

año 2023

CLAD

Hacia una teoría integral
de la gestión pública

11

 ESCUELA
CLAD

año 2023

CLAD

**Hacia una teoría integral
de la gestión pública**

año 2023

CLAD

**Hacia una teoría integral
de la gestión pública**





CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO



ESCUELA
CLAD

Colección Experiencias Escuela CLAD

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros
- Caracas 1071 Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A Venezuela

Correo electrónico: eiapp@clad.org
Twitter, Instagram y LinkedIn: [@clad_org](#)
Facebook: [clad.fb](#)

Secretario General del CLAD: Francisco Javier Velázquez López
Coordinación académica: Nelson De Freitas

Coordinación editorial: Daniela Pettinari
Corrección de estilo: Mauricio Vilas
Diseño de colección: Aarón Lares
Diagramación: Gioberty Monserrat

ISBN: 978-980-7925-28-0
Depósito legal: DC2024000015

Las opiniones expresadas en los artículos del libro son de exclusiva responsabilidad de sus autores y su publicación no refleja necesariamente los puntos de vista del CLAD

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2023

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
<i>/ por Francisco Javier Velázquez López</i>	
CAPÍTULO 1	13
El entreacto político que vivimos: la cuestión sobre el Estado y el Gobierno del futuro próximo	
<i>/ por Luis F. Aguilar Villanueva (México)</i>	
CAPÍTULO 2	39
Hacia una Administración pública transformadora	
<i>/ por Fátima Fonseca (Portugal)</i>	
CAPÍTULO 3	57
3.1 Hacia una teoría del Gobierno	
<i>/ por Abigail Sánchez (México), Alberto Volpi (Argentina), Úrsula Salazar (México)</i>	
	59
3.2 Propuestas de mejora de la teoría de la gobernanza	
<i>/ por Soledad Zabala (Argentina), Fernando Bojorges Martínez (México), Diego Chávez Rodríguez (Bolivia)</i>	
	65
3.3 Condiciones para la aceptación social de la gobernanza pública: la calidad de la participación ciudadana	
<i>/ por Jesús Ramón Ela Mangue (Guinea Ecuatorial), José Francisco García (México), Pedro Camacho (México)</i>	
	69
3.4 Condiciones de efectividad de la gobernanza pública	
<i>/ por Abraham Ramírez (México), Diana Muñoz (México), Oscar Aguilar (El Salvador)</i>	
	75

3.5	Hacia un análisis crítico de la gobernanza en América Latina / por <i>José Rafael Mendoza (Venezuela), Joyse Hernández (México), Kevin David Muñoz (Honduras)</i>	81
3.6	Análisis argumentativo sobre la teoría de la gobernanza / por <i>Edgar César Casas Casas (Perú)</i>	85
3.7	Crisis de «gobierno del Gobierno» del Estado chileno en educación. ¿Camino a un problema mayor? / por <i>Sebastián Donoso-Díaz (Chile)</i>	89

PRÓLOGO

Este libro es producto de la primera edición del Curso Internacional con Sello CLAD «Hacia una teoría del gobierno», que reunió a 54 participantes, entre directivos públicos y académicos, de 16 países miembros del CLAD: Angola, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. La coordinación académica y docencia estuvo a cargo de un amigo e intelectual de solvencia internacional en temas de la reforma del Estado y de la Administración pública, Luis F. Aguilar Villanueva.

Doctor en Filosofía con especialidad en filosofía política, Investigador Nacional Emérito en México; del 2006 al 2013 fue miembro del «Comité de Expertos de Naciones Unidas en Administración Pública» (Uncepa), del que fue su relator y presidente. Actualmente es miembro del Comité Científico del CLAD. Ha sido profesor de la UNAM, UAM, el Colegio de México y la Universidad de Guadalajara. Autor de decenas de artículos y capítulos de libros sobre temas de gobernanza, política pública y administración pública. Sus libros más recientes son «Acerca del Gobierno. Propuesta de teoría», «La Gestión del Conocimiento y el Gobierno contemporáneo», «La Gobernanza del Sector Público», «Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza», «Gobernanza y Gestión Pública»; y los más conocidos son sus «Antologías y Estudios Introductorios sobre Política Pública».

El Curso se enfocó en la elaboración de una propuesta de Teoría del Gobierno, que incluyera:

- a) la problematización del Gobierno;
- b) la conceptualización de la distinción entre el gobernante y la gobernanza;
- c) la conceptualización de la gobernanza: sus propiedades, dimensiones, principios y problemas;



- d) la formulación de las unidades causales, las normativas y las factuales (políticas, sociales, cognoscitivas, tecnológicas...), que determinan la composición de las decisiones directivas del gobernar democrático y su aceptación social;
- e) la formulación del rol metodológico de la teoría en la elaboración de las investigaciones empíricas sobre las gobernanzas factuales.

El libro recoge la propuesta del profesor Aguilar de una teoría del gobernar del Gobierno, que ordena e integra los conceptos, componentes, propiedades, requisitos, normas, procesos y los factores causales del gobernar; ofreciendo un marco explicativo de las gobernanzas factuales.

Los participantes, todos ellos directivos públicos o académicos de 16 países miembros del CLAD, organizados por equipos, debían revisar la propuesta, la bibliografía y las clases, y desarrollar uno de los siguientes temas medulares del Curso en un texto inédito que no superase las tres páginas:

- a) Condiciones de efectividad de la gobernanza pública;
- b) Condiciones para la aceptación social de la gobernanza pública;
- c) Propuestas de mejora de la teoría de la gobernanza;

Los trabajos aquí presentados en el capítulo 3 del libro son los textos mejor evaluados por el profesor.

El libro presenta tres capítulos, el primero artículo es del docente, quien redactó especialmente para esta publicación. El siguiente capítulo contiene la Conferencia Plenaria del XXV Congreso Internacional del CLAD, realizada el 25 de noviembre del año 2020, dictada por Fátima Fonseca, Secretaria de Estado de Innovación y de Modernización Administrativa de Portugal, titulada: «Una Administración pública transformadora». El capítulo



tres contiene los siete mejores trabajos finales entregados por los alumnos del Curso.

- Capítulo 1. **El entreacto político que vivimos: la cuestión sobre el Estado y el Gobierno del futuro próximo**, por el profesor Luis F. Aguilar;
- Capítulo 2. **Una Administración pública transformadora**, por Fátima Fonseca;
- Capítulo 3. Conformado por los siete mejores trabajos finales que el docente guió, evaluó y calificó, a saber:

3.1 **Hacia una teoría del Gobierno**, por Abigail Sánchez, Universidad Autónoma Metropolitana, México; Alberto Volpi, Procuración Penitenciaria de la Nación, Argentina; y, Úrsula Salazar, Secretaría de la Función Pública, México;

3.2 **Propuestas de mejora de la teoría de la gobernanza**, por Soledad Zabala, Poder Judicial de Entre Ríos, Argentina; Fernando Bojorges Martínez, Universidad Autónoma Metropolitana, México; y, Diego Chávez Rodríguez, Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Bolivia;

3.3 **Condiciones para la aceptación social de la gobernanza pública: la calidad de la participación ciudadana**, por Jesús Ramón Ela Mangue, Instituto Nacional de la Administración Pública, Guinea Ecuatorial; José Francisco García, Universidad Autónoma Metropolitana, México; y, Pedro Camacho, Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, México;

3.4 **Condiciones de efectividad de la gobernanza pública**, por Abraham Ramírez, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, México; Diana Muñoz, Universidad



Autónoma Metropolitana, México; y, Oscar Aguilar, Proyecto Usaid Pro-Integridad Pública, El Salvador;

3.5 Hacia un análisis crítico de la gobernanza en América Latina, por José Rafael Mendoza, Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública, Venezuela; Joyse Hernández, Universidad Autónoma Metropolitana, México; y, Kevin David Muñoz, Secretaría de la Presidencia, Honduras;

3.6 Análisis argumentativo sobre la teoría de la gobernanza, por Edgar César Casas Casas, Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Cajamarca, Perú;

3.7 Crisis de «gobierno del Gobierno» del Estado chileno en educación. ¿Camino a un problema mayor?, por Sebastián Donoso-Díaz, Universidad de Talca, Chile.

Este libro del CLAD corresponde al número 11 de la «Colección Experiencias» de la Escuela del CLAD, cuyo propósito es producir material práctico y vigente para el debate situado en torno a los desafíos actuales del Estado y la Administración pública, tomando como base las discusiones entre los docentes y los servidores públicos que participan en los Cursos Sello CLAD que este organismo internacional realiza.

Francisco Javier Velázquez López
Secretario General del CLAD
Ciudad de Caracas, diciembre de 2023



CAPÍTULO 1

**El entreacto político que
vivimos: la cuestión sobre
el Estado y el Gobierno
del futuro próximo**

El entreacto político que vivimos: la cuestión sobre el Estado y el Gobierno del futuro próximo

Luis F. Aguilar Villanueva

Miembro del Consejo Científico del CLAD y Director Fundador del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara. México

Después del auge de las transiciones democráticas al final del siglo XX —«la tercera ola», «la cuarta ola»— los Gobiernos democráticos no atraviesan por su mejor momento. Muchas de sus decisiones, acciones y omisiones son objeto de cuestionamientos, y crecen las dudas sobre su capacidad y efectividad directiva.

Si excluimos las críticas que no se sustentan en señalamientos comprobables y son desahogos de prejuicios, resentimientos, animadversiones y defensa de intereses en contra de partidos y personajes políticos, dos son los blancos fundamentales de las críticas al Gobierno democrático. El primer blanco es la ilegitimidad y la ineffectividad de sus decisiones directivas. Son frecuentes sus infracciones institucionales, sus hechos de corrupción, arbitrariedades y discriminaciones, y también sus datos incompletos, errores explicativos, cálculos incorrectos y acciones sin resultados satisfactorios. El centro del segundo blanco es el desconcierto de los Gobiernos democráticos ante los cambios cognoscitivos económicos, tecnológicos, morales, sociodemográficos, ambientales, geopolíticos que ocurren en la sociedad contemporánea y que evidencian sus lugares comunes y sus embrollos para entenderlos, encauzarlos, ordenarlos y para mitigar los males sociales que causan los acontecimientos sanitarios y climáticos imprevistos y que, aun si previsibles, son incontrolables. Es una situación inquietante. Algunos se preguntan si la sociedad «posmoderna» sea gobernable por la democracia moderna en la que hemos sido socializados o si, en cambio, se requiere avanzar hacia gobiernos socialmente más exigentes e imperativos.



Los cambios multidimensionales y los acontecimientos aciagos cada vez más frecuentes enturbian el ánimo de los ciudadanos. Muchos perciben que sus conocimientos, capacidades y experiencias laborales han perdido valor y que las oportunidades de bienestar de sus vidas y las de un futuro seguro y protegido se han reducido y se han vuelto más costosas e inciertas. Son muchos más los ciudadanos que experimentan que sus situaciones ya precarias de vida se han agravado en los últimos años y se sienten abandonados a su suerte. A ambos grupos inquieta y hasta desespera que no haya agentes públicos y privados que entiendan su situación, contribuyan a solucionar sus problemas y frenen el deterioro y la depreciación de sus vidas.

En contraste, han aparecido nuevos sujetos sociales, nuevas subjetividades, que aprecian e impulsan los cambios en curso, desde los tecnológicos y económicos hasta los valorativos, cognoscitivos y conductuales. El cambio social es la referencia de sus vidas, no consideran que conlleve riesgos funestos, aprovechan sus oportunidades (mayor información y comunicación, dispositivos técnicos más rápidos y seguros de cálculo y gestión, mayores utilidades económicas, satisfacciones personales...), se distancian de las modalidades de trabajo de organizaciones obsoletas, plantean nuevas causas de interés público, les fastidian los hechos de corrupción, arbitrariedad, truísmo discursivo, superficialidad analítica y desperdicio de recursos de una clase política demasiado vista, y son indiferentes a las proclamas de los partidos que en su opinión viven en otro tiempo y mundo. Los nuevos sujetos portan otro concepto y otra expectativa de la actividad política y gubernamental.

A pesar de sus diferencias, los golpeados por los cambios y los convencidos en su importancia comparten puntos de vista. Coinciden en que los agentes de la producción del sentido social –los políticos, los legisladores, el Gobierno, las empresas, los intelectuales, las organizaciones civiles, las Iglesias– no están elaborando una visión del nuevo sistema de sociedad en formación y no saben reinterpretar los valores, principios y normas fundamentales de la vida humana en sociedad a fin de comprender, explicar y conducir



el cambio y concebir a una nueva forma de sociedad segura, funcional, vivible. Comparten asimismo ambos la percepción de que los Gobiernos democráticos actuales no logran detener la ola insoportable de violencia, extorsiones, abusos y criminalidad ni logran disminuir las discriminaciones y desigualdades que desperdician el capital humano de la sociedad. La frustración y la irritación de generaciones y sectores ante sus Gobiernos que no saben hacer frente a los cambios que los angustian y la impaciencia de los nuevos sujetos ante las decisiones gubernamentales discordantes con el tiempo que se vive han dado pie a que ambos consideren que hay otros modos de gobernar más acertados que el Gobierno democrático establecido que no es el mejor Gobierno y régimen, no obstante teorías y peroratas.¹

Esta introducción acaso de tono dramático tiene el propósito de señalar que generacionalmente nos encontramos en un entreacto político. Entre pros y peros, predilecciones y animadversiones, nos preguntamos acerca de las acciones que hay que emprender para que el orden social de nuestros últimos años se reavive y el Gobierno reconstruya su capacidad directiva y restaure la confianza social o, por el contrario, para que otro ordenamiento social más apreciable y efectivo se configure y otro tipo de Gobierno se haga cargo de la sociedad en el futuro próximo. Oscilamos entre las ideas y propuestas de corrección y reforma del establecimiento institucional actual y las ideas y propuestas de otro ordenamiento de la sociedad de mayor calidad institucional y capacidad directiva. Al mismo tiempo, entre preguntas

¹El entrelazamiento de los cambios geopolíticos, económicos, cognoscitivos, tecnológicos, ambientales, conductuales, que desconciertan y atemorizan a un gran número de ciudadanos, ha generado la expectativa de un salvador social, un líder visionario y poderoso al que se atribuye con o sin razones la capacidad de poner orden o de crear un nuevo orden, que previsiblemente incluirá «el estado de excepción» en su gestión y suspenderá principios constitucionales, leyes y los valores e instituciones de la democracia liberal o social. Una evidencia de esta probabilidad es el aumento de la preferencia de los ciudadanos de países avanzados y emergentes por populistas autoritarios, no obstante que las decisiones y acciones de los dirigentes salvadores no arrojen los resultados esperados y generen nuevos problemas



y dudas, esbozamos los atributos que la gobernanza ha de tener para conducir el desplazamiento de la sociedad presente hacia un eventual nuevo orden e impedir que sea regresivo; refrene libertades y derechos humanos; cancele la división de poderes; politice la impartición de justicia; militarice sin sentido las actividades de la sociedad.

Nacional e internacionalmente estamos apesados por un inquietante dilema institucional, intelectual, político, económico, geopolítico sobre el orden social futuro y su gobernanza. Son numerosos los que cuestionan el orden político y económico que enmarcó la vida de nuestros últimos cuarenta años y, en sentido contrario, también son numerosos los que cuestionan que el eventual nuevo orden del Estado y modo de gobierno que prometen y practican los nuevos líderes, con condenas tajantes del pasado y centralización de las decisiones, pueda ser un proyecto de sociedad válido, aceptable y duradero.

Dos son los temas de estas reflexiones: 1) la incertidumbre política y gubernamental actual que el cambio pluridimensional en curso causa y que cuestiona además la valía y provecho del arreglo institucional y económico del pasado reciente; 2) las propiedades que la gobernanza democrática actual ha de poseer para ser una actividad confiable de conducción del entreacto político en el que nos hallamos.

1. La incertidumbre política actual y las interrogantes sobre el reordenamiento del Estado social y el funcionamiento del Gobierno democrático.

