

58

La Administración Deliberativa: de la
eficacia y la eficiencia a la inteligencia,
y de la burocracia a la innovación

*Daniel Tarragó Sanfeliu
Quim Brugué Torruella*



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea

58

LA ADMINISTRACIÓN DELIBERATIVA: DE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA A LA INTELIGENCIA, Y DE LA BUROCRACIA A LA INNOVACIÓN

Daniel Tarragó Sanfeliu
Quim Brugué Torruella



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2015

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2015

Tarragó Sanfeliu, Daniel

La administración deliberativa : de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación / Daniel Tarragó Sanfeliu, Quim Brugué Torruella. – Brasília : CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2015.

(Textos para Discussão CEPAL- IPEA, 58).
29 p.

Inclui Bibliografia.
ISSN: 2179-5495

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Participação Social. 4. Participação Política. 5. Democracia. 6. Burocracia. 7. Reformas Administrativas. I. Brugué Torruella, Quim. II. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 351

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL ou do IPEA.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A presente publicação encontra-se disponível para *download* em <http://www.cepal.org/brasil> e <http://www.ipea.gov.br>.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

1	INTRODUCCIÓN	9
2	LA ESPIRAL DEL SILENCIO: LOS TÓPICOS DE LA PARTICIPACIÓN	10
3	LA NECESIDAD DE DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA	14
4	LA NECESIDAD DE RECUPERAR LA POLÍTICA	16
5	LA PARTICIPACIÓN HACIA FUERA: DE CLIENTES A CIUDADANOS	18
6	LA PARTICIPACIÓN HACIA DENTRO: DEL MÚSCULO AL CEREBRO Y DE LAS RUTINAS A LA INNOVACIÓN ..	22
7	LA TRANSFORMACIÓN AUTÉNTICA: LA ADMINISTRACIÓN DELIBERATIVA	25
8	CONSIDERACIONES FINALES: LA IMPORTANCIA DE LOS INTANGIBLES	28
	REFERENCIAS	29

APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, que abrangem vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. Desde 2010, a série *Texto para Discussão Cepal-Ipea* passou a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio dessa série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Após análise de ambas as instituições, vêm sendo publicados apenas aqueles considerados de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados são produzidos por técnicos dessas instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.

LA ADMINISTRACIÓN DELIBERATIVA: DE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA A LA INTELIGENCIA, Y DE LA BUROCRACIA A LA INNOVACIÓN

Daniel Tarragó Sanfeliu¹

Quim Brugué Torruella²

1. Fundador y socio director de Neòpolis Consultoria Estratègica y de Innovación Social.

2. Profesor de ciência política de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y Universidad de Girona (UdG).

1

INTRODUCCIÓN

No cabe duda que en las últimas décadas han proliferado notablemente las experiencias de participación ciudadana. Un gran número de administraciones públicas, ayuntamientos en muy buena parte, han llevado a cabo procesos de participación de índole diversa, muchos de ellos vinculados a cuestiones urbanísticas, medio ambientales y de desarrollo económico. Por otro lado, también se han creado una enorme cantidad de órganos participativos de carácter permanente conocidos como consejos de participación ciudadana, todo ello con la intención de incorporar criterios ciudadanos en la definición de las políticas públicas.

Pero lo cierto es que existen muchas dudas sobre el impacto que han tenido todas estas experiencias por lo que respecta a su capacidad de hacer frente con éxito a los problemas de unas sociedades cada vez más complejas. Se multiplican las voces que critican y acusan a la participación de haber provocado un cierto caos dentro de la administración y de haber generado falsas expectativas a unos ciudadanos que, más que participar, exigen que la política sea capaz de solucionar sus problemas.

Así pues, parecería que la participación ciudadana ha resultado ser una fórmula de “hippismo ilustrado”, a saber, una moda impulsada por una izquierda militante que más que buscar soluciones ha pretendido ganar terreno a una manera racional de hacer política basada en la eficacia y la eficiencia con el fin de impregnar ideológicamente a nuestras administraciones públicas, las cuales deberían ser únicamente el mundo de la técnica, la profesionalidad y la neutralidad.

No vamos a negar la existencia de problemas de fondo, que los hay, cuando hablamos de cambiar la manera tradicional de hacer política, es decir, de una nueva manera de gobernar que pretende no hacerlo sólo para la gente, sino también con la gente. Pero también creemos que es la única forma que tenemos de hacer frente, con alguna probabilidad de éxito, a los *malditos problemas* del siglo XXI. Y para demostrarlo vamos a intentar responder a los siguientes interrogantes:

¿La participación ciudadana es una moda o una necesidad?, ¿las administraciones públicas son el mundo de la técnica y la neutralidad o sobre todo de la política?, ¿la eficiencia y la eficacia son conceptos neutros o responden a una ideología política?, ¿existen soluciones puramente técnicas para resolver los problemas del siglo XXI o debemos recurrir al diálogo permanente?, ¿hace falta transformar las administraciones públicas o sólo debemos mejorar su actual funcionamiento?, ¿debemos ser dictadores con la administración o democratizarla?, ¿necesitamos más o menos política?

2

LA ESPIRAL DEL SILENCIO: LOS TÓPICOS DE LA PARTICIPACIÓN

Siempre que hablamos de participación ciudadana aparecen una serie de argumentos aparentemente muy convincentes que pretenden deslegitimarla y ante los cuales cada vez más ciudadanos, políticos y técnicos de la administración sucumben. En este apartado veremos cuáles son, y las falacias que esconden.

La participación ciudadana es lenta. Retarda la toma de decisiones y convierte la democracia en algo ineficaz

Es cierto, la participación ciudadana prioriza la inteligencia a la rapidez. Para generar inteligencia colectiva necesitamos introducir criterios ciudadanos en la definición de las políticas públicas, cosa que requiere tiempo. El acierto y la eficacia de las decisiones depende de su inteligencia, no de su rapidez.

