

## **Innovación y Efectividad**

**Luis Aguilar**

Madrid, 5 y 6 octubre de 2022

Cada época social, cada generación, construye sus conceptos, descripciones y explicaciones de las circunstancias y los problemas sociales que se viven y para señalar soluciones, nuevos rumbos, aspiraciones y decisiones de cambio. El conjunto de los conceptos suele volverse la interpretación social dominante y se expresa en un conjunto de términos que se difunden, popularizan y se consideran sin más ciertos, objetivos, fundados, y constituyen el lenguaje “políticamente correcto”.

Nuestra generación de inicio de siglo tiene su stock de conceptos y términos incuestionados y redentores: “gobernanza”, “cogobernanza”, “gobierno abierto”, “economía abierta”, “sustentabilidad”, “valor público”, “equidad de género”, “inclusión”, “redes sociales”, “empoderamiento”, “participación ciudadana”, “gobierno inteligente”, “evaluación”... y, en el fondo, “Innovación”, por cuanto todos los conceptos programáticos suponen y exigen cambios, innovaciones en modos de pensar, normar, decidir, actuar, organizarse, a fin de que los gobiernos estén en aptitud de conducir y coordinar sus sociedades conforme a los valores y principios del ordenamiento normativo del Estado.

(Innovación es un concepto paradigmático, aunque es también un término frecuentemente multívoco y es además usado para racionalizar decisiones y justificar acciones que se mostraron equivocadas o que tuvieron resultados limitados y acaso contraproducentes).

Todos compartimos la idea de que hay defectos y fallas en la legislación, la economía política de la sociedad, los poderes públicos, las políticas públicas, la administración pública y obviamente en la vida en sociedad, en la política partidaria, la economía de mercado, la pluralidad cultural, las redes sociodigitales.... Por consiguiente, con toda razón, juzgamos que los problemas sociales críticos se volverán ingobernables y derivarán en crisis de sociedad

con su secuela de conflictos, incertidumbres, angustias y asomos de decadencia si no se innovan los supuestos, las normas, el arreglo y el comportamiento en esas dimensiones vitales de nuestra vida asociada.

Bienvenida la reflexión sobre la Innovación del sector público, que abarca la reflexión sobre sus *condiciones de validez, idoneidad y factibilidad* (diagnósticos, análisis, evaluaciones, experimentaciones, programación, etc), *así como sobre sus propiedades, niveles, dimensiones, materias, instrumentos, procesos, recursos, agentes, implicaciones, grados de dificultad, y tiempos de duración para su puesta en marcha, validación y consolidación.*

Comparto la posición de los que afirman que la decisión de innovar es necesaria y se justifica todas las veces que por evaluación o experiencia conocemos y podemos probar defectos y fallas en las dimensiones básicas del sector público y evidenciar sus consecuencias sociales negativas. Y afirman también que la decisión de la innovación debe elaborarse y sustentarse con datos objetivos, conjeturas causales probadas, costos razonables, cálculo correcto o defendible de efectos directos e indirectos, tiempos, actores (afines y opositores), condiciones facilitadoras de soporte, etc.

Mi trabajo académico reciente se enfoca en la efectividad de la nueva gobernanza pública y, lógicamente, la efectividad implica innovación en componentes precisos de la gobernanza. Por razones de tiempo me enfocaré únicamente en los componentes administrativos de la gobernanza pública, que considero esenciales y que enunciaré más que desarrollaré.

Mi posición general es que las condiciones de la efectividad de la gobernanza pública son numerosas, comprenden condiciones legales, morales, políticas, culturales, que favorecen el entendimiento y el consenso sobre las decisiones directivas, pero la condición fundamental irremplazable de la gobernanza es el conocimiento.

- La gobernanza es un proceso dual, bidimensional, es el proceso de dirección de la sociedad y el proceso de dirección de las entidades de la AP mediante las cuales el gobierno gobierna a la sociedad y cuyo comportamiento es determinado por las decisiones de sus dirigentes, por la alta dirección, el alto gobierno, la dirección profesional.

- El sector público, entendido como el sistema de las entidades administrativas funcionales mediante las cuales el gobierno gobierna a la sociedad, está formado, configurado por un conjunto de componentes esenciales: las normas legales, la alta dirección, la organización (distribución de la autoridad y división del trabajo), los recursos (los financieros, materiales y fundamentalmente humanos, el personal público), las gerencias, los procesos, los productos (bienes y servicios públicos), los resultados, la evaluación y el aprendizaje.
- La gobernanza, en tanto decisión directiva, comporta la elección de los fines sociales a realizar por su valía y la elección de las acciones que tienen la capacidad de realizarlos. Sus dos propiedades fundamentales son *la legitimidad y la efectividad*. Los fines y las acciones del gobernar deben ser acordes con el ordenamiento normativo del Estado para su legitimidad, y acordes con el sistema social de conocimiento para su efectividad.
- En las sociedades actuales ha habido un desplazamiento del interés ciudadano y académico en la legitimidad del gobierno democrático hacia la capacidad y efectividad directiva del gobierno democrático legítimo. Se demanda una democracia de resultados y no únicamente de valores y principios. Entre otras razones, porque gobernar, dirigir, es una acción performativa, ejecutiva, de efectuación de objetivos, de elaboración de productos y producción de resultados.
- Sin conocimiento la efectividad es imposible. La efectividad implica causalidad y la causalidad implica conocimiento, la actividad de conjetura, reunión y análisis de datos, investigación, experimentación, identificación, comprobación de las relaciones causa-efecto en el mundo natural, en el sistema social y en la interacción entre la sociedad y la naturaleza (dicho de otro modo, implica la evidencia o la suposición de que suceden determinados hechos a consecuencia de determinadas acciones). Por consiguiente, la efectividad descansa en *el sistema de conocimiento de la sociedad*, en su stock de datos, conocimientos causales, tecnologías accionables, gerencias y sus centros de producción de conocimiento. El sistema social de conocimiento por sus datos, relaciones causales probadas, tecnologías accionables, ofrece en muchos asuntos públicos seguridad, certidumbre. Pero en otros asuntos y circunstancias, la información y el conocimiento gubernamental y social es limitado, “racionalidad limitada”, por lo que se decide y opera con niveles de incertidumbre y, por ende, es una decisión racional y responsable optar

entonces por acciones incrementales o experimentales, a fin de evitar daños y costos a los sectores ciudadanos, aun si no se producen los hechos deseados. Y es racional informar, explicar y justificar a los ciudadanos sobre las limitaciones informativas y técnicas de las decisiones directivas.

- Nuestros diagnósticos, experiencias, evaluaciones, fiscalizaciones del sector público señalan defectos y fallas de efectividad en los siguientes puntos: las decisiones de la alta dirección, el arreglo organizativo (distribución de la autoridad y división del trabajo) de las entidades administrativas, los recursos (monto y flujo), los procesos (su número, ingeniería, y sus estándares de ejecución), los productos (las propiedades y funciones de los bienes y servicios públicos para responder a las expectativas de los ciudadanos), los resultados sociales, en el entendido de que los efectos e impactos del gobernar son “hechos objetivos” tangibles, observables, pero también “valoraciones subjetivas”, juicios de valor de los sujetos asociados.
- *Desde la perspectiva de la efectividad de la gobernanza*, la innovación se exige en el terreno de la información y del conocimiento, siempre que sean evidentes que sus fallas, costos, limitaciones, exclusiones, omisiones provienen de sus defectos y errores de datos, conocimientos, sistemas tecnológicos, prácticas, gerencias, y no a situaciones institucionales negativas como corrupción, arbitrariedad, discriminación...

Concretamente:

- En el terreno de la información las innovaciones se ubican en: la definición de los datos a producir, recopilar, almacenar y hacer accesibles (propiedades, muestreo, fuentes...), la idoneidad de los métodos de análisis de los datos y sus correlaciones, la calidad de los datos producidos para la toma de decisiones, en la oposición al ocultamiento o la manipulación de los datos.
- En el terreno del conocimiento las innovaciones se ubican en los supuestos, los conceptos (las definiciones de los problemas, las acciones, los objetivos...), las conjeturas causales o los modelos causales, la prospección, el cálculo de efectos y costos, los sistemas tecnológicos y su aplicabilidad y uso.
- En el terreno de la operación las innovaciones se ubican en el número de los procesos administrativos establecidos, en el diseño o ingeniería de los procesos administrativos de registro y servicio, en los estándares

cognoscitivos y operativos de los agentes en el proceso y en el punto final de la provisión del bien o servicio, así como en los métodos gerenciales, particularmente en la Gestión del Conocimiento “tácito” o “explícito” del personal y los ciudadanos.

- En el proceso de decisión de la alta dirección, las innovaciones se enfocan en asegurar y mejorar la calidad cognitiva y técnica de la decisión directiva y suelen plasmarse en órganos independientes de control o en establecer órganos colegiados de alta dirección en vez de unipersonales según la tradición jurídica y administrativa.
- Más a fondo, las innovaciones se enfocan en las normas legales y los reglamentos. Muchas normas son de defectuosa calidad regulatoria por errores sobre los efectos previsibles de sus prescripciones y prohibiciones por su obsolescencia, por el desajuste con las condiciones comportamentales de la sociedad actual, con el efecto de impedir decisiones de acción más apropiadas y efectivas.

En resumen, las innovaciones para mayor efectividad de la gobernanza pública y su aceptabilidad social aportan básicamente elementos de causación, elaborados y validados por el conocimiento: por datos, por conocimientos causales y por sistemas tecnológicos. Los factores valorativos, de índole ética, política, cultural, son importantes, pero el conocimiento es la condición irremplazable. No entro a argumentar la posición de que la efectividad implica la legitimidad de la posición y actuación del gobernante, pero la legitimidad no implica la efectividad, que es una acción performativa de efectuación de resultados y tiene otra lógica o racionalidad de acción y otros elementos de soporte.