

Innovación Pública y Gobernanza

Luis F. Aguilar

II Simposio Iberoamericano
de Innovación Pública

C L A D.

Lisboa

30 de mayo 2023

(Versión preliminar)

Mi exposición tendrá cuatro partes. La primera parte señala que actualmente los efectos de los cambios pluridimensionales de la sociedad son los motores que impulsan la innovación estatal y gubernamental. El segundo apartado es una breve mención de las razones, las materias, las condiciones de la innovación pública, con el añadido de una breve consideración sobre su congruencia e integración, dado que hemos vivido dos historias, una de innovaciones singulares inconexas, dispersas, y otra de innovaciones que fueron componentes de un sistema o una política integral de innovación. La tercera parte se concentrará en la nueva gobernanza pública, que ha tomado forma en muchos asuntos y gobiernos en estos últimos años y que es el fin último de las varias innovaciones públicas que se emprenden. El último apartado hará algunas anotaciones sobre la incierta e inquietante situación social actual que motivará innovaciones mayores y urgentes del gobierno y del Estado, pero insistiré en la necesidad de la gradación, análisis y programación de la innovación pública para no caer en ideas irrealizables aun si atractivas y fundadas, no complicar más la gestión del gobierno, paralizarla o dar pretextos a la discrecionalidad de gobernantes y funcionarios.

Antecedentes

La innovación en el sector público ha sido una iniciativa permanente, no ocasional, episódica. El sitio o el espacio principal de la innovación ha sido la acción directiva del gobierno, la gobernanza, a fin de mejorar su legitimidad y su efectividad en respuesta a las exigencias y problemas de la ciudadanía. Sin embargo, aunque el sitio principal de la innovación ha sido el gobernar del

gobierno, se han tenido que modificar otros componentes del Estado de Derecho democrático (atribuciones y facultades de los poderes públicos y, específicamente, las del poder ejecutivo, las relaciones intergubernamentales, el sistema fiscal, el sistema administrativo, las relaciones con la ciudadanía, etc.) que son fundamentales para la legitimidad del gobernar, así como otros componentes externos al Estado, como el sistema de conocimiento científico-tecnológico de la sociedad, que son fundamentales para su efectividad.

La *causa raíz* del resurgimiento de la importancia de la innovación en el mundo público fue la reconstitución del Estado Social de derecho democrático que en los años 70 y 80 del pasado siglo, fiscalmente exhausto y políticamente cuestionado, no tenía una respuesta suficiente a la variedad y la intensidad de la demanda social, y reconoció que reformas institucionales, gubernamentales y administrativas eran indispensables y urgentes para restaurar la significación social del Estado y la capacidad directiva del gobierno. En ese contexto crítico, se pronosticó “*La Crisis de la Democracia*” (1975) por Ingovernabilidad y se llevó a cabo una reconfiguración del Estado de Derecho Social democrático, un reordenamiento de la economía política del Estado, una relación nueva entre la regulación del Estado y las libertades económicas del mercado (economía privada y social), con el supuesto y la evidencia de que el agotamiento financiero del gobierno que ocasiona los cuestionamientos políticos puede ser controlado y razonablemente resuelto por las actividades de las corporaciones económicas y las organizaciones de la sociedad civil, que son agencias que poseen los recursos para relanzar el crecimiento y producir con los menores costos y mayor calidad los bienes y servicios tangibles e intangibles que los ciudadanos reclaman y que por años han esperado recibir exclusivamente del gobierno. Fueron los años de la gran innovación constitucional, legal, fiscal, administrativa de *la Reforma del Estado, el Redimensionamiento del Estado, la Reinención del Gobierno, la Nueva Gestión Pública, la Resurrección de la Sociedad Civil, la Transición Democrática*, que han sido las referencias intelectuales y políticas dominantes en los últimos cuarenta años.

La reestructuración económica institucional del Estado fue específicamente *regulatoria, financiera y administrativa*. La innovación se enfocó en la eliminación de leyes y reglamentos con defectos que impedían políticas de mayor calidad y efectividad que la acción normalizada del gobierno en la provisión de bienes y servicios públicos y/o que restringían las libertades económicas de organizaciones comparativamente más productivas que las

empresas públicas y bloqueaban la posibilidad de políticas públicas de colaboración y asociación entre los agentes públicos, las empresas privadas y las organizaciones sociales. Asimismo, para reconstruir el equilibrio y la solvencia de las finanzas públicas, al borde de la quiebra por endeudamiento y gasto desproporcionado, estableció nuevas normas de recaudación fiscal y nuevos modelos de análisis ingreso-egreso y costo-beneficio de las políticas, que racionalizaron la presupuestación y la asignación de los recursos públicos. La innovación abarcó también el proceso de control del gasto (fiscalización, auditoría) y la evaluación de la costo-efectividad de las acciones y los productos de las organizaciones públicas. El terreno más amplio fue el de la administración pública, a la que se imputó ser la responsable del deterioro del gobierno democrático. Se innovaron sus normas, su tamaño, su organización, dirección, procesos, el perfil de personal (profesionalización), la gestión de los recursos, se introdujo la evaluación del desempeño del personal y de la calidad de los productos y su impacto y se reingenierizaron los procesos de provisión de bienes y servicios públicos con la incorporación de los sistemas tecnológicos digitales en sus diversas fases y momentos.

La innovación del modo de gobernar del Estado Social democrático, llamado descriptiva o críticamente *reconfiguración neoliberal del Estado*, abrió la puerta a ulteriores innovaciones constitucionales y gubernamentales, que abordaré en el apartado 3, y que se resume con el concepto genérico de *Nueva Gobernanza Pública*, que se distingue y dista tanto del dirigismo gubernamental interventor en todos los ámbitos de la acción social como de un gobierno descuidado en el control y las sanciones a los impactos negativos que ocasionan determinadas transacciones de los mercados y de las organizaciones de la sociedad civil.¹

Lo nuevo de la exigencia actual de innovación es que *ya no es o no es principalmente un movimiento endógeno del gobierno*. Se trate de un gobierno estatista interventor o de un gobierno neoliberal, lo característico de la época

¹ Ahora, después de cuatro décadas, la reconfiguración neoliberal del Estado y de su gobernanza, a pesar de sus numerosas innovaciones legales, financieras, administrativas y su reactivación del crecimiento económico y la expansión del bienestar, es objeto de cuestionamientos. A sus desregulaciones, omisiones y permisividad para con las conductas de los mercados, imputan los ambientalistas la destrucción de ecosistemas terrestres, acuáticos y marinos y la crisis climática mundial, que amenazan a la vida humana. Ha sido asimismo el blanco de cuestionamientos sociales que lo reprueban por haber generado una cultura social y política utilitarista, materialista, individualista y por haber agravado la desigualdad entre las naciones, entre las regiones de las naciones y entre las personas. Se ha cuestionado también su debilidad directiva por causa de su dependencia financiera y política de una economía globalizada de mercado que condiciona sus regulaciones y políticas.

actual es que el movimiento de la innovación ocurre ya *desde el entorno de la sociedad hacia el interno del gobierno* y se impone y sacude al gobierno y las instituciones públicas.

La revolución tecnológica (con los avances de la IA) de las actividades productivas, comerciales, administrativas, científicas, comunicativas de la sociedad contemporánea, el desarrollo de la economía sostenible con la transición energética, la producción de bienes y servicios con nuevas especificaciones ambientales y sanitarias, el cambio sociodemográfico de muchas sociedades, el reordenamiento de la globalización económica, la formación conflictiva de un orden geopolítico multipolar... son realidades que están transformando y reestructurando el sistema social presente y futuro e impactan en el Estado y el sistema político y en la conducción gubernamental. La reestructuración multidimensional de la sociedad es también efecto de la convulsión de la pandemia Covid, con sus daños sanitarios y económicos y de la guerra actual Rusia vs Ucrania, que se la entiende como un enfrentamiento de implicaciones históricas entre la democracia occidental con sus libertades económicas y civiles y las autocracias euroasiáticas con su capitalismo de Estado.

El cambio pluridimensional del sistema de sociedad causa problemas desconcertantes y preocupantes en todos los ámbitos de la vida personal y asociada de los ciudadanos, jóvenes y mayores, al impactar las posibilidades de empleo, los ingresos, el bienestar, la comunicación, la seguridad social, los planes sobre el porvenir de sus vidas. Las implicaciones de los problemas en sus vidas se transforman en demandas que tienen otro concepto y expectativa de la política y de las políticas y obligan al Estado, a sus poderes públicos, al gobierno y a sus entidades administrativas y coactivas a innovar sus normas, políticas, su organización y modo de dirección y gestión de sus entidades, sus procesos, servicios, competencias del personal, a fin de no perder su significación y utilidad social, mantener una aceptable efectividad directiva y conservar la confianza social en medio de sacudimientos e incertezas. El nuevo mundo y tiempo de la sociedad humana originará nuevos principios constitucionales y leyes de Estado y un nuevo modo o modelo de gobernanza pública. *El efecto final es la superior importancia y la mayor exigencia y urgencia de la innovación en el sector público.*

2.

La innovación pública ha sido estudiada exhaustivamente y respaldada por los organismos financieros internacionales (BM, BID, FMI) y otros organismos (OECD, UNDESA, PNUD). Debemos recordar que la innovación es una acción *intencional*, que se orienta a realizar específicos objetivos por el valor que tiene para los sujetos, y es una acción *causal*, que tiene la capacidad de realizarlos. Incluye por tanto dos propiedades esenciales, el ordenamiento de sus objetivos intencionados y la costo-efectividad de las acciones decididas. La decisión de innovar no tiene sentido ni utilidad si sus objetivos intencionados son ambiguos, desordenados, o si son irrealizables o realizables a costos excesivos y producen efectos contraproducentes. En el sector público esto ocurre todas las veces que los objetivos y las acciones de la innovación no son aceptables por los poderes públicos y por los ciudadanos, porque se juzga que son contrarios al ordenamiento normativo del Estado o son indiferentes o contrarios a las demandas predominantes de la ciudadanía o no se sustentan en datos y conocimientos empíricamente comprobados.

El centro de la innovación es la acción de gobernar del gobierno y se idea y lleva a cabo con el fin de mejorar el cuidado de los derechos y libertades de los ciudadanos y la provisión de los bienes y servicios públicos, tangibles e intangibles, a los que tienen derecho. Pero la mejora de la calidad de la acción de gobernar implica reformas e innovaciones institucionales, técnicas y políticas que se ubican más allá del gobernar y constituyen las condiciones básicas para generar y asegurar sus propiedades esenciales de legitimidad, efectividad y aceptabilidad social. Específicamente las dimensiones constitutivas de la innovación son: el ámbito, las razones, las materias y las condiciones o los instrumentos de su viabilidad y efectividad.

En primer lugar, el ámbito mayor de la innovación es el *régimen del Estado de Derecho Democrático* y refiere a las reformas constitucionales y legales que determinan las atribuciones y facultades de los poderes del Estado y específicamente las atribuciones y facultades del poder ejecutivo, las relaciones intergubernamentales (estatales, municipales, provinciales...) las relaciones con los ciudadanos. 2) Un segundo ámbito es *la estructura de la gobernanza* y concierne a los principios que determinan sus propiedades esenciales de legitimidad, efectividad y aceptabilidad social. 3) Más específica y derivadamente otro ámbito de innovación han sido *los componentes de las*

propiedades institucionales y ejecutivas de la gobernanza, tales como las normas que regulan la elaboración de la decisión de gobierno, las leyes que regulan las materias que atiende el gobierno, la asignación y el ejercicio de los recursos, la estructura organizativa y la alta dirección de las entidades administrativas, los diversos procesos de gestión y los procesos operativos de la provisión de bienes y servicios, así como las normas legales relativas a datos abiertos y acceso a los datos y las normas metodológicas de las ciencias y tecnologías que son fundamentales para la costo-efectividad de la provisión de los bienes y servicios, el número y perfil de los agentes (las competencias), el número y perfil de los destinatarios y de los participantes en la elaboración e implementación de la decisión de gobernanza. Una mirada a la historia de las innovaciones confirmará las numerosas y diferentes innovaciones que se han llevado a cabo en estos tres ámbitos

Asimismo, son diferentes las razones que motivan la innovación. Algunos motivos son *negativos*, tienen como finalidad eliminar los defectos y fallas institucionales de la gobernanza (su arbitrariedad, corrupción, opacidad, representatividad selectiva y excluyente...) y los defectos y fallas de su efectividad (desinformación y desconocimiento de los asuntos, errores de cálculo de los beneficios y costos, incompetencia de la gerencia y de las operaciones del personal...). Otros motivos son *positivos*, buscan actualizar, mejorar, perfeccionar las regulaciones y estándares que norman el proceso de la formación e implementación de la decisión directiva para asegurar su legitimidad. Por el lado ejecutivo, tienen como objetivo mejorar los datos y los conocimientos causales de la gestión, la incorporación de los automatismos de las tecnologías digitales, las competencias cognoscitivas, operativas y colaborativas del personal público, la ingeniería de los procesos, la calidad de los bienes y servicios públicos conforme a las expectativas de los ciudadanos.

Las materias de la gobernanza, objeto de las innovaciones, son obviamente diferentes. Algunas materias conciernen a las acciones de aseguramiento de los derechos políticos, y civiles de los ciudadanos (libertades de asociación, trabajo, opinión, participación en asuntos públicos, proscripción de discriminaciones, exclusiones, abusos...) y sus derechos sociales (los bienes y servicios públicos de educación, salud, empleo, pensiones, vivienda, infraestructura...). Otras materias son los problemas y preocupaciones de los ciudadanos ante los cambios multidimensionales que viven y los afectan, tales como la crisis de los sistemas ambientales, el cambio climático, la

tecnologización de la vida asociada con intromisiones en la vida privada, el cambio de la composición sociodemográfica, la transición hacia una economía sustentable de ESG, la transición energética, las desigualdades de varios tipos, la migración.

Por último, la innovación se enfoca principalmente en las condiciones que hacen factible que puedan suceder las innovaciones decididas en los varios ámbitos y materias del sector público y en el campo de la acción gubernamental. Es la innovación que abarca las condiciones legales, financieras, directivas y organizativas, frecuentemente políticas, que las hacen posibles. Su foco son las normas del derecho público que aprueban o reprueban determinadas innovaciones y que determinan para bien o para mal las competencias y facultades de las acciones del gobierno y de los directivos de las entidades administrativas. Son innovaciones en la recaudación fiscal, en la gestión de los recursos financieros públicos (presupuestación, asignación, suministro, fiscalización, auditoría), en la gestión del personal público (gestión del conocimiento, particularmente) y la gestión de los recursos tecnológicos cuyo empleo incrementa la idoneidad de las decisiones directivas gubernamentales, la comunicación a los ciudadanos sobre las razones de la decisión, su legitimidad y efectividad, la calidad de los bienes y servicios públicos, la aceptación social.

La innovación pública ha sido celebrada y pertenece actualmente a la gramática de lo políticamente correcto. Pero una observación crítica justa es la que señala que su congruencia y coordinación ha sido y es su problema principal. Son contados los países que tuvieron una visión y una política de innovación coherente y programada, un sistema de innovación pública que determinó el orden, la secuencia y las relaciones de las innovaciones particulares, mientras han sido muchos los que han decidido innovaciones singulares aquí y allá, en diversas materias y campos de la acción pública, sin entender que otros ámbitos y materias se tenían que considerar y acaso innovar para que pudiera ser viables, aceptables y útiles. Hemos visto, por ejemplo, reformas constitucionales y legales que no se acompañaron con reformas fiscales, administrativas, laborales, políticas. O reformas fiscales que exigieron nuevos esquemas de presupuestación, fiscalización y auditoría, pero que no tocaron la alta dirección de las entidades administrativas, sus decisiones de operación y gasto a pesar de sus defectos institucionales y analíticos, mantuvieron los procesos establecidos de servicio, no modificaron

el reclutamiento y el ascenso del personal y no incluyeron las reformas de la calidad institucional del gobierno democrático, abierto, transparente y con rendición de cuentas.... Son muchos los casos de innovaciones particulares desarticuladas y hasta contrapuestas, por carecer de una visión de conjunto del sector público, de un ordenamiento de prioridades y de una programación congruente.

Hay que insistir en el punto de la coherencia y la coordinación de las innovaciones, entender que no puede ser una miscelánea de reformas, sino un sistema y un plan de acción ordenado. Las innovaciones en el sector público, como en el privado, no son acciones independientes, singulares, unifocales, sino relacionales, interdependientes y complementarias. Una innovación es viable y beneficiosa por las innovaciones que se realizan o se han hecho en otros campos y porque posibilita y consolida a su vez otras innovaciones en otros campos. Los bellos discursos acerca de la innovación como una actividad “transversal” no ha impedido que en muchos estados y gobiernos haya sido un conjunto de episodios heterogéneos y desarticulados, aunque discursivamente se celebren sus fines y beneficios sociales.

3.

En mi exposición me concentraré en la nueva gobernanza pública que considero es una gran innovación y es hoy el eje de las demás innovaciones públicas, que son necesarias para ser factible y beneficiosa. Asegurar la legitimidad, efectividad y aceptabilidad de las decisiones directivas de la gobernanza es el objetivo principal de las innovaciones constitucionales y legales que se realizan en el régimen democrático, así como las innovaciones financieras, organizacionales, de gestión, provisión del servicio, comunicación y relación con la ciudadanía.

En estos tiempos los gobiernos y los ciudadanos estamos en busca de la nueva configuración del Estado de Derecho democrático y el nuevo modo de gobernar una sociedad que está en transformación en todos los campos de la vida asociada. Es un tiempo de riesgos vitales y de decisiones públicas de riesgo por la pluralidad de las posiciones y preferencias de los ciudadanos y por los sacudimientos del cambio pluridimensional de la sociedad.

En la búsqueda del gobernar con la capacidad y efectividad de dirigir los cambios sociales y la intensidad y variedad de la demanda social, apunto particularmente el concepto de nueva gobernanza pública que tomó forma por el trabajo de investigadores europeos pioneros (Kooiman, Rhodes, Sharpf, Mainz, Prats, entre muchos otros), quienes analizaron los pros y los peros del modo de gobernar jerárquico-burocrático de “los treinta años gloriosos de la posguerra” (y los del Desarrollo, en América Latina), que terminó agotado por un déficit financiero inmanejable de la hacienda pública y por agresivos cuestionamientos políticos, y analizaron también los pros y peros del reordenamiento neoliberal de las finanzas públicas y de la economía política del Estado, iniciado en los años 80 del pasado siglo.

En un primer momento y en primer lugar, expusieron y criticaron con argumentos y evidencias las deficiencias y las insuficiencias tanto de la “*governance by government*” como las de la “*governance by markets*” Cuestionaron que la conducción deseable y exigible de la sociedad fuera posible por la *old governance*, cuya amplia autonomía dirigista, su esquema jerárquico predominante de dirección y su monopolio de la provisión de la mayor parte de los bienes y servicios públicos ya no era viable y aceptable, entre otras razones por la precariedad de sus recursos financieros y la carencia de otros recursos necesarios (informativos, cognoscitivos, tecnológicos, por ejemplo, para conducir y coordinar la sociedad. Cuestionaron también la *new governance* de un gobierno redimensionado, restringido, dedicado exclusivamente a proteger y garantizar las libertades de sus ciudadanos, la seguridad pública y la procuración de justicia, pero que en el ámbito económico es exclusivamente un agente regulador (des y re-regulador, sancionador de infracciones) y facilitador de las actividades y transacciones de las corporaciones financieras, industriales, comerciales y las de los trabajadores y consumidores y reconocía la necesidad de sus recursos y colaboración..

Cuestionaron también dos supuestos: el supuesto de un concepto antagónico entre el Estado y el mercado como dos realidades irreconciliables; y el supuesto de que el Estado o los mercados o las organizaciones de la sociedad civil pueden ser autosuficientes en la conducción y coordinación de la sociedad. por cuanto poseen todos los recursos necesarios para hacerlo: los recursos normativos, financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, materiales, humanos y los recursos morales de la respetabilidad, la credibilidad

y la confianza. Consideraron correctamente que los dos supuestos eran debatibles, tanto el de la oposición entre el Estado y los mercados como el de la autosuficiencia directiva del Estado y de los mercados.

En un segundo momento, la exigencia imperativa de que el gobierno sea efectivamente una actividad directiva, performativa, y no un discurso, impulsaron a los investigadores a producir *un concepto alternativo de gobernanza* de los gobiernos democráticos, acorde lógica, axiológica y prácticamente con la naturaleza de la sociedad contemporánea, que es de naturaleza compleja por la reflexividad y la libertad de los sujetos humanos que la constituyen y específicamente porque los ciudadanos actuales, sean activos o no en los asuntos de interés público, tienen mayor información y conocimiento de su composición y causas y sostienen una mayor comunicación a través de los diversos tipos de redes sociodigitales.

El concepto alternativo fue un concepto de gobernanza integrador (hoy se diría “ecosistémico”), porque integra y moviliza todos los recursos existentes en el cuerpo social: el poder regulatorio, coactivo y administrativo del Estado, la racionalidad económica y productividad de los mercados, la confianza y la solidaridad de las vinculaciones éticas y afectivas de los agrupamientos de la sociedad civil, los conocimientos de las ciencias y los conocimientos accionables de las tecnologías. La gobernanza pública actual no puede ser más que una obra social conjunta en la que participan, colaboran, se involucran los poderes públicos, las entidades gubernamentales de la administración pública, las corporaciones económicas, las organizaciones de la sociedad civil, los centros de la inteligencia social, las asociaciones de trabajadores, las redes de la solidaridad y cooperación de las familias y los agrupamientos de las comunidades locales. La nueva gobernanza pública en modo de colaboración y coordinación entre el gobierno y las agencias constitutivas de la sociedad es el modo de gobernar congruente con la complejidad de la sociedad contemporánea

Con diversas perspectivas teóricas y evidencias empíricas las investigaciones han señalado las características esenciales de la sociedad contemporánea: a) *la independencia* de las decisiones de las agencias y agentes sociales sobre los objetivos de sus acciones y las acciones para realizarlos; b) *la pluralidad-diversidad* de las preferencias, proyectos y lógicas de acción de las agencias y

agentes sociales; c) *la insuficiencia* de sus recursos y acciones para realizar los objetivos intencionados o realizarlos con los menores costos posibles; en consecuencia, d) *la interdependencia* con otras agencias y agentes para tener acceso a los recursos que les son indispensables para realizar sus objetivos y proyectos intencionados preferidos. Lo distintivo del sistema de sociedad contemporáneo es la independencia y la interdependencia de sus diferentes agencias y agentes, *la auto y la heteroreferencia de sus agencias y agentes* (N. Luhmann). Personas, empresas y asociaciones son autoreferidas, independientes, deciden libremente sus preferencias, objetivos, proyectos, pero al mismo tiempo son heteroreferidas, interdependientes, porque para poder realizarlos no poseen los recursos necesarios y suficientes, tienen que referirse a los recursos que poseen las otras agencias y agentes y que necesitan.

El resultado social de *la independencia y pluralidad* de las decisiones de las agencias y agentes sobre sus objetivos y proyectos, *su insuficiencia* para realizarlos por sí mismos y *las relaciones de interdependencia* de recursos que establecen para poder realizarlos *son las causas que originan y reproducen la complejidad de la sociedad*. La configuración compleja del sistema actual de sociedad se estructura y funciona justamente por la diversidad, la independencia, la insuficiencia, la interdependencia de sus agencias.

Por ser productos y efectos de una diversidad de relaciones de interdependencia entre los agentes independientes, que son diferentes en materias, objetivos, modalidad, continuidad, articulación, intensidad, las realidades sociales tienen una composición compleja, pluridimensional, una causalidad compleja multi e intercausal, y son relacionales, ya que existen, funcionan y se desarrollan por las relaciones que mantienen con otras realidades. El efecto fundamental de la complejidad de la composición, causalidad e interrelación de las realidades sociales rebasa las posibilidades de conocimiento y control de cualquier actor, *público o privado*: las posibilidades de los poderes públicos del Estado, gobierno incluido, y las posibilidades de las corporaciones económicas y las organizaciones de la sociedad civil. Es imposible que algún agente del sistema social posea todos los recursos necesarios para conocer, explicar, regular, manejar por él mismo el entramado de las interdependencias de los diversos agentes sociales independientes, que

son justamente los que generan los hechos y realidades sociales que se descalifican como *problemas* y los hechos que se buscan y aprecian por ser su *solución*.

No obstante que posea ingentes recursos, entre los cuales el recurso de la ley y la coacción, el gobierno es un agente limitado, no posee o no las posee en el grado requerido las capacidades cognoscitivas, financieras, tecnológicas, organizativas, políticas, de credibilidad y confiabilidad, que se necesitan para gobernar los procesos causales de los diversos factores que originan los problemas sociales y para definir los objetivos y las acciones que posibilitan su solución. Para gobernar los problemas desestabilizadores y conducir la sociedad hacia superiores niveles de bienestar y seguridad, el agente gubernamental necesita de los recursos y capacidades que los sectores privados y sociales independientes poseen, pero de los que no puede disponer de ellos mediante coerción, imposición y expropiación sin suscitar problemas, conflictos, desincentivar y hacer inviable o inefectiva la dirección de la sociedad.

Por consiguiente, la gobernanza contemporánea exige que el gobernante establezca con los ciudadanos en lo general o en asuntos públicos específicos *relaciones de intercambio, coordinación y colaboración más que de mando y subordinación* a través del diálogo, el intercambio de datos y conocimientos, la discusión, la negociación, la concertación, los acuerdos y compromisos, aun si delimitados y temporales. La coordinación y la colaboración es obligada, por cuanto los actores sociales poseedores de los recursos relevantes son sujetos políticamente independientes, tienen una lógica de acción (objetivos, normas y productos) diferente a la de la clase política y establecen relaciones que traspasan la demarcación territorial de las entidades políticas particulares (municipios, estados, provincias, regiones) y de los mismos estados nacionales.

En suma, en algunos asuntos y países, se instaura y desarrolla *una gobernanza en modo bidireccional de interlocución, intercambio, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre los gobiernos y entre el gobierno y las organizaciones económicas y civiles de la ciudadanía,*

que asume las formas concretas de redes, asociaciones, partenariados, consorcios, alianzas, consejos.²

La aparición de la nueva gobernanza es la gran innovación y la matriz de las demás innovaciones de las instituciones del Estado de Derecho democrático actual y de las relaciones intergubernamentales y de las actividades comunicativas, administrativas y policiales del gobierno. Sin embargo, como toda modalidad de gobierno del Estado de Derecho democrático, para alcanzar significación social y efectividad directiva, la nueva gobernanza colaborativa debe reunir calidades o propiedades esenciales que son:

1. La observancia del ordenamiento normativo del Estado, que otorga legitimidad al ejercicio y resultados de la gobernanza abierta, colaborativa;
2. La información, el conocimiento causal y los sistemas tecnológicos accionables, que otorgan efectividad a la gobernanza al posibilitar el conocimiento del origen, la composición y el relacionamiento de los asuntos o materias a gobernar y el cálculo de los efectos y costos de las acciones para atenderlos;
3. La interlocución política con la pluralidad de posiciones de los ciudadanos, sujeta a principios jurídicos o éticos de respeto mutuo, inclusión, argumentación racional, objetividad, credibilidad discursiva, “mejor argumento”, disposición al aprendizaje, rechazo a la imposición arbitraria, que otorgan aceptabilidad social a la elaboración, conclusiones y gestión de la gobernanza.

² La nueva gobernanza de la sociedad comienza a ser también el modo de gobernar internacional para atender los asuntos transterritoriales que sacuden a los estados nacionales (ambiente, producción, empleo, migración, tráficos varios...) y cuyas causas traspasan su circunscripción territorial y rebasan los recursos de sus poderes y gobiernos territoriales. Un ejemplo de la nueva gobernanza internacional es la Agenda 2030 en sus 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable. El futuro exigible y aceptable de la sociedad implica la colaboración y coordinación entre los estados y los gobiernos nacionales y entre éstos con las corporaciones económicas globales y nacionales y con las organizaciones ciudadanas involucradas en los asuntos cruciales del futuro humano. Obviamente no es la panacea de los problemas de las democracias actuales, que tienen diversas dimensiones y causas, pero es comparativamente mejor que la gobernanza jerárquica unilateral habitual, dominada por los arreglos de los partidos políticos, y mucho mejor que las tendencias autoritarias de los gobiernos populistas (no importa si sean de derecha o de izquierda), cuya pertinaz y obsoleta tendencia a querer concentrar todo el poder y los recursos de los agentes sociales terminará por ser un gobierno impotente de decisiones inefectivas.

Solo con estas propiedades, que implican y exigen reformas de las gobernanzas factuales de numerosos gobiernos, puede afirmarse la cogobernanza, la coproducción y la coautoría gubernamental y ciudadana de las decisiones directivas de la sociedad y puede afirmarse como modo de gobierno respetable, aceptable, confiable por su legalidad, efectividad, aceptabilidad. Es obvio. Por consiguiente, para asegurar la calidad institucional de la legalidad, la calidad cognoscitiva técnica de la efectividad y la calidad política de la interlocución y la concertación, se han hecho reformas, que en unos países han sido singulares y desarticuladas y en otros han sido integradas, sistémicas.

Menciono solo algunas. 1. En el campo de *la institucionalidad* han sido importantes las medidas tomadas para combatir la arbitrariedad, la corrupción, el derroche, la discriminación, la opacidad, la complicidad con poderes fácticos y para asegurar la integridad, la apertura (acceso a la información-transparencia, la rendición de cuentas), la responsabilidad financiera, la participación ciudadana en los asuntos públicos, en la elaboración de las políticas y las leyes, etc. Los estudios de Buena Gobernanza, Calidad del Gobierno, Calidad de la Democracia son ejemplares con su publicación anual o periódica de Índices. 2. En el campo de *la efectividad*, se ha impulsado la creación y el desarrollo de las entidades públicas encargadas de la producción sistemática de datos sobre la sociedad y el gobierno y asimismo formas de intercambio de información y conocimiento entre el sector público, el sector privado y los centros de la inteligencia social, así como formas de coproducción gubernamental-social de datos, conocimientos y plataformas tecnológicas sobre las materias de gobierno y la provisión de bienes y servicios. La gestión pública ha dado cada vez más importancia a la gestión del conocimiento. 3. En el campo de *la aceptabilidad* se han elaborado leyes que prescriben y regulan las actividades de interlocución entre los legisladores y funcionarios con los sectores ciudadanos informados, involucrados o interesados en los asuntos públicos, a fin de evitar ocurrencias, errores, prejuicios, conductas emocionales desatinadas, amenazas y chantajes, cortoplacismos nocivos... Sin restringir los derechos de los ciudadanos a participar en las decisiones públicas, algunos gobiernos han establecido reglas de interlocución, *reglas de ética discursiva* que buscan asegurar la representatividad y respetabilidad social de los participantes, la objetividad

(evidencias y argumentación) en la presentación de las posiciones, en la discusión, en las críticas y las conclusiones, así como el respeto a las diferencias y críticas, la prohibición de exclusiones, violencia verbal e imposición por la fuerza.

Específicamente, en el campo de las políticas públicas, las innovaciones tienen lugar en *las actividades, referencias y contenidos* de:

- a) la definición de la agenda o del plan de gobierno a fin de que sea una elaboración abierta e incluyente;
- b) la definición y selección de los problemas y asuntos de interés público de una sociedad a fin de corregir los componentes y dimensiones que son favorables a determinados sectores y grupos y desfavorables a los ciudadanos sin voz o discriminados;
- c) la definición y selección del conjunto de los sectores ciudadanos que demandan la atención gubernamental a sus problemas, a fin de evitar exclusiones y discriminaciones o un procesamiento parcial o sesgado de la demanda social;
- d) el análisis de los efectos y los costos de las opciones de acción a fin de seleccionar la acción idónea para resolver los problemas y atender los asuntos y para una distribución equilibrada de los beneficios y los costos entre los sectores ciudadanos;
- e) la comunicación que informa, explica y justifica la adopción de la decisión de las acciones;
- f) la implementación de las acciones decididas, a fin de definir correctamente y aceptabilidad los roles de los agentes, los recursos a aportar, las especificaciones de los productos, los tiempos... favorecer la conjunción de los recursos estatales y los sociales e incrementar la costo-efectividad;
- g) la evaluación del desempeño de los participantes, la calidad de los productos y los resultados sociales de las acciones decididas, a fin de precisar y ordenar mejor sus objetivos, definir mejor la selección de las unidades a evaluar (las variables) y formular mejores indicadores;
- h) el aprendizaje y la mejora continua del gobierno y la gestión pública.

4.

Muy recientemente (Ramió, C. y Salvador, M. 2023), ante lo que llaman “el tiempo incierto” y “el entorno turbulento” de las sociedades por la

multidimensionalidad de los cambios, la ocurrencia de eventos imprevistos con daños sociales o por la ocurrencia de eventos previsibles pero considerados imposibles de ocurrir, han señalado innovaciones en la estructura y funcionamiento de la gestión pública. Su propósito académico y profesional es construir y asegurar lo que llaman una “*gobernanza robusta*” (traducción española del término anglo “robust governance”) que va más allá de la resiliencia de las instituciones públicas ante las conmociones sociales con efectos negativos. Sin embargo, aceptan que son muchos los autores que confunden conceptualmente la gobernanza y la gestión / administración, y en realidad lo que ofrecen es una eventual “gestión pública robusta” más que una “gobernanza robusta”, que hace referencia a otros principios y actividades.³

Lo que motiva las consideraciones de Ramió y Salvador es la creación de una gestión pública –un nuevo modelo de gestión–, acorde con la dinámica del sistema social contemporáneo, que ha de caracterizarse por la capacidad de acoplar “*la estabilidad y el cambio*”. Se exige *la estabilidad* de valores, normas, conductas del sector público y expectativas de los ciudadanos para evitar transgresiones, imposiciones, caprichos, ensoñaciones quiméricas; y se exige al mismo tiempo *el cambio* de normas legales, regulaciones operativas, políticas, servicios para que la acción directiva del gobierno sea idónea y eficaz en la gestión de los asuntos y circunstancias cambiantes, diferenciadas, algunas de las cuales son amenazadoras por los daños sociales que causan.

Se exige entonces una configuración de las actividades de las entidades administrativas conforme a los principios o estándares de “*proactividad, agilidad, flexibilidad, experimentación, aprendizaje*”. Los principios son estables, no cambian, pero toman diversas y cambiantes modalidades de acción según asuntos, circunstancias, problemas, amenazas y daños.

³ No es el caso discutir la equivalencia que muchos autores establecen entre la gobernanza pública y la gestión pública y convierten la teoría directiva del gobierno-la gobernanza en teoría de administración-gestión pública. Es una posición lógica y teóricamente equivocada, aunque sea generalizada y repetida. La gobernanza tiene implicaciones administrativas, pero no es administración, gestión. Las decisiones directivas del gobierno de una sociedad nacional o local implican y determinan las normas, la dirección, la organización, la gerencia, los procesos, el perfil del personal de las entidades de la administración públicas y las relaciones con los destinatarios o los participantes en las decisiones directivas, pero no es una decisión administrativa o de gestión. La gestión-administración y las decisiones de sus directivos y gerentes tienen como finalidad realizar con propiedad y efectividad el contenido de la decisión directiva del gobierno, efectuar la decisión de gobernanza, para lo cual toman decisiones que desagregan los objetivos intencionados en objetivos particulares, deciden los procesos, las acciones y los estándares de la entidad administrativa, la cantidad y tipo de recursos para la realización, el número y perfil del personal, la coordinación con otras entidades, los tiempos para mostrar avances y logro, etc. La decisión de gobernanza no es una decisión de gestión, ai bien determina, encuadra e incluye la decisión administrativa de la gestión.

Desagregan sus principios en recursos (financieros, humanos, tecnológicos), en capacidades analíticas, operativas y políticas y en niveles individual, organizativo y sistémico.

No podemos más que estar de acuerdo con un modelo de gestión que sabe responder con prontitud a los efectos inquietantes y nocivos de acontecimientos inusuales e imprevistos y que ofrece elementos para combinar y compatibilizar la estabilidad y el cambio, aunque no sea tarea fácil lograrlo, debido a que las exigencias de estabilidad y certidumbre institucional pueden no encontrar su acoplamiento en ciertas sociedades, circunstancias y asuntos. La historia del gobierno y de la gestión pública se caracteriza por la combinación de la estabilidad con la respuesta a los cambios sociales. Y son conocidas las historias de éxito o las fallidas.

El sector público no es susceptible de innovación en cualquier momento y por cualquier motivo y la innovación ante los problemas sociales y de gestión tiene efectos institucionales, políticos y administrativos desestabilizadores, si no es analíticamente correcta, graduada, no conoce con seguridad sus efectos y costos, y no se complementa y respalda con otras innovaciones. Las propuestas creativas y atractivas de innovación del sector público, cuando exigen reformas y modificaciones relevantes, disruptivas y rápidas del sector público, se derrotan todas las veces que no se basan en datos y conocimientos probados del problema que se quiere resolver, son inconexas, y no se sustentan en acuerdos suficientes con el personal público operativo y con los ciudadanos derechohabientes interesados en determinados asuntos y servicios públicos.

La estabilidad institucional y conceptual de las atribuciones y acciones de los gobiernos y de sus entidades públicas es indispensable para que los ciudadanos tengamos certidumbre en la legalidad de sus acciones, en el respeto a nuestros derechos y en su responsabilidad y no estar sujetos a los oportunismos, las discrecionalidades o las insinuaciones de dirigentes y servidores públicos. Fue extraordinaria la batalla que se dio en siglos pasados para definir con precisión las atribuciones, facultades y responsabilidades de los poderes públicos y de las entidades administrativas y dejar atrás las arbitrariedades, discrecionalidades, oportunismos injustificados de gobernantes autoritarios y funcionarios dominantes. Por tanto, ante los sacudimientos sociales de los cambios y los acontecimientos actuales, la gestión pública no puede ser a su vez imprevista y cambiante, de modo que el personal público y los ciudadanos derechohabientes no sepan exactamente qué esperar de sus dirigentes y

personal operativo y qué exigir en un entorno social imprevisto y calamitoso. La incertidumbre legal, combinada con la incertidumbre funcional y operativa del gobierno y de sus entidades y personal, es una regresión.

Las innovaciones de la gestión a fin de ajustarla a los cambios y para manejar con prontitud las turbulencias deben ser acordes con el marco legal institucionalizado de las atribuciones, facultades y materias del gobierno, aunque obviamente implique realizar y aceptar reformas cuando las regulaciones y las acciones gubernamentales muestren que son inapropiadas, inefectivas y costosas para hacer frente a los problemas que causan los cambios imprevistos, extensos y nocivos. La innovación de la gestión pública frente a los cambios ha de respetar siempre el marco de su legitimidad.

Los efectos e impactos previstos o evidentes de las turbulencias y daños sociales que causan los cambios han de ser analizados y graduados. Su impacto no es necesariamente total ni abarca todo el gobierno, todo el sistema de administración pública ni al Estado mismo. Los efectos de los cambios y efectos que causan las turbulencias tienen una graduación y la innovación de su respuesta debe ser también graduada. Es frecuente la evidencia de que se deciden innovaciones excesivas para problemas que son menores en sus causas, composición y efectos.

La gradación es indispensable y analíticamente necesaria para gobernar los eventos naturales y sociales fuera de la normalidad. Sin un conocimiento aceptable acerca de la extensión y gravedad de sus efectos (que supone datos y un conocimiento aceptable de sus causas y composición), es probable que sea precipitada la decisión de cambiar operaciones, estándares, normas y que tanto el personal público involucrado como la ciudadanía demandante pueden o tienden a considerar que se trata más bien de acciones decididas para salir del apuro y mostrar que se hace algo, independientemente de la calidad y eficacia de sus resultados. No podemos tampoco olvidar que son numerosos los gobiernos que tienden artificialmente a dramatizar determinadas situaciones y a exagerar sus implicaciones para fines políticos electorales.

Los efectos sociales de las turbulencias de los cambios son de magnitud diferente, no todos tienen la misma gravedad, y sus amenazas al bienestar y la seguridad social no son siempre críticas, dramáticas, ni tienen tal peligrosidad y capacidad de daño que sacuden toda la normatividad y la estructura de una particular entidad administrativa (ministerio, secretaría, instituto...) o del sistema administrativo en su conjunto o las instituciones legales del régimen

democrático y la constitución política estatal. Tanto la estabilidad como el cambio son realidades de diversos grados y niveles y obligan sensatamente a *graduar el sitio, el tipo y la velocidad de la innovación*.

Parece ser lógico y realista, con evidencias favorables de gestión, *un enfoque de innovación desde abajo hacia arriba* que comienza en las operaciones y se desplaza progresivamente hacia los procesos, hacia la organización y la dirección de las organizaciones y termina en la normatividad con todos sus pisos jerárquicos. Es lógico y realista que las innovaciones comiencen con las acciones que lleva a cabo el personal en el punto final de la prestación de los servicios al ciudadano y se modifiquen equipos, condiciones físicas, condiciones laborales y se actualicen las competencias profesionales. Si la innovación del punto final de la prestación de los bienes y servicios no es suficiente para manejar los problemas y sufrimientos de los ciudadanos, es lógico avanzar hacia los procesos que con sus reglas, estándares y procedimientos estructuran la provisión de los servicios y las acciones del personal y proceder a reingenierizarlos. Si es insuficiente la innovación de los procesos se debe avanzar hacia los modelos de la gerencia de los procesos o ir más adelante e innovar la estructura organizativa y, más a fondo, hacia el patrón directivo de la alta dirección de la organización y del mismo sistema administrativo público, también hacia el estado que guarda su coordinación e integración, y rematar en las regulaciones de las normas legales.

Las situaciones de emergencia por las que atravesamos durante la epidemia reciente del Covid nos ofrecen una buena gradación, a pesar de las dificultades comprensibles y las críticas hechas con o sin información. Para dar respuesta al peligro de enfermedades y muerte, se hicieron de inmediato innovaciones en los sitios de la provisión final de los servicios de atención y emergencia médica. Las innovaciones implicaron simultánea o sucesivamente innovaciones de las condiciones de los hospitales, los laboratorios de análisis, los centros de atención (equipos, personal, horarios, incentivos...), modificaron los protocolos de atención, la vacunación, el seguimiento y se multiplicaron las prescripciones higiénicas, se canalizaron subsidios a la atención doméstica de las poblaciones vulnerables, se ministraron recursos adicionales y se dieron facilidades fiscales a las empresas biofarmacéuticas para impulsar o acelerar la investigación y la producción de vacunas y medicinas. Sin embargo, la respuesta al evento imprevisto y tremendamente nocivo de la pandemia no llevó a innovar sin más el sistema público sanitario, las leyes de la sanidad pública, la política sanitaria o la política de seguridad social. Ante los tiempos

incierto por los efectos de eventos anormales no tiene por qué cuestionarse totalmente el ordenamiento normativo del Estado y su sistema directivo de gobierno y de gestión pública y tratar de innovarlo radicalmente, cuando son posibles soluciones localizadas en los diferentes niveles, dimensiones y componentes que comprende la atención del problema o del acontecimiento que sacude nuestras vidas. Tampoco las innovaciones tienen por qué introducir estándares y conductas radicalmente diferentes u opuestas a los procesos, reglas y prácticas establecidas del personal público y probadas por años, sobre todo si los cambios son impuestos y no son conversados y acordados con el personal público que tiene conocimiento experto de los problemas, las demandas, las inconformidades de los ciudadanos. (Remito a la distinción entre “conocimiento tácito” y “conocimiento explícito” de las organizaciones. C. Polanyi). Los problemas como las respuestas van analíticamente desagregados en sus componentes, factores causales y relaciones y se deben ponderar las implicaciones institucionales y de gestión de las innovaciones.

Termino con una observación de sentido común. Las innovaciones del establecimiento institucional y administrativo de la gestión pública son bienvenidas en estos momentos en los que el gobierno democrático atraviesa por problemas de confianza ciudadana en su capacidad y efectividad directiva y es sacudido por los problemas y desconciertos de los cambios pluridimensionales en curso. Pero hay que evitar que las innovaciones sean un pretexto para abrir la puerta a la discrecionalidad de los gobernantes y funcionarios y evitar que los costos de su implementación sean mayores a los beneficios que proclaman gobernantes y funcionarios y esperan los ciudadanos.