La participación ciudadana es innecesaria porque los ciudadanos escogen a sus representantes políticos en los procesos electorales para que actúen, no para que dichos representantes nos devuelvan la pelota cuando no saben qué decisión tomar

Vamos por partes, en primer lugar los ciudadanos no escogen a sus representantes políticos para que estos hagan lo que les dé la gana durante su mandato. Es cierto que cuando votamos lo hacemos, al menos en teoría, en función de un programa electoral, pero no es menos cierto que dicho programa en la mayoría de ocasiones se incumple. Además, según las reglas del *marketing* político, los programas electorales se rigen por la regla de los tres dieces, es decir, un programa electoral no puede tener más de diez propuestas, cada propuesta debe tener menos de diez palabras, y todas las propuestas deben ser entendidas como mínimo por un niño de diez años. Así que la pregunta es: ¿qué información nos dan los programas electorales sobre lo que quieren y lo que van a hacer los diferentes partidos políticos que se presentan en unas elecciones cuando accedan al poder? La respuesta es simple: muy poca.

Y por si no fuera suficiente ¿qué diferencias hay entre los programas electorales de los partidos políticos que tienen más probabilidades de ganar las elecciones? Les propongo un ejercicio; en las próximas elecciones comparen dichos programas y busquen tres diferencias significativas, a ver si las encuentran.

Finalmente, por lo que respecta a la segunda parte del argumento estoy totalmente de acuerdo; cuando los gobiernos no tienen ni idea de las decisiones que deben tomar no hay que hacer procesos de participación ciudadana, sino convocar elecciones, porque significa que nuestros gobernantes han perdido totalmente el rumbo. Utilizar la participación ciudadana para gobernar no implica hacer una carta a los reyes magos, debe haber unos límites y una hoja de ruta, y los responsables de fijarlos son precisamente los políticos.

La participación ciudadana es particularista, la gente no tiene visión de barrio, ni de ciudad, ni de nada que vaya más allá de sus asuntos particulares

Los seres humanos somos egoístas, pero también somos colaborativos por naturaleza. El particularismo, en muy buena parte, lo hemos fomentado desde las propias instituciones haciendo creer que la política es una herramienta para satisfacer intereses individuales. Si creemos que la gente es incapaz de entender, después de explicárselo, que en dichos espacios participativos no caben reclamaciones personales - porque se trata de gestionar el bien común y el interés colectivo - entonces es que creemos firmemente que la gente es totalmente estúpida, con lo cual ya no hace falta añadir nada más.

La participación ciudadana refuerza el papel de los grupos de presión debilitando a los partidos políticos

¿Pero no habíamos quedado en que hay una sensación general entre la ciudadanía que los partidos políticos han “secuestrado” la democracia? Vamos a ver, ¿cuáles son los *lobbies* que tradicionalmente han tenido influencia en la política? Pues básicamente los económicos vinculados a grandes empresas multinacionales, y los financieros representados por grandes bancos y fondos de inversión. Y sí, la participación ciudadana refuerza el papel de algunos grupos de presión que hasta ahora no habían tenido demasiadas oportunidades de incidir en las decisiones políticas (asociaciones sin ánimo de lucro, entidades sociales, culturales, juveniles, etc.). Por lo tanto, bienvenidos sean.

La participación ciudadana siempre acaba dando armas a la oposición

Este no sólo es un argumento falaz sino que además es tendencioso, porque presupone que cualquier cosa que hagamos en materia de participación saldrá mal, y por lo tanto perjudicará al gobierno. Existe cierta tendencia a pensar que la mayoría de las experiencias participativas acaban fracasando, y verdaderamente muchas lo han hecho, pero ¿por qué? Vamos a intentar explicarlo con un ejemplo; imaginemos que un alcalde quiere construir una biblioteca, ¿a quién le va a encargar el proyecto técnico?, pues fácil, a un arquitecto. En cambio, cuando se trata de llevar a cabo un proceso de participación o crear y dinamizar un espacio participativo, en demasiadas

ocasiones se le asigna el trabajo a alguien poco familiarizado con sus dinámicas, métodos y técnicas. En este caso, siguiendo con el ejemplo y haciendo un poco de caricatura, el alcalde o el concejal de participación se pasearían por los pasillos del ayuntamiento preguntado algo así como: ¿a quién se le da bien hablar con la gente?, ¿a quién le haría ilusión y le gustaría llevar el proceso de participación? Nos cuesta entender que para planificar, dinamizar e implementar dichos procesos necesitamos “arquitectos sociales”.

De la misma manera, si cuando acabamos de construir nuestra biblioteca estas se derrumba, todo el mundo culpará al arquitecto por haber diseñado un mal proyecto. Imagino que nadie se atreverá a culpar al mundo de la cultura del supuesto desastre. Bien, pues cuando un proceso de participación fracasa o sale mal, la culpa casi siempre se le atribuye a la propia participación: “ven cómo esto de la participación es un lío tremendo”, dice la mayoría.

Las decisiones las deben tomar los gobiernos, de lo contrario estamos erosionando la legitimidad de la democracia

Cuando hablamos de participación ciudadana no estamos poniendo en duda quién gobierna – cosa que decidimos en las elecciones – sino cómo gobierna quién gobierna. Las decisiones siempre las va a tomar el gobierno. De lo que se trata es que antes de tomarlas se informe a la gente, y se genere un diálogo colectivo para dotar dichas decisiones de inteligencia.

La participación ciudadana convierte la democracia en una asamblea permanente e ingobernable

Esto sería cierto si convocáramos a la gente para tomar cualquier decisión, pero resulta que no se trata de jugar al juego de la participación de la *señorita Pepis* programando reuniones para discutir de qué color debemos pintar las farolas del municipio, sino de generar sabiduría colectiva en cuestiones estratégicas o aspectos relevantes para la comunidad.

La participación es cara

Esta es una cuestión enormemente subjetiva. Los gobiernos se gastan el dinero en aquello que consideran prioritario, y si la participación no lo es, siempre tenderá a ser considerada una cosa cara y prescindible.

Siempre participan los mismos, es decir, una minoría

Este sí que parece ser el argumento definitivo. No hay experiencia participativa que resista y no pueda ser deslegitimada bajo dicho razonamiento. ¿Seguro?, vamos a ver, cuando hablamos de participación no estamos hablando de cantidad sino de calidad. Ilustrémoslo con un ejemplo; imaginemos que queremos reformular los estatutos de la Liga de Fútbol Profesional Española, y lo queremos hacer de forma participativa, qué prefieren; qué participen cien mil personas, todas socias del Fútbol Club Barcelona, o qué participen veinte pero que cada una de ellas sea representativa de los diferentes clubes que integran dicha liga. Juzguen ustedes mismos. No se trata de cantidad sino de representación de discursos.

Numerosos estudios demuestran que en los últimos años los porcentajes de participación electoral de muchos países han ido disminuyendo de forma progresiva. Sin ir más lejos, la abstención en los comicios europeos del mes de mayo de 2014 se situó en España en más del 54%, lo cual estadísticamente hablando es una mayoría. Además, en unas elecciones, normalmente siempre tienden a votar los mismos; las personas con menos capital cultural, social y económico votan en menos proporción que el resto. Pero eso no es todo, todos los partidos que acceden al poder obtienen un porcentaje de votos muy por debajo del 50% respecto el total del censo electoral. Conclusión: en unas elecciones normalmente siempre votan los mismos, en ocasiones el porcentaje de participación no llega ni a la mitad, y siempre acaba gobernando una minoría. Sin embargo, a nadie se le ocurre poner en duda los resultados electorales de unos comicios democráticos.

3

LA NECESIDAD DE DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA

En esencia, cuando hablamos de participación ciudadana estamos hablando de democracia, pero ¿realmente es necesario democratizar la democracia? Cuando decimos que las formas tradicionales de hacer política han quedado obsoletas, nos referimos fundamentalmente a la incapacidad de los gobiernos para gobernar, y a la incapacidad de los ciudadanos para gobernar a los gobiernos.

La incapacidad de los gobiernos para gobernar

Desde ya hace algún tiempo, la política ha quedado fuertemente supeditada al poder económico. Cada vez es más evidente que nuestros gobiernos son prisioneros de los mercados financieros. Quede claro que no buscamos culpables, sólo constatamos hechos. El poder que tienen dichos mercados para marcar y condicionar las políticas es enorme. Las administraciones públicas se han convertido en esclavas de su deuda, y es el poder financiero quien tiene la sartén por el mango. Fijense sino, para poner un ejemplo, que en España, el 26 de agosto de 2011 se modificó rápidamente, sin muchas explicaciones, ningún debate serio y apenas información, nada más y nada menos que la constitución del país, cosa que sólo ha ocurrido dos veces en treinta y tres años (la primera fue en 1992 para permitir el voto a los extranjeros). Bien, pues el único objetivo de dicha reforma constitucional fue limitar el déficit público y priorizar el pago de la deuda. Aunque parezca mentira el cambio fue impulsado por los socialdemócratas, con el objetivo de que la Carta Magna del país dejara claro que, a partir de aquel momento, la prioridad sería garantizar el pago de la deuda.

La incapacidad de los ciudadanos para gobernar a los gobiernos

Los ciudadanos quedan relegados a un rol pasivo en la vida política porque su poder de influencia se limita a votar una vez cada cuatro años en un contexto socioeconómico donde todo cambia a una velocidad vertiginosa. Y por si fuera poco, gran parte de los medios de comunicación no sólo se han vuelto más dependientes de determinados intereses económicos y políticos, sino que han dimitido de su responsabilidad de ejercer de cuarto poder. No creo que sea exagerado afirmar que hoy en día las radios, las televisiones y los periódicos están más preocupados por vender ejemplares y aumentar el *share* – a costa de acentuar la vertiente más morbosa de la política – que de informar a los ciudadanos y controlar la acción de los gobiernos.

De las incapacidades al descrédito

La política se encuentra hoy en día totalmente desprestigiada, desacreditada y deslegitimizada. Hemos llegado a la conclusión de que la política es la causa de todos los males. Antes, cuando subíamos a un ascensor hablábamos del tiempo, una fórmula muy efectiva para romper el hielo, más que nada porque es imposible estar en desacuerdo al respecto de si hace sol o llueve, es un hecho y punto. Ahora, en cambio, en los ascensores, las colas de las tiendas, los taxis, etc. llegamos todos a la conclusión de que los políticos son unos corruptos que no nos representan, los funcionarios unos perezosos que se pasan el día desayunando, y nuestros parlamentos una pantomima porque independientemente de quien gobierne siempre se acaba legislando a favor de los intereses económicos de una minoría muy poderosa.

Y el drama es que no sólo no nos creemos a nuestras instituciones y a nuestros representantes políticos, sino que además también estamos de acuerdo en que todo lo que hacen no sirve absolutamente de nada, ya que los problemas de la gente, lejos de arreglarse, tienden a proliferar. La crisis de legitimidad es tan profunda que la política ha dejado de ser la solución para convertirse en parte del problema.

4

LA NECESIDAD DE RECUPERAR LA POLÍTICA

¡Es la política, estúpidos! Permítannos la expresión, sin ánimo de ofender a nadie, con esta provocación lo que pretendemos decir es que la política no es la causa de nuestros problemas, sino más bien la víctima de una situación que la condena al fracaso y a la impotencia. La política es tan necesaria como el agua. El agua puede estar contaminada, y debemos limpiarla y depurarla, pero en ningún caso podemos prescindir de ella. Sin política, la única manera que nos queda para resolver nuestros problemas es el campo de batalla.

Es cierto que en un mundo global, histérico, impaciente y líquido, la política está haciendo aguas, porque sigue anclada territorialmente, atrapada temporalmente en el medio y el largo plazo, y presa del *marketing* político-mediático. También es cierto que, la política, entendida como la solución a todos y cada uno de los problemas particulares de unos clientes disfrazados de ciudadanos acaba convirtiendo a nuestros gobernantes en gestores liquidados. Pero es que a la política le pedimos lo imposible para después quejamos de que no existen soluciones mágicas capaces de resolver unos problemas, cada vez más complejos y poliédricos, de la noche a la mañana.

Así pues, para empezar a recuperar la política debemos entender que esta lleva en su ADN la obligación de decepcionar, porque su difícil tarea consiste en primar el bien colectivo por encima de los múltiples intereses individuales – y a menudo opuestos – de unos ciudadanos que inevitablemente tienden al conflicto. Los políticos, lejos de anunciar que tienen las soluciones a todos los problemas deben aprender a cumplir con su obligación de decepcionar, mientras que los ciudadanos debemos aceptar y asumir las decisiones colectivas incluso cuando estas no responden a nuestras preferencias particulares. La tragedia es que esperamos beneficios privados de la política, primero porque nos hemos convertido en unos nuevos ricos mal criados y mal educados, y segundo porque en buena parte, durante muchos años, los políticos han utilizado el clientelismo para ganar votos.

No sólo debemos recuperar la política sino que necesitamos más política, dado que la principal dificultad a la que nos enfrentamos hoy en día tiene que ver precisamente con la irreductibilidad de los problemas de un mundo que se nos ha complicado enormemente (de ahí que hablemos de *problemas malditos*). Resulta absolutamente necesario introducir criterios ciudadanos en la definición de las políticas públicas, porque no sólo necesitamos democratizarlas, sino también abordar la complejidad de los problemas desde múltiples puntos de vista.

Quizás sea difícil admitirlo, pero debemos ser conscientes de que las soluciones puramente técnicas han dejado de existir. ¿Cuál es la solución puramente técnica a la crisis económica?, si le preguntan al premio Nobel de economía del año pasado les dirá, pongamos por caso, la receta X. Pero si se lo preguntan al premiado de hace dos años probablemente afirmará que la solución es todo lo contrario a la receta X. Así pues, los políticos no cesan de identificar *problemas malditos*, pero ni ellos ni los funcionarios de las administraciones saben muy bien cómo resolverlos. Y no es porque sean un atajo de ineptos, o unos inútiles que no se enteran de nada, la cuestión es que debemos hacerlo entre todos si queremos tener alguna probabilidad de éxito. Necesitamos incorporar nuevos puntos de vista con el objetivo de generar la inteligencia suficiente para abordar dichos problemas, y empezar a utilizar el diálogo como herramienta básica para el buen funcionamiento de nuestras administraciones públicas.

5

LA PARTICIPACIÓN HACIA FUERA: DE CLIENTES A CIUDADANOS

La política entendida como un centro comercial está condenada al fracaso porque convierte a los ciudadanos en voraces e impacientes clientes, y un cliente siempre tiene la razón y no atiende a razones. Un ciudadano, en cambio, es aquel que se involucra en la toma de decisiones colectivas y acepta el resultado de las mismas aunque su efecto no se corresponda con sus preferencias particulares. A un cliente sólo le importa su propio bienestar personal, a un ciudadano le importa el bienestar colectivo, el cliente tiende al egoísmo, mientras que el ciudadano es colaborativo.

Por lo tanto, la política entendida como un ejercicio de imaginación colectiva, no puede ser hecha por gobernantes transmutados en agentes comerciales de unos partidos que fundamentalmente buscan votos. Y las políticas públicas, entendidas como la caja de herramientas de la política para transformar la sociedad, no pueden pensarse para satisfacer los intereses particulares y egoístas de unos ciudadanos convertidos en consumidores compulsivos, sencillamente porque es imposible contentar a todo el mundo.

Así pues, el fracaso de las políticas públicas – es decir, la poca relevancia del impacto que tienen en la mejora del bienestar de las personas, y su impotencia para aumentar la calidad de vida de nuestras sociedades – se debe, por una parte, a su olvido de lo público, su obsesión por producir satisfacciones individuales, y su impaciencia para mostrarse competitivas y ofrecer resultados inmediatos, renegando de su sosiego inherente y descuidando así su propia naturaleza. Y por otra, a su incapacidad – tal y como apuntábamos anteriormente – para abordar la complejidad y la multidimensionalidad de unos problemas enormemente complejos que no se dejan simplificar, sectorializar, parcializar, reducir, separar ni descomponer.

Hasta ahora hemos creído que las propiedades fundamentales de una buena política pública gravitaban exclusivamente en torno a su eficacia y eficiencia, pero hemos descubierto que somos muy eficaces y muy eficientes haciendo cosas que no solucionan los problemas de la gente, porque la racionalidad tecnocrática es incapaz de generar respuestas inteligentes basadas en la implicación activa de los diferentes actores involucrados en las mismas. La racionalidad deliberativa en cambio, no sólo nos permite mirar los asuntos públicos desde diferentes perspectivas y puntos de vista – con el objetivo de abordar la complejidad de los *problemas malditos* que nos acechan – sino que a través del diálogo también nos permite democratizar dichas políticas.

Desde este punto de vista, para que una política pública tenga éxito, tenemos que generar inteligencia en su contenido mediante la puesta en marcha de procesos que permitan incorporar las opiniones de todos los agentes implicados utilizando la dinámica básicamente política del diálogo. Se trata de no desvincular el contenido de la formas. A través de las formas (procesos participativos) dotaremos de inteligencia los contenidos de las políticas y seremos más capaces de llevarlas a cabo, porque a pesar de que siempre decepcionaremos a alguien, habremos generado sinergias y capital social suficiente como para poder llegar a grandes acuerdos capaces de superar los intereses particulares.

¿Y cómo lo hacemos? No nos engañemos, nadie dijo que fuera fácil, y aunque las cosas sencillas en un mundo enormemente complejo suelen servir de poco echamos de menos unas certezas técnicas que antes eran capaces de proporcionarnos seguridad. En un entorno cada vez más dinámico y volátil la incertidumbre plana por doquier. Y en lugar de admitirlo preferimos adorar a unos demagogos mediáticos que, disfrazados de expertos, predicán falsas soluciones salvadoras en las cada vez más abundantes tertulias que nos brindan unos medios de comunicación obsesionados en ofrecer espectáculo a cualquier precio con tal de tener audiencia.

También resulta complicado predicar el diálogo colectivo en unas sociedades poco preocupadas por el bien común y excesivamente obcecadas por lo personal y lo particular. Desde todos los flancos se nos dice que debemos ser emprendedores competentes y competidores poco escrupulosos, pero son pocos los que triunfan, cosa que nos está convirtiendo en un atajo de frustrados depresivos y consumidores compulsivos de *prozac*.

Necesitamos substituir los antidepresivos por el diálogo. Nuestras sociedades requieren más diálogo (política) que nunca, precisamente porque vivimos en un planeta en el que todo el mundo habla pero muy pocos escuchan, todos dicen lo que piensan pero casi nadie piensa lo que dice, y en donde todos quieren convencer a los demás pero nadie quiere ser convencido.

Nos referimos al diálogo auténtico, a saber, a la construcción de políticas públicas a partir del intercambio de argumentos razonados, el respeto mutuo, la cooperación, y la empatía que se genera cuando somos capaces de ponernos en la piel de los demás. Pero también, y sobre todo, a partir de la aceptación del conflicto como elemento clave de transformación y progreso social, y de la superación del mismo mediante la generosidad necesaria para poder llegar a acuerdos concretos a sabiendas que en parte nos van a decepcionar. Se trata de un proceso pedagógico y de aprendizaje social capaz de generar valor añadido a las políticas públicas y capital social entre los agentes involucrados.

¿Y cómo organizamos una deliberación, un diálogo? Articular un diálogo con estas características no es tarea sencilla, así que para lograrlo existen tres requisitos o fases indispensables: explicarnos, escuchar y rendir cuentas.

Explicarnos: primera condición necesaria aunque no suficiente para poder hablar de democracia deliberativa. No hay diálogo posible sin información previa, ni confianza sin transparencia, así que si pretendemos que las personas se comporten como ciudadanos debemos ganarnos su confianza y tratarlas como tales. Para conseguirlo es imprescindible dar información clara, neutral, honesta y comprensible respecto a política pública sobre la cual queremos organizar la deliberación. Debemos planificar adecuadamente la comunicación utilizando los canales y plataformas a nuestra disposición para garantizar el derecho a todo el mundo a estar bien informado. Debemos emplear un lenguaje sencillo, inteligible y sin florituras tecnocráticas. No se trata de banalizar los contenidos explicativos, sino de adecuarlos al contexto y a los destinatarios, los ciudadanos no son técnicos, sino expertos del territorio. Más que de una campaña de *marketing* estamos hablando de un ejercicio de pedagogía y transparencia, por lo que debemos evitar a toda costa generar falsas expectativas.

Otro aspecto que resulta fundamental en este proceso y que tiende a olvidarse con demasiada frecuencia tiene que ver con los márgenes del diálogo. Aunque de entrada nos pueda resultar antipático hay que marcar límites. Debemos ser extremadamente honrados y dejar muy claros tanto aquellos aspectos sobre los que podemos deliberar, como aquellos en los que la decisión ya está tomada explicando, por supuesto, los motivos de la resolución.

Escuchar: ahora de lo que se trata es de facilitar el intercambio de argumentos razonados entre los participantes para que la deliberación se produzca de forma ordenada. Los métodos y las técnicas participativas nos ayudaran a generar la creatividad necesaria y a hacer emerger la inteligencia colectiva imprescindible para que la política nos pueda sorprender, con el objetivo de llegar a acuerdos concretos en forma de conclusiones o propuestas para resolver, con ciertas garantías de éxito, los *problemas malditos*.

Para hacerlo posible se necesitan algunos ingredientes indispensables. En primer lugar, unas reglas de juego claras, acordadas, y elaboradas conjuntamente por los actores más destacados del proceso. Estas normas de comportamiento y procedimiento deben ser transmitidas a todos los participantes de la forma más persuasiva posible, porque tan importante es que haya normas, como que la gente esté dispuesta no sólo a cumplirlas, sino también a hacerlas cumplir (respeto mutuo, visión colectiva, predisposición para cambiar de opinión, mente abierta, voluntad cooperativa, empatía, etc.).

En segundo lugar necesitamos organizar y estructurar la deliberación de la forma más profesional posible gestionando adecuadamente las convocatorias, los materiales, las dinámicas de trabajo, los tiempos y el calendario, adaptándolos a las singularidades del contexto y a los objetivos del proceso. Las metodologías no son un fin en sí mismo, la calidad de los tangibles procedimentales no depende de su sofisticación técnica, sino de su acomodación a las particularidades de los participantes y a las necesidades y finalidades del debate.

Finalmente, y respecto a los agentes que participan en el proceso, lo importante es que sean representativos de los distintos puntos de vista que existan sobre el tema objeto de deliberación. No debemos obsesionarnos por la cantidad, sino por la representatividad y la diversidad de los participantes.

Rendir cuentas: en tercer y último lugar hay que responder a las conclusiones y resultados concretos producidos durante la deliberación. Para hacer este ejercicio de devolución las administraciones públicas deben trabajar internamente dichas propuestas con un triple objetivo: analizar la adecuación de las mismas a las directrices y orientaciones políticas del gobierno, estimular la creatividad de su capital humano para introducir otros elementos innovadores que nos permitan generar más y nuevo conocimiento, si cabe (inteligencia administrativa), y operativizarlas para convertirlas en actuaciones efectivas.

La calidad de un proceso deliberativo no depende del grado de vinculación que la administración pública asuma respecto a las conclusiones del diálogo generado entre los participantes del mismo, porque el conflicto es inevitable, el consenso no existe, y las opiniones son diversas. La cualidad fundamental de cualquier proceso de participación es su capacidad de innovar y generar nuevo conocimiento para resolver *problemas malditos*.

Así pues, una vez hecho este triple ejercicio interno, ya estaremos en disposición de realizar la fase de retorno para que los participantes sepan cómo se han recogido sus aportaciones, qué elementos de innovación se han introducido en las mismas fruto del diálogo interno, y hasta qué punto van a ser implementadas, desarrolladas o puestas en marcha.

Finalmente, teniendo en cuenta que el objetivo último de cualquier proceso de deliberación es la transformación social y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos – y que la única manera de llevarlo a cabo con éxito es haciéndolo entre todos – sería el momento ideal para captar voluntades colaborativas. Es decir, motivar, seducir y animar a los participantes a involucrarse también en la ejecución de las propuestas y acciones definidas durante del proceso realizado.

6

LA PARTICIPACIÓN HACIA DENTRO: DEL MÚSCULO AL CEREBRO Y DE LAS RUTINAS A LA INNOVACIÓN

Incorporar criterios ciudadanos en la definición de las políticas públicas es imprescindible para generar la inteligencia colectiva suficiente que nos permita abordar los *malditos problemas* de siglo XXI desde su multidimensionalidad y complejidad, así como crear las complicidades necesarias entre los actores implicados para llevarlas a cabo conjuntamente. Los procesos de deliberación hacen emerger nuevas preguntas, nuevos enfoques, nuevas perspectivas, y también nuevas formas de resolver los problemas.

Pero hemos constatado que las dificultades administrativas y de funcionamiento interno de nuestras administraciones públicas se convierten, en demasiadas ocasiones, en un obstáculo que no sólo obstruye dichos procesos, sino que genera frustración entre los participantes e imposibilita la puesta en marcha de las propuestas y conclusiones construidas conjuntamente, limitando sus resultados. Dichas dinámicas internas no deberían limitarse solamente a no convertirse en un estorbo. Su objetivo debería ser el de crear más valor añadido a los resultados de la deliberación ciudadana, mediante la incorporación del diálogo entre las distintas áreas de gestión y el capital humano que las conforma.

La burocracia: una máquina sin cerebro

¿Pero por qué resulta tan complicado? La respuesta la encontramos en los genes de nuestras administraciones públicas, es decir, en la burocracia. Un sistema cuyo código se basa en el silencio, la desconfianza y la irresponsabilidad. La burocracia es una máquina que hace muy bien lo que le mandan pero que no piensa en nada. Es un mecanismo que funciona correctamente para resolver problemas simples en entornos estables, pero que colapsa y falla estrepitosamente cuando quiere enfrentarse a los *malditos problemas* de un mundo incierto e impredecible. Si pudiéramos personalizar la burocracia en un ser humano sería alguien muy musculoso, muy fuerte e imponente, pero muy lento, bastante torpe y lo más preocupante, totalmente estúpido.

Este sistema de organización interna se basa en la hiperespecialización, el *taylorismo del conocimiento* y la jerarquía. Así pues, cada parte tiene una función específica y se dedica a ejecutar unas órdenes que le vienen asignadas por una autoridad superior. Nadie habla con nadie porque todo el mundo tiene sus instrucciones, nadie piensa en el contenido de las normas y las directrices que recibe porque su misión es cumplirlas de la

forma más profesional posible, y nadie se entromete en los asuntos de los demás porque cada parte se dedica exclusivamente a lo suyo.

Aunque dicha descripción podría parecer la de una organización maligna, no es así en absoluto. Ya hemos dicho que la burocracia es impecable para resolver problemas sencillos en contextos poco variables. Por ejemplo, si se trata de mejorar la circulación de los vehículos de una ciudad debido a los baches en el pavimento cogemos el problema, lo reducimos a una cuestión de asfalto, y se lo pasamos al especialista de urbanismo para que elabore un proyecto técnico, el cual será implementado por la brigada municipal o una empresa de servicios externa. Pero si el problema a solucionar es la lucha contra la exclusión social, ¿a qué técnico se lo pasamos, cuál es el especialista? La respuesta es nadie en concreto y todos en conjunto. Resulta que la exclusión social tiene que ver con el acceso a los servicios sociales, los hábitos de salud, la cohesión social y el asociacionismo, la vivienda y las condiciones ambientales y urbanísticas del entorno, la seguridad, el empleo, la formación, la renta disponible, etc. Es un problema que no se deja simplificar, y que necesita ser abordado de forma colaborativa e inteligente entre los diferentes departamentos y técnicos de la administración. La colaboración y la inteligencia son dos atributos que están a las antípodas de la burocracia, por eso necesitamos transformar nuestras administraciones públicas.

La Nueva Gestión Pública: una forma de neo burocracia

Trasformar significa hacer transmutar algo en otra cosa, es decir mudar las costumbres y el funcionamiento de unas instituciones demasiado rígidas y autoritarias pasando de la desconfianza a la confianza, del silencio al diálogo y de la subordinación al acuerdo.

Sin embargo, en las últimas décadas, lejos de transformar los genes burocráticos de las administraciones públicas, nos hemos dedicado a consolidarlos maquillándolos, eso sí, de conceptos modernos y grandilocuentes exportados del mundo empresarial bajo una falsa premisa de neutralidad ideológica envuelta en un hipnótico discurso hecho a base de cálculos matemáticos y racionalidad técnica. Se nos ha vendido la obsesión por la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad económica como la fórmula más sensata de gestionar la cosa pública, pero lo cierto es que la modernización neoliberal – para empezar a llamar las cosas por su nombre – sólo ha conseguido hacer más con menos, lo cual es encomiable, pero absolutamente insuficiente.

La nueva gestión pública – marca bajo la cual se presenta la modernización neoliberal – pone el acento únicamente en el interior de la administración olvidando su característica más fundamental, a saber, lo público. Así pues, el objetivo primordial no es la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, sino la propia administración, una máquina que se considera demasiado grande e ineficiente.

Para llevar a cabo dicha modernización, la nueva gestión pública sustenta su filosofía en dos grandes columnas: la recuperación de la responsabilidad y el fomento del espíritu competitivo entre sus empleados y proveedores, y el control del gasto y la construcción de indicadores de resultados.

Músculo y testosterona: responsabilidad y competitividad

Este modelo de gestión considera a su capital humano, los empleados públicos, como una de sus principales cargas. No se fía de unos funcionarios a los que tacha de perezosos, aprovechados y acomodados, por lo que recurre a la gerencialización, la externalización de servicios, la división de roles, etc. Es decir, al fomento de la competitividad y la responsabilidad. En resumen, debemos competir los unos con los otros, por lo que no queda mucho espacio para la colaboración, lo cual nos vuelve a llevar al punto de inicio del código genético burocrático: la segmentación, la desconfianza y la no cooperación. Además, para recuperar la responsabilidad se recurre constantemente al contrato, y una administración contractual es una administración que convierte la rigidez en norma, porque lo que se debe hacer por encima de todo es cumplir el pliego de cláusulas técnicas y administrativas, cosa que dificulta enormemente la adaptación a un entorno que cambia constantemente a una velocidad desbocada.

La pastilla azul, preferimos Matrix: sostenibilidad económica e indicadores de resultados

A parte de la competitividad, otro de los pilares sobre los que se sustenta dicha ideología tiene que ver con la medición y la sostenibilidad económica. Todo debe hacerse gastando lo menos posible y evaluándolo al milímetro. Pero si la prioridad es el precio, la calidad siempre queda en un segundo plano, mientras que la obstinación por la calculabilidad hace que acabemos viviendo en Matrix. Es decir, más pendientes de unos indicadores y cuadros de comandos – que en demasiadas ocasiones ni sabemos que miden, ni miden lo que pretendemos, – que de lo que realmente ocurre.

Por lo tanto, desde nuestra perspectiva, la nueva gestión pública ha fracasado. No ha transformado nuestras administraciones sino que ha modernizado sus genes, las ha neo burocratizado.

7

LA TRANSFORMACIÓN AUTÉNTICA: LA ADMINISTRACIÓN DELIBERATIVA

Volver a poner el foco en el exterior es el primer paso de la transformación auténtica. Los objetivos de la administración pública están en su exterior, en la sociedad que procura gestionar, en el entorno donde pretende actuar. Una sociedad caótica y cambiante requiere de respuestas complejas y de organizaciones capaces de innovar. No se trata de hacer mejor las cosas que hemos venido haciendo hasta ahora, sino de hacerlas de otra forma.

Para construir administraciones innovadoras necesitamos que sean capaces de hablar, de convertir el diálogo en la columna vertebral de su funcionamiento. Una administración que habla es una administración que piensa, y una administración que piensa es una administración capaz de mudar, transformar y generar nuevo conocimiento. La alternativa a la nueva gestión pública es la administración deliberativa, y su éxito depende de la gestión de los intangibles: los valores, las personas, las actitudes, la confianza, etc.

Pero ¿cuáles son los cimientos de la administración deliberativa?, y lo más importante, ¿cómo se concretan dichos intangibles? La verdad es que no es fácil concretar algo intangible, y les mentiría si les dijera que hay un manual o una receta concreta para construir administraciones más inclusivas, creativas e innovadoras. Lo que sí es cierto es que existen algunas orientaciones que nos pueden ayudar a perpetuar dicha transformación, la cual debe ser entendida no como un proceso planificado, sino como un descubrimiento colectivo bastante impredecible.

Los cimientos sobre los cuales se construye una administración deliberativa se pueden resumir en tres grandes premisas:

De la pastilla azul a la roja: saliendo de Matrix

Lo primero que debemos hacer es romper el mito según el cual la apuesta por la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad económica es la solución puramente técnica para mejorar nuestras administraciones. Y una buena manera de hacerlo es mediante la planificación de sesiones formativas de naturaleza persuasiva dirigidas tanto a los funcionarios como a los políticos de nuestras instituciones.

No se trata de lavar el cerebro a nadie, sino todo lo contrario, es decir, desmentir tópicos y procurar que todo el mundo entienda lo mismo por democracia y administración deliberativa. Se trata también de hacer un repaso

a los diferentes modelos de gestión interna para saber de dónde venimos, hacia dónde hemos ido, y hacia dónde deberíamos ir y por qué, poniendo de relieve la existencia de alternativas a un patrón de gestión - la nueva gestión pública - que lejos de ser una solución técnica neutral, responde a una ideología muy concreta basada en la despolitización de la administración, la desconsideración de su capital humano, y el menosprecio de su carácter público. En definitiva, estamos hablando de una acción de formación innovadora y transversal, basada en el *coaching* y la comunicación persuasiva.

Para poder hacer realidad la transformación administrativa basada en el diálogo que venimos defendiendo a lo largo de este texto, no podemos caer en el error de obligar a nuestros políticos y servidores públicos a hablar mediante la simple creación de espacios para que debatan. Lo realmente substantivo es que de verdad quieran hacerlo, por lo que el primer paso es convencer.

Convencer que la administración es un mundo altamente politizado y no sólo el universo de la técnica, y que los funcionarios condicionan y definen las políticas lejos de ser simples ejecutores de las mismas. Convencer de que la actividad administrativa está absolutamente condicionada por la política, porque precisamente de eso se trata, a saber, de la existencia de una dirección y un rumbo capaz de guiar a la organización hacia unos objetivos sin los cuales navegaríamos a la deriva. Convencer de la necesidad de democratizar la administración y no de ser dictadores con ella. Convencer de que las administraciones no son máquinas que ejecutan, sino que deberían ser organizaciones que aprenden. Convencer de la necesidad de pasar de la lógica de la segmentación a la lógica de la colaboración.

En definitiva, convencer que el diálogo es la piedra angular del éxito de nuestras administraciones públicas, y que sólo depende de nosotros caminar hacia la innovación y la inteligencia.

De las habilidades técnicas a la habilidades relacionales

A pesar del discurso dominante, cualquier persona con un mínimo de experiencia en la administración sabe que la gran mayoría de los empleados públicos son competentes. El problema no son las habilidades técnicas de nuestro personal, sino la incapacidad empática de nuestros gerentes.

Una administración deliberativa necesita convertir a sus empleados en figuras conciliadoras con capacidad para seducir, estimular, conquistar, atraer y cautivar a los demás. Sólo así seremos capaces de generar confianza y trabajar de manera colaborativa.

El primer paso para generar confianza es la transparencia, por lo que debemos construir administraciones que por dentro sean de cristal – y correr las cortinas para que dicha visibilidad y nitidez sea también de puertas hacia fuera. Tenemos que explicitar nuestros objetivos, y hacer accesible toda la información al resto de departamentos y trabajadores de la institución.

En segundo lugar, resulta fundamental reducir significativamente la densidad jerárquica interna democratizando la toma de decisiones, y substituyendo los liderazgos autoritarios y solitarios por los equilibrios y las dotes empáticas propias del líder mediador. Aquél que es capaz de escuchar, de seducir, de aprovechar el talento y el conocimiento de los que tiene a su alrededor. Se trata de un liderazgo humilde pero potente, fuerte e intenso.

Y en tercer lugar, necesitamos dejar de lado los egoísmos y practicar la generosidad compartiendo los éxitos y responsabilizándonos de los fracasos. Y es precisamente aquí donde aparece nuestra tercera premisa.

Del miedo al fracaso al aprendizaje del error

Mientras que la burocracia es una máquina que cumple órdenes y penaliza el fallo, la administración deliberativa es una organización que aprende del error. Y sólo es posible aprender del equívoco si nos despojamos del miedo a errar.

No nos engañemos, una administración deliberativa tiene cierta tendencia al caos, pero consideramos que es una cualidad imprescindible si nuestro objetivo es intervenir y transformar una sociedad y un mundo en donde reina el desconcierto y la confusión permanente. Para construir un entorno que acepte el error como requisito para el aprendizaje hay que realizar un viaje en tres direcciones:

Menos especialización y más creatividad: cualquier institución que pretenda ser creativa e innovadora y se proponga generar inteligencia debe cuestionarse sus propias rutinas, poner en cuestión el saber dominante, y poner en duda el conocimiento acumulado huyendo de las certezas técnicas y el paradigma de la ilustración. Por lo tanto, necesitamos aceptar el desconocimiento como punto de partida, y abrirnos a saberes menos especializados.

Menos datos y más filosofía: también resulta fundamental trabajar desde visiones más panorámicas evitando la pérdida de perspectiva fruto del análisis detallado de datos. La creatividad se estimula desde el conocimiento imperfecto, la imaginación no emana del saber exacto. Las visiones holísticas, el conocimiento aproximado y el saber impreciso son la base de la inventiva.

Menos endogamia y más diversidad: hay que crear administraciones relacionales, es decir, instituciones capaces de incorporar gran variedad de saberes en la toma de decisiones sin otorgarle a nadie el monopolio del conocimiento. Si queremos tomar decisiones inteligentes necesitamos crear entornos flexibles en donde se produzcan intercambios de ideas y opiniones entre los distintos empleados de las múltiples áreas de la administración. La gestión adecuada del conflicto - fruto de los distintos pareceres que emerjan de estos entornos heterogéneos - convertirá un aparente desorden inicial en inteligencia e innovación a medio y largo plazo. Y es que una administración deliberativa es una administración que piensa, no una administración que va rápido.

8

CONSIDERACIONES FINALES: LA IMPORTANCIA DE LOS INTANGIBLES

En resumen y para concluir, para pasar de la burocracia a la inteligencia y de las rutinas a la innovación es fundamental trabajar los intangibles de la administración e intentar convertirlos en objeto de gestión.

Construir una administración deliberativa se parece mucho a cocinar la sopa de mi abuela. El plato es tan exquisito que le pedí la receta. Le dije a mi abuela que anotara en una hoja todos los ingredientes y trucos del proceso de cocción de forma exhaustiva y milimétrica (cantidades exactas, tiempos de ebullición, etc.). Una vez la receta en mi poder me encerré en la cocina, y de forma calculada y metódica ejecuté disciplinadamente todos y cada uno de los pasos de la preciada fórmula. El resultado, sin embargo, fue el de una sopa mediocre. Se podía comer claro, pero no era lo sublime que se suponía que debía ser. ¿Pero si el método era el mismo, donde residía la diferencia? Bien, la respuesta está en los intangibles. Mientras que yo me limité a copiar fríamente la receta, el amor y la pasión que le pone mi abuela hacen que la sopa se convierta en un manjar delicioso y no en un plato vulgar.

Dichos intangibles: buscar los mejores productos en el mercado, perfeccionar constantemente determinados aspectos de la receta hablando con las amigas, probar combinaciones aparentemente imposibles de alimentos, tener en cuenta las opiniones de los afortunados comensales, etc., se traducen en prácticas y acciones concretas que se acontecen de forma no planificada convirtiéndose en la diferencia entre el éxito y el fracaso.

REFERENCIAS

ALBERICH, T. **Guía fácil de la participación ciudadana**. Madrid: Dykinson, 2014.

BAUMAN, Z. **Liquid modernity**. Londres: Polity, 2000.

_____. **Amor líquido**. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

BECK, U. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo XXI, 1998.

BRUGUÉ, Q. **Una administración que habla es una administración que piensa**. In: AA.VV. Participación Ciudadana para una Administración Deliberativa. Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2009.

_____. **És la política, idiotes**. Girona: Editorial Accent, 2012.

_____. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Reforma y Democracia**, CLAD, n. 29, 2006.

_____. Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. **Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública**, v. 1, n. 1, p. 37-55, 2014.

BRUGUÉ, Q.; BLANCO, I.; BOADA-DANÉS, J. Entornos y motores de la innovación en la admimistración pública. n. 99, In: IV CONGRESO INTENACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, Sede INAP. Madrid, España, GIGAPP- IUIOG, 2013.

CASTELLS, M. La era de la información. **Economía, Sociedad y Cultura**. Madrid: Alianza, 1996.

GENERALITAT DE CATALUNYA. **Del aquí no al así sí**. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2006.

INNERARITY, D. **La democracia del conocimiento**. Barcelona: Paidós, 2011.

MARTÍ, J.L. **La República Deliberativa**. Una teoría de la democracia. Barcelona: Marcial Pons, 2006.

VALLÈS, JM.; BRUGUÉ, Q. **Polítics locals: preparant el futur**. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2003.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea