
<b>Adm. Judicial</b>	101	3,41 %	101	2,73 %	185	3,55 %	210	3,45 %
<b>Servicios privatizados</b>	84	2,84 %	181	4,89 %	291	5,58 %	250	4,11 %
<b>Adm. institucional</b>	46	1,55 %	46	1,24 %	71	1,36 %	97	1,60 %
<b>Otras administraciones</b>	7	0,24 %	1	0,03 %	12	0,23 %	6	0,10 %
<b>TOTALES</b>	2.961	100,00 %	3.698	100,00 %	5.218	100,00 %	6.081	100,00 %

Fuente: Síndic de Greuges, *Informes al Parlamento: 2004, 2005, 206 i 2007*

**Figura 3. Administraciones implicadas en los casos que llegan al Síndic (2004-2007)**



Fuente: Síndic de Greuges, *Informes al Parlamento: 2004, 2005, 2006 y 2007*

### 2.1.2 La función del Síndic: vehiculador de demandas, defensor de derechos

Para abordar este último punto sobre la función que desarrolla el Síndic de Greuges nos hemos basado en las entrevistas realizadas a los propios responsables de la institución. Estamos, de este modo, presentando la percepción que la propia oficina tiene de sus funciones.

De entrada, en las entrevistas hemos recogido la siguiente definición sobre cuál es la función principal del Síndic de Greuges:

*“Ha de controlar la incorrecta gestión de la Administración Pública, como posible vulneradora de derechos. No tiene, sin embargo, competencias sobre aspectos de política pública, a menos que sean actuaciones que atenten contra los derechos de las personas”.*

Para hacer efectiva su tarea, el Síndic se pone en contacto con el conjunto de administraciones afectadas y, pese a que sus resoluciones no tienen poder vinculante, sí que generan obligación de respuesta.

La Oficina del Síndic, tal como manifiestan explícitamente las personas entrevistadas, no realiza tareas de mediación; aunque puntualmente *“pueden tener cierto margen para mediar en temas judicializados como en casos de relaciones intrafamiliares”*. La tarea del Síndic consiste, básicamente, en *“realizar sugerencias de actuación y solicitar a las administraciones públicas que lleven a cabo sus recomendaciones”*. Su función, por consiguiente, consiste en valorar la situación y hacer sugerencias no vinculantes al respecto.

El Síndic no lleva a cabo actuaciones de mediación, pues un mediador ha de ser aceptado por las dos partes en conflicto, cosa que difícilmente sucede en su caso. Ello no significa que, en algunos conflictos, como en el caso de los EAIA (Equipos de Atención a la Infancia y a la Adolescencia), no se haga una *“mediación indirecta”* al facilitar un diálogo que no existía y provocar ciertos encuentros que hagan factible la resolución del conflicto. Esta voluntad de generar diálogo y acuerdos entre las partes da lugar a la dimensión relacional de la actuación del Síndic.

En relación con las habilidades de los profesionales que trabajan en la Oficina del Síndic, los entrevistados consideran básicas las condiciones y garantías de independencia. No se han de abordar los expedientes

desde la opinión, sino investigarlos y concretar resoluciones. Igualmente, es importante dejar claro en su actuación que *“no son ni una administración ni una entidad sin ánimo de lucro”*.

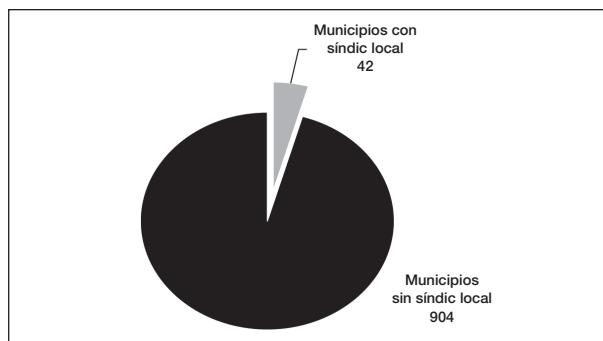
En relación con el conocimiento de la evolución de los casos, no tienen datos relativos al número de los que acaban en vía judicial, pero *“la percepción de la Oficina del Síndic es que su actuación evita que algunas situaciones se deriven a la vía judicial”*. Se considera, por tanto, que el síndic de Greuges tiene un gran valor democrático y que es un defensor de la cultura del acuerdo.

Por otro lado, los responsables de la oficina consideran que la principal queja del ciudadano hace referencia a la *“no respuesta”*, al hecho que la administración no contesta a las dudas o a las quejas de los ciudadanos. El Síndic, en este sentido, es una ayuda clara e inmediata. Además, bajo el objetivo de la transparencia, el mismo Síndic de Greuges ha elaborado una Carta de Servicios para facilitar las quejas contra la actuación de la propia Oficina. Al respecto, también ha elaborado un Código de buenas prácticas administrativas que ha entregado al Parlamento y que está disponible en su Web.

Así, en el ámbito de las prácticas administrativas, desde la oficina del Síndic también se ha recomendado incluir formación básica en mediación en diversas disciplinas. Y también se han realizado sesiones informativas sobre técnicas de mediación, especialmente en casos de mediación familiar. El trabajo del Síndic es básicamente jurídico, aunque *“favoreciendo el diálogo y desarrollando una escucha activa”*. No es, en definitiva, un mediador, pero sí que desarrolla una importante función intermediadora y pedagógica.

## 2.2 Los Síndics Locales

En el año 2002 nace el Fòrum de Síndics i Defensors Locals de Catalunya, después de varios encuentros anuales que se celebraban desde 1999 entre los síndics y defensores locales del territorio. El Forum se define como una asociación que aglutina a los actuales 42 síndics y defensores locales, y es también a partir de este año 2002 que se reconoce la sindicatura municipal de agravios a la normativa autonómica, a partir de la modificación de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. Años después, con la modificación en el 2006, el Estatuto de autonomía de Cataluña incorpora esta figura.

**Figura 4. Municipios catalanes con y sin Síndic Local**

Fuente: Fòrum de Síndics i Defensors Locals de Catalunya (2010)

Los síndics y defensores locales, que existen desde 1990 con el primer Síndic de Greuges municipal en Lleida, son las instituciones que defienden los derechos de la

ciudadanía en el ámbito local, y que pueden supervisar la gestión de la administración municipal. Tal y como reconoce el propio Fòrum en su informe del 2008:

*“la proximidad de los síndics y defensores de la ciudadanía, la facilidad para ponerse en contacto, la asunción de más competencias por parte de los entes locales en materias diversas y la creciente tendencia a buscar mecanismos que mejoren la protección de la ciudadanía frente a la administración son los aspectos que finalmente promueven la implantación de la Sindicatura de Greuges en el ámbito local”.*

Cataluña es la comunidad autónoma que tiene más síndics y defensores locales de España, un total de 42 como ya se avanzaba, en las siguientes localidades:

**Tabla 5. Síndics y Defensores Locales en Cataluña**

Síndic defensor de la Ciudadanía	La Pobla de Mafumet
Síndic municipal de Greuges de La Seu d'Urgell	La Seu d'Urgell
Síndic Defensor de la Ciudadanía de Badalona	Badalona
Síndica de Greuges de Igualada	Igualada
Síndic municipal de Greuges de Sant Boi	Sant Boi de Llobregat
Síndic municipal de Greuges de Figueres	Figueres
Síndic de la Vila de Arenys de Munt	Arenys de Munt
Defensor de la Ciudadanía de Santa Coloma de Gramenet	Santa Coloma de Gramenet
Síndic de Greuges de L'Escala	L'Escala
Síndic Municipal de Greuges de Cornellà de Llobregat	Cornellà de Llobregat
Síndica municipal de Greuges de Terrassa	Terrassa
Síndic municipal de Greuges de Sant Cugat del Vallès	Sant Cugat del Vallès
Defensor de la Ciudadanía de Vilanova i la Geltrú	Vilanova i la Geltrú
Defensor del Vilatà-Vilatana de Argentona	Argentona
Defensor de la Ciudadanía de Tortosa	Tortosa
Defensor del Ciudadano de Granollers	Granollers
Defensor del Ciudadano de Mataró	Mataró
Síndic de Greuges de Rubí	Rubí
Síndic municipal de Greuges de Palamós	Palamós
Síndic municipal de Greuges de Sant Feliu de Guíxols	Sant Feliu de Guíxols
Defensor del Ciudadano de Sant Jaume d'Enveja	Sant Jaume d'Enveja
Defensor de la Ciudadanía de Cambrils	Cambrils
Síndic municipal de Greuges de Sabadell	Sabadell
Síndic municipal de Greuges de Tarragona	Tarragona
Síndic municipal de Greuges de Lleida	Lleida

## CAPÍTULO 11

### GESTIÓN RELACIONAL Y GOBERNANZA: MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LAS POLÍTICAS DE LA GENERALITAT

Síndic municipal de Greuges de Sant Jordi Desvalls	Sant Jordi Desvalls
Síndica municipal de Greuges de Vilafranca del Penedès	Vilafranca del Penedès
Síndic municipal de Greuges de Sant Feliu de Llobregat	Sant Feliu de Llobregat
Defensor del Ciudadano d'Arenys de Mar	Arenys de Mar
Síndica municipal de Greuges de Ulldecona	Ulldecona
Síndica municipal de Greuges de Manlleu	Manlleu
Defensor del Ciudadano de Salt	Salt
Síndic de Greuges de Tiana	Tiana
Síndica municipal de Greuges de Reus	Reus
Síndica municipal de Greuges de Vilanova del Vallès	Vilanova del Vallès
Síndic municipal de Greuges de Gavà	Gavà
Síndica de Greuges de Barcelona	Barcelona
Defensor del Ciudadano de Ripollet	Ripollet
Defensor de la Ciudadanía de Girona	Girona
Síndic municipal de Greuges de Viladecans	Viladecans
Síndic Personer de Mollet del Vallès	Mollet del Vallès

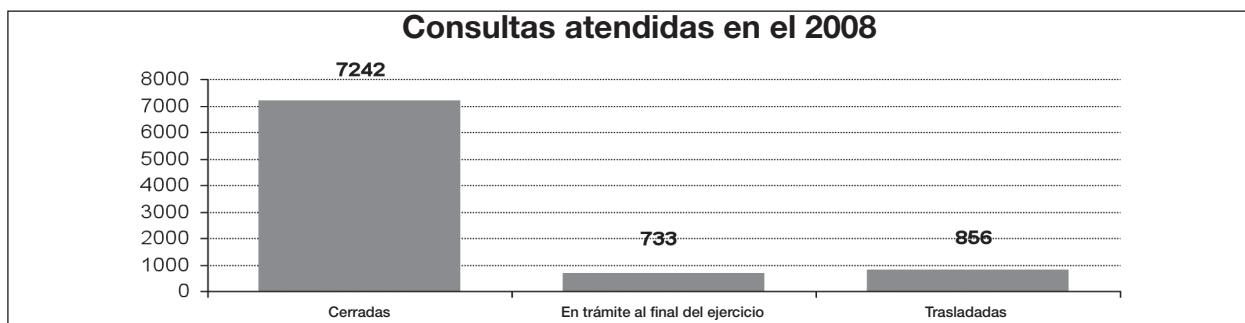
Fuente: Fòrum de Síndics i Defensors Locals de Catalunya (2010)

Los objetivos y principales funciones de los síndics locales son, tal como queda recogido en los debates en torno a los Forums del 2008 y 2010, velar para que la ciudadanía pueda disponer de una buena administración local; defender los derechos de la ciudadanía en el ámbito; y examinar y resolver las quejas formuladas según los criterios de legalidad y equidad.

Igualmente, en el Fòrum también se hace referencia a los roles y a las funciones de los síndics y defensores locales y se reconoce que “podrá actuar como mediador, siempre que las partes lo consentan, o bien proponer fórmulas de conciliación o acuerdo entre la administración y la ciudadanía”. A diferencia del síndic de Greuges de Cataluña, en el ámbito local se reconoce la capacidad del defensor de realizar tareas de mediación en conflictos originados entre la ciudadanía y la administración.

Los síndics y defensores locales atienden consultas (peticiones de información o asesoramiento) y actuaciones, entendiéndolas como resoluciones de los expedientes abiertos para el estudio de quejas o reclamaciones. Sólo hemos encontrado disponible información sobre su actividad en el 2008, pero igual que hicimos con el Síndic de greuges, presentamos algunos de los datos más destacables. Como puede apreciarse en las siguientes figuras, el volumen de consultas atendidas y cerradas es muy elevado, aunque sólo representan un 18% de las consultas realizadas por los ciudadanos y ciudadanas. Esta cifra es prácticamente igualada por el 17% de consultas que se dirigen a los servicios de mediación locales, los cuales han sido analizados en el capítulo del Libro Blanco dedicado a la mediación comunitaria.

**Figura 5. Consultas atendidas y trasladadas (2008)**





Fuente: Fòrum de Síndics i Defensors Locals de Catalunya (2008)

En relación a las consultas no se encuentra información detallada sobre el circuito o protocolo de tramitación, a diferencia del Síndic de Greuges en que se diferenciaba la tramitación en función de la forma en que se hubiese realizado la petición: por escrito, telefónica, presencial o por videoconferencia. Pero entendemos que las peticiones de información y asesoramiento son mayoritariamente atendidas por los propios síndics y sólo un 12% son trasladadas a otras instituciones u organismos.

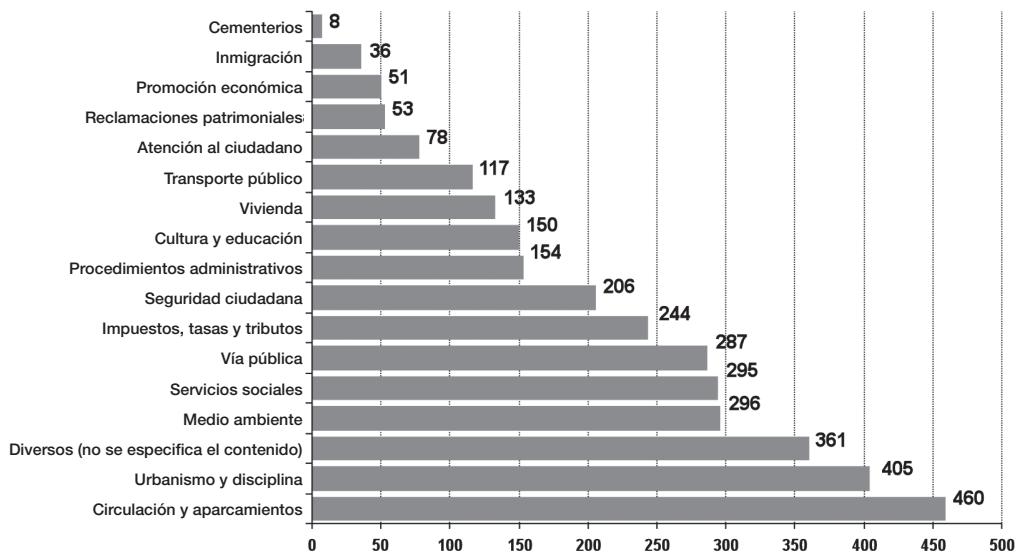
Por otro lado, las actuaciones realizadas por los síndics y defensores locales durante el 2008 suman un total de 3.069, de las que 56 fueron iniciadas de oficio y las 3.013 restantes a instancia de parte. Del total de actuaciones a instancia de parte, es decir iniciadas por solicitud de un interesado, sólo un 13,67% no fueron admitidas a trámite. Los motivos de la no admisión constan en

los reglamentos reguladores de cada síndic o defensor local, no obstante indicamos algunos de ellos:

- Las quejas presentadas de forma anónima
- Las quejas que denotan mala fe
- Las quejas sin fundamento, motivación o pretensión
- Las quejas que hayan sido objeto o estén pendientes de resolución judicial

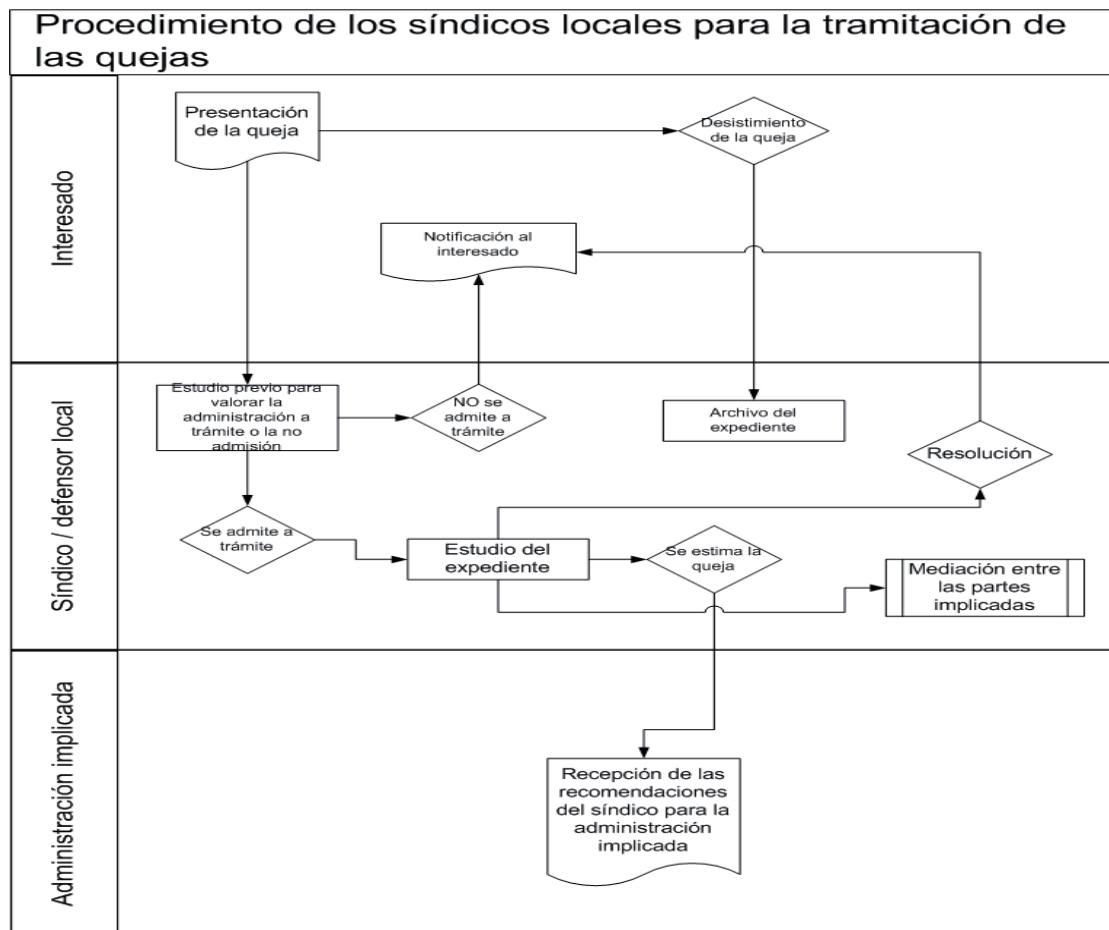
Del 86% de quejas admitidas a trámite, cabe destacar que un 31% fueron favorables al interesado; pero un 27% de las quejas se gestionaron a través de procesos de mediación realizados por los propios síndics locales, es decir, los síndics locales gestionaron, durante el año 2008, 674 procesos de mediación.

**Figura 7. Ámbitos de conflictividad por los síndics y defensores locales (2008)**



Fuente: Fòrum de Síndics i Defensors Locals de Catalunya (2008)

Figura 6. Circuitos de trabajo de los Síndics y Defensores locales



Fuente: Forum de Síndics, Síndiques, Defensores y Defensores Locales de Cataluña (2010)

Según el informe analizado, podemos deducir que la tramitación que acompaña a una queja es como la figura 6.

En relación con el grado de aceptación que han tenido las recomendaciones de los síndics y defensores locales, un porcentaje importante del 61% ha sido aceptado por las administraciones implicadas, al tiempo que un 5% ha sido parcialmente aceptado. La no aceptación es relativamente baja (14%), al igual que las recomendaciones pendientes de respuesta (20%).

Finalmente, podemos constatar que las actuaciones de los síndics y defensores locales versan sobre diferentes materias. En el informe del 2008 se detallan las de la figura 7 (ordenadas de menor a mayor número de quejas).

### 3 Análisis de casos: el conflicto en torno a las políticas públicas

En este tercer apartado analizamos sintéticamente la forma de abordar tres políticas públicas que incorporan un nivel intenso de conflicto. Un conflicto, sin embargo, que no se manifiesta de manera individual sino colectiva. Del mismo modo, en cada uno de estos casos se ha experimentado con un enfoque que va más allá de la clásica aplicación del principio de autoridad de la administración y que pretende incorporar métodos de diálogo en la resolución de los conflictos.

### 3.1 Política del agua: los planes de gestión de las cuencas de Cataluña

La Comisión y el Parlamento europeos aprobaron, a finales del 2000, la directiva marco del agua (DMA - 2000/60/CE), transpuesta al ordenamiento jurídico estatal a finales del 2003. El objetivo de esta directiva era crear un único marco de actuación en políticas de agua para todos los Estados miembros, obligando a alcanzar un buen estado ecológico de sus masas de agua con la colaboración y la complicidad de todos los actores y agentes implicados.

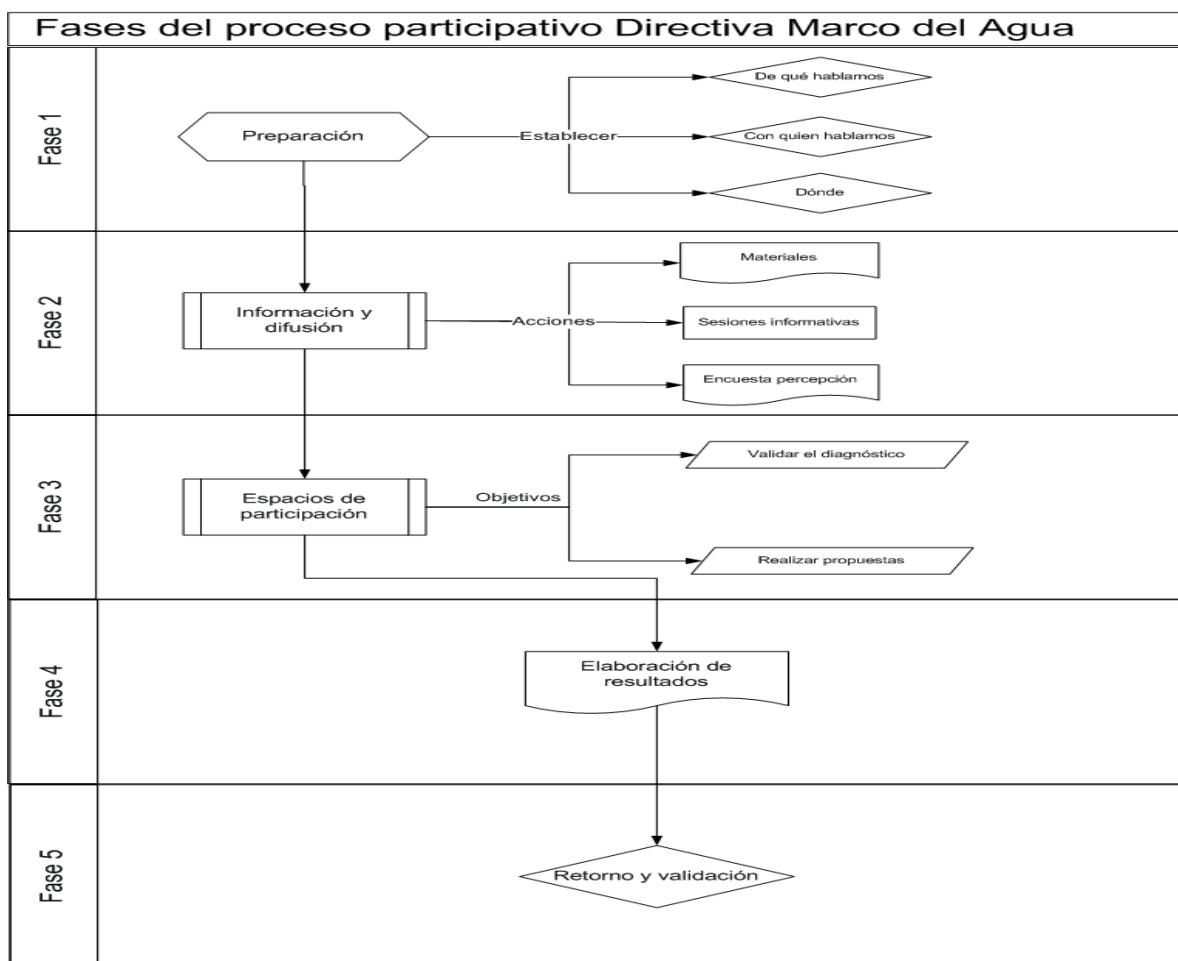
Bajo el imperativo legislativo de la DMA y en el marco de los conflictos que históricamente se han producido en Cataluña en torno al agua, la Generalitat de Cataluña

inició unos procesos de debate a lo largo del territorio, centrados en diagnosticar el estado de sus masas de agua y en redactar los planes de gestión de cuenca donde se recogen las acciones destinadas a mejorar su estado.

De acuerdo a estos objetivos, la Generalitat desplegó unas consultas y unos debates con todos aquellos actores implicados en el ciclo del agua (agricultores, empresas, entidades ecologistas, vecinos, etc). Estas consultas y debates siguieron la lógica de un proceso deliberativo y se concretaron en el despliegue de 5 fases de trabajo:

1<sup>a</sup> Preparar los materiales divulgativos y las bases de datos con los actores más significativos de cada cuenca (**fase preparatoria**).

**Figura 8. Las fases del proceso deliberativo para la elaboración de los Planes de Gestión de cuencas en Cataluña**



Fuente: elaboración propia

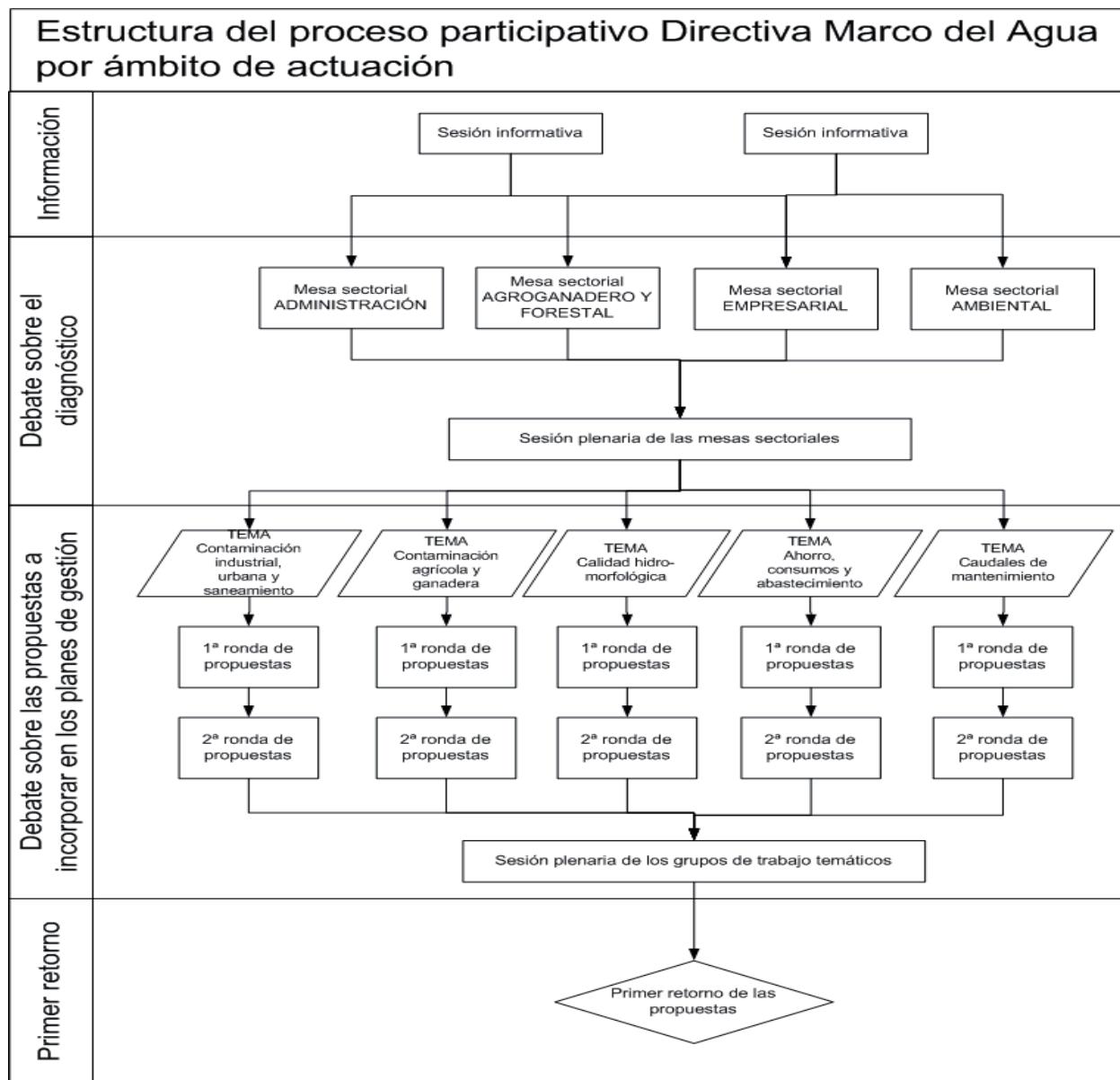
2<sup>a</sup> Convocar y celebrar sesiones informativas para establecer el primer contacto con los actores, conocer sus impresiones e invitarles al proceso (**fase informativa**).

3<sup>a</sup> Proponer unos talleres participativos con el doble objetivo de validar el diagnóstico inicial sobre el estado de las masas de agua y recoger propuestas para, eventualmente, incorporarlas a los planes de medidas (**fase participativa**).

4<sup>a</sup> Se confirmaba el compromiso de documentar el proceso, recogiendo las aportaciones y las opiniones que los diversos actores habían abocado durante el proceso participativo (**fase de elaboración de las conclusiones**).

5<sup>a</sup> También por mandato de la propia DMA, la ACA debía evaluar las diferentes propuestas y rendir cuentas, argumentadamente, de su inclusión o no en los planes de medidas (**fase de retorno**).

Figura 9. Protocolo participativo en la política de agua en Cataluña



Fuente: elaboración propia

Estos debates, iniciados en el 2006, se desarrollaron siguiendo una división territorial que distinguía 16 ámbitos de participación. La idea era acercar los diferentes temas de debate al territorio facilitando, de paso, la posibilidad que la población y las entidades que la representan pudiesen acercarse a los espacios de diálogo con las máximas facilidades. Su proximidad pretendía conseguir un doble objetivo: hacer más comprensibles los conflictos y facilitar el acceso para su discusión.

Con estas premisas, entre el 2006 y el 2009 se ejecutaron los procesos de participación y/o deliberación siguiendo unos protocolos como los que se muestran en la figura 11. Se iniciaba el proceso con dos sesiones informativas en las que, culminando el trabajo previo, se distribuían materiales, se daban explicaciones sobre lo que se pretendía hacer, se resolvían las dudas que pudiesen surgir y, finalmente, se convocabía a los asistentes a participar en los posteriores talleres de debate. Estos talleres, a su vez, se subdividían en un debate sobre el estado actual de las aguas y un debate sobre las medidas a incorporar para mejorar este punto de partida. El debate sobre el diagnóstico se realizaba a través de talleres sectoriales y tenía como objetivo acordar la situación inicial e identificar los principales problemas o conflictos que esta situación suscitaba. El debate propositivo usaba los temas de conflicto para abrir un debate sobre medidas concretas que deberían mejorar el buen estado de las aguas. Finalmente, las recomendaciones eran trasladadas a la administración responsable (la Agencia Catalana del Agua) y esta, después de valorarlas durante un período de entre 2 y 3 meses, volvía a convocar a los participantes para dar respuesta a sus demandas o sugerencias.

En el año 2009 finalizaron estos procesos participativos y durante el 2010 se aprobará, una vez finalizado el período de alegaciones, el plan de gestión de las cuencas internas de Cataluña. Un plan en el que confluyen multitud de intereses y de conflictos, pero que ha utilizado el diálogo como forma de gestionarlos de manera constructiva. Sería absurdo afirmar que el proceso deliberativo – el modelo relacional de desarrollar la política pública – ha provocado la desaparición del conflicto, aunque parece posible considerar que ha contribuido a su gestión y resolución.

No podemos ahora ofrecer una evaluación detallada del proceso, pero sí algunos datos que ilustren hasta qué punto se ha abordado una política compleja incorporando las voces también complejas de los diversos actores. De este modo, usando los datos que se ofrecen en la web de la Agencia Catalana del Agua (ACA), destacar algunas cifras. En primer lugar, en referencia a la intensi-

dad del diálogo y a la cantidad y diversidad de personas que han participado:

- Número de procesos realizados: 16
- Número de reuniones celebradas: 290
- Número de horas destinadas al debate sobre el agua (aprox.): 1.200
- Número de personas participantes en los procesos: 2.382
- Número de entidades participantes en los procesos: 1.512
- Con respecto al perfil de los participantes:
  - particulares: 12 (7%)
  - administraciones: 517 (32%)
  - agroramadero y forestal: 229 (14%)
  - sector económico (industrial, energético, etc.): 290 (18%)
  - entidades sociales, universidades, ambientalistas: 476 (29%)

En segundo lugar, podemos cuantificar los resultados concretos del debate generado según el número de propuestas que se han realizado en el marco de los procesos de participación y, añadir, cuáles han sido aceptadas y cuáles no lo han sido:

- Propuestas generadas: 1.859
- En función de la respuesta que han obtenido:
  - aceptadas (pero ya previstas): 740 (40%)
  - aceptadas (y son novedad): 428 (23%)
  - rechazadas: 79 (4%)
  - competencia de otros depart. o administraciones: 612 (33%)

Estas cifras ilustran un proceso de deliberación diseñado como una “forma relacional” de abordar una política compleja y multidimensional. Un proceso que ejemplifica una manera alternativa de abordar la resolución de conflictos en torno a las políticas públicas en las que confluyen, legítimamente, visiones e intereses contrapuestos. El diálogo y la interacción, piedras angulares de este abordaje relacional, facilitan el enriquecimiento de la decisión gracias a las aportaciones de diferentes ópticas, como también la eficacia de una implementación que encuentra importantes contribuciones en las complicidades, los apoyos y las confianzas que han generado las relaciones. Estos procesos de debate y deliberación —tal vez también de intermediación— son un mecanismo de consenso y encuentro para todos los

agentes implicados. Un mecanismo que reduce el impacto negativo y las resistencias de una implementación hecha de espaldas a la diversidad de voluntades y posiciones.

### 3.2 Política de centros/equipamientos penitenciarios

Un segundo ejemplo de política compleja en entornos complejos hace referencia a la implementación de determinadas infraestructuras en territorios que, por razones diversas, son rechazadas y/o percibidas como una injusta agresión. En concreto, nos referimos al caso de la instalación de centros penitenciarios, a las contradicciones que se generan a la hora de impulsar unas intervenciones públicas destinadas a cubrir un déficit estructural de plazas penitenciarias en un contexto social donde los equipamientos penitenciarios generan muchas y diversas resistencias.

La Secretaría de Servicios Penitenciarios, Rehabilitación y Justicia Juvenil y la Dirección General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Cataluña, percibiendo estas dificultades y con la voluntad de generar el consenso necesario sobre la ubicación de estos centros, inició un proceso de debate sobre el tema. Una aproximación relacional a una política en la que los intereses y los conflictos son intensos y beligerantes.

Un proceso que se centró en llevar la deliberación sobre los equipamientos penitenciarios y su ubicación en el conjunto de agentes implicados. A estos efectos se diseñó una estrategia de acercamiento al territorio, basada en diversas fases:

- Una primera fase relativa al contexto de la política, donde se discutían los elementos definidores y estructuradores de la política penitenciaria catalana.
- A continuación se impulsó un proceso de participación y/o deliberación (que detallaremos a continuación).
- Una última fase donde se responde a los resultados de la deliberación y, en consecuencia, se toman las decisiones que exige el desarrollo de la política.

En relación a la segunda fase, durante el 2005, se organizó una jornada de debate llamada Foro Prisiones y Territorio, concebida como un espacio de diálogo donde escuchar las diversas opiniones e intereses, buscar los puntos de desacuerdo y consensuar los ejes que debían facilitar una decisión. Se trataba, en definitiva, de cómo abordar la resolución de un conflicto complejo, nueva-

mente desde un espacio de relaciones e intercambios. Alrededor de 70 personas participaron en la jornada y lo hacían en representación de los diferentes agentes implicados: ayuntamientos, asociaciones de vecinos, entidades de comerciantes, plataformas anti-prisión, miembros de la administración, etc.

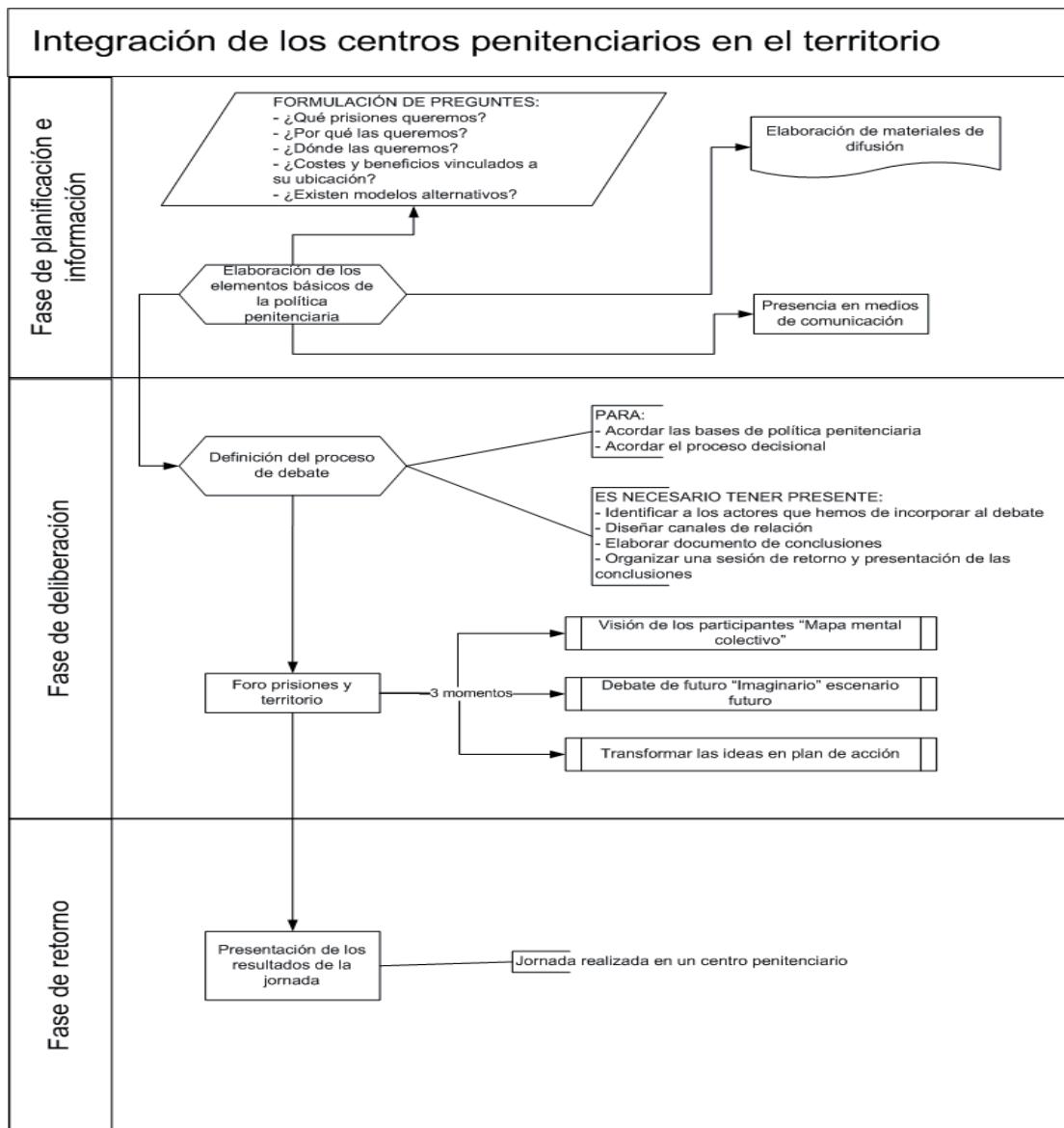
El conjunto del proceso se desarrolló a partir de los momentos que se describen, sumariamente, en la figura 12. Como puede observarse, en la primera fase de planificación e información, lo que se debate es el modelo penitenciario de Cataluña o, si se quiere ser más preciso, los criterios que han de cumplir las prisiones y su ubicación en el territorio.

A partir de estos criterios se abre el proceso propiamente deliberativo. En esta fase, en primer lugar, se discuten los criterios que han de regir la elección de los lugares donde situar los equipamientos penitenciarios. El debate se produce en el marco de la Tabla Penitenciaria de Cataluña que consigue consensuar estos criterios. Con estos criterios, la Secretaría asume su responsabilidad y toma la decisión de dónde ubicar las prisiones y, a continuación, convoca el Foro Prisiones y Territorio. En este espacio con vocación deliberativa, al que asisten unas 60 personas de orígenes y situaciones diferentes (alcaldes, miembros de plataformas, técnicos de prisiones, organizaciones del tercer sector, etc.), el debate se desplaza de dónde ubicarlas a cómo integrarlas en el territorio. El mensaje es que el Gobierno ha asumido la responsabilidad de tomar la decisión, y que se sensibiliza ante el miedo que despierta en los territorios y, por tanto, también a las propuestas que puedan minimizarlo. Se trata de ayudar a integrar mejor el equipamiento en un territorio que lo ve como una amenaza.

El Foro concluyó con una serie de recomendaciones y demandas que, en la última fase de retorno, encontraron respuesta. Concretamente en un segundo encuentro que se celebró un mes más tarde en un equipamiento penitenciario. Este momento es crucial para demostrar que el diálogo es útil y que se tienen en consideración sus resultados.

A consecuencia de este proceso, los participantes y la propia Administración se dieron cuenta de las dificultades de abordar políticas complejas y de la necesidad de hacerlo desde el diálogo y la interacción. En su marco, se consiguieron determinadas conclusiones, como la necesidad de reducir los prejuicios con iniciativas relacionadas con la información y la difusión, la voluntad de mejorar la gestión de los proyectos sobre equipamientos penitenciarios, el compromiso de fomentar la interrelación entre los centros penitenciarios y su entorno, o

Figura 10. Fases en la definición de la política



Fuente: Elaboración propia

la apuesta por favorecer la ubicación de equipamientos integrados socialmente, económicamente y ambientalmente en el entorno.

Para el análisis de los resultados de este proceso, los mismos responsables del departamento de Justicia destacan el contraste entre el bloqueo de las formas tradicionales de tomar decisiones y la eficacia de las maneras relacionalles de abordarla. Este es un caso, por consiguiente, donde el diálogo no sólo sirve para mejorar la decisión sino, sobre todo, para mejorar su implementa-

ción. En las entrevistas realizadas se destaca como, tradicionalmente, la falta de transparencia era el origen de las dificultades para abordar la resolución del conflicto.

Se pone como ejemplo el centro de Lledoners (Barcelona). Inicialmente, durante el último gobierno de CiU, se acordó la compra de un terreno en Sant Joan de Vilatorrada. Pero, esta compra, se gestionó directamente con el propietario, sin informar ni al Ayuntamiento ni a la población. El nuevo Gobierno, que se configura a finales del 2003, conoció el proyecto a raíz de la oposición que

había despertado entre la población de Sant Joan durante la primera mitad del 2004 y, pese a las circunstancias adversas, decidió llevarlo a cabo. El argumento era que una marcha atrás podía servir de precedente e hipotecar decisiones futuras. En este marco conflictivo, se toma la decisión de intensificar el diálogo con los diferentes actores territoriales. Fruto de este diálogo se acordó una nueva ubicación en el municipio de Sant Joan de Vilatorrada, a pocos metros del primer emplazamiento, pero en un terreno con menos impacto visual.

Paralelamente al conflicto, el departamento de Justicia decide llevar a cabo la creación de un Plan de Equipamientos Penitenciarios; iniciativa que debía dar respuesta a esta y a otras situaciones similares. El Plan proponía la creación y ubicación de nuevos centros penitenciarios y expresaba, a su vez, la visión estratégica de una política penitenciaria global. A partir de este momento las decisiones sobre dónde ubicar los centros no se producen individual y coyunturalmente, sino en el marco de unos criterios y una planificación general y transparente. La información, las consultas y el debate territorial son parte de la estrategia.

El nuevo enfoque –y así lo reconocen los responsables de su impulso– no resuelve el conflicto, pero sí permite gestionarlo adecuadamente. Usando sus propias palabras:

*“la mediación y la relación con la población han de permitir crear un diálogo constructivo (...) pues si una parte no se explica, la otra no la entiende”.*

Más allá de otras consideraciones, podemos derivar que este ha sido un caso de éxito, pues después de más de una década de bloqueo el nuevo enfoque consigue aprobar un Plan donde se detallan las nuevas ubicaciones y, además, hacerlo con la capacidad para resolver adecuadamente los conflictos que, inevitablemente, genere esta decisión. La transparencia y el diálogo, juntamente con la determinación de asumir la responsabilidad de tomar la decisión, son los elementos más recientes del nuevo enfoque. La prisión de Lledoners se encuentra en el punto de inflexión, mientras las nuevas ubicaciones ya han seguido un proceso relacional de toma de decisiones. Los datos que nos ofrecían los propios responsables de servicios penitenciarios ilustran las ventajas de la perspectiva basada en el diálogo y la relación en la resolución de los conflictos:

Número de alegaciones en las fases de exposición pública de los proyectos:

- Centro de Lledoners (Sant Joan):  
2.518 alegaciones

- Centro Les Basses (Figueres): 1 alegación
- Centro Mas Enric (El Catllar): 2 alegaciones
- Centro Els Plans (Tàrrega): 5 alegaciones

Este caso puede considerarse paradigmático, dado que refleja los conflictos que despiertan una amplia diversidad de políticas, como la ubicación de plantas de residuos, determinadas infraestructuras, cementerios nucleares, centros de venopunción, parques eólicos o, incluso, la edificación de nuevas escuelas o nuevas comisarías para los Mossos d'Esquadra. Todos estos y otros casos generan lo que en Cataluña ha sido bautizado como Aquí No –una expresión popularizada por el trabajo de Oriol Nel-lo– y que en el ámbito internacional se conoce como el efecto NIMBY (*not in my back yard*).

El Aquí No representa un problema para el despliegue de las políticas públicas. La experiencia con el caso de los equipamientos penitenciarios demuestra como este problema puede ser abordado desde el diálogo, en lugar de hacerse desde el más simple y directo ejercicio de la autoridad. El éxito de esta experiencia, no obstante, nos plantea una segunda pregunta: ¿cómo generalizar esta aproximación? ¿Por qué se ha hecho en este caso y no, por ejemplo, para definir el mapa de parques eólicos de Cataluña? Estos interrogantes nos remiten a la necesidad de transformar estas experiencias en algún tipo de obligación, aunque sea a través de lo que en la introducción denominábamos *soft law*.

### 3.3 El mediador y el conflicto en torno a la línea de muy alta tensión (MAT)

En el año 2003, los gobiernos español y francés, con el doble objetivo de conectar el tren de alta velocidad Perpiñán-Figueres-Barcelona y de suministrar la energía eléctrica necesaria a las comarcas gerundenses, declaran prioritario el proyecto de interconexión eléctrica entre los dos Estados. Este proyecto se conoce como la línea de muy alta tensión (MAT).

El proyecto de conexión, a mediados del 2007, ya había despertado la oposición de parte del territorio catalán y francés. Estas reticencias representan la complejidad del problema y la diversidad de intereses que confluyen. Se hace mención, especialmente, al gran impacto visual y medioambiental que ocasionará la línea de muy alta tensión. Es, pues, en el marco de este conflicto que nacen las plataformas “NO A LA MAT” y “Collectif Non à la THT” que, juntamente con casi dos cientos municipios de ambos lados de los Pirineos, articulan una fuerte oposición al proyecto .

Frente a un conflicto creciente y a la incapacidad para resolverlo adecuadamente, el 12 de septiembre del 2007 la Comisión Europea nombra a Mario Monti coordinador del proyecto y mediador en el conflicto originado. Los objetivos principales del mediador eran determinar los obstáculos existentes y proponer soluciones que acercasen todas las posiciones con la finalidad de hacer realidad el proyecto. En este sentido, el mediador se reúne con las administraciones de España y Francia, y con algunos de los representantes de la opinión del territorio. Fruto de estos encuentros, vió la luz un informe sobre el estado de la situación que, en diciembre del 2007, se entregó a la Comisión y a los Gobiernos de Francia y España (Monti, 2007).

En este documento, nos interesa analizar el papel de este “mediador” y valorar su capacidad para resolver un conflicto que afecta a una política pública y en el que interviene una amplia red de actores. Así, de entrada, tras diversas reuniones mantenidas por el mediador con los opositores al proyecto, se detectaron y especificaron los motivos del conflicto. Entre ellos destacaba una comprensión difusa del proyecto, una justificación poco clara y que despertaba muchas dudas, el deseo de las poblaciones locales de disponer de una visión a largo plazo del desarrollo de las interconexiones eléctricas entre los dos países, y la preocupación, por el impacto ambiental y económico del proyecto sobre los territorios afectados.

En el lado catalán del conflicto, una parte significativa de la población cuestiona la manera de hacer de la Administración o, si se prefiere, el proceso de toma de decisiones que acompaña esta política pública. Así, la manera como se han conducido las consultas con los diferentes actores y procedimientos de expropiación de los terrenos necesarios para la realización del proyecto, han despertado una intensa insatisfacción y han empeorado los parámetros del conflicto. Lo que parece claro es que uno de los motivos principales del conflicto es la incorrecta gestión de las relaciones (participación, diálogo, comunicación) con los actores territoriales afectados por el proyecto. En palabras de uno de los activistas entrevistados:

*“Una de las demandas que se realizaba era que no se construyese para generar hechos consumados, y que era necesario que hubiese habido un debate previo sobre su conveniencia.”*

Por otro lado, el Gobierno español presenta tres razones que fundamentan la realización del proyecto: la seguridad de abastecimiento, la necesidad de asegurar la estabilidad de su red, y la necesidad de sacar a Girona de su aislamiento eléctrico. Frente al enfrentamiento entre los

argumentos de unos y otros, el mediador entra en contacto con las partes y propone los ejes de una primera resolución del conflicto. Esta se basa, en la necesidad de contar con una visión global del proyecto y en que éste sea plenamente respetuoso con su entorno. Para conseguir esta segunda premisa, el informe del “mediador” apunta una serie de interrogantes referentes a la existencia de alternativas, a las opciones tecnológicas existentes o a eventuales medidas complementarias y compensatorias frente a los inevitables impactos del proyecto. Para abordar estas cuestiones, Monti recomienda la creación de una comisión intergubernamental que vele por la realización del proyecto y por la puesta en marcha de mecanismos complementarios.

El perfil “mediador” de Mario Monti, no obstante, ha despertado dudas y reticencias. Según una de las personas entrevistadas –uno de los portavoces de la Plataforma No a la Mat– *“su figura no era la de mediador sino la de coordinador del proyecto”*. Así es, de hecho, como lo encontramos en el informe mismo de Mario Monti.

Por otro lado, los opositores al proyecto tampoco están de acuerdo con el diagnóstico del conflicto. Para estos colectivos, su origen se encuentra en *“las razones inconsistentes que se presentaron para la ejecución del proyecto”*. Estas razones –aumentar el necesario suministro eléctrico para las comarcas gerundenses y las necesidades de paso del tren de alta velocidad que había de conectar España con Francia– eran percibidas como una excusa sin fundamento, mientras se plantearon alternativas consideradas viables y que comportaban un menor impacto. En palabras de uno de los responsables de la plataforma opositora:

*“No se explica el verdadero objetivo de las obras sino que se intenta vender su conveniencia. El informe de Mario Monti reconoce el verdadero objetivo de la línea: conectar el Estado español con el resto de Europa; es decir, una línea comercial entre ambos países que, además, alimente el suministro eléctrico de las comarcas gerundenses y posibilite el tren de alta velocidad”.*

Frente al mantenimiento del proyecto, la Plataforma mobilizó a los medios y a los vecinos del territorio, presentando sus argumentos en contra de la necesidad de la línea y destacando su elevado impacto. Paralelamente, la empresa Red Eléctrica activó a las asociaciones empresariales, presentando sus argumentos a favor de la MAT y reclamando su apoyo. Tampoco los ayuntamientos se inhibieron del conflicto y, en este sentido, la asociación de municipios contra la MAT contrató el servicio de un equipo experto para analizar la conveniencia del

proyecto, pese a que, según algunos de los implicados, los diversos agentes implicados en el conflicto (Red Eléctrica, Generalitat de Cataluña y el Gobierno Español) no les proporcionaron la información necesaria para su realización.

El conflicto aumentaba en dimensión y en complejidad, mostrando la dificultad de gestionarlo desde el cierre institucional. La demanda de transparencia e información se convierte en una de las principales acusaciones en el despliegue de la política:

*“La gestión que se da de la información previa a la ejecución de un proyecto es básica, ya que debe ser buena, adecuada, transparente y facilitada en el momento idóneo”.*

En este contexto de mobilizaciones opositoras (en Girona convocaron, según los organizadores, a unas 20.000 personas) y de déficits informativos y de transparencia en la gestión del conflicto, el informe de Mario Monti se percibe como un intento de punto y final. Se declara que la línea es necesaria y se recomienda soterrar parte de la infraestructura. Estas conclusiones no convencen a la Plataforma No a la MAT<sup>9</sup>, ni en sus detalles técnicos ni en su visión estratégica:

*“(Nuestra posición) responde a un modelo energético distribuido, contrariamente al proyecto de la MAT que se corresponde a un modelo de centralidad. Es un cambio en la cultura energética que difícilmente será impulsado por las redes eléctricas. Por eso necesitamos tiempo para expresar nuestras razones, mientras que, por otro lado, Red Eléctrica necesita poco tiempo para explicar cuatro razones de carácter populista”.*

Con estas posiciones enfrentadas, la capacidad “mediadora” de Monti parece que ha resultado más que limitada. El conflicto no ha encontrado una respuesta mínimamente aceptada y las partes se han encrocado en sus posiciones. El conflicto, por tanto, pese a que ya no encuentra la misma resonancia mediática, persiste.

La figura del mediador, como decíamos inicialmente, ha sido muy cuestionada no sólo por los resultados finales sino por su propia posición en el conflicto. En palabras de una de las personas entrevistadas:

*“Un mediador ha de ser aceptado por todas las partes del conflicto y este no fue el caso del conflicto de la MAT. El trabajo de Monti era sólo coordinar a los dos gobiernos, aunque realizó cierta tarea de escuchar todas las opiniones para descubrir el trasfondo del proyecto”.*

Otro de los entrevistados, lo expresaba con contundencia:

*“Fue una tomadura de pelo, pues lo presentaban como mediador; pero era una persona que tenía intereses.”*

Mario Monti, nombrado mediador en el conflicto de la MAT, entendió que había de desencallar el problema a partir de escuchar y relacionarse con los diversos actores implicados en la política. No obstante, el resultado global no avala su voluntad. En la parte francesa el proceso ha conseguido ciertos éxitos, mientras que en el lado español la opacidad, la falta de participación, los déficits de comunicación, la ausencia de diálogo, la estructura estrictamente piramidal de las decisiones y la asimetría de los intereses han impedido una resolución mínimamente satisfactoria del conflicto. El tema sustantivo queda claro, pero sobre todo se acusa a los decisores públicos de las formas; de unas formas que han quedado muy lejos de lo que habíamos llamado una administración relacional.

## 4 Prospectiva: construyendo políticas desde el diálogo

En este apartado de prospectiva pretendemos transformar las experiencias analizadas anteriormente en aproximaciones sistematizadas, en lo que debería ser el funcionamiento de una administración relacional. Con este objetivo, en primer lugar, presentamos un protocolo que, a partir de unas fases de planificación, debate y adopción de la decisión quiere destacar aquellos elementos a considerar a la hora de abordar los conflictos desde la lógica relacional. Un protocolo es una herramienta flexible que puede adaptarse a situaciones muy diversas y que, por tanto, no puede interpretarse como una secuencia fija ni como una obligación en el sentido más estricto de la palabra.

En segundo lugar, nos parece importante subrayar que este protocolo no opera en el vacío. De hecho, consideramos que su aplicación efectiva depende de que seamos capaces de generar, en el sí de la administración, unas dinámicas que la acogan de manera favorable. Por eso nos referimos a las dinámicas deliberativas como lo que debería quedar una vez que los protocolos se han aplicado y generalizado. La aplicación de los protocolos, dicho de otro modo, debería servir para ir

construyendo paulatinamente el ideal de una administración deliberativa.

En este proceso, en tercer lugar, también deberían jugar un papel relevante los profesionales de la intermediación. Para articular y operar las dinámicas deliberativas de una administración relacional son necesarios perfiles profesionales que, por ahora, no existen en nuestras administraciones públicas. Nos hace falta, en definitiva, pensar en los roles y las funciones que estos han de desplegar, así como en las capacidades y las habilidades que deberían incluirse en los procesos formativos.

Finalmente, en este apartado de prospectiva nos ocuparemos de la dimensión jurídica, es decir, de hasta qué punto podemos *obligar* a la Administración actual a incorporar protocolos y dinámicas deliberativas. ¿Cómo pasar de la sugerencia a una indicación que genere algún tipo de efecto jurídico?

#### 4.1 Un protocolo para una administración relacional

Los casos analizados anteriormente nos sirven de ejemplo para observar las nuevas formas que tiene la administración para abordar el diseño y la ejecución de políticas públicas. Nuestra sociedad es compleja, nuestras políticas son complejas y ya no podemos abordarlas de manera parcial o individual como se ha hecho desde la administración clásica. Esta complejidad nos lleva a definir actuaciones públicas de manera abierta, consensuada, transparente; obligándonos a llevar el debate al territorio y a los diversos actores sociales y económicos<sup>10</sup>.

Las políticas presentadas y otras que actualmente se están desarrollando, hacen que nos replanteemos ciertos aspectos de la actividad de las administraciones a la hora de definir e implementar sus actuaciones<sup>11</sup>. A continuación pretendemos valorar estos aspectos y lo hacemos, de entrada, reconociendo la importancia del conflicto como motor de desarrollo y avance de toda sociedad. No queremos negar el conflicto, sino asumirlo como legítimo punto de partida para cualquier intervención de política pública. Es por este motivo que no pretendemos proponer “soluciones” con el objetivo de hacer desaparecer el conflicto sino algo diferente: nuevas maneras de gestión y de gobierno que nos ayuden a formular políticas compartidas y, de esta manera, nos permitan conducir el conflicto de manera constructiva, no hacerlo desaparecer.

Para empezar, esta aproximación relacional reclama un primer y crucial cambio de mentalidad por parte de la Administración Pública. Un cambio que permita aflorar nuevas respuestas para nuevas demandas. Un cambio a partir del cual desarrollar nuevos sistemas de relación entre la Administración Pública, tradicionalmente muy replegada sobre ella misma, con su entorno. Para conseguirlo, es preciso dotar a las administraciones de voluntad, transparencia y diálogo. En este documento nos preocupa especialmente la dimensión relacional, razón por la que nos queremos concentrar en la manera de articular una administración relacional que incorpore el diálogo en su forma de abordar la resolución de los conflictos.

Por consiguiente, a partir de los casos y de su análisis, proponemos un protocolo que estructure el proceso relacional y/o deliberativo en tres fases: planificación, gestión del debate y adopción de la decisión. A continuación repasamos brevemente estas tres fases y, después, las convertiremos en un diagrama que nos permitirá resumir y visualizar sus contenidos principales:

##### Fase 1. La planificación

Tomar una decisión sobre un asunto complejo requiere, en primer lugar, planificación. Las políticas públicas no pueden decidirse por razones puntuales o arbitrarias, sino que requieren un *marco de referencia* que haga explícitos los principios, las prioridades y las restricciones. A partir de este marco se podrá organizar un debate y estructurar las relaciones con los actores, haciendo explícito de qué queremos hablar y de qué no queremos hablar.

La planificación, por tanto, se realiza en función de unos valores, objetivos y criterios que nos permitan razonar el porqué de las decisiones que hemos de tomar. La resolución de conflictos requiere que estos valores, objetivos y criterios sean presentados y debatidos con la máxima información y transparencia. Este es un aspecto que se abordó adecuadamente en los casos de la política del agua y la política penitenciaria, pero que ha sido uno de los principales motivos de crítica en el caso de la MAT.

##### Fase 2. Organizar procesos de debate y/o participación

Una vez definidos los valores de referencia y los límites de la decisión que se han de tomar, podemos pasar a la fase estrictamente deliberativa, donde establecemos las relaciones con los diversos actores y escuchamos las

diferentes posiciones para facilitar una adecuada resolución del conflicto. Los procesos deliberativos pueden instrumentalizarse de maneras diversas, pero siempre han de satisfacer 3 momentos:

- *Información.* Antes de establecer un diálogo constructivo debe explicarse de manera clara y pedagógica de qué queremos hablar y de qué no; es decir, fijar los contenidos y los límites de la política pública. Se trata, por un lado, de dotar a los diversos actores de las capacidades necesarias para participar en la definición de la política pública y, por otro, de evitar futuras frustraciones con una presentación honesta de lo que es posible y lo que no lo es.
- *Escuchar.* Una vez explicado se debe escuchar e incorporar las voces de los diversos actores en el proceso de resolución del conflicto. En esta fase se debe poder responder con precisión a un conjunto de interrogantes de carácter operativo: ¿quién ha de formar parte del proceso? ¿cómo y cuándo lo escucharemos? ¿cuál es el calendario? ¿cuáles son los mecanismos deliberativos a usar?, etc.
- *Retorno.* El último momento, de importancia crucial, se refiere a la respuesta que los responsables de la decisión han de dar a todos los que han formado parte de la resolución del conflicto. Cuando se invita a los actores a una aproximación relacional y/o deliberativa debe demostrarse que se ha escuchado activamente y que, como mínimo, se han considerado las diversas aportaciones. Esta fase de retorno, a parte de reconocer las aportaciones de los actores, es imprescindible para hacer visibles los resultados de una forma más compleja de abordar las políticas públicas.

### Fase 3. Adopción y ejecución de la decisión

Abrir un debate –tal y como hacemos con esta aproximación relacional- enriquece la decisión, pero no exime del cumplimiento de las responsabilidades de la Administración. Los responsables públicos son los que han de asumir las decisiones, sobre todo cuando estas son complejas y hacen referencia a asuntos en los que el conflicto está presente. Las decisiones relacionales y/o deliberativas no deben propiciar el acuerdo unánime entre los diversos agentes, pero sí que deben ganar legitimidad. Este es un déficit de las actuales políticas, una de las razones de sus dificultades para abordar adecuadamente la resolución de conflictos. Conseguir esta legitimidad reclama liderazgo para asumir la responsabi-

lidad de tomar decisiones difíciles y transparencia para mostrar los criterios y las consideraciones reales que hay detrás de cada una de estas decisiones (ver figura 11).

## 4.2 Del protocolo a las dinámicas deliberativas

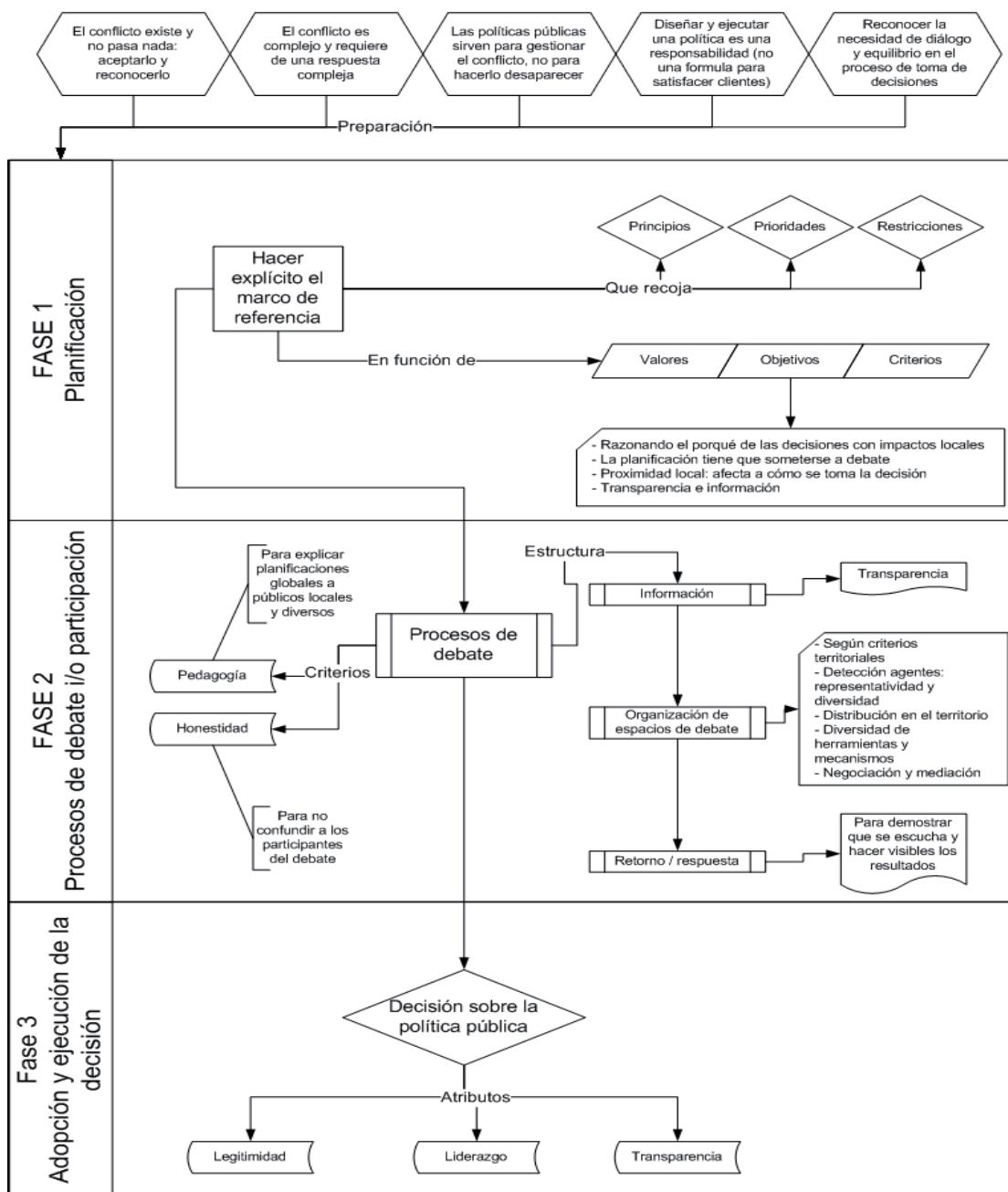
Más allá del protocolo, deberíamos subrayar que abordar los conflictos colectivos desde el diálogo comporta ciertas dinámicas, ciertas habilidades y ciertos comportamientos por parte de los actores. En esta dirección, la teoría deliberativa nos ofrece un fructífero campo de reflexión. En nuestro caso usaremos como referente teórico las propuestas de Gutmann y Thompson (2004), que nos proporcionan definiciones sobre qué es un proceso deliberativo y qué resultados debería producir.

### 4.2.1 El qué de un proceso deliberativo (ideal)

De entrada, la teoría sobre la democracia deliberativa nos sirve para identificar aquellas características que debe satisfacer un diálogo para ser considerado un proceso deliberativo auténtico. Al contrastar estas características ideales con lo que se consigue en un proceso real, podremos evaluar la calidad de la experiencia. En concreto, la teoría deliberativa suele considerar que todo proceso deliberativo debería satisfacer cuatro características:

- a) Derivar en una decisión alcanzada desde el intercambio de razones argumentadas y con voluntad de inclusividad; es decir, asegurando que todas las voces estén presentes.
- b) El intercambio de razones debe ser comprensible y accesible; es decir, la deliberación debe hacerse orientada al público (que lo ha de saber y entender) y en un espacio público (abierto a todos).
- c) Las decisiones que se deriven de un proceso deliberativo deben ser efectivas. La deliberación no es una charla informal, sino un proceso que debe culminar en decisiones concretas, siempre revisables en deliberaciones posteriores.
- d) La deliberación se rige por lo que los teóricos denominan la economía moral del desacuerdo. En un proceso deliberativo, según este principio, es preciso maximizar el respeto mutuo y minimizar las diferencias o, dicho de otro modo, se acepta el

Figura 11. Protocolo para una administración deliberativa



Fuente: elaboración propia

desacuerdo pero se subraya la voluntad de trabajar conjuntamente y buscar espacios de colaboración.

Nos encontramos, en definitiva, con una definición muy útil para valorar las experiencias que hemos presentando en el apartado anterior, pues ésta nos indica cuáles

son los interrogantes que podríamos dirigir para determinar hasta qué punto se ha generado una dinámica deliberativa y, en consecuencia, que se ha abordado la resolución del conflicto desde el diálogo y no desde la autoridad.

#### 4.2.2 El porqué de un proceso deliberativo (ideal)

La calidad de un proceso deliberativo puede medirse a través de variables de proceso (el qué y el cómo), pero es preciso centrarse a su vez en los resultados que genera. En este terreno, la teoría deliberativa nos sugiere que un proceso participativo adecuado debería servir para dar respuesta a 4 retos:

- Dado que los recursos son escasos y nos obligan a tomar decisiones delicadas, la deliberación debería incrementar la legitimidad de las decisiones colectivas.
- Dado que nuestra generosidad es limitada, la deliberación debería favorecer la aparición de una ética colectiva que defienda el interés público.
- Dada la inevitable incompatibilidad entre valores morales, la deliberación debería reconocer las virtudes de cada posición y estimular el respeto mutuo a la hora de tomar decisiones.
- Dada la incapacidad de un conocimiento completo sobre temas crecientemente complejos, la deliberación debería generar aprendizaje y una mejor comprensión de la realidad.

Estos son, en realidad, los retos que debería alcanzar la resolución dialogada o deliberativa de los conflictos. La apuesta por modificar la forma de abordar el diseño de las políticas públicas se ha de justificar en términos de la mejora en la decisión que se toma y de la capacidad para implementarla.

#### 4.3 Los profesionales de un enfoque relacional

En un último bloque de entrevistas quisimos conocer la opinión de los profesionales que han conducido algunos de los procesos deliberativos a los que hemos hecho referencia durante el documento. Su opinión nos parece especialmente relevante, pues son ellos los que ponen en práctica las propuestas de una administración relacional.

En las entrevistas realizadas destaca, en primer lugar, una referencia explícita al concepto de conflicto. Consideran que a menudo se percibe el conflicto como algo indeseable y, en la medida de lo posible, evitable. El conflicto, no obstante, es algo inseparable de la vida en comunidad y, por tanto, debe asumirse y aceptarse. In-

cluso, más allá de esta aceptación, el conflicto puede ser una fuerza positiva que propicia el cambio y favorece el progreso. Los profesionales consultados aceptan que el conflicto conforma su ámbito de trabajo y, por tanto, no aspiran a hacerlo desaparecer sino a aprovechar todo su potencial transformador.

Los métodos de trabajo para conseguirlo son muy variados, pero requieren técnicas y habilidades profesionales específicas que no se encuentran en la propia Administración Pública, poco acostumbrada a estas formas relacionales de abordar la resolución de los conflictos. Al respecto, sin entrar ahora en aspectos técnicos, una de las personas entrevistadas subraya la importancia de *“contar con unas reglas de juego y tener claro el qué, el cómo y el porqué del proceso de debate”*. En cuanto a las técnicas concretas de mediación, nos comentan que se trata de una aproximación importante, aunque falta cultura y educación en la mediación. La mediación, como método, es vista como una manera de abordar el conflicto, aunque no siempre lo pueda resolver.

Con respecto al papel de los profesionales en el proceso de participación y/o deliberación, se considera que no han de protagonizar la resolución del conflicto, sino que han de limitarse a *“orientar, asesorar y, sobre todo, acompañar”*. Han de ser lo más neutrales posible, dado que deben actuar como referentes para todos los actores involucrados en la política pública. Su tarea de intermediación se percibe como un *“trabajo artesanal; un tarea muy cualitativa con una parte emocional siempre presente”*. Un trabajo que exige ser un *“todo terreno”*; una persona que trata diversos temas, que adopta diferentes registros y que requiere mucha flexibilidad y capacidad de adaptación.

En definitiva, estos nuevos profesionales de la gestión relacional del conflicto han de ser capaces de ejecutar ciertas funciones y de desplegar determinados roles:

- Las funciones tienen que ver con la puesta en marcha de los protocolos y de las *pautas de funcionamiento* que estos procesos exigen. Los profesionales, en otras palabras, son los responsables de la gestión de los procesos relacionales y de la ejecución de sus diferentes fases, función que les exige tanto tener una posición transversal dentro de la administración como dominar las técnicas y las habilidades para conducir diálogos constructivos.
- Estos profesionales, además, han de desarrollar un rol que, más allá del despliegue de las pautas de funcionamiento de los procesos, los impregnen de determinadas *pautas de comportamiento*. Sus habilidades, en definitiva, han de contemplar ele-

mentos de carácter intangible que les ayuden a crear determinados climas, propiciar confianzas, construir empatías y, finalmente, conseguir que el diálogo encuentre un entorno adecuado para desarrollarse y generar resultados concretos.

#### 4.4 El modelo deliberativo como procedimiento socialmente exigible

Habiendo explorado el producto de lo que hemos llamado *administración relacional* desde la perspectiva de la gestión pública, ahora pretendemos hacer una breve referencia a las connotaciones jurídicas que esta puede tener. Cabe decir que al tiempo que consideramos el protocolo de funcionamiento para una administración relacional como un buen instrumento para la generación de políticas públicas más eficaces y legítimas, basadas en un proceso dialogado, desde la perspectiva jurídica, podemos considerar que esta dinámica puede ser generadora de derecho, considerado sobrevenido por su práctica.

Asimismo, es necesario apuntar dos matices. El primero es que no nos referimos al concepto de “norma jurídicamente vinculante” formulada por las instituciones del Estado (es decir, la concepción tradicional basada en la producción jerárquica y formal de la norma que muchos definen como *hard law*). Y, en segundo lugar, tampoco nos referimos al hecho de que las partes implicadas en el conflicto se autoregulen pues no se contempla la idea que la gestión de los temas públicos no recaiga en la Administración (al menos, todavía).

Tal como se ha visto en la exposición de los casos concretos, estamos hablando de unos mecanismos eventualmente reguladores, *sui generis* en sí mismos. Al mismo tiempo, que el contenido y resultado del protocolo de funcionamiento de la administración relacional sean diferentes en cada caso, no se insiere en la lógica de una normativa de procedimiento rígida (propia de la administración racional tradicional) sino que puede ir variando en ciertos aspectos en función del contexto a gestionar. Así, consideraremos la perspectiva de lo que se denomina *soft law* en el análisis de las implicaciones de este protocolo y, de forma general, las políticas públicas que puede generar la nueva administración relacional.

*Soft law* es una nueva categoría jurídica referente a normas o acuerdos no legalmente vinculantes pero que tienen efectos legales indirectos en tanto que pretenden, y efectivamente producen, efectos prácticos constatables<sup>12</sup>. Por un lado, el contenido de lo que llamamos *soft*

law genera obligaciones y compromisos implícitos. Por otro, sin embargo, estos compromisos pueden asumir formas muy diversas sin que haya un criterio para evaluar su corrección formal como producción normativa. El concepto de *soft law* implica una diversidad formal necesaria en tanto que ha de facilitar la aproximación entre actores con valores e intereses diferentes y gestionar conflictos complejos<sup>13</sup>.

Volviendo al funcionamiento de la Administración relacional, entendemos que si la administración asume el modelo deliberativo en la gestión pública de conflictos complejos y sigue el esquema del protocolo presentado con anterioridad, la propia dinámica del proceso deliberativo puede convertirse en un compromiso de la propia Administración para abordar estos temas considerados “complejos” para la ciudadanía. Es decir, si bien el protocolo puede no ser incluido en ninguna norma jurídicamente vinculante para la Administración, la percepción de la ciudadanía puede acabar invistiendo este proceso como el que legítimamente debería seguirse para adoptar algunas políticas públicas relevantes.

Ello nos permite entender el diálogo como fundamento de la política pública y como fundamento de la normativa subsiguiente que se aprobase en base a esta. El nuevo paradigma de la administración relacional llevaría no sólo a encontrar maneras de gestionar el desacuerdo sobre temas complejos, sino a requerir el diálogo como fundamento del derecho que se generase. Este proceso proporciona, a su vez, efectividad, legitimidad y transparencia en la actuación de la Administración.

Consideramos que si la Administración asume un nuevo papel, escuchando todas las voces para encontrar nuevas soluciones a los conflictos, también se ha de aceptar que la regulación no puede estar basada en la dinámica del *command-and-control*, en la que sólo la Administración decide “qué se hace” y “cómo se hace”. Sería necesario que las decisiones de la Administración fuesen enmarcadas dentro de la perspectiva de la aproximación entre las diversas visiones, esta “aproximación” se consigue mediante el diálogo entre los actores implicados, ya sea Administración o actores privados. Pero sobre este punto cabe recalcar un aspecto; no se pierde de vista el hecho de que la decisión final la ha de tomar la Administración. El paradigma de la administración relacional no implica que ésta deje la toma de decisiones en manos de la ciudadanía y adopte un papel de mediador.

En definitiva, cabe decir que el proceso deliberativo no es sinónimo de autoregulación sino de mecanismo para evitar que los conflictos paralicen las decisiones. Pero, al mismo tiempo, el *procedimiento* deliberativo, no obli-

gatorio pero socialmente exigible, podría llegar a ser un ejemplo de lo que se llama soft law en lo que respecta al procedimiento de adopción de decisiones. El protocolo de la administración relacional podrá, de este modo, ser entendido como una norma de procedimiento no legalmente vinculante pero con efectos legales en tanto que proporciona legitimidad al resultado y permite implementarlo.

## 5 Recomendaciones

La idea principal de este capítulo incurre en dar argumentos sobre la necesidad de incorporar el diálogo como paradigma fundamental de las políticas públicas. Pretendemos expresar el hecho de que es necesario incorporar un modelo deliberativo en el funcionamiento de la Administración para que los conflictos no paralicen sus decisiones. Todo ello se ha concretado en la elaboración de un protocolo que debe fundamentarse en dinámicas deliberativas, en los renovados papeles y funciones que han de desplegar los profesionales de la intermediación y las estrategias para conseguir que el protocolo sea socialmente exigible.

Alcanzar estos objetivos requiere un cambio a fondo de la propia Administración Pública. No sólo un cambio en sus protocolos de adopción de decisiones sino también de sus dinámicas de funcionamiento. Igualmente, cabe tener en cuenta que la Administración no asume un papel de mediador que deja que las partes implicadas tomen las decisiones sino que fundamenta decisiones propias de la Administración en el diálogo previo de los actores.

Finalmente, en este último apartado hemos querido concluir con unas recomendaciones que deberían permitirnos avanzar en la construcción de una administración relacional capaz de incorporar la complejidad en la resolución de unos conflictos crecientemente complejos.

No queremos repetir lo que ya hemos ido argumentando a lo largo del proceso y, por tanto, nos limitaremos a hacer una presentación sumaria de las siete recomendaciones que nos parecen más relevantes. A las cuatro primeras, les hemos otorgado la categoría de requisitos, considerando que son recomendaciones genéricas que deberían darse como factores de contexto y sin las que se hace difícil pensar en un posterior desarrollo de la administración relacional. Las otras tres, en cambio, son recomendaciones específicas que deberían contribuir a la articulación práctica de la administración relacional.

### Requisitos:

1. **Asumir el conflicto y su complejidad:** es imprescindible reconocer el conflicto y asumirlo en toda su complejidad, sin evitar las aproximaciones reduccionistas que formulan falsas promesas de simplificación y/o solución.
2. **Información y transparencia:** la resolución de conflictos complejos reclama la implicación y la complicidad de muchos actores, los cuales sólo son factibles cuando disponemos de información y en ella se tratan los temas con transparencia. Sin estos ingredientes la confianza no existe, y sin ella no es posible construir respuestas compartidas.
3. **Participación de calidad:** para incorporar las diversas voces y posiciones debe articularse un proceso de participación de calidad que, como mínimo, debe desplegar una estrategia de explicación, escucha y respuesta. Concretamente se debe saber habilitar espacios de diálogo de calidad, donde efectivamente se incluyan los diversos puntos de vista y se pueda realizar un debate efectivo. Para ello es preciso conocer las técnicas y características del proceso deliberativo.
4. **Liderazgo:** la resolución de conflictos complejos no puede esperar que se obtengan consensos y unanimidades que se contradigan con las propias dinámicas del conflicto. Debe acompañarse la apuesta relacional de una clara voluntad de asumir la responsabilidad de tomarlas; aunque sea de otro modo. Se requiere, en definitiva, un liderazgo valiente y ambicioso para, primero, promover el proceso deliberativo y, a continuación, asumir la responsabilidad de la decisión final.

### Recomendaciones específicas:

5. **Los protocolos relacionales:** hace referencia a la necesidad de poner en práctica, de manera flexible, los protocolos relacionales a la hora de abordar el conflicto que generen las políticas públicas. Estos protocolos han sido ilustrados en los tres casos presentados en el documento, al tiempo que los hemos concretado a través de una secuencia de tres fases.
6. **Capacidades profesionales para la intermediación:** acompañando a los protocolos se requieren técnicas y habilidades específicas, sin las cuales

los procesos decisionales deliberativos y/o relacionales pueden caer fácilmente en dificultades y perversiones. Estas técnicas y habilidades son aún escasas y, por tanto, debe promoverse la formación y la difusión de estos perfiles profesionales. Es necesario recomendar la incorporación de técnicos conocedores de las técnicas de participación y fomento del diálogo entre las partes. Sus habilidades deberían abarcar: la neutralidad en la actuación; la capacidad dinamizadora del proceso; la capacidad de generar un clima de debate y llegar a unas conclusiones; y la capacidad de generar respeto mutuo.

7. **Institucionalizar la administración relacional:** deben articularse mecanismos que conviertan las sugerencias en medidas socialmente vinculantes. Este es uno de los principales retos, pues supone importantes dosis de creatividad e innovación jurídica. En este sentido, es útil partir de la pirámide jurídica que distingue cuatro niveles de regulación: el derecho vinculante (normas jurídicas), el derecho no vinculante (*soft law*, principios, guías de buenas prácticas), las reglas explícitas del diálogo (procedimientos, protocolos) y las reglas implícitas del diálogo (comportamientos sociales, interacciones no formalizadas). La administración relacional coge forma a través de las reglas implícitas y explícitas del diálogo, con todo se han de forzar estas reglas para que se conviertan en *soft law* o derecho sobrevenido. Sólo si son capaces de dar este último paso conseguiremos pasar de la retórica a la práctica de la administración relacional.

## 6 Bibliografía

- Abbott, K. & Snidal, D. (2000). "Hard and soft law in international governance" a *International Organization*. Vol. 54, nº 3. pàg. 421-456.
- Agranoff, R., McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management*. Georgetown University Press. Washington DC.
- Axelrod, R. & Cohen, M.D. (1999). *Harnessing complexity: organizational implications of a scientific frontier*. Nova York: Free Press.

- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Bovens, M. & Hart, P.Y. (1998). *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick: Transaction.
- Casanovas, P. i Poblet, M. (2008) "Concepts and Fields of Relational Justice" a P. Casanovas, G. Sartor, N. Casellas, G. Rubino (Eds.) *Computable Models of the Law*. LNAI 4884, pàg. 323-339.
- Child, J., Faulkner, D. (1998). *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford: Oxford University Press.
- Cilliers, P. (2005). "Complexity, deconstruction and relativism". *Theory, Culture & Society*, vol. 22 n. 5, pàg. 255-267.
- Clarke, J., Newman (1997). *The Managerial State*. Londres: Sage.
- Cohen, J. (1989). "Deliberation and Democratic Legitimacy" a Hamli, A. i Pettit, P. (Eds.) *The Good Polity*. Oxford: Blakwell.
- Comissió Europea (2007). *Green Paper on Public Access to Document Held by Institutions of the European Community*. Comissió Europea . Brusel·les.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative democracy and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Donahue, J. (1991). *La Decisión de Privatizar. Fines Públicos y Medios Privados*. Barcelona: Paidós.
- Fisher, R. , Forester, J. (eds.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- Fishkin, J. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, J. (1995). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Font, J. (Ed.)(2003). *Public Participation and Local Governance*. Barcelona: ICPS.
- Fox, C. i Miller, H. (1995). *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*. Londres: Sage.
- Grau, M., Mateos, A. (2002). *Analisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. València: Tirant lo Blanch.

- Grup d'experts (2005). *Informe sobre el Bon Govern i la Transparència Administrativa*. Barcelona: Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya.
- Gutmann,A. i Thompson,D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press.
- Habermas, J. (1981). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1991). *La Inclusión del Otro*. Madrid: Alianza.
- Hajer, M.A., Wagenaar, H. (Eds.) (2003). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heckscher, C. , Donellon, A. (Eds.) (1994). *The Post-Bureaucratic Organization. New Perspectives on Organizational Change*. Londres: Sage.
- Heifetz, R.A. (1997). *Liderazgo sin Respuestas Fáciles*. Barcelona: Paidós.
- Holland, J.H. (1998). *Emergence: from chaos to order*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- Hood, C., Heald, D. (Eds.) (2006). *Transparency: The Key to Better Government*. Londres: MacMillan.
- Innes, J. E., Booher, D.E. (2003). "Collaborative Policy-making: Governance Through Dialogue" a Hajer, M.A. i Wagenaar,H. (Eds.). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kickert,W. et al. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Lane, C., Bacmann,R. (Eds.) (1998). *Trust Within and Between Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Meny, I., Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Monte, M. (2007). *Proyecto de interés europeu L3. Interconexión eléctrica Francia*. Madrid.
- López Casanovas, G. et al. (2003). *Els Nous Instruments de la Gestió Pública*. Barcelona: La Caixa.
- Osborne, D., Gaebler,T. (1994). *La Reinvenção del Gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Peters,T., Waterman, R. (1982). *In Search of the Excellence*. New York: Harper & Row.
- Petitt, P. (1997). *Republicanism. A theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Birchall, J., Putman, K. (1998). *Descentralizing Public Service Management*. Londres: Macmillan.
- Ritzer, G. (1996). *The McDonaldization of Society*. Londres: Pine Forge Press.
- Sancho, D. (1999). *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad*. Barcelona: Tecnos, UPF.
- Senden, L. (2005). "Soft law, self-regulation and co-regulation in European Law: where do they meet?", a *Electronic Journal of Corporative Law*. vol. 10 n. 3, 499-515.
- Sennett, R. (1998) *La Corrosión del Carácter. Las Consecuencias Personales del Trabajo en el Nuevo Capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Subirats, J. et al. (2008). *Ánalisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Vallès, J.M., Brugué,Q. (2003). *Polítics Locals: Preparant el Futur*. Barcelona: Ed. Mediterrània.
- Wagenaar,H. (2007). "Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline", *The American Review of Public Administration*, vol. 37, n. 1, pàg. 17-50.
- Waldrop,M. (1992). *Complexity: the emerging science at the edge of order and chaos*. Nova York: Simon & Schuster.
- Walsh,K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*. Londres: Macmillan.
- Wildavsky,A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Brown.

## Notas

- 1 Las referencias a la explosiva complejidad de nuestras sociedades son múltiples. Sólo queríamos destacar algunas de las que más nos han interesado, como los trabajos de Stiglitz (2002) desde la economía, los de Bauman desde la sociología (2000 y 2001), los de Todorov (2008) o Innerarity (2006) desde la filosofía, y los de Ingelhart (1991) o Maravall (2008) desde la ciencia política.
- 2 Traducidos habitualmente como “problemas malditos” por acentuar que responden a planteamientos a menudo contradictorios y que, consecuentemente, las soluciones son muy difíciles, si no imposibles.
- 3 Con respecto a las dificultades para tomar decisiones en el actual contexto de incertidumbre y complejidad, puede ser útil revisar los trabajos de Scott (1998), Beck (1998) o Subirats (2003).
- 4 Algunas referencias básicas al análisis de políticas públicas pueden ser Meny y Thoenig (1992), Gau y Mateos (2002) o Subirats et al (2008).
- 5 Son muchos los trabajos que, en los últimos tiempos, se han ocupado de estas cuestiones. Destacamos algunos: Brugué y Gallego (2003), Child y Faulkner (1998), Fishking y Laslett (2003), Goldsmith y Egger (2004), Gutman y Thompson (2004), Hager y Wagenaar (2003), Kettl (2002), Kickert et al (1997), Kooiman (1993 y 2003), Pierre (2000), Rhodes (1997), Thompson (1991) o Williamson (1996)
- 6 Sobre este tema consultar Casanovas y Poblet (2008).
- 7 Ver Fox y Miller (1997), Moore (1998) o Brugué (2004).
- 8 El conflicto nace a finales de los años 80, cuando se hace pública la voluntad de iniciar las obras de la primera parte del proyecto entre Sentmenat y Bescanó. En ese momento, surge una clara oposición del territorio y nace la Plataforma No a la Mat, a partir de una asamblea de vecinos del municipio de Cistella. Mientras tanto, en la Cataluña Norte se informaba sobre el proyecto a los ciudadanos, ya que en Francia se había llevado a cabo un debate público previo. Así, el territorio inició muy pronto sus mobilizaciones, paralelamente a la parada de las obras por falta de recursos económicos.
- 9 El soterramiento era una de las peticiones que se realizaban desde la oposición francesa, motivo por el que se recoge como recomendación en el informe de Mario Monti. Sin embargo, nunca fue una reclamación de la Plataforma No a la MAT.
- 10 Para un debate sobre la complejidad en las políticas públicas ver Waldrop (1992), Axelrod y Cohen (1999), Cilliers (2005) o Wagenaar (2007).
- 11 Sobre el desarrollo de políticas: Bovens y Hart (1998) y Dryzek (2000).
- 12 Sobre el contenido del concepto soft law y autorregulación ver Senden (2005).
- 13 Sobre las implicaciones del soft law, Abbott & Snidal (2000).