Nos encontramos en una situación en la que los poderes públicos, el Gobierno, las corporaciones económicas, los partidos políticos, las organizaciones sociales, que fueron los agentes que modelaron con sus ideas y proyectos la sociedad en la que hemos vivido en los últimos años, se encuentran en problemas, son objeto de crítica y han dejado de ser creíbles y confiables para numerosos sectores sociales. Percibimos que se estremece el orden geopolítico mundial que se instauró después del final de la Guerra Fría y del



colapso del comunismo soviético, restauró la aceptación social de la importancia de los mercados y dio origen al auge de la globalización económica, cultural y política. Percibimos también que parece terminar el ciclo institucional-gubernamental-político que a fines del siglo pasado reestructuró y reactivó el Estado Social democrático, agobiado por situaciones críticas de ingobernabilidad, y se perfila en su lugar un orden institucional alternativo y otra modalidad de gobernanza, que resulta atractivo y convincente para los grupos e individuos que juzgan que el pasado sistema político, económico y social no les significó beneficios y votan por Gobiernos alternativos con planes diferentes, aun si sus discursos y decisiones directivas no logran acreditar que pueden controlar los problemas y eliminar los males que se imputan al orden político y económico del pasado. Esto ocurre en medio de polarizaciones políticas divisivas y no solo en la región latinoamericana.

En este momento no es posible predecir el orden geopolítico de las próximas décadas, que será seguramente el desenlace de la confrontación entre las autocracias y las democracias, ejemplificada hoy por la guerra de la Rusia totalitaria contra la Ucrania prodemocrática occidental y por las inquietantes prefiguraciones bélicas en Asia (China, Corea del Norte) y Medio Oriente, motivadas por reivindicaciones territoriales, convicciones religiosas, cálculos de oportunidades económicas y dominación. En contraste, las asimetrías reales o atribuidas del orden geopolítico actual y sus tensiones desestabilizadoras han motivado la posición de crear un orden internacional multilateral corresponsable, que contrape-se el realismo político de las potencias actuales o emergentes.²

Más específicamente, ignoramos el desenlace que tendrán las democracias actuales de los Estados sociales. No estamos seguros

² Investigadores y periodistas expertos en asuntos internacionales señalan que nuestras vidas se desarrollan en el contexto de una confrontación política y cultural entre «el poder occidental» y «el poder oriental». Chocan dos valoraciones diferentes de la relación que ha de existir en la sociedad entre el poder, la norma legal, el conocimiento y las libertades. La duración, los costos y el desenlace del «choque entre civilizaciones» (Huntington, 1996) es imprevisible.



sobre si viviremos en una sociedad más acorde con los valores, los principios y las reglas de la vida en común, que la humanidad ha elaborado y justificado racionalmente durante siglos, y que Gobiernos competentes y representativos asumirán su conducción. O si, por el contrario, viviremos en una sociedad cuya estructura y funcionalidad será determinada por gobernantes, acaso democráticamente elegidos, pero iliberales e ilegales al momento de gobernar, ya que están decididos a poner orden, someter a la masa de transgresores y criminales, romper las redes políticas y económicas que reproducen desigualdad y pobreza y que, para lograrlo, están resueltos a restringir o bloquear los controles de los poderes públicos y de la opinión pública, militarizar la Administración pública, coartar libertades y derechos, politizar la impartición de justicia. En muchos países los comportamientos electorales actuales ponen de manifiesto las oscilaciones de los ciudadanos respecto de su visión de sociedad y de Gobierno.

Las cuestiones centrales del entreacto político nacional e internacional presentan numerosas variaciones que son dilemas, reajustes y reequilibrios entre el Estado y el mercado, las élites y las masas populares, el poder público y las libertades de los sujetos asociados, los ecosistemas naturales y las actividades humanas, los desarrollos científicos y tecnológicos y los principios éticos y religiosos, la igualdad de los derechos humanos y la variedad de las desigualdades factuales, la territorialidad de los Estados y Gobiernos y la transterritorialidad de las relaciones entre las sociedades, la democracia electoral y la democracia como gobierno efectivo de la sociedad existente en forma de Estado de Derecho, etc.

En el pasado los mayores, como yo, vivimos otro entreacto semejante, que tuvo como desenlace la configuración del orden social que ha enmarcado nuestras vidas en estos años. En el último cuarto del siglo pasado, convencidos o forzados, ideamos, aprobamos y experimentamos el cambio de un modo de concebir y realizar el Estado social (el Estado de bienestar, el Estado de desarrollo) en el



que crecimos y fuimos socializados y nos desplazamos hacia otro modo de concebir su estructura, dirección y operación.

A partir de los años 70 del siglo pasado el Estado social de bienestar y desarrollo de la posguerra afrontaba una crisis financiera, administrativa y política que debilitaba la confianza de los ciudadanos en su ordenamiento normativo, en su arreglo político de soporte, en las políticas y los servicios públicos y en la sustentabilidad del gasto público como el instrumento principal de la conducción social. Después de «los treinta años gloriosos de la posguerra» en Europa (Judt, T. 2005), que fueron los años esperanzadores del desarrollo en América Latina, ocurrieron hechos de ásperos cuestionamientos políticos y movilizaciones de inconformidad a consecuencia de la parálisis del crecimiento económico con estancamiento, desinversión, desempleo, empobrecimiento, deterioro de la calidad y cobertura de los bienes y servicios públicos, que dieron motivo para cuestionar las políticas económicas y sociales de los Gobiernos democráticos de los Estados sociales de la posguerra y para preguntarse acerca de sus limitaciones directivas en sociedades estructuradas por el sistema económico capitalista («la democracia capitalista»; Streeck, W. 2011), y para auspiciar la creencia de que el régimen comunista o socialista está mejor equipado para crear la sociedad justa y próspera que el Estado social y el régimen democrático proclamaron que es su razón de ser y misión.

En esos años preocupantes se llegó a pronosticar «la crisis de la democracia» (1975). Se juzgó que los Gobiernos democráticos estaban cercanos a una situación de ingobernabilidad por no disponer de los recursos financieros, legales, políticos y administrativos para dar respuesta a la demanda masiva de los ciudadanos que entonces (y también ahora) esperaban exclusivamente del Gobierno las respuestas para resolver sus problemas, satisfacer sus necesidades y realizar sus aspiraciones, sin preguntarse sobre las implicaciones de sus intereses particulares para el logro del interés general y sobre sus responsabilidades personales o grupales.



Para evitar la crisis por ingobernabilidad se innovaron diversas instituciones del Estado social democrático y buena parte de las políticas gubernamentales y cambió el modo como los Gobiernos democráticos entendían, valoraban y regulaban la función social de los mercados libres y de las organizaciones independientes de la sociedad civil. Se instauró un nuevo equilibrio institucional entre el Estado y el mercado, entre el Estado y la sociedad civil y se reconoció que los derechos sociales a la educación, salud, empleo, seguridad social pueden respetarse y cumplirse a través de las actividades de agentes sociales, externos al Gobierno, y no únicamente mediante las actividades que el Gobierno realiza a través de sus burocracias administrativas. Se reformaron las regulaciones económicas, se redujo el ámbito de la intervención estatal, se redimensionó el tamaño del Gobierno y del número de las entidades y programas de la Administración pública, se modificó la forma y el contenido de la gobernanza de la sociedad, abierta a una mayor participación de los ciudadanos en la elaboración e implementación de las políticas públicas. En nuestra región latinoamericana el gobierno del Estado social de desarrollo comenzó a asumir una configuración democrática («Transición Democrática»), opuesta al autoritarismo gubernamental que, después de la inicial aclamación social por su empresa histórica de industrialización y modernización de la sociedad, terminó por estancarse, desfigurarse y llegó a alcanzar niveles inaceptables de represión en los años 70 a consecuencia de las implicaciones conflictivas de la Guerra Fría en la región.

Al nuevo orden institucional y funcional de las décadas a la vuelta del milenio se le llamó «reforma del Estado», «reinención del Gobierno», «reactivación de los mercados», «resurrección de la sociedad civil», «nueva gestión pública». Fundamentalmente fue una política de ajuste, que tuvo dos dimensiones. La primera dimensión fue el ajuste financiero entre el ingreso y el gasto público, entre los costos y los beneficios del masivo gasto gubernamental, a través de múltiples reformas legales, fiscales, presupuestales, administrativas, políticas. En función y en



respaldo del saneamiento y reequilibrio de las finanzas públicas, la segunda dimensión, de fondo, fue el ajuste entre el Estado y el mercado; mediante des y re-regulaciones financieras, comerciales, industriales, laborales, fiscales se redujo el ámbito del intervencionismo estatal y se extendió el ámbito de los mercados, de sus inversiones y sus procesos productivos y comerciales con alcances transterritoriales, globales. Se extinguieron los innecesarios monopolios económicos estatales y las empresas públicas deficitarias, se despolitizaron las decisiones gubernamentales fundamentales con la instauración de agencias autónomas de ciudadanos expertos y se redireccionó el torrente de la demanda social centrada en el Gobierno hacia los bienes y servicios que producen las corporaciones y las organizaciones de la sociedad civil, aligerando al Gobierno de «la sobrecarga» que le imponía la demanda social gubernamentalmente dependiente.

En estos últimos cuarenta años, hemos trabajado y vivido en el marco institucional de una nueva economía política y gobernanza, que hemos llamado «neoliberal» (con tono descriptivo o tono crítico) y que generó una visión diferente del Estado, del Gobierno, de la Administración pública y del mismo funcionamiento de la sociedad. Después de medio siglo de Gobiernos desarrollistas intervencionistas, lo característico de gran parte de mi generación fue reconocer la necesidad, importancia y urgencia de los Gobiernos democráticos y al mismo tiempo reconocer la necesidad e importancia que tienen las empresas económicas competitivas de mercado y las organizaciones sociales solidarias para sostener el crecimiento y el desarrollo de la sociedad y reducir las brechas de pobreza, retraso, subdesarrollo y desigualdad. Construimos otra idea del Gobierno y de su gobernanza de la sociedad.

Se mantuvo firme la posición de que el Gobierno es y debe ser el garante de las libertades y los derechos humanos de sus ciudadanos, vigilar el cumplimiento de las normas legales, garantizar el orden y la seguridad pública y debe ser el proveedor de los bienes y servicios públicos fundamentales, los tangibles y los intangibles, para todo el conjunto de los ciudadanos sin exclusiones y



discriminaciones. No obstante, en el ámbito de las actividades económicas, se exigió que el Gobierno del Estado sea un agente regulador, coordinador y facilitador de las actividades económicas y al mismo tiempo un vigilante activo y sancionador de los abusos y transgresiones de empresarios irresponsables, pero que renuncie a ser el dirigente único y el determinante incuestionable de las políticas, inversiones, impuestos, empresas, bienes, servicios, precios, salarios, pensiones.

No faltaron los intelectuales y políticos extremistas, entusiastas del cambio institucional y económico en curso, quienes afirmaron que la regulación y el progreso de la sociedad puede realizarse predominantemente por los mercados, *governance by markets*, o por la sociedad civil organizada, *governance by selforganized civil society* y propusieron, en consecuencia, un Estado mínimo, un Gobierno reducido, regulatorio, enfocado exclusivamente en preservar y proteger las libertades de sus ciudadanos y en asegurar los bienes y servicios públicos que los ciudadanos requieren y a los que tienen derecho, pero en el entendido de que la producción y provisión de los servicios pueden encomendarse a las corporaciones económicas y las organizaciones no gubernamentales que pueden producir con menores costos y mayor calidad y cobertura los bienes y servicios tangibles e intangibles. En la exaltación se afirmó que el nuevo orden social es «El Fin de la Historia» y «El último Hombre» (Fukuyama, F. 1989), una posición aclamada por medio mundo.

Otra posición, sostenida por muchos colegas, entre los que me cuento, fue la consideración de que tanto el Estado con sus poderes públicos como los mercados con sus corporaciones competitivas e innovadoras son indudablemente agencias indispensables e importantes para acordar el rumbo de la sociedad y realizar los objetivos sociales de mejores condiciones de vida, pero que disociados son insuficientes para la labor directiva y enfrentados condenan a la sociedad a la decadencia. Ni los poderosos Gobiernos ni las poderosas empresas pueden ellos solos, por sí mismos, ser los dirigentes supremos de la sociedad y asegurar el orden,



la justicia, la prosperidad y la seguridad. Aun si los Gobiernos y mercados poseen recursos ingentes y poderosos, no poseen todos los recursos que se necesitan para conducir y coordinar a la sociedad. El orden, la justicia, la seguridad, el bienestar, la prosperidad no es posible y sustentable solo con la lógica del poder político o con la lógica de los negocios o con la lógica de las causas de las organizaciones no gubernamentales o con la lógica del conocimiento experto. La dirección de la sociedad no puede ser más que una obra social conjunta en la que participan, colaboran y 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.

Desde esta perspectiva se construyó el concepto de **gobernanza**, que integra las agencias y los recursos que existen en la sociedad y se opone a reproducir las trilladas concepciones antagónicas («revolucionarias») en contra el Estado o en contra el mercado y la sociedad civil, aunque sin creer ciegamente que el Estado o el mercado o la sociedad civil y las organizaciones ciudadanas, sin la concurrencia y la colaboración de las demás agencias, posee los recursos (éticos, jurídicos, cognoscitivos, financieros, organizativos, tecnológicos, discursivos, coactivos...) que son necesarios para instituir el orden social, causar la prosperidad y sostener la estabilidad. La **gobernación** de la sociedad se entendió como **co-gobernanza**, como una actividad asociada, colaborativa, concertada intergubernamental, gubernamental-social, público-privada, internacional, como lo propone y declara la Agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La nueva relación entre el Estado y los mercados, la nueva economía política, tuvo su auge a la vuelta del milenio y fue el origen de la globalización económica y cultural, que se entendió y proyectó como el nuevo orden internacional postnacional. Sin embargo, su funcionamiento ha mostrado fisuras, reverses y daños



a lo largo de los años que han motivado su crítica. Ha sido objeto de los cuestionamientos ambientalistas que le imputan la destrucción de ecosistemas terrestres y marinos y la crisis climática mundial con sus amenazas frecuentes a la vida humana. Ha sido también el blanco de los cuestionamientos sociales que lo reprueban por haber generado una cultura social y política utilitarista, materialista e individualista y por haber agravado la desigualdad entre las naciones, entre las regiones y sectores de las naciones y entre las personas, aun si se reconoce que en muchos países hizo crecer la riqueza social, mejoró la productividad y el bienestar, amplió las clases medias y disminuyó la pobreza. El acaecimiento de la crisis financiera global del 2008 con sus daños económicos se imputó a sus desregulaciones económicas, a la débil vigilancia gubernamental de las transacciones financieras internacionales o a su negligencia y acaso condescendencia con las firmas bursátiles, bancarias y fondos de inversión.

En sentido contrario, el sacudimiento mundial de la pandemia covid de estos años, a pesar de su ruinoso impacto sanitario y económico, restauró la importancia del Gobierno. Se entendió que el agente gubernamental es el único que gracias a sus poderes y recursos constituidos puede organizar y movilizar a la sociedad y detener la amenaza a su supervivencia y bienestar; cuidar a los ciudadanos perjudicados en su salud, empleo y negocios; normalizar la vida económica (control de la inflación, incentivos a la inversión, subsidios a los afectados...) y reemprender el crecimiento.

Ante los males y problemas sociales y los cambios disruptivos de estos años ha sido lógico que los ciudadanos nos preguntemos si el modelo neoliberal de Estado y sociedad debe continuar o si es obligado su reordenamiento o, más radicalmente, su reversión, su eliminación. Nacional, regional y mundialmente nos encontramos en un entreacto político inestable y confrontativo. Dos modelos de economía política y sociedad se sobreponen, influyen y enfrentan en la deliberación de la sociedad. Hay políticos y ciudadanos que valoran y defienden el arreglo neoliberal del Estado y otros que exigen su desaparición total o parcial. Unos optan por la defensa y



preservación de un Estado de derecho con Gobierno democrático, mercados libres regulados y una sociedad plural y abierta, mientras otros optan por un estatismo dominante de la vida social y prefieren o no les preocupa un Gobierno autoritario, resuelto a poner orden, terminar con las transgresiones y el crimen organizado, hacer crecer y distribuir la riqueza y, si necesario, establecer el «estado de excepción» de la sociedad, suplantar con sus decretos personales las normas legales que regulan las libertades y los derechos, controlar la división de poderes públicos y la opinión pública independiente, militarizar la función pública. El desenlace del entreacto no es previsible ni nacional ni regional ni internacionalmente.³

El primer desenlace del entreacto puede ser la decisión política de continuar la relación ya experimentada entre el Estado, las libertades económicas de mercado y las libertades políticas, intelectuales y conductuales de la ciudadanía, aunque es obligado corregir sus errores, fallas, limitaciones, desviaciones y anular sus abusos, discriminaciones y daños. Hoy en el sector privado mundial existen movimientos autocríticos que promueven el proyecto de «El Gran Reinicio» (*the woke capitalism*, con expresión de otros intérpretes) y exigen una gobernanza corporativa que reactive su responsabilidad social e incorpore convencida los principios ambientales, los de la «economía verde» y la transición energética, y los principios sociales de la equidad y la inclusión:

³ Decisivo geopolíticamente será la confrontación entre las democracias y los totalitarismos autocríticos. La actual guerra rusa a Ucrania y la amenaza bélica del expansionismo chino son el primer gran desafío contra el orden mundial económico y político, que nació en 1989-1991 a raíz del desplome de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría. En efecto, se debe reconocer que la economía política neoliberal, el Estado neoliberal, fue viable en gran medida por el orden intelectual e institucional mundial, favorecido y sustentado por la hegemonía norteamericana. En contraste, en este momento, el desenlace geopolítico puede ser o no favorable a los valores y principios de los Estados de derecho y los regímenes democráticos y dependerá no solo de los medios bélicos en confrontación, sino de la cultura política que preserven y defiendan los regímenes democráticos. Dicho con A. Gramsci, es probable que el desenlace geopolítico sea de hegemonía intelectual-cultural, más que de revolución armada y triunfo bélico sobre los opositores.



las corporaciones «ASG / ESG». Se reconocen asimismo los excesos y descarríos de la globalización financiera, productiva, comercial, tecnológica y se recupera la importancia de las cadenas de provisión de insumos y productos de los productores locales y circunvecinos en vez de una globalización comercial anónima, indiferente a los valores de la integración social que consolidan los intercambios económicos regionales.

Se denuncian también las complicidades entre algunos Gobiernos y empresarios que dieron origen al «capitalismo de amigotes, de compadres» (*crony capitalism*) y se reprueba la incuria ambiental y el aumento de la exclusión y la desigualdad social, que se juzgó optimistamente que era solo una etapa pasajera. Son innegables estos rasgos oscuros inaceptables, aunque la autocritica no puede llegar a desconocer o menospreciar la importancia de las libertades económicas e intelectuales de los ciudadanos, básicas para fines de crecimiento y bienestar, y renunciar a oponerse con buenas razones a toda forma de regresión hacia un estatismo que determine imperativa y coactivamente las actividades económicas de las organizaciones y personas, restrinja o bloquee libertades e iniciativas, desaproveche la inteligencia y creatividad de la sociedad y la convierta en un mundo de empleados subordinados a un agente gubernamental supuestamente sabelotodo y omnipotente.

El segundo desenlace del entreacto puede ser la redefinición de la relación entre el poder político, las libertades económicas y sociales y las situaciones precarias de vida de varias o numerosas poblaciones de la sociedad y, por ende, la decisión de reformar las áreas en las que son evidentes las transgresiones institucionales de los poderes públicos y su inacción ante problemas sociales injustos, y es asimismo evidente la insensibilidad de las corporaciones económicas a los problemas, abusos y daños que padecen sectores sociales particulares. La redefinición de la estructura estatal de la sociedad y del modo de gobernarla es la condición que hace posible la existencia de un proyecto de sociedad que va más adelante en la plasmación social de los valores y principios humanos de libertad, dignidad y justicia universal que son constitutivos del Estado de derecho y la instauración de una gobernanza democrática



de representatividad incluyente. Es un proyecto de sociedad sin desigualdades injustas, que concilia la exigencia de igualdad con la exigencia de libertad de los individuos. Más que eliminarlas regula con mayor inteligencia las libertades políticas, económicas e intelectuales de los ciudadanos con referencia a los valores incontrovertibles de la justicia y la dignidad humana y no reproduce la historia social estéril de uniformar las preferencias e ideas de las personas, condenando sus sociedades a la división, el conflicto y el retroceso por la asfixia de las diferencias.

En el escenario de la refundación de un orden social alternativo se presentan y conocen dos posiciones políticas. Una se enfoca en eliminar las deformaciones del régimen democrático del Estado de derecho y del sistema social actual a través de reformas institucionales políticas, económicas y sociales genuinas, efectivas y en muchos casos profundas. Pero también existe la posición resuelta a eliminar el establecimiento social actual y pasado mediante la acción autoritaria de un líder plebiscitario y sus incondicionales que imponen su visión del orden social y del gobierno por la credulidad esperanzada de los ciudadanos o por su imposibilidad de resistencia.

El entreacto puede conducirnos dialécticamente a un tercer desenlace. La descalificación crítica de las condiciones negativas de los órdenes sociales por sus posiciones erróneas y las situaciones degradadas e injustas de sectores de la población ha favorecido siempre la creación social de nuevos conceptos y mejores proyectos de vida en común y han derribado el edificio de sociedades inaceptables. La historia humana muestra la productividad de las críticas fundadas y contundentes de individuos y grupos a las condiciones negativas de su vida asociada y los cuestionamientos a las creencias y los sistemas valorativos de su sociedad, a sus normas de convivencia, figuras y ejercicios de autoridad, clases sociales, regímenes de propiedad, condiciones de trabajo, discriminaciones injustificadas. Los cuestionamientos a la deformación y disfuncionalidad del establecimiento social han sido siempre las causas que transforman la estructura y el funcionamiento de las



sociedades y generan niveles de convivencia de calidad superior, aun si la crítica destructiva y constructiva ha provocado divisiones, conflictos y enfrentamientos.

La confrontación intelectual y política entre las dos propuestas y situaciones que se presentan en la actualidad, entre la neoliberal reformada y la reestatal (con formatos populistas o autocráticos), puede concluir en la configuración de un ordenamiento más avanzado y convincente de sociedad y en una nueva gobernanza. El debate político e intelectual entre los dos proyectos de orden social y Gobierno seguramente señalará y cuestionará los supuestos y conceptos erróneos de ambos, sus problemas irresueltos, sus situaciones limitantes de bienestar, sus abusos excluyentes, y exhibirá su invalidez, indeseabilidad e inaceptabilidad. Pero, también el debate llevará a reconocer la validez de algunos o muchas de sus concepciones sociales e instituciones de la vida en común y la efectividad de algunas de sus políticas económicas y sociales que han probado ser conducentes para atender los problemas crónicos de subdesarrollo, injusticia, pobreza y desigualdades de varios tipos. La reflexión y el debate sobre los dos ordenamientos y gobernanzas tienen propiedades negativas a eliminar y aspectos potencialmente positivos que pueden afirmarse en otro orden social y otra gobernanza, que sea más coherente y verosímil con su concepto de sociedad humana y su sistema valorativo, sin arrastrar contradicciones, incompatibilidades y simulaciones discursivas y reales.

El procesamiento de las realidades de los dos órdenes sociales contrapuestos nos hará descubrir y criticar racionalmente sus contradicciones, limitaciones, desviaciones, males y daños y rechazarlos por irracionales, inadmisibles e injustos, pero también nos conducirá a descubrir, apreciar y rescatar las normas valiosas y las políticas públicas satisfactorias de cada uno de los dos órdenes y nos hará entender, reconocer y apreciar que pueden ser los componentes constitutivos de un superior ordenamiento estatal de la sociedad a construir, que entre otras características distintivas no reproduce las cansinas oposiciones infundadas que



hemos establecido entre el Estado y el mercado, entre las normas legales y las libertades personales, el interés general y los intereses individuales, el establecimiento y el cambio, las diferencias y la desigualdad. Obviamente no será un orden social perfecto, pero tampoco uno que repite contradicciones insufribles, injustas y opresivas.

2. Las propiedades de la gobernanza democrática en un tiempo incierto y conflictivo de cambio social.

Cuando se piensa en cualquier escenario político futuro, la cuestión principal del entreacto político se centra en la averiguación de los atributos que la gobernanza de los Gobiernos democráticos ha de tener en el contexto actual de la sociedad, a fin de que puedan conducir los cambios multidimensionales en curso, gestionar sus problemas y dar respuesta a las inquietudes y desconciertos de los ciudadanos. La cuestión implica también interrogantes e investigaciones sobre las causas que originan y agravan los problemas directivos de los Gobiernos democráticos actuales y, en correspondencia, sobre las propiedades que el gobernar ha de tener para estar a la altura de la gestión del cambio pluridimensional y de sus múltiples problemas y «multicrisis».

Los escritos sobre el riesgo de crisis de los Gobiernos democráticos en las condiciones sociales actuales han sido numerosos en estos años y caracterizados por ser analíticos y explicativos. El foco de un buen número de estudios han sido las deficiencias del diseño constitucional de numerosos Estados y el diseño institucional de los regímenes democráticos, cuyas omisiones, imprecisiones o incongruencias normativas dañan el ordenamiento normativo del Estado, la estructuración estatal (federalismos, unitarismos, autonomías), las atribuciones de los poderes públicos, las prerrogativas y el ejercicio del poder ejecutivo (diversos tipos de parlamentarismos y presidencialismos...), las relaciones intergubernamentales, las normas de las libertades políticas de opinión, asociación, participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y sus libertades económicas e intelectuales, el régimen



democrático, el proceso electoral. Otros estudios, articulados o no con los defectos del ordenamiento estatal, se han enfocado específicamente en las fallas institucionales del agente gubernamental. Señalan que muchas democracias son únicamente electorales más que legales y liberales al gobernar, e indican sus conductas de ilegalidad, arbitrariedad, corrupción, representatividad selectiva y discriminatoria, su opacidad decisional, el ocultamiento de la información de naturaleza e interés público, sus narrativas falsas de la historia y situación social, sus dádivas a específicos sectores para disponer de clientelas políticas manipulables y, más peligrosamente, la represión de los ciudadanos disconformes con sus discursos y decisiones directivas, así como sus complicidades con organizaciones criminales o con empresas rentistas para obtener utilidades particulares exclusivas.

Otras investigaciones se han enfocado en las propiedades ejecutivas del gobernar y han explicado que su desempeño bajo o irregular con resultados insuficientes o precarios se debe a su desinformación sobre el origen y la composición de los problemas sociales, a sus errores de cálculo de los efectos y los costos de las acciones que deciden, a su desarticulación con la inteligencia de la sociedad para mejorar datos, análisis, prospecciones, cálculos y evaluaciones, además de las torpezas de gerencia y el diseño defectuoso de los procesos de sus entidades administrativas.

Otros análisis han ido más a fondo y se enfocan en el sistema social, económico y político contemporáneo, al que imputan el debilitamiento de las autoridades sociales y de la autoridad política. Han señalado las limitaciones de la ciudadanía actual, su baja cultura de la legalidad, sus incumplimientos fiscales, su incuria de los bienes públicos y su individualización autoreferida que comporta desinterés en la política, en los asuntos públicos, y desfigura el concepto de interés público, pensado en función de sus utilidades y beneficios personales sin consideración de los problemas y los beneficios comunes. Se menciona también recientemente la explosión de las redes sociales digitales con su inclinación a la posverdad, a la emocionalidad de las opiniones y preferencias,



que terminan en discrepancias frecuentemente inconciliables e inadmisibles por no ser compatibles con los valores y las prescripciones del ordenamiento normativo del Estado y con la esperada racionalidad de la comunicación y discusión democrática.

Otras publicaciones explican que las dificultades de los Gobiernos democráticos y las críticas de los ciudadanos a sus políticas y regulaciones son el efecto de la diferenciación estructural y funcional del sistema social actual, de su complejidad. Las actividades fundamentales de la sociedad actual (economía, política, ciencia, tecnología, arte, religión, familia, vida afectiva...) tienen lógicas de acción diferentes y procesan sus relaciones con las demás agencias de acuerdo con sus fines, reglas, expectativas y situaciones. Algunos productos son insumos útiles y relevantes para sus propósitos y otros son desfavorables o perjudiciales que desdeñan y descalifican. Es evidente además la desterritorialización de sus actividades y relaciones más significativas, la incorporación del conocimiento científico y tecnológico en sus cálculos y operaciones y el uso masivo de los dispositivos digitales de información y comunicación con el veloz desarrollo de la inteligencia artificial.

Ante el entramado de relaciones del diferenciado sistema social actual, los actores políticos, económicos e intelectuales no tienen más opción que reconocer que la gestión de la sociedad ya no puede ser el producto de la inoperante vieja gobernanza que gobiernan por mando y sumisión social y es obligado a configurar un modo nuevo de entender y ejercer la relación del Gobierno democrático con la ciudadanía. Se exige una gobernanza que, sin contradecir los valores y principios del Estado de derecho y del régimen democrático, amolde sus regulaciones y directrices a las nuevas condiciones sociales diferenciadas y cambiantes; reelabore los supuestos, instrumentos y prácticas de su modo establecido de gobernar; remodele el discurso gubernamental y lo libere de sus truismos; lo haga creíble, reforme las conductas de las entidades administrativas públicas y acepte la pluralidad de las preferencias y expectativas de los ciudadanos, sin permitir que la pluralidad



comporte y justifique la desigualdad y la exclusión. Solo el cambio institucional y gubernamental acorde con las transformaciones sociales pluridimensionales puede reconstruir la capacidad y efectividad directiva de los Gobiernos democráticos, recuperar la confianza social y contrarrestar la atracción que algunos sectores sienten por líderes populistas y dictaduras autócratas.

La remodelación de la gobernanza pública implica tres tareas esenciales: la observancia del ordenamiento normativo del Estado para fines de su legitimidad, la utilización del sistema social de conocimiento para su efectividad directiva y el establecimiento de nuevas relaciones políticas del Gobierno con la ciudadanía para fines de aceptación social de sus regulaciones y políticas.

Políticamente no es una exigencia inédita. En las sociedades del pasado, con referencia a mitos fundacionales, creencias religiosas, relatos históricos, principios éticos ancestrales, argumentaciones racionales, se ha exigido que los Gobiernos sean legítimos, eficaces, respetables y abundan las evidencias de que los Gobiernos pierden autoridad, se repudian y se derrumban todas las veces que sectores de la sociedad no los juzgan legítimos, responsables, competentes, productivos, útiles. Lo complicado de nuestro tiempo es que la exigencia de la legitimidad, efectividad y aceptabilidad social del Gobierno se ha vuelto más problemática debido a la complejidad del sistema social, a la diferenciación de las preferencias, actividades e interacciones de sus agentes.

El sistema social actual se caracteriza por la complejidad de la composición, causalidad y relacionamiento de sus actividades, relaciones, productos, hechos, realidades. Las realidades sociales son multidimensionales en su composición, multicausales en su origen, y son relacionales, existen y funcionan gracias a la relación que mantienen con otras realidades y otros actores sociales. La complejidad del sistema social contemporáneo se debe a que los hechos sociales son efecto de la pluralidad de decisiones que toman los agentes sociales de acuerdo con la variedad de sus preferencias y objetivos y que las diversas actividades que emprenden para realizarlos tienen lógicas de acción intrínsecamente



diferentes. Por ejemplo, hacer negocios no es igual a ejercer la autoridad política e interesarse en el bien común ni la lógica de acción de la política es igual a la de la investigación y la producción de conocimientos y obras de arte o a los comportamientos solidarios de servicio y ayuda a *consocios* en problemas o con necesidades. La complejidad se debe asimismo a que los agentes sociales, sean públicos o privados, reconocen la insuficiencia de sus recursos propios para realizar los objetivos intencionados de sus decisiones personales independientes y, por ende, la necesidad de establecer relaciones mutuas de interdependencia de recursos con los demás sujetos de su entorno social mediante intercambios, colaboraciones, asociaciones. *Heterogeneidad* \Leftrightarrow *Insuficiencia* \Leftrightarrow *Interdependencia* \Leftrightarrow *Complejidad*. La independencia de las decisiones de los sujetos sociales conforme a sus preferencias y, al mismo tiempo, sus relaciones de interdependencia con los individuos y asociaciones de su mundo de vida a fin de disponer de los recursos que carecen para poder realizar sus objetivos son la causa de la complejidad del sistema social contemporáneo.

El ordenamiento y la gestión de la complejidad del sistema social contemporáneo suscita perplejidades y debates. Ciertos políticos e intelectuales consideran que lo que procede es el tajo del nudo gordiano con un solo golpe, que ponga fin al enredado entrelazamiento de la ley, el poder, el conocimiento y la libertad de los sujetos de la sociedad contemporánea. Esta posición expresa el encanto simplista del decisionismo de un líder soberano, que reduce la complejidad social y restaura o crea un orden social uniformador por la magnitud de su poderío sin contrapesos. En sentido contrario, otros políticos e intelectuales afirmamos que el ordenamiento que hace compatible, complementario y beneficioso el entrelazamiento de la ley, el conocimiento, la libertad y el poder en la sociedad contemporánea no puede ser sino producto de la interlocución de los agentes gubernamentales y sociales, un modo intergubernamental, gubernamental-social, público-privado, internacional colaborativo, interdependiente, asociado, una forma de gobernanza por cogobierno, *cogobernanza*. La acción directiva del Gobierno necesita



los acuerdos, los conocimientos, las capacidades, los recursos de las corporaciones económicas, las organizaciones sociales, los centros de la inteligencia social, existentes en las naciones e internacionalmente, para poder definir la naturaleza de los problemas sociales nocivos, explicar su origen, elegir los objetivos y futuros sociales de valía y, en consecuencia, para elaborar las leyes que regulen y controlen las acciones de los sujetos causantes de los problemas y para seleccionar las políticas públicas que aminoren los daños de los problemas y los resuelva bastantemente.

Sin embargo, sabemos que los sujetos gubernamentales y los sujetos sociales coautores no poseen siempre la información suficiente y el conocimiento probado en muchos asuntos públicos importantes, aun si han compartido y puesto en común sus datos, conocimientos causales, sus experiencias y habilidades, sus recursos. Por causa de la complejidad y la evolución del sistema social en el que viven, trabajan y deciden, los agentes gubernamentales y sociales no pueden más que aceptar los límites del conocimiento y, por tanto, reconocer los límites del poder político y económico, que coartan la gestión efectiva de buena parte de los asuntos de interés común o la hace inefectiva.

Las limitaciones del agente gubernamental y de los agentes sociales son fundamentalmente cognoscitivas. Las bases de datos, los conceptos, los conocimientos causales son básicos para entender y explicar los asuntos de interés común y para elaborar los objetivos, las acciones, las reglas, las coacciones que la gestión de los asuntos y circunstancias sociales comporta. El poder no puede sin el conocimiento. En muchos asuntos y circunstancias, los agentes gubernamentales como los sociales no poseen la información suficiente y ciertos razonamientos para entender la diversidad de las preferencias sociales de los ciudadanos, elaborar las leyes apropiadas para regular las conductas y coordinar las relaciones de los ciudadanos, justificar la coacción a los trasgresores, seleccionar las acciones que eliminen los daños y males de los problemas y avanzar hacia una solución aceptable. Ningún agente, gubernamental, económico, ciudadano puede evadir la «racionalidad limitada» de



la razón humana, que limita la calidad regulatoria de las normas legales y la calidad ejecutiva de las políticas públicas y obliga a tomar decisiones de riesgo en varios asuntos y circunstancias.

De todos modos, cualquiera que sea el escenario que ocurra, ya sea el neoliberal reformado o el reestatal (el populista o el autócrata), no nos es permitido aceptar, justificar y respaldar Gobiernos sin legitimidad, que no respeten los valores y principios de la vida humana racionalmente fundamentados, sean indiferentes a la defensa de los derechos y libertades y transgredan ostensiblemente el ordenamiento valorativo y normativo de la sociedad existente en forma de Estado. Tampoco nos es permitido aceptar y justificar Gobiernos discursivos, predicadores, encantadores, pero ineficaces y costosos. Menos aún justificar relaciones políticas que manipulan y ablandan la participación ciudadana o que la descalifican y la reprimen cuando cuestiona las creencias y los dictados gubernamentales infundados.

3. Una observación conclusiva

Es racional reconocer que los Gobiernos democráticos, aun si suman la inteligencia social y los recursos de las corporaciones, las organizaciones sociales, los centros de conocimiento y los organismos internacionales e incluso si hacen suyas suficientemente las demandas de la ciudadanía, jamás podrán ser Gobiernos perfectos, totalmente satisfactorios. No podrán ofrecer soluciones efectivas en todos los asuntos sociales y circunstancias para todos los ciudadanos y los Gobiernos tampoco serán totalmente respetados y apreciados por todos en todo. Solo en sociedades de pensamiento único y de preferencias uniformes obligadas eso es tal vez posible y también indeseable. En las sociedades plurales, abiertas y transterritoriales en las que vivimos, somos prácticamente todos sujetos autorreferidos, portadores de diferentes posiciones, objetivos y proyectos, poseedores de dispositivos y sistemas tecnologizados de acceso a múltiples fuentes de información, de modo que es imposible que los Gobiernos, por más legales y efectivos que sean, satisfagan enteramente la variedad de las



preferencias y expectativas de los ciudadanos en buena parte de los asuntos de su interés. Las limitaciones de conocimiento y la heterogeneidad de las preferencias ciudadanas hacen improbable la existencia de un Gobierno con potestad plena y efectividad indefectible en todos los asuntos sociales.

Como toda actividad humana, el gobernar del gobernante, aun si asociado y cooperativo, es una acción limitada, tiene defectos, define inexactamente los problemas, desacierta en su cálculo de efectos y costos, elige acciones inadecuadas que hacen irrealizables los objetivos intencionados, se estanca, se desvía, falla y, por ello, el Gobierno no deja de aprender, reformarse e innovar. Aun si es innegable su necesidad e importancia social directiva, el Gobierno no es un sujeto divino omnisciente, todopoderoso, providencial, paternal, benefactor. Se impone una laicización de la creencia en el poder del Gobierno.

Gobernar es «reintentar lo imposible», en expresión del maestro Max Weber. A pesar de altibajos, impedimentos y frustraciones, la gobernanza genuina es la que intenta sin descanso que los fines que preferimos, racionalmente fundados y justificados, lleguen a ser hechos reales de la vida asociada y personal. Los mejores Gobiernos y los mejores ciudadanos no renuncian jamás a idear, explorar y recorrer los caminos que pueden llevarnos a realizar las situaciones sociales en las que los fines de valor irrenunciable de la acción humana y sus efectos reales no se contradigan y se acerquen. Seguramente se mantendrá abierta la brecha entre los valores imperativos humanos que nos motivan y los hechos que nuestras acciones efectúan, pero no se renunciará al propósito humano político, moral e intelectual de conciliarlos, acoplarlos. Es la historia sin fin de la humanidad.



CAPÍTULO 2

Hacia una Administración
pública transformadora

Hacia una Administración pública transformadora¹

Fátima Fonseca

*Secretaria de Estado de Innovación
y de Modernización Administrativa. Portugal*

En el mundo de hoy es fundamental reflexionar sobre el aprendizaje continuo, los roles desempeñados por los Gobiernos y las Administraciones públicas, así como sobre la capacidad de superación de las personas que trabajan en ellos.

Es necesario trazar un camino de modernización e innovación que se base en aspectos compartidos por los países democráticos y modernos. Este camino debe tener como objetivo principal colocar a las personas en el centro de la agenda, garantizando una vida digna en una sociedad justa. Debemos asegurarnos de que cada país encuentre su lugar en el mundo, con una economía sólida e innovadora capaz de destacar en un entorno cada vez más digital; también es preciso asumir el aporte a una agenda común y global, que vincule a los países con los objetivos y desafíos del desarrollo sostenible.

¿Por qué nos embarcamos en este camino? Porque somos conscientes de la importancia que tiene el buen funcionamiento de la Administración pública, ya que consume buena parte del Producto Interno Bruto en empleo, organización y producción de bienes y servicios. Porque es fundamental para la sostenibilidad del Estado de bienestar. Porque proporciona a los ciudadanos bienes como educación y salud, así como infraestructura y servicios que permiten la construcción de un entorno propicio para los negocios y el desarrollo económico del país.

La buena gobernanza de la Administración pública no solo es esencial para el progreso social y económico, también es fuente de legitimidad para el Estado. Las organizaciones públicas se

¹Intervención de la Secretaria de Estado de Innovación y Modernización Administrativa, María de Fátima Fonseca, en la Conferencia Plenaria del XXV Congreso Internacional del CLAD, 25 de noviembre de 2020.



fundamentan en la capacidad de proporcionar servicios, pero también por su contribución a la creación de una sociedad mejor, lo que a su vez fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Por eso afirmamos que las políticas de transformación de las Administraciones públicas tienen una naturaleza coevolutiva entrelazada con los cambios de la sociedad.

La Administración pública debe ser eficaz e impulsar la evolución de la sociedad a la que sirve. Se materializa así una agenda común que une a ciudadanos y países: contribuir a la creación de un mundo mejor para las generaciones presentes y futuras.

Este desafío, ahora asumido explícitamente en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), plantea cambios profundos en el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las sociedades. Y la Administración pública es uno de los actores más relevantes para lograr las transformaciones necesarias.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) destaca el papel de las Administraciones públicas en los informes más recientes sobre el sector público y la Agenda 2030, preparándose para evaluar cómo los arreglos institucionales adoptados por los Estados están contribuyendo al logro de los ODS. La Agenda 2030 es, sin lugar a dudas, una sólida iniciativa que respalda la innovación en la gestión pública.

Comprometido con esta Agenda, el Gobierno portugués cree que el proceso de construcción de la Administración pública del futuro es dinámico, continuo y colaborativo, que nunca termina y nunca se decreta. Más bien, necesita una energía transformadora basada en fortalecer la capacidad de los servicios públicos para gestionar proactivamente las soluciones a problemas complejos. Esto se buscará combinando jerarquías formales con modelos de organización más horizontales y procesos de gestión más orgánicos, transversales y colaborativos, sin perder nunca de vista la necesidad de una gestión presupuestaria racional, decisiva para la sostenibilidad de los servicios públicos y del Estado de bienestar.



La pandemia ha confirmado la importancia de profundizar y arraigar la capacidad de innovar como clave del éxito no solo de las Administraciones públicas, sino de los modelos de gobernanza de nuestros Estados.

Desarrollar esta habilidad es uno de nuestros mayores desafíos, porque innovar significa ir más allá de la capacidad de respuesta rápida y de adaptación, que es hoy una necesidad básica y evidente para todos, porque se asume como un componente central de la resiliencia tanto de los Estados como de las sociedades.

Más que reaccionar, es necesario anticipar y liderar los cambios. Esta capacidad de innovación anticipatoria es la que nos prepara para los desafíos futuros. Se trata de una tarea permanente e interminable, porque los desafíos seguirán existiendo y es fundamental dedicar gran parte de nuestro tiempo y recursos a fortalecer esta capacidad individual y colectiva, personal e institucional.

Esta capacidad exige:

- Evitar el conformismo ante las normas y procesos, porque rápidamente pueden dejar de servir;
- Saber leer las señales, decodificarlas y preparar a las personas y organizaciones para actuar proactivamente de manera diferente;
- Preparar soluciones que aseguren la resiliencia de las organizaciones ante escenarios desfavorables, prototipando soluciones que puedan movilizarse rápidamente;

Por eso afirmamos que el futuro se construye en el presente, desarrollando en las personas y organizaciones del sector público la capacidad para innovar en las respuestas y procesos, anticipando, con agilidad y menores costes sociales, la inevitabilidad del cambio.

Este es uno de los «compromisos bandera» asumido por el actual Gobierno portugués: modernizar, simplificar, digitalizar, colaborar e implicar a la sociedad en la Administración pública.

Este es un camino que viene siendo recorrido desde hace algunos años, lo que nos permitió acelerar las respuestas durante



la emergencia pandémica y garantizar que los servicios públicos siempre siguieran funcionando. Incluso desde la distancia, siempre estábamos en el trabajo.

Bajo el lema «Estamos *on*», desplegamos en poco tiempo una campaña publicitaria masiva que permitió informar a la sociedad sobre la acción gubernamental y las respuestas de los servicios públicos a ciudadanos y empresas en el contexto de la covid-19. Esta velocidad fue crucial durante la primera ola de la pandemia, y no ocurrió por casualidad.

Este camino de modernización e innovación se aceleró a finales de los años 70. En ese tiempo, varias opciones legislativas permitieron reforzar la apertura de la administración, la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y participación, las garantías ciudadanas ante la Administración pública, la desburocratización, la alteración del vínculo del empleo público más cercano al derecho privado, las leyes de organización administrativa, el estatuto de los dirigentes, la evaluación del desempeño individual y organizacional, y la contratación pública.

Solo después de que los principios fundamentales fueron consagrados en la ley comenzó a adoptarse un enfoque más gerencial –con la modernización de la atención– para cambiar la forma en que los servicios se relacionan con los ciudadanos. Un ejemplo de esto es la creación de tiendas ciudadanas, hace 20 años, y el enfoque a la sociedad de la información y al gobierno electrónico.

Durante los últimos 15 años esta dinámica de transformación de los servicios públicos ha sido evidenciada particularmente por el Programa Simplex.

Los tiempos que vivimos permiten comprobar el retorno de la inversión de años en capacitación y modernización tecnológica de la Administración pública. Los servicios públicos se adaptaron rápidamente a un momento inédito de confinamiento generalizado, ofreciendo respuestas rápidas para mantener las funciones esenciales del Estado; llevó masivamente a sus trabajadores al teletrabajo y reforzó el uso de servicios digitales.



Para acelerar la recuperación económica y, al mismo tiempo, garantizar la cohesión social, es imprescindible seguir simplificando y racionalizando la actuación de la Administración pública. Por eso, aun en medio de una pandemia, construimos el nuevo Simplex 20-21, expresión clara de una visión de modernización basada no solo en los recursos materiales y tecnológicos, sino también en el componente humano, cultural y relacional de las personas y las organizaciones.

Simplex facilita la vida de personas y empresas, así como el cumplimiento de obligaciones; reduce interacciones innecesarias mediante la reutilización segura y responsable de los datos, y actúa proactivamente con base en estos datos para que las personas no necesiten activar una solicitud de un servicio.

Además, ofrece soluciones basadas en la colaboración entre servicios, entre sectores y entre personas, ya que involucra sistemáticamente a trabajadores, ciudadanos y socios externos en el diseño de medidas y en la evaluación de sus resultados.

Organizado en torno a los ejes Mejor Servicio Público y Administración Pública Moderna e Innovadora, Simplex 20-21 cuenta con más de 158 medidas, que se unen a las más de 1500 ya implementadas desde 2006 y a las muchas decenas establecidas excepcionalmente en respuesta a la pandemia de covid-19.

Este programa, que representa el sello distintivo de la política de simplificación, modernización e innovación en la Administración pública en Portugal, ha inspirado también a otros países.

No es casualidad que Portugal sea ahora considerado un país «fuertemente innovador»; de hecho, es el duodécimo país más innovador de la Unión Europea según la edición 2020 del Cuadro Europeo de Indicadores de Innovación. También es uno de los países con mayor número de medidas en respuesta ante la covid, según la OCDE.

Las medidas que integran sucesivamente las distintas ediciones de Simplex, siempre con tasas de ejecución superiores al 80%, generan ahorros para el Estado, los ciudadanos y las empresas.



Este es el camino que el actual Gobierno se ha propuesto reforzar, porque los desafíos globales y su complejidad requieren acciones consistentes por parte de las instituciones, los Gobiernos y las sociedades, traducidas en medidas innovadoras y muchas veces urgentes. Y, al mismo tiempo, hacen emerger nuevas oportunidades para desarrollar soluciones y formas de actuar más efectivas, con un impacto positivo en la vida de las personas, en el medio ambiente y en la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Para conducir el proceso de transformación de la Administración pública, el XXII Gobierno Constitucional creó el área gubernamental de Modernización del Estado y de la Administración Pública (MEAP), afirmando la centralidad de las políticas de innovación y modernización en el proceso de transformación continua de la acción del Estado, capaz de promover un enfoque holístico e integrado, en colaboración con quienes trabajan allí y con los demás *stakeholders*.

Asumimos este abordaje, y para impulsarlo en julio de este año aprobamos la Estrategia para la Innovación y Modernización del Estado y la Administración pública 2020-2023, que une a todas las áreas de gobierno en un propósito común: transformar la Administración pública y posicionarla para mejorar las respuestas a los desafíos permanentes de una sociedad en constante cambio.

Se trata de una estrategia fiel a la matriz de desarrollo de las personas que defendemos, definida de forma ampliamente abierta mediante talleres de participación a principios de este año, y que supone una hoja de ruta para la transformación de la Administración pública basada en cuatro ejes:

1. Invertir en las personas;
2. Desarrollar la gestión;
3. Explorar la tecnología;
4. Reforzar la proximidad;

Si, por un lado, la crisis pandémica mundial puso a prueba el concepto, también confirmó que este era el camino correcto a seguir: una estrategia amplia centrada en lograr nuestra



visión: desarrollar una Administración pública transformadora, motivada y capacitada, lista para generar respuestas adecuadas y rápidas, a través de servicios públicos integrados, digitales, seguros e inclusivos.

No tenemos una fórmula científica para generar resultados, sobre todo porque las soluciones siempre son sensibles ante el contexto, pero hemos recorrido un camino que nos ha aportado evidencia positiva y creemos que la reforzaremos con un conjunto integral de nuevas inversiones en personas, organizaciones e instituciones.

A continuación, presentamos algunos de los ejemplos más significativos de medidas previstas en cada uno de los ejes estratégicos.

1. Invertir en las personas

Los principales desafíos consisten en movilizar y valorar a los trabajadores e incluir a líderes renovados, dinámicos y movilizadores, desarrollando las competencias y la motivación de todos para crear valor para la sociedad. Esto requiere la adquisición de nuevos conocimientos a lo largo de la vida, en diferentes funciones y entornos laborales donde prevalecen los valores del servicio público.

Creemos que la transformación de la Administración pública se basa en las personas que trabajan en ella. Por eso sabemos que –aunque las herramientas tecnológicas apoyan los cambios en los procesos productivos y en los servicios que se prestan– la innovación es una capacidad humana que debe ser desarrollada e incorporada por las entidades públicas en sus modelos de gestión.

Esto presupone una estrategia orientada a atraer y mantener a los trabajadores, en particular los más calificados, y en una participación activa de estos con el objetivo de desarrollar su motivación y aplicar sus conocimientos para mejorar los servicios públicos.

En esta movilización los líderes asumen un papel central. Por ello hemos identificado medidas para consolidar una estructura de aprendizaje de liderazgo en el sector público, ampliar el



modelo de formación correspondiente y enriquecer sus rutas de aprendizaje a través de la experiencia internacional.

Destaco aquí un proyecto central para esta dimensión: el Centro de Desarrollo de Liderazgo (CDL), creado en junio de 2019 en la Dirección General de Calificación de los Trabajadores de la Función Pública (INA). El CDL constituye un polo de aprendizaje, creación y difusión de conocimiento sobre liderazgo en un contexto público, que habilita a los trabajadores presentes y futuros, preparando así la sucesión de dirigentes.

Entendemos el liderazgo como un proceso de aprendizaje y no como una característica innata o el resultado del ejercicio formal de una función. Por eso el CDL de una oferta formativa diversa, desde itinerarios más convencionales hasta modalidades más disruptivas, como el Programa de Mentoría para la Innovación y el Liderazgo o incluso los laboratorios de liderazgo, que permiten compartir y difundir conocimientos y experiencias potencialmente inspiradoras para los participantes, porque no todo es aprendido mediante los libros.

2. Desarrollar la gestión

Se requiere fortalecer la capacidad de gestión para potenciar estratégicamente a los trabajadores y mejorar el desempeño. Esto se logra a través de modelos de negocio enfocados en la creación de valor, basados en la innovación, la simplificación, la participación y la colaboración interna y externa. A su vez esto permite alinear las misiones organizacionales con los objetivos políticos para lograr resultados medibles, obtenidos con eficiencia, involucrando a todas las partes interesadas y rindiendo cuentas por los medios utilizados y por los resultados obtenidos.

El fortalecimiento de la capacidad de desempeño también está necesariamente vinculado con el fortalecimiento de una cultura centrada en la simplificación administrativa y la innovación en procesos, productos y servicios. Todo se suma para mejorar la calidad del desempeño, que pasa a ser un marco de referencia que incluye no solo la evaluación de la satisfacción ciudadana,



sino también elementos como el impacto ambiental o la perspectiva de género.

Ya cumple tres años de existencia el Laboratorio de Experimentación de la Administración Pública (LabX), un proyecto de la Comisión Europea que forma parte de una red internacional de Laboratorios de Innovación. El LabX se centra en el diseño de servicios y la mejora de la experiencia del usuario, y opera en estrecha colaboración con las partes interesadas del proceso, probando soluciones en el terreno e interactuando con el público objetivo.

Después de crear el laboratorio, fuimos más allá y ampliamos los incentivos para la innovación en toda la Administración pública, así, hace aproximadamente dos años se creó el Sistema de Incentivos a la Innovación en la Gestión Pública (Siigep).

Siigep es un aglutinador de iniciativas para fomentar la innovación basadas en la capacitación, la experimentación y el reconocimiento que ha involucrado ya a 34 000 participantes en sus más de 300 actividades. Actualmente estamos trabajando para escalar estos resultados.

Apoyamos el desarrollo de proyectos experimentales, desde su concepción hasta su implementación, mediante talleres de co-creación y programas de tutoría. En ellos fomentamos el uso del derecho al desafío para probar soluciones innovadoras que impliquen cambios legislativos, en un ambiente controlado, aprobando un régimen temporal para que los equipos puedan probar el proyecto propuesto antes de promover un cambio legal global si los resultados son positivos.

Por otro lado, promovemos el trabajo colaborativo, que es verdaderamente la nueva normalidad, ya que permite a la administración jerárquica encontrar nuevas formas de funcionar sin necesariamente deconstruir sus estructuras. Los indicadores son positivos: los dirigentes que participaron en los dos planes de trabajo colaborativo, que surgieron casi orgánicamente durante el confinamiento, asumieron el compromiso personal de promover la colaboración en cualquier función que desempeñen a través de



la firma y divulgación pública de una «declaración» propuesta por ellos mismos.

Por supuesto, no podemos referirnos a todos estos procesos y a los avances que hemos logrado en términos de modernización, simplificación y digitalización sin hablar de tecnología digital.

3. Explorar la tecnología;

Fue gracias al trabajo que se ha realizado en este campo que pudimos superar rápidamente el cierre de servicios públicos presenciales, responder al aumento de la demanda de servicios digitales y realizar ajustes en el funcionamiento de los servicios, incluso en términos de organización del trabajo.

Se distinguen tres objetivos estratégicos:

i) Reforzar la gobernanza global de las tecnologías con una visión de conjunto y conciencia de los desafíos para que la Administración pública no avance a diferentes velocidades; para ello reactivamos el Consejo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Pública (CTIC);

ii) Mejorar la interoperabilidad y la integración de servicios aclarando las dependencias entre servicios, procesos y tecnología (lo que los expertos llaman «Arquitectura Empresarial»); o definir marcos comunes, por ejemplo, para el diseño y desarrollo de servicios digitales, o para reforzar los niveles de ciberseguridad de las Administraciones públicas o incluso promover el uso de la plataforma de interoperabilidad (iAP) para la integración de servicios y la reutilización de datos.

Durante el último año la iAP incrementó la disponibilidad de servicios digitales en un promedio de 19 % respecto a los valores de años anteriores, reforzando su papel como elemento central para la el establecimiento de los principios de «solo una vez», «compartir & reutilizar» e incluso «servicio cero» –servicios prestados por el Estado. Esto permitió simplificar gestiones y facilitar al ciudadano el disfrute de un derecho o el



cumplimiento de un deber, como puede ser tener acceso a la tarifa social de energía.

Por otro lado, profundizaremos en el sistema alternativo y voluntario de autenticación de ciudadanos, denominado *Chave Móvel Digital* (CMD). Mediante el CMD exploraremos la posibilidad de la autenticación biométrica, proporcionando a los ciudadanos medios de comunicación más eficaces y rápidos con los servicios de la Administración pública con la garantía de seguridad de los datos respectivos.

El hecho de que ya dispongamos de soluciones maduras en materia de interoperabilidad e identificación digital, que presentan el máximo nivel de seguridad asignado por la Unión Europea, es fundamental para agilizar la respuesta del Estado; no solo permiten cumplir con todos los requisitos de seguridad y privacidad, sino también contribuir a la confianza de los ciudadanos en los servicios públicos digitales.

iii) Finalmente, gestionar el ecosistema de datos con seguridad y transparencia refuerza la garantía de privacidad y, al mismo tiempo, elimina la necesidad de que los ciudadanos envíen los mismos datos más de una vez. También trabajaremos para que los datos no personales estén disponibles en formatos abiertos y en tiempo real, aprovechando nuevas sinergias con el sector privado, la academia y la sociedad civil. Con el se objetivo se dará un nuevo impulso al portal *datos.gov* como portal de transparencia en la Administración pública y también como plataforma que facilita la valoración económica de los datos.

4. Reforzar la proximidad

Promovemos la toma de decisiones y una actuación más cercana a la ciudadanía mediante procesos de desconcentración, descentralización y participación, a través del diseño de políticas e implementando medidas más eficientes, inclusivas y adecuadas a las realidades locales y regionales.

Un Estado más presente en el territorio es más eficaz en la implementación y más eficiente en la gestión, porque al transferir el



poder de decisión a niveles más cercanos a los ciudadanos adapta las respuestas según las necesidades y recursos de los que dispone y los involucra en la búsqueda de soluciones.

Destacamos dos dimensiones muy relevantes en proximidad: participación y servicio.

Consideramos fundamental reforzar el compromiso del Estado y de la Administración pública con la participación del ciudadano. Es imperativo incorporar sistemáticamente su voz y su presencia en la definición de los niveles de respuesta de una Administración pública que, en cualquier nivel de gobernanza, existe para servir al país y a las personas.

Con este fin estamos completando la renovación del Presupuesto Participativo de Portugal (OPP), un proceso a escala nacional destinado a garantizar la participación de las personas en la toma de decisiones relevantes para su comunidad y su país, integrándolo en un ecosistema participativo amplio. También lo convertiremos en un instrumento que permita promover la democratización territorial de la participación garantizando el acceso de todas las personas al proceso. Reforzaremos la capacidad de llevar a cabo los proyectos elegidos por la ciudadanía, eventualmente dirigidos a ámbitos o políticas públicas específicas, aprovechando la existencia de más de 150 presupuestos participativos de alcance local en el territorio nacional.

En materia de atención, vamos a fortalecer la capacidad de dar respuesta a las diferentes necesidades de los territorios y las personas. En alianza entre diversas áreas de Gobierno y con el apoyo del nuevo centro de competencias en atención, promoveremos una visión integrada de estos servicios así como su mejora, independientemente del canal donde se preste. Trabajaremos con la integración y la inclusión como valores fundamentales para crear modelos de atención, tanto digitales como presenciales, que lleguen a todos, propios de una sociedad justa.

Ofreceremos más Tiendas y Espacios Ciudadanos con atención digital mediada, en colaboración con las autoridades locales, estaciones de servicio móviles y servicios de asistencia con



capacidad para atender a personas con necesidades específicas, como la población mayor. Se trabajará para expandir el acceso a los servicios públicos, al tiempo que se ayuda a desarrollar las capacidades digitales de los ciudadanos.

Para promover la inclusión lanzamos el nuevo Portal de Accesibilidad, una herramienta orientadora para facilitar el uso de los sitios web a usuarios con dificultades visuales o auditivas. Se hará énfasis en el acceso a mejores prácticas y herramientas para garantizar que las personas con discapacidades sean incluidas en la transformación digital del Estado.

Estamos probando nuevos modelos de prestación de servicios, como la posibilidad de recoger el Documento Nacional de Identificación en Kioscos Ciudadanos, que son ventanillas temporales para atender necesidades urgentes, o su entrega directamente en domicilio.

Estos ejemplos demuestran que la innovación ha sido una práctica constante en el sector público. Pero hay que reforzarla para que constituya una dinámica intrínseca y natural que permita trabajar en el presente preparándose para el futuro.

¿Qué hemos aprendido hasta ahora?

Que las Administraciones públicas de hoy no son las del pasado ni serán las del futuro. Tienen y tendrán, en esencia, un núcleo de valores y principios –como defender el interés público o salvaguardar el Estado de derecho–, pero la forma en que persiguen sus objetivos, cómo se organizan, se prestan servicios ha cambiado radicalmente y a una velocidad sin precedentes.

Hemos aprendido que la innovación, al ser un proceso social y una capacidad humana –incluso cuando la tecnología la facilita–, se basa en elecciones y valores. Valores que nos definen como sociedad. Por eso defendemos que la transformación de la Administración pública –facilitada hoy en día por la tecnología digital– se centre en las personas, en los trabajadores públicos que la impulsan y en los ciudadanos a los que sirve. Se trata de consolidar una



transformación centrada en el propósito común de servir mejor y desarrollar una sociedad más justa y una economía más verde.

Con esta visión y esta determinación, daremos los siguientes pasos:

Como se afirmó al inicio: la Agenda 2030 requiere instituciones fuertes.

Sería imposible abordar los retos que plantea el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas transversales, que incluyen temas como la igualdad de género o la conciliación de la vida personal y profesional en la agenda política y de gestión, sin una consciencia colectiva fuerte y centrada, con autovinculación a objetivos comunes.

Es necesario tener presente que el establecimiento de políticas públicas es en gran medida un proceso organizacional: involucra trabajo dentro de y entre organizaciones; involucra también arreglos institucionales. A menudo da lugar a formas organizativas híbridas y obliga a tener fronteras permeables.

Hoy hablamos casi en forma generalizada de gobernanza en red como el arreglo político e institucional apropiado para abordar problemas completos y volátiles, centrados en las personas y la sociedad. Se deja que el Estado, a través de la Administración pública, ejerza un papel de coordinación de redes y actores, adaptando para ello su propia estructura, tradicionalmente funcional y jerárquica, para que pueda facilitar la creación de valor en coproducción con la sociedad.

No podemos decir que las burocracias estén muertas, pero sí que están transformadas. Y también que actúan para transformar la sociedad.

Aprendemos sobre la marcha, pero debemos asegurarnos de avanzar en la dirección correcta.

La hoja de ruta que diseñamos para modernizar los servicios públicos considera el uso de la tecnología como una opción social en una sociedad que a su vez está moldeada por el desarrollo tecnológico. Con esta visión, reafirmamos nuestro compromiso con una transformación del sector público centrada en las personas,



a través de las instituciones y con un uso ético y responsable de la tecnología.

Para que esto suceda necesitamos crear las condiciones adecuadas:

- 1) Hacer que los servicios sean más digitales, más simples e inclusivos, fortaleciendo también las habilidades digitales de los ciudadanos para que puedan elegirlos y utilizarlos;
- 2) Consolidar una Administración pública más conectada, segura e inteligente mediante un uso inteligente de los datos con beneficios para los tomadores de decisiones y los ciudadanos;
- 3) Finalmente, fortalecer la capacidad de los servidores públicos para generar valor de forma continua y en entornos colaborativos. Esto incluye mejorar las habilidades de los trabajadores públicos, o *upskilling*, y reforzar competencias relacionales como la creatividad, la audacia y la agilidad para responder a lo desconocido.

Estas tres ideas son claves para guiar la siguiente etapa en la modernización de la Administración pública en Portugal. Una historia hecha de acción y de valores, y con la convicción de avanzar hacia un mundo mejor; que me inspira como ciudadana, como trabajadora de la Administración pública y ahora como agente político. Porque demuestra el poder de nuestra acción colectiva para marcar la diferencia.



CAPÍTULO 3

Los mejores trabajos
presentados

3.1 Hacia una teoría del Gobierno

Abigail Sánchez

Universidad Autónoma Metropolitana. México

Alberto Volpi

Procuración Penitenciaria de la Nación. Argentina

Úrsula Salazar

Secretaría de la Función Pública. México

El reconocimiento de la insuficiencia directiva de los Gobiernos cuando asumen la responsabilidad exclusiva de generar beneficios sociales es un asunto que ha sido superado, tanto en la teoría como en la práctica. Décadas de historia política de los Gobiernos latinoamericanos han evidenciado que esta forma de gobernar no es efectiva y, sobre todo, no es representativa de la sociedad, que demanda apertura e inclusión.

Sabemos que en la actualidad los Gobiernos que comprenden, promueven e impulsan procesos participativos para la toma de decisiones públicas tienen mayores probabilidades de producir futuros sociales de valía general. Si bien hoy en día la teoría política ha logrado articular las características de las nuevas formas de interacción entre el Gobierno y la sociedad, será fundamental que en los próximos años se siga generando literatura que contribuya a la operacionalización del concepto «gobernanza pública», que guíe la identificación de aquellos elementos que pueden contribuir a garantizar su efectividad.

Actualmente, se ha trasladado la cuestión de la legitimidad a la efectividad del Gobierno, en el entendido de que «la efectividad del gobernar implica la legitimidad, pero la legitimidad no implica la efectividad». En este sentido, es y seguirá siendo fundamental la existencia de Gobiernos legítimos, aceptados socialmente y reconocidos como garantes del Estado de derecho, pero también



deberán demostrar su capacidad para la resolución de los principales problemas sociales.

Desde hace años, la corporación Latinobarómetro viene constatando la percepción negativa de la mayoría de los latinoamericanos acerca de la satisfacción en sus países de un conjunto de garantías socioeconómicas. Ellas son, en orden creciente de insatisfacción: la protección de la propiedad privada, la igualdad entre hombres y mujeres, la protección del medioambiente, la solidaridad con los pobres y los necesitados, la seguridad social, la igualdad de oportunidades sin importar el origen de cada cual, la protección contra el crimen, las oportunidades laborales y la justa distribución de la riqueza.

La insatisfacción social de larga data en torno de esas cuestiones se asocia con la disposición que tiene cerca de la mitad de la población de nuestra región a soportar Gobiernos autoritarios «si resuelven los problemas». Y con la percepción de que el poder no está (solo) en el Gobierno, sino que se encuentra repartido con sectores y grupos organizados, a los que las mayorías sociales perciben como beneficiarias principales de las acciones del Gobierno (en oposición a «todo el pueblo»). Se ha señalado que las dificultades de los Gobiernos para producir los resultados comprometidos en torno de esas y otras cuestiones son institucionales y administrativas (endógenas), a lo que se suman factores tecnológicos, económicos y culturales (exógenos). Dentro de esa complejidad, ¿qué condiciones serían necesarias para asegurar la efectividad de la gobernanza? Las respuestas sucintas y provisionales que se proponen en este documento se ofrecen como un intento de aportar a nuestra comprensión del fenómeno:

- Un contexto nacional en el que prevalezca una efectiva procuración de justicia (legal, social, ambiental, etc.), que genere confianza de la ciudadanía en el agente gubernamental como garante de todos sus derechos humanos, civiles, políticos, ambientales, etc.



La laxitud en la aplicación de la ley, la baja efectividad de las autoridades para exigir y garantizar su cumplimiento, y los altos niveles de impunidad consecuentes son elementos que pueden desincentivar la disposición de los diversos actores sociales a cooperar, dialogar, negociar con el agente gubernamental. Puede prevalecer el sentimiento de impotencia en la sociedad, en el que se pensaría que de nada sirve llegar a acuerdos o hacer compromisos conjuntos si no hay forma efectiva de que el Gobierno exija su cumplimiento aun en contra de los poderes fácticos, o de que aplique sanciones cuando hay incumplimientos.

Coincidimos con la postura del profesor Aguilar respecto de la necesidad de establecer claramente requisitos institucionales y generar normas más robustas para garantizar la calidad de la participación social, pero se reconoce que aun con la posibilidad de contar con un marco jurídico-institucional ideal hará falta que el agente gubernamental, en pleno ejercicio de sus poderes, haga cumplir las leyes.

Cuando la sociedad se ve representada adecuadamente, cuando el proceso de intercambio entre sociedad y Gobierno logra traducirse en programas o acciones específicas, se genera un sentido de confianza pues se sabe que sus intereses (comunes y particulares) son factibles porque existe un contexto que así lo permite; contexto en el cual los actores de poder tienen un entendimiento general acerca de las preocupaciones del día a día, y que con gran empatía proponen cursos de acción que tienen como objetivo aminorar o eliminar los problemas y afectaciones sociales.

En este sentido, será fundamental generar un ambiente de confianza de la sociedad hacia el agente gubernamental, y dar certezas de que la procuración de justicia llega a sus últimas consecuencias y que la impunidad no es tolerable/aceptable en nuestras sociedades. En países como México esto ha sido sumamente complicado, pues sigue muy presente la herencia de la corrupción, del nepotismo, de la primacía de los intereses particulares o de grupo por encima del bienestar general.



En un país en el que la comisión de delitos de diversa índole no es perseguida con efectividad, y donde se tocan niveles de impunidad que, en algunos casos, superan el 90 %, es difícil que haya disposición social para la participación. Ha quedado demostrado que los mecanismos que se han establecido para la rendición de cuentas y transparencia en distintas organizaciones gubernamentales aún no son suficientes, puesto que no logran crear el sentimiento de confianza que la sociedad necesita para dar validez y legitimidad a las acciones del Gobierno.

- Valores comunes para garantizar una participación social genuina en la gobernanza

La internet y la tecnología asociada a ella, la inmediatez y abundancia de información, los mayores espacios públicos para la manifestación de necesidades e intereses sociales parecen estar alimentando un individualismo creciente, provocando la disociación social y el no sentido de comunidad, más allá de una pequeña comunidad de gustos, imágenes y palabras. No hay un sentido de comunidad más allá de esas tribus que solo sirven para reafirmarse, oponerse, luchar entre sí; mientras permanece ausente una cultura de la elección y la decisión por el bien común.

Es necesario fomentar cursos de acción que incentiven la participación social, que hagan un llamado a la integración de distintos y variados sectores, comenzando desde los niveles más próximos de la vida social mediante la búsqueda de un objetivo que les sea común a todos. Un objetivo en el cual, si los esfuerzos se dan de forma equitativa, los beneficios se distribuyan de igual forma, y dados los resultados positivos se abra paso a la generación de vínculos de apoyo y confianza entre pares, para que de esta forma se pueda combatir el individualismo que tanto aqueja a la sociedad.

La región latinoamericana es heredera de una larga tradición de Gobiernos paternalistas y sociedades que les exigen a los poderes públicos la solución de casi todos sus problemas, sin que hasta el día de hoy hayamos reparado en la necesidad de asumir un nivel



de corresponsabilidad en los asuntos públicos. Especialmente en un contexto en el que es sencillo identificar a los actores y a sus intereses, incluso dentro de los Gobiernos y las corporaciones.

Seguimos buscando la forma de encontrar marcos jurídicos-institucionales que permitan una mayor autonomía social, particularmente de aquellos sectores cuyas necesidades socioeconómicas los exponen y predisponen singularmente al dominio paternalista y a las prebendas asignadas con criterios electorales. La total falta de ética en el proceder de los políticos y de las autoridades, que asumen como principal función otorgar uso electoral a los recursos públicos, es sin duda causa eficiente de la participación ciudadana en las políticas públicas que –hasta ahora– supimos conseguir.

En este sentido, consideramos que la efectividad de la gobernanza depende en gran medida de una transformación cultural que considere de alto valor el respeto a las leyes y las instituciones, que dé un lugar prioritario al comportamiento ético por parte de las autoridades públicas y de la sociedad, que permita el reconocimiento de la otredad y de las necesidades comunes.

La transformación cultural es, en sí misma, un tema muy amplio sobre el cual se ha generado una enorme cantidad de literatura desde una vasta diversidad de enfoques. En relación con el asunto que nos ocupa, la efectividad de la gobernanza supondrá la identificación y operacionalización de aquellos aspectos de la transformación cultural que impulsarán su consolidación.

A manera de cierre, consideramos que será necesario seguir trabajando en la integración de una teoría sobre la gobernanza que ofrezca alternativas prácticas a los Gobiernos de nuestra región y que involucre a la sociedad como un actor proactivo y corresponsable. Asimismo, será fundamental impulsar procesos de transformación cultural, promoviendo el reconocimiento del valor de la honestidad, la ética y el sentido de beneficios colectivos como los nuevos valores ideales a los que deberemos aspirar todos, Gobiernos y sociedades.



3.2 Propuestas de mejora de la teoría de la gobernanza

Soledad Zabala

Poder Judicial de Entre Ríos. Argentina

Fernando Bojorges Martínez

Universidad Autónoma Metropolitana. México

Diego Chávez Rodríguez

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Bolivia

Presentamos algunas propuestas sobre la teoría de la gobernanza. Pero antes es necesario aclarar algunos conceptos sobre la teoría del gobierno, el cual se enfoca aquí entendido en el sentido de gobernanza, de la acción de gobernar. Asimismo, como lo menciona el Dr. Aguilar, la gobernanza es descrita como una acción intencional, causal, social, contextual, estratégica, gerencial, compleja en su composición, estructurada por las normas del Estado y por los conocimientos del sistema social, que sustentan su legitimidad y efectividad.

En cuanto a los principios de la gobernanza pública, se definen como los valores del ordenamiento normativo del Estado, y los conceptos y enunciados causales del sistema de conocimiento de la sociedad.

A su vez, los problemas principales de la gobernanza pública son las irregularidades normativas, los errores de análisis y cálculo, la baja credibilidad del discurso del gobernante y la desconfianza social en su capacidad directiva y gerencial.

La nueva gobernanza pública, colaborativa, en modo intergubernamental y gubernamental-social ofrece mejores condiciones para controlar las fallas institucionales y los errores de directivos gubernamentales, y para producir sociedades de bienestar común e incluyente.



Por ello, se entiende que la capacidad directiva del Gobierno es la que dará respuesta al enfoque de gobernanza, que se centra en el proceso de dirigir a la sociedad. La capacidad administrativa del Gobierno puede resolverse mediante reglas, técnicas y cultura de la eficiencia. Pero la conducción de la sociedad, su gobernanza en tanto dirección, además de las normas técnicas o gerenciales de eficiencia administrativa implica cuestiones institucionales sobre el tipo de diseño de la relación entre los poderes públicos, los Gobiernos, y entre estos con las organizaciones de la sociedad, así como cuestiones sobre las prácticas políticas que llevan a cabo entre sí y con su sociedad.

Es preciso remarcar que existen diversas situaciones complejas que los gobernantes enfrentan a diario, en las que deben aplicar su propio criterio bajo las leyes y normas que les permitan cubrir esos vacíos que las políticas públicas dejan. Para ello esos dirigentes deben tener competencias específicas de dirección para que puedan liderar los procesos de optimización de recursos humanos y financieros, uso de tecnologías de información, control y evaluación de resultados, clima y cambio de cultura en la forma de gobernar, e interlocución con varios actores, entre otros temas de gestión.

También es menester abarcar la cadena de valor productiva, lo que permitirá proveer soluciones a las cuestiones de agenda de Gobierno, tanto para los actores sociales como para los ciudadanos involucrados. Se requiere la construcción de capacidades directivas con fuerte articulación en los distintos niveles políticos, en cuanto a la posibilidad de transmitir los objetivos, proponer las estrategias formativas y dimensionar el logro de resultados de gobierno. Además se debe promover el uso eficaz y generalizado –dentro de un ambiente de utilización y publicación– de información relevante y oportuna, que garantice la veracidad y logro de los mejores resultados en la gestión dentro de las Administraciones públicas. Todo lo anterior es posible mediante el establecimiento de nuevas políticas públicas bajo un proceso de modernización y descentralización, que exige cada vez más gerentes públicos o



servidores que sean capaces de tomar decisiones estratégicas, con habilidades directivas y competencias operativas, y desarrollen a su vez la capacidad innovadora. Es posible, además, a través de una Administración pública orientada a procesos eficientes, cuyos agentes se vean motivados por una mentalidad proactiva y de calidad para lograr un mejor servicio hacia el ciudadano; mediante el aprendizaje de nuevas técnicas administrativas, la mejora en el funcionamiento de las organizaciones públicas y la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), entre otras estrategias. Apuntar, también, a los pilares y principios de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, con resultados medibles, más transparencia en la gestión y disposición hacia una cultura de rendición de cuentas.

En un ambiente democrático la función de los partidos políticos es vital, pues a través de ellos no solo se representa la opinión popular, sino que, en los países donde el servicio profesional de carrera es poco usado en las Administraciones públicas, son ellos quienes colocan a la burocracia. Pero ¿cómo podemos evitar que este sea el común denominador en los Gobiernos? El primer paso para lograrlo es la creación de mecanismos que incentiven a los partidos políticos a establecer procesos de gobernanza que le permitan al ciudadano dejar a un lado su papel pasivo de observante y que se convierta en el rector, administrador y vigilante de los procesos, no solo de campaña, sino de la vida interna de los mismos.

El segundo paso deberá integrar a agentes estatales y a la sociedad civil en los ejes estratégicos de la planeación, es decir, los partidos políticos deben escuchar a la burocracia de base y a las organizaciones civiles para formular y reformular todos aquellos procesos susceptibles de mejora, con el fin de dar voz y voto a quienes aplican las políticas públicas y a quienes las vigilan de cerca.

Por último, pero no menos importante, será necesario repensar el papel del administrador público desde una mirada social, abierta, plural y efectiva, a través de la implementación



de tecnologías que ayuden, no solo a quienes deciden mediante el uso de *big data*, sino a todos los funcionarios públicos para facilitar los procesos cotidianos.



3.3 Condiciones para la aceptación social de la gobernanza pública: la calidad de la participación ciudadana

Jesús Ramón Ela Mangué

*Instituto Nacional de la Administración Pública.
Guinea Ecuatorial*

José Francisco García

Universidad Autónoma Metropolitana. México

Pedro Camacho

*Comisión Nacional para la Mejora Continua
de la Educación. México*

El estudio de las gobernanzas factuales es complejo y está en permanente movimiento debido a que sus diversos abordajes conceptuales han dependido de sus referencias observables, de sus realidades sociales, de su acoplamiento político y características de sus agentes, arquitectura institucional y marco normativo; así como de la información teórica y empírica que se tenga sobre sus componentes y las múltiples cadenas causales e intercausales para elegir sus acciones en la atención de asuntos, problemas y demandas.

Así, el proceso de configuración de la decisión de gobernanza está determinado por la capacidad del gobernante para integrar las normas legales, los principios, los datos y conocimientos del sistema social, pero fundamentalmente por las relaciones políticas que genere y mantenga con la ciudadanía. En efecto, la agenda se define por el rol directivo del gobernante para articular los componentes de la norma, el conocimiento y la política que le otorgan legitimidad y efectividad.

Las relaciones políticas que el gobernante mantiene con los sujetos sociales están condicionadas por la credibilidad de su discurso y la confiabilidad de su capacidad directiva y de los dirigentes



de las entidades administrativas. Confiabilidad y credibilidad son componentes recíprocos que incentivan a las sociedades a aceptar, apreciar y/o a participar en las políticas que proponga el gobernante de manera autónoma o en interlocución con los expertos en asuntos financieros, técnicos y operativos.

Hoy en día la participación ciudadana es evocada con mayor frecuencia en el discurso del gobernante y manifestada por los diferentes sectores sociales para ejercer el poder mediante el diálogo y el acuerdo. Es el fundamento del gobierno abierto y/o co-gobierno que favorece la apertura a los procesos para la definición de la atención de los asuntos públicos, los recursos y la rendición de cuentas. Pero **¿cómo incentivar la calidad de la participación ciudadana en las gobernanzas factuales sin caer en asistencialismos o clientelismos con los grupos sociales y sus demandas?**

La participación de los sujetos sociales en la definición de la agenda social –y de su proceso de realización– es una tarea compleja en la gobernanza, debido a una serie de **condiciones** relacionadas con el tamaño de la población, el tipo de relaciones y el nivel de interacción entre las agrupaciones, organizaciones y/o sectores sociales; por la pluralidad, diversidad y grado de independencia, autonomía y capacidades cognoscitivas de los sujetos sociales. Pero también por las condiciones institucionales que regulan los mecanismos e instrumentos para la participación; así como las **capacidades técnicas y financieras** que el gobernar requiere para difundir, justificar, persuadir, explicar e informar sobre sus decisiones.

Al mismo tiempo, la **conflictividad se acrecienta** cuando los individuos o grupos no asumen su corresponsabilidad con el Gobierno, transgreden las normas, se conducen arbitrariamente o no reconocen el conjunto de derechos y deberes a los cuales están sujetos por pertenecer a la sociedad. En consecuencia, **las demandas sociales surgen como exigencias al Estado, trasladan la responsabilidad a los agentes gubernamentales, y pasan por alto la corresponsabilidad de la ciudadanía.**



En este sentido, los desafíos y tensiones que enfrenta actualmente **la ciudadanía** no solo están relacionados con la toma de decisiones infractoras de los sujetos sociales, la limitación informativa y cognoscitiva del Gobierno, las relaciones de poder, la incertidumbre asociada al sistema de conocimiento social o la **ambigüedad y la racionalidad limitada** en la definición de acciones y objetivos, sino también con que **la ciudadanía** –como constructo social– **está en permanente cambio**, y la naturaleza identitaria y el sentido de pertenencia del Estado-nación-soberano donde tradicionalmente se ha sentado, se encuentra en tensión debido, entre otras razones, a las transformaciones económicas, tecnológicas, sociales y culturales en el contexto de la globalización.

En efecto, la mundialización de la economía y la integración de los Estados en organizaciones transterritoriales de carácter fundamentalmente comercial, las transferencias culturales derivadas del desarrollo del mercado internacional, el crecimiento sostenido de migraciones internacionales y la hiperinformación e hipercomunicación producto de la masificación de las redes sociales han generado una **profunda crisis en la ciudadanía** que impacta en la aceptación social de la gobernanza pública y, particularmente, en la calidad de la participación ciudadana.

Hoy se habla de una **ciudadanía cosmopolita** para designar a una comunidad de carácter mundial que plantea la ineficiencia e insuficiencia de los Estados, promueve valores adheridos a principios universales de libertad y equidad y cuestiona que el logro de los objetivos de valía de la sociedad sean obra exclusiva del Gobierno, y que los sujetos deban ser subordinables al mandato del gobernante por la limitación de sus recursos, capacidades y desconocimiento de los asuntos de importancia política, económica, institucional, etcétera.

Así, la condición social de autonomía, la capacidad y los recursos de amplios sectores de la ciudadanía actual, junto al hecho de que los Gobiernos territorialmente soberanos están destinados a perder su **significación social, obliga más que nunca a reforzar modos de gobernar abiertos a la participación de los**



ciudadanos. Por ello, no solo es necesario que la sociedad genere ciudadanía y ejerza sus derechos y responsabilidades de observación, escudriño y evaluación de las acciones y objetivos del Gobierno, sino que el agente gubernamental también debe **fortalecer permanentemente la habilitación de espacios participativos, sistemas de datos abiertos y la variedad de procedimientos uniformes para la difusión y uso de la información** generada en términos de accesibilidad, confiabilidad, suficiencia, comprensibilidad, integralidad, actualidad, verificabilidad, etc. También deberá adecuar y/o desarrollar los canales institucionales y marcos jurídicos para garantizar la mejora continua de los procesos de interlocución con la ciudadanía, particularmente de los instrumentos y mecanismos de participación.

Este último punto cobra particular relevancia cuando los distintos grupos, comunidades, asociaciones u organizaciones sociales **colisionan al defender sus intereses públicos o privados.** Si bien el funcionamiento de las leyes de interlocución pública está orientado a regular los espacios, mecanismos e instrumentos para la participación en el diseño de políticas, la cooperación y/o colaboración en la prestación de bienes y servicios, el referéndum, el plebiscito, la iniciativa de ley o la revocación de mandato, entre otros, **aún falta robustecer y/o desarrollar las reglas axiológicas, éticas y discursivas de interacción.** Reglas que fomenten conductas ciudadanas basadas en el respeto, la tolerancia y la libre expresión sustentada en argumentos fundados en datos actualizados y suficientes, conjeturas causales y aplicaciones tecnológicas que permitan definir cómo se atenderán los problemas en términos de eficacia y costo-efectivo.

En otras palabras, se hace necesario impulsar un proceso de participación con base **en los valores y principios del ordenamiento normativo del Estado,** en el respeto a la libertad, la pluralidad y la diferencia de preferencias y actividades de los sujetos asociados, donde las opiniones y discusiones sobre las condiciones de vida propuestas y/o proyectadas estén sustentadas discursiva y empíricamente. Por tanto, **la participación de la sociedad**



política, económica y civil contemporánea podrá detonar modos de gobernar abiertos, asociados, coligados y compartidos a condición de que, por un lado, los sujetos sociales estén dispuestos a respetar el Estado moderno de derecho y a sumar recursos y capacidades con los recursos legales, financieros, tecnológicos y cognoscitivos del Gobierno; y, por otro lado, a incentivar, proponer, fomentar y construir conjuntamente las reglas, los criterios o las pautas para los procesos participativos.



3.4 Condiciones de efectividad de la gobernanza pública

Abraham Ramírez

*Caminos y Puentes Federales de Ingresos
y Servicios Conexos. México*

Diana Muñoz

Universidad Autónoma Metropolitana. México

Oscar Aguilar

Proyecto Usaid Pro-Integridad Pública. El Salvador

La teoría de la gobernanza, como objeto de estudio relativamente reciente, supone un escenario de estabilidad institucional que tiene como punto de partida el orden constitucional y la legitimidad de actuación de los gobernantes. Se tiene establecido, bajo una perspectiva racional, que los gobernantes y Gobiernos no pueden aspirar a ser efectivos sin ser legítimos, puesto que su actuación se volvería insostenible en algún punto. En este mismo sentido, la legitimidad, entendida como la capacidad de gobernar, se fortalece por medio de la efectividad, que se logra con resultados. Es oportuno aclarar que la legitimidad debe ser entendida como un elemento adicional al respaldo electoral (legitimidad de origen), y que también implica el apego al marco institucional dentro del cual desarrolla sus funciones (legitimidad de ejercicio). Con dichas premisas ponemos de manifiesto los siguientes cuestionamientos: ¿la legitimidad de los Gobiernos y los gobernantes es asimilable con la simple victoria de las contiendas electorales? ¿La legitimidad de los Gobiernos y gobernantes existe y perdura en el tiempo? ¿La gobernanza y la legitimidad son intercambiables?

La teoría menciona que es necesario un Gobierno y un gobernante legítimamente reconocidos y que respondan al sistema de valores de la sociedad. Sin embargo, se hace también necesario



recalcar la dimensión política de dicha cuestión. Esto se debe a que la legitimidad no necesariamente parte del sistema de valores ni de la propia aceptación social, sino que también son relevantes las preferencias de los votantes y los hartazgos políticos con respecto a ciertos regímenes de los sistemas políticos, que incluso van en sentido contrario de los supuestos consensos que en materia de democracia y Estado de derecho pudieran tenerse por establecidos. Sobre este particular, Latinobarómetro lleva anunciando desde algún tiempo ese descontento, que resulta más palpable en algunos países, pero que en definitiva muestra colectivos con un mayor desapego a la democracia como modelo. Los sistemas de valores están en constante cambio, así como los individuos de la sociedad van mutando sus preferencias e intereses, y tienen distintos recursos de influencia.

No obstante, cabe preguntarse si más que un esquema de valores y preferencias, lo que mueve al electorado es un generalizado hartazgo derivado de la frustración que conlleva expectativas insatisfechas entre los ciudadanos. Pareciera que en amplios sectores las elecciones suponen un castigo antes que una adhesión a una plataforma de Gobierno, que en muchos casos es desconocida y hasta contraintuitiva, como el de organizaciones sindicales o de poblaciones indígenas que respaldan propuestas conservadoras, ante una tradición de captura y corporativismo como ya se ha visto en esta región.

Los constantes cambios ideológicos experimentados en los Gobiernos de la región y su regreso pueden ser explicados, más que por transiciones ideológicas masivas en la región, por este hartazgo y castigo a los que se ha hecho referencia. El otro aspecto que consideramos es ¿qué tanto de la legitimidad con la que el Gobierno y gobernante entran a su posición de poder sigue perdurando a lo largo del tiempo? En principio, esta legitimidad se encuentra estrechamente relacionada con la efectividad de las acciones de Gobierno, las cuales deberían ser objetivas y verificables. A su vez, la emergencia de nuevos contextos comunicacionales y



generacionales conlleva una paradoja entre dos tendencias cuya solución aún no parece estar clara.

Por una parte, casi todos los Gobiernos esgrimen la transparencia como estandarte y cuentan con leyes de acceso a la información pública. En este sentido, la disponibilidad de información por medio de portales institucionales, redes sociales y medios de comunicación hace suponer mejores condiciones para la contraloría social, de manera que debería ser fácilmente verificable para cualquier ciudadano la constatación de resultados, el seguimiento a la administración de recursos públicos, y con ello ver mejoradas sus capacidades para formarse una opinión fundamentada.

Por otra parte, los Gobiernos cuentan también con nuevas pautas y herramientas para comunicar su actuación, encontrando en mecanismos masivos, ágiles y efectivos un vehículo eficiente para trasladar sus mensajes a los gobernados. Esta dimensión resulta relevante en la medida en que tales recursos contribuyen a mantener un respaldo ciudadano como sucedáneo de legitimidad, el cual no requiere una vinculación con la eficacia de la actuación gubernamental, sino con otros elementos subjetivos alimentados por narrativas que resurgen, como nacionalismos, antiimperialismos, regionalismos y otro tipo de identidades.

Los contextos juegan también un papel importante en la interpretación de una realidad en la que se desarrollan las actuaciones gubernamentales, ya sea en un sentido o en otro. Es decir, por favorecer la actuación de los Gobiernos —en caso de emergencias como la reciente pandemia o eventos climáticos—, que requieren políticas asistenciales y con un importante impacto en sectores beneficiarios. También por limitarla ante escenarios que están fuera del control de las autoridades y, en ocasiones, de una precisa comprensión de los afectados. Por lo tanto, no podemos considerar la legitimidad ni el sistema de valores como una variable constante, gracias a las dinámicas sociales, los contextos internacionales y las interacciones en el sistema político, dado que es el escenario en el que se desarrolla lo público. No obstante, la idea de un Gobierno supone la satisfacción de intereses colectivos, y de ahí viene la



relevancia que tiene el principio de efectividad de su actuación. La gobernanza y gobernabilidad no deben ser entendidas como cuestiones teóricas o de estilo, sino como elementos imprescindibles que mejoran la intervención gubernamental, haciéndola legítima.

En un momento en que tanto la gobernanza y la gobernabilidad como la transparencia y la lucha contra la corrupción son elementos sobre los cuales existe un expreso consenso de ser condiciones deseables dentro del buen gobierno, la pregunta que se deriva es ¿cómo fortalecer estas dimensiones para mejorar la actuación gubernamental? Desde la perspectiva de las administraciones públicas cabe impulsar la tradicional doctrina del fortalecimiento y modernización institucional por medio de agendas compartidas que conduzcan a la adopción de cada vez más altos estándares de gestión pública. Mucho puede decirse sobre estas agendas, que en ocasiones constituyen el reacomodo de viejas propuestas de mejora de las administraciones públicas. Es así como pasamos rápidamente de tendencias basadas en la calidad, en las habilidades directivas, en el uso de tecnologías y en el gobierno abierto, a las más recientes tendencias de la innovación pública como disparador del cambio organizacional. Esto sin dejar de lado el respeto de la legalidad, el derecho administrativo y las bases del modelo de gobierno republicano. Sin embargo, esta apuesta por el mantenimiento de mejores Gobiernos, eficaces y legítimos, demanda también una contrapartida desde el ámbito ciudadano. En un momento en el que la transparencia y la participación ciudadana son elementos deseables dentro de toda Administración pública que se denomine legítima, su uso y potenciación están a cargo de los sectores ciudadanos. Finalmente, común a ambos sectores es la necesidad de avanzar en la educación para el respeto de los principios democráticos que están presentes en las bases constitucionales de cada país. En la medida en que los gobernantes y la ciudadanía comprendan mejor el funcionamiento del sector público, sus expectativas también pueden ser más específicas y realizables.



Ante escenarios que aún debaten el retiro de lo público, cabe establecer los elementos que corresponden con exclusividad al Estado, ya sea en su provisión o regulación. Esto conduce también a la articulación de sectores, a la colaboración y establecimiento de corresponsabilidades de manera previsible. Al final, la mayor disponibilidad de información; la incorporación de tecnologías; el diseño de Administraciones públicas flexibles y adaptables, formadas por servidores públicos capaces y regidos por mérito; la participación de ciudadanos y otros sectores en la solución de problemas públicos; la generación de marcos de evaluación que reporte la eficacia de las intervenciones y contribuya a la rendición de cuentas a partir de elementos objetivos, entre otros tantos elementos, conducirá a la construcción de mejores Administraciones públicas, capaces de brindar soluciones de mayor alcance en plazo, objetivos y territorios. Los retos que enfrentan nuestras sociedades también se están complejizando, exigiendo soluciones verificables y coordinadas. Sin embargo, después de todo lo dicho, la administración de estos retos no puede prescindir de los criterios de eficacia y legitimidad, con los que hemos iniciado nuestra exposición.



3.5 Hacia un análisis crítico de la gobernanza en América Latina

José Rafael Mendoza

*Escuela Nacional de Administración
y Hacienda Pública. Venezuela*

Joyse Hernández

Universidad Autónoma Metropolitana. México

Kevin David Muñoz

Secretaría de la Presidencia. Honduras

La gobernanza es la acción política, estratégica y directiva que tienen los Gobiernos para darles rumbo y dirección a los valores de una sociedad. Dado que esto se hace a través del poder político, del aparato administrativo y de la interacción de los poderes públicos, se asume entonces que deben existir unas condiciones básicas y preexistentes para que la gobernanza pública pueda ser funcional.

Una de las condiciones fundamentales en la efectividad de la gobernanza es un entorno social y político estable que permita la construcción de Gobiernos sólidos y constantes. Bajo esta perspectiva, abrimos un espacio crítico al planteamiento de la gobernanza en América Latina, porque consideramos que la región aún tiene debilidades no superadas en sus sistemas políticos, específicamente en la estabilidad institucional. Estos a veces se encuentran sujetos a conflictos no resueltos en el marco normativo y constitucional. Son conflictos críticos, que impiden la actuación legítima por parte de algunos Gobiernos para ejercer sus funciones, y generan también una enorme desconfianza ciudadana hacia el sistema.

En el caso peruano, la Constitución le otorga un peso fundamental al Parlamento para que tenga funciones de control, lo cual puede parecer excesivo y que limita las funciones y atribuciones



del Ejecutivo. Algunos ejemplos se refieren al nombramiento de ministros, que si no cuentan con el visto bueno del Parlamento no pueden ser nombrados. De igual forma, le asigna mecanismos de control sobre el Ejecutivo, al punto de que el Parlamento puede destituir al Presidente si considera que no tiene capacidad mental para dirigir; lo cual depende solo de la valoración política de los miembros del Parlamento.

El actual presidente del Perú ha tenido que sortear distintos intentos de moción de censura, pero los argumentos son meramente políticos, sin investigación independiente, sin valoración en cuanto a la gestión administrativa. Una de las razones fundamentales se debe al fraccionamiento de las fuerzas políticas peruanas, a su encarnizada disputa por el poder político.

En un escenario de constante asedio institucional y político, difícilmente los Gobiernos podrán gobernar. No hay espacio para desarrollar planes, programas y políticas de Gobierno. Los recursos que pueden ser administrados por el Ejecutivo (políticos, financieros, materiales, jurídicos, etc.) serán difícilmente manejados; por tanto, evaluar la efectividad de la gobernanza será cuesta arriba.

Tal evaluación implica la capacidad directiva de gestión; la construcción de espacios de interacción entre los poderes públicos; la calidad en producción de bienes y servicios en beneficio de la ciudadanía; responde a una visión futura de la sociedad; aspira a una superación progresiva de la corrupción; al fortalecimiento de las instituciones para generar mayor confiabilidad, legitimidad y confianza en los ciudadanos, etc. Y si no existen las condiciones de estabilidad institucional para gobernar estas premisas descritas no tendrían opción de ser evaluadas.

Consideramos entonces que la teoría del Gobierno debe prever en su modelo disponer, como condición mínima, de una institucionalidad estable donde exista un proceso equilibrado de pesos y contrapesos entre los distintos poderes públicos, considerando que siempre hay contradicciones y conflictos, pero que pueden y



deben resolverse sobre la base de mecanismos regulatorios claros y definidos, especialmente en el plano normativo.

No obstante, la institucionalidad y la administración de cualquier Gobierno debe y requiere de legitimidad, que está sustentada en ciudadanos con poca posibilidad de participación política y grupos de interés que intervienen a conveniencia en la política de los países latinoamericanos. Es rescatable, sin embargo, la capacidad de los movimientos sociales que de vez en cuando surgen y que representan una fuerza decisoria no necesariamente representada en el modelo de gobernanza, pero que pueden ser fundamentales en la construcción de Gobiernos capaces y efectivos.

Por ello es importante tener presente que, como modelo, la teoría de gobernanza puede brindar evidencia concisa sobre sucesos actuales que enmarcan a Estados de bienestar residuales, una característica de los países latinoamericanos, pero no pronosticarán la efectividad de sus tipos de Gobierno si se ignora el carácter político y económico que enmarca historias muy variadas para cada país.

Surgen, entonces, varias cuestiones a tomar en cuenta para comenzar a hablar de efectividad en los Gobiernos:

- ¿Es la situación conflictiva de las relaciones políticas de los países latinoamericanos un obstáculo para la gobernanza?
- ¿La debilidad institucional de los Gobiernos es un factor esencial de un mal ordenamiento normativo presente en muchos Estados?
- En el contexto latinoamericano, ¿la participación ciudadana se contrapone con la decisión del agente gubernamental?
- ¿Es la evaluación, aun con sus complicaciones, lo primordial para la efectividad de una gobernanza pública?

La realidad de los países latinoamericanos es compleja, y la capacidad de sus Gobiernos para gestionarla se relaciona con la comprensión de sus condiciones sociopolíticas, históricas y económicas. No cabe duda de que un análisis desde la teoría de



gobierno permite valorar las interrogantes planteadas anteriormente, y por ende ayudará a disponer de un panorama más amplio para generar una evaluación de la efectividad de la gobernanza pública. Es aquí donde el trabajo práctico del burócrata o del politólogo se complejiza, y el uso de un modelo puede facilitar las bases para una construcción multidisciplinaria de Gobiernos a favor de la sociedad.



3.6 Análisis argumentativo sobre la teoría de la gobernanza

Edgar César Casas Casas

*Empresa Prestadora de Servicios
de Saneamiento de Cajamarca. Perú*

Las variables causales planteadas en la dimensión de la gobernanza son ocho. Todas están articuladas en forma iterativa e interactiva, lo que le otorga a aquella una configuración sistémica: 1) bases de datos de los hechos o realidades sociales; 2) los conocimientos causales; 3) métodos aceptados de experimentación, investigación, validación de los resultados y de cálculo de los efectos y los costos de las opciones de acción; 4) sistemas y dispositivos tecnológicos de información y comunicación, incluidos los productos algorítmicos de la inteligencia artificial; 5) existencia social de instituciones y personal que poseen y producen conocimiento experto de los asuntos y problemas que son objeto de la gobernanza; 6) gerencia de recursos y operaciones para asegurar efectividad de desempeño, productos y resultados; 7) evaluación de acciones, productos y resultados y su aprovechamiento para la decisión directiva y su ejecución; 8) interlocución del agente gubernamental con los ciudadanos para intercambiar información y conocimiento acerca de los problemas y asuntos sociales que son objeto de la demanda social.

La primera variable es el punto de partida para la efectividad toda vez que se debe iniciar con el conocimiento de la realidad actual que se quiere cambiar o transformar; realidad que tiene que ser explicada en forma objetiva a través de lo que dicen los datos estadísticos, pero también desde las subjetividades de las personas: de quienes «sufren los dolores» o de quienes tienen las «expectativas de mejorar» su situación social y económica, aspecto que solo puede ser medido por percepciones u otras técnicas cualitativas;



esa triangulación entre los datos (cuantitativo) y los descriptores (cualitativo) permitirá una potente explicación de la realidad.

Los conocimientos causales sobre la composición de la materia de los asuntos públicos de la demanda social, como las buenas prácticas gubernamentales y sociales de probada efectividad, son un imperativo para mejorar las posibilidades de efectividad, lo que hoy en día se llama gestión basada en evidencias. Esto se sustenta en el conocimiento generado por diversas fuentes como la investigación científica, información disponible, indicadores de brechas, revisiones sistemáticas, opiniones expertas, sistematizaciones de intervenciones de las organizaciones y evidencias generadas por *stakeholders*, cuyas competencias para recopilar y utilizar datos pertinentes deben poseer los equipos políticos, directivos y operativos, es decir, tanto los diseñadores como los hacedores de políticas públicas. De lo que se trata a final de cuentas es de que avancemos hacia una cultura de gestión basada en la evidencias.

Sobre la tercera variable causal, considero que parcialmente se encuentra comprendida en la segunda variable, sin embargo, el cálculo de los efectos y costos de las opciones de acción es un aspecto relevante, especialmente para la toma de decisiones y gestión de temas estratégicos. No se debería implementar decisiones de carácter estratégico si no se cuenta previamente con un análisis costo/efecto-beneficio de alternativas viables para tomar las decisiones, y luego de tomadas se debe monitorear la trayectoria respecto al cálculo inicial.

La cuarta variable, vinculada con los sistemas y dispositivos tecnológicos de información y comunicación –incluidos los productos algorítmicos de la inteligencia artificial en curso–, es imprescindible pero debe ser utilizada durante todo el proceso del ciclo de las políticas públicas, desde el diagnóstico y diseño, pasando por la implementación y monitoreo, hasta la evaluación.

La existencia social de instituciones y personal con competencias sólidas es de suma importancia como base para la implementación de las políticas públicas; a su vez, las instituciones deben generar conocimiento a partir del «hacer» mediante



técnicas investigativas como la sistematización de experiencias. Esto permite identificar lecciones aprendidas que sirvan para futuras decisiones y que dialoguen con el conocimiento científico y otros saberes sociales.

La gerencia de los recursos y de la cadena de producción de bienes y servicios hasta la generación de resultados: procesos, productos, resultados inmediatos, de mediano plazo (efectos) y resultados de largo plazo (impacto) es un aspecto clave para la efectividad si existe una articulación adecuada de cada uno de los eslabones. También es primordial disponer de una mirada sistémica que evite la separación entre diseño e implementación, porque está última concentra la complejidad que se encuentra a lo largo del ciclo de la política pública.

La evaluación del proceso, los productos y los resultados de la gobernanza es un aspecto que no se realiza con frecuencia dentro del ciclo de gestión de las políticas públicas, pero tiene un valor importante para la efectividad de estas. Ayuda a generar conocimiento para perfeccionar la gestión durante su desarrollo (evaluación de proceso) y permite comprobar la efectividad del diseño de las políticas y los resultados (evaluación de impacto).

La octava es una variable política clave mediante la cual el agente gubernamental y los ciudadanos se relacionan e intercambian información y conocimiento; para que sea efectiva este intercambio debe articularse por múltiples canales, con mensajes claves operacionalizados a través de las diferentes piezas comunicacionales; además debe fluir en forma bidireccional, incluyendo devoluciones mutuas para la construcción de relaciones duraderas y la generación de compromisos sólidos (redarquía).

Finalmente considero que si bien las diferentes variables abarcan todo el ciclo de las políticas públicas, hay tres que podrían incorporarse en la dimensión de efectividad. La primera concierne a un clima laboral y una cultura organizacional donde el centro sean las personas, su motivación, la adaptación-aprendizaje, el empoderamiento de los trabajadores, el involucramiento en las decisiones y su interacción sistémica intra y extra organizacional



para generar valor público, lo que permitirá la predictibilidad de conductas laborales requeridas y la sostenibilidad de los procesos y resultados. La segunda es la gestión de la complejidad, otro aspecto a tener en cuenta para gobernar con efectividad, ya que no es posible abordar la compleja realidad de nuestras sociedades y de los problemas estructurales a resolver con soluciones simples. La complejidad del entorno aumenta la incertidumbre y exige a su vez una complejidad de las instituciones y de las políticas en términos de capacidad de anticipación y respuesta integral; porque, como señala Ashby: «Solo la complejidad puede reducir la complejidad». La tercera variable está relacionada con el diseño de las estructuras de las organizaciones en función de la estrategia a implementar; ella demanda que el diseño de esa estructura sea ágil, simplificado, con pocos niveles jerárquicos y con instrumentos de gestión que sean facilitadores y no restrictores del proceso de implementación.



3.7 Crisis de «gobierno del Gobierno» del Estado chileno en educación. ¿Camino a un problema mayor?

Sebastián Donoso-Díaz
Universidad de Talca. Chile

En este siglo los principales cambios en política educativa nacional han sido detonados por los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011. El sistema educacional chileno ha arrastrado durante demasiadas décadas varios problemas agudos: baja calidad de los aprendizajes escolares, descontextualización y escasa pertinencia de la enseñanza, sumados a una insistente desigualdad y segregación social en sus resultados educativos, corregidos marginalmente por la escuela. Esto ha originado una importante ineffectividad de su hacer que, si se compara con los aportes financieros per-cápita públicos del país, estos no se condicen con los de países equivalentes cuyos logros educativos son superiores.

La crisis «de gobierno del Gobierno de la educación» es compleja y multidimensional, y fustiga al Estado chileno en sus distintos niveles (subnacional y nacional). Si bien su causalidad excede al sector, se ha alimentado de la pérdida gradual y sistemática de la capacidad institucional pública para resolver las demandas en este campo, canalizadas en oportunidades por una administración inocua de baja capacidad propositiva. A pesar de haber aprendido mucho de iniciativas que en distintas partes del mundo funcionan para mejorar la educación de niños(as) en situación desventajosa, parece que casualmente las políticas de reforma gubernamental chilenas evitan invertir suficientes recursos en niños(as) de bajos ingresos para que tengan el mismo soporte social y oportunidades educacionales provistas a aquellos de más altos ingresos.

Los sucesos estudiantiles de 2006 denunciaron estas asimetrías en la sociedad chilena, creando una ventana política para cambiar la «camisa de fuerza de la LOCE» (Ley Orgánica Constitucional



de Enseñanza, instalada en días finales de la dictadura). Desgraciadamente fue un proceso tardío –20 años después de su dictación–, lo que implicó un elevado costo social para el país, del cual hasta hoy no se ha recuperado, y que se resume en que la educación fue tan desvalorizada por la reforma educacional de 1980 –en dictadura– y a partir de entonces por el sistema político y la sociedad, que a esta fecha –más de 40 años después– aún no recobra su estatus previo y necesario.

En forma silenciosa la política dictatorial de los 80 refunda desde sus cimientos y en todas sus dimensiones el rol del Estado y su papel en educación, los criterios de operación y de asignación de recursos y los valores formativos que sustentan el sistema educativo. Este proceso permanece sin mayores variantes por más de tres décadas, mantiene enclaves culturales importantes en sectores que no deberían funcionar según la lógica neoliberal, pero que habiéndose beneficiado fundamentalmente en lo económico del modelo, han dado el respaldo para inhibir sus cambios, reflejándose en (i) que el principio de preminencia de lo privado, los valores individuales y lo económico siguen siendo dominantes en la organización de la tarea educativa, exigiéndosele incluso al Estado que privilegie el hacer privado; (ii) que su institucionalidad opera con una serie de agregados normativos y organizacionales escasamente coherentes, que impactan en los resultados de su tarea y ocasionan baja efectividad; así dilapida la legitimización y reconocimiento de los ciudadanos hacia lo público.

La pérdida de legitimidad se vincula con que el sistema neoliberal instaló mecanismos eficientes de control, simples y prácticos (financiamiento basado en asistencia diaria del estudiante, pruebas de medición de logros cognitivos y financiamiento asociado a resultados, entre otros), argumentando que los éxitos de la política educativa se deben a que los privados se preocupan más que los públicos por la educación. Sentencia esta de escaso sustento empírico, aunque se ha hecho creer en ella a los ciudadanos como si se tratase de una máxima. En cambio, estos últimos deberían atender las razones del impacto, incontrarrestable en el



caso chileno, del capital social y cultural que la escuela no puede corregir —sino excepcionalmente— porque su origen social es demasiado potente. Más aún debido a que durante más de tres décadas la escuela ha funcionado con criterios organizativos de mercado, sin saber cómo competir, menguada financieramente y bajo una legislación que obstruía el proceder público que no fuera «de mercado»; con el agravante de que para competir bien bajo ese credo se debe abandonar la esencia de lo público: ser garante del derecho a educación de y para todos, independientemente de su condición social.

Un comentario adicional: en algunas materias la política educativa neoliberal intenta solucionar problemas que son reales, por ejemplo, de cobertura escolar, los cuales no necesariamente resuelve pero además crea otros nuevos o potencia los existentes, a saber, la desigualdad social y segregación territorial de los estudiantes y sus resultados educativos, que es fortalecida gracias al «*voucher* escolar».

La pérdida de legitimidad de la política educativa proviene de lo anterior sumado a su baja efectividad y a que pone más atención en los temas formales del racionalismo burocrático que en los valores y procesos claves de las trayectorias formativas como respuesta institucional para explicar el insuficiente conocimiento de las causas profundas de los problemas educativos más significativos. A ello se agrega la herencia y vigencia de un aparato burocrático público —no exento del clientelismo político de la alianzas partidistas de turno— donde el agente principal parece no adecuarse a las demandas sociales y del conocimiento, lo que impacta en su efectividad y da pie a una pérdida de funciones claves que competen al Ministerio de Educación. Funciones repartidas hoy en diversas instituciones que hacen más lenta y disfuncional las operaciones en este campo. Además, el Ministerio incorpora nuevas unidades en un esquema organizativo inapropiado (muchas veces de agencia), bajo una cultura transversal de sus integrantes que parece que no observan debidamente que



a causa de ello minan desde la ineffectividad su capital de credibilidad y legitimidad.

El componente de política educativa es el de mayor orfandad en la gobernanza. En estas décadas se ha sustentado en la lógica del cortoplacismo neoliberal, que ha capturado nuestra práctica al respecto, la cual en vez de hacerse cargo de un trasfondo estructural que requiere analizarse en profundidad, compite «bajo ese código» con propuestas de escaso impacto en referencia a los problemas centrales del sector. Hemos visto —salvo excepciones— la renuncia a proponer cambios educacionales profundos, pese a que la crisis manifiesta la ausencia de una discusión pública más amplia y permanente, que revise cuestiones sustantivas sobre la educación. Esto, sumado a los años de movilizaciones estudiantiles de diferente magnitud, evidencia un sistema nacional de educación que no parece gozar de buena salud y al que corresponde un pronóstico más bien reservado.

Pese al manifiesto deterioro de la gobernanza del sector educacional, seguimos sin dialogar con la profundidad necesaria acerca del modelo de desarrollo y sobre los problemas que por décadas han aquejado a las mayorías, hoy agudizados por soluciones muy parciales/laxas o definitivamente sin perspectiva de solución. El Estado como herramienta de transformación y de mayor equidad social ha sido insuficientemente efectivo en su misión/tarea. Sus respuestas no han estado a la altura de las causas, generalizándose entre los ciudadanos la percepción/creencia sobre su incapacidad ante la inequidad social, que ven como algo irremediable. Este vacío de confianza en el Estado origina la búsqueda dominante de soluciones individuales, más que grupales, y deconstruye el feble pacto social que aún sustentamos.

A pesar de este escenario, creemos que el agente Estado aún dispone de la reputación suficiente como para promover la aceptación de la gobernanza pública, atender los desafíos mayores y ejercer el gobierno de manera mucho más efectiva. Ello implica una reconversión significativa de su discurso; que su actuación se sustente sobre la legitimidad de la gobernanza, desde el



ordenamiento normativo del Estado, y que resignifique el sentido del régimen político, «desde la monserga de la vocación de poder –abusada por los partidos en estos años– hacia el viejo mantra del servicio a los ciudadanos». Es imprescindible que se asuman en forma explícita y pública los vacíos vigentes del sistema de conocimiento que gravan la efectividad de su tarea. De ahí el estrecho margen de gobernanza de que dispone el agente, y que, de no darse el cambio, sea complejo que se recupere y potencie su capacidad de «gobernar el Gobierno en la educación nacional», con visiones estratégicas y no bajo recetarios coyunturales.

En razón de ello sería bueno preguntarnos cómo abordar esta problemática desde sus diversas dimensiones para vislumbrar salidas factibles, graduales y sustentables. Ante ello se propone lo siguiente:

- Primero, desde el componente político, es fundamental (i) que las diversas instancias institucionales, formadoras de docentes y profesiones del sector, gremios profesionales y la ciudadanía por intermedio de sus instancias, definan un plan de desarrollo de la educación de mediano y largo plazo, que articule y proyecte la política de Estado en educación, tema recurrente en los discursos, pero ausente en los hechos. (ii) Es determinante analizar a fondo los recursos financieros per cápita destinados a educación por tipo de estudiante del país, y pensar en profundizar el «subsidio preferencial de estudiantes», que no solamente atienda a los más vulnerables de los vulnerables, sino a los diversos grados de vulnerabilidad.
- Segundo, es necesario rediseñar la institucionalidad educativa nacional y subnacional. (i) La primera, especializar al Ministerio en la tarea educativa escolar y desprenderlo de la educación superior, que requiere de otro agente. También, (ii) hay que repensar la estructura orgánica del Ministerio de Educación Escolar, y favorecer su coherencia y funcionalidad desde la efectividad de su tarea. En



este plano, además se debe atender que haya una equivalencia entre las estructuras de la educación pública y la privada. (iii) Ello es indivisible de interrogarse sobre la institucionalidad territorial del Ministerio, hoy obsoleta, enfatizando el proceso de regionalización y, por lo mismo, favorecer una educación pública próxima a los Gobiernos regionales, para perfeccionar las instancias subnacionales de gobierno.

- Tercero, es fundamental preguntarse cómo se puede aumentar el grado de responsabilidad, autonomía y efectividad de los establecimientos escolares en la tarea pedagógica. La pandemia nos dejó grandes enseñanzas, muchas de ellas desaprovechadas en todo su capital y que son una buena guía en este plano.





año 2023



ESCUELA
CLAD

COLECCIÓN
EXPERIENCIAS

11

Hacia una teoría integral de la gestión pública

Este libro es producto de la primera edición del Curso Internacional con Sello CLAD Hacia una teoría del gobierno, que reunió a 54 participantes, entre directivos públicos y académicos, de 16 países miembros del CLAD, a saber: Angola, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. La coordinación académica y docencia estuvo a cargo del intelectual y especialista en temas de la reforma del Estado y de la Administración pública, Luis F. Aguilar Villanueva.



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO