



Consejo Económico y Social

Distr. general
18 de enero de 2011
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

10º período de sesiones

Nueva York, 4 a 8 de abril de 2011

Tema 3 del programa provisional*

Gobernanza pública para obtener resultados a fin de mejorar la calidad de la vida humana para todos, mediante el apoyo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional

Nota de la Secretaría

Resumen

Mediante la presente nota de la Secretaría se transmite un documento escrito por el Sr. Luis Aguilar Villanueva, Presidente del Comité de Expertos en Administración Pública, elaborado de conformidad con el programa de trabajo y el programa contenidos en el capítulo III de la sección F del informe sobre el noveno período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública (E/2010/44-E/C.16/2010/5). Las opiniones y el contenido que figuran en el documento adjunto son responsabilidad del autor y en modo alguno expresan la opinión de las Naciones Unidas.

El documento tiene por objeto proporcionar a los miembros del Comité información básica para sus deliberaciones durante el décimo período de sesiones, sobre la base de los temas que, a juicio de los miembros del Comité, revisten una mayor importancia para la Secretaría y se deberían examinar en el período de sesiones de 2011.

* E/C.16/2011/1.



En el documento se destacan los aspectos políticos, administrativos, técnicos e institucionales de la gobernanza, en un contexto nuevo y en proceso de evolución, tanto desde una perspectiva teórica como práctica. La complejidad del actual entorno económico, político y social mundial exige la aplicación de fórmulas de cooperación multisectorial a la gobernanza pública. La dinámica entre los diversos actores, organizaciones e intereses envueltos plantea nuevos desafíos a la legitimidad y eficacia gubernamentales. También recibe la atención debida la realización de reformas viables en la administración pública, con miras a formular y aplicar procedimientos de gobernanza más eficaces que propicien un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Definición de gobernanza pública	5
III. Resultados públicos.	10
IV. Indicadores y evaluación de la gobernanza	12
V. Gobernanza y administración pública	16
VI. Conclusión	18

I. Introducción

1. Tanto las estructuras institucionales de los Estados como la organización, las prácticas y los procesos de los gobiernos cambian en respuesta a las transformaciones económicas, políticas y sociales que tienen lugar en la sociedad. Ello se puso en evidencia, sin duda, desde principios del decenio de 1980, en que se registraron numerosos procesos de transformación, reorganización y reestructuración en muchos sectores. Los principales cambios ocurridos dentro y fuera del Estado fueron las reformas fiscales y administrativas emprendidas por los Estados para superar su déficit fiscal y otros problemas conexos; la democratización de regímenes autoritarios o semiautoritarios, la descentralización de los poderes públicos; el aumento del número de formaciones multiestatales; la autonomía y el activismo cívico cada vez mayores de las organizaciones de la sociedad civil; la liberalización económica y las reformas neoliberales; la globalización de los mercados (finanzas, comercio, servicios, manufactura) y el surgimiento de la era de la información, además de la agudización de problemas mundiales como la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, la migración, el terrorismo y el cambio climático.

2. El alcance, la uniformidad y el ritmo de los cambios han variado de acuerdo con las condiciones y decisiones específicas de cada país. En cuanto al gobierno, el principal efecto de estos cambios ha sido la transformación del proceso por el cual se rige la sociedad. Consiguientemente, han surgido un proceso y una estructura de gobernanza nuevos cuya principal característica reside en el hecho de que los gobiernos dependen cada vez más de otras organizaciones (económicas y sociales), tanto del sector privado como de la sociedad civil, para establecer y alcanzar objetivos públicos de interés común, resolver los problemas públicos y prestar servicios públicos, de la misma manera que las empresas del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil dependen del desempeño del Estado para lograr sus objetivos y promover sus causas cívicas. La interdependencia de las partes constitutivas del sistema social contemporáneo fomentan una forma de gobernar necesariamente menos jerárquica o menos basada en estructuras de mando y control, y con una mayor participación de la ciudadanía a través de asociaciones y redes en que las organizaciones estatales y otras organizaciones mantienen una relación de dependencia mutua.

3. Si estos cambios se examinan desde la perspectiva de la administración pública, resulta evidente que las reformas de la nueva gestión pública realizadas en los decenios de 1980 y 1990 fueron factores que influyeron en la formación y evolución de la nueva gobernanza, tanto por lo que lograron como por lo que no. El especial hincapié de la nueva gestión pública en que un gobierno eficiente en función de los costos es el valor más alto y el objetivo principal de la administración pública, a fin de superar los problemas fiscales o incluso la crisis del bienestar social y del desarrollo, llevó a los Estados a realizar reformas internas. Entre esas reformas las más importantes fueron la descentralización de las decisiones y operaciones; la gestión personalizada (compromiso, flexibilidad, innovación); organizaciones que funcionan en condiciones de plena competencia y cuya labor está orientada a objetivos y grupos específicos; la prestación de servicios públicos centrados en el ciudadano (en tanto cliente o consumidor); la separación entre comprador y proveedor (distinción entre el “timonel” y los “remeros”); la puesta en funcionamiento del gobierno electrónico y la aplicación de sistemas de evaluación y medición del desempeño. Al mismo tiempo, la nueva gestión pública llevó a que se

adoptaran una serie de decisiones estructurales, como la reducción del Estado, la “comercialización” (incluidos los procesos de desregulación, privatización y contratación externa de servicios) y el establecimiento de organismos políticamente independientes en esferas fundamentales de la administración pública, como la banca central, los asuntos fiscales y la regulación de sectores industriales claves.

4. Las reformas de la nueva gestión pública tuvieron dos tipos de efecto. Por un lado, los gobiernos perdieron algunos de sus poderes, facultades y recursos anteriores en varios ámbitos de la vida económica y social, debilitando su capacidad de liderazgo y su eficacia, mientras que, por el otro, dieron lugar a nuevas formas de gobernar y dirigir, denominadas “formas interinstitucionales de gobierno”¹. Se trata de un modelo “bidireccional” de gobernanza, en que gobernantes y gobernados cooperan en la adopción de decisiones políticas². Como forma de gobierno, este modelo también se conoce como “gobierno de terceros” o “gobierno por poder”³, “gobernanza participativa”⁴, o “gobernanza basada en la colaboración”⁵. Además, se lo define como un mecanismo institucional mediante el cual se establece un vínculo más directo entre los ciudadanos y los procesos públicos de adopción de decisiones de un Estado: “formulación de políticas abierta e inclusiva”⁶.

5. El movimiento de la nueva gestión pública ha sido objeto de críticas tanto válidas como cuestionables. Las observaciones críticas más sustantivas señalan el énfasis exclusivo de la nueva gestión pública en la eficiencia en función de los costos de la administración pública; la fragmentación de la gestión pública en varias dependencias y programas individuales interesados en lograr de manera eficiente sus objetivos particulares, sin tener en cuenta la importancia de esos objetivos para políticas o contextos políticos particulares. Se han criticado además el énfasis intragubernamental de las reformas; su visión de los ciudadanos como clientes de los servicios de la administración pública más que como asociados en el diseño y la gestión de iniciativas públicas, y el concepto limitado de desempeño gubernamental, basado en los componentes financieros y administrativos de la acción pública, sin destacar las dimensiones institucionales y políticas.

6. La observación crítica más fuerte, sin embargo, es que en las condiciones sociales contemporáneas el enfoque basado en la gestión no es la respuesta fundamental a la pregunta de cómo asegurar la capacidad rectora y eficacia de los gobiernos en la medida en que estos últimos no se ocupen y resuelvan por sí mismos una serie de problemas públicos complejos (en los que se entrelazan factores diversos e interdependientes), ya que los recursos políticos, cognitivos, tecnológicos y financieros necesarios para la solución de esos problemas se han dispersado entre muchos actores. Una administración pública eficiente y eficaz, como lo exige la

¹ K. Hanf and F. Scharpf, *Interorganizational Policy Making* (Londres, Sage, 1978).

² Jan Kooiman, ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (Londres, Sage, 1993).

³ Lester M. Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2002).

⁴ Naciones Unidas, *Participatory Governance and the Millennium Development Goals* (ST/ESA/PAD/SER.E/119).

⁵ M. Adil Khan, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “*Engaged Governance*”: *A Strategy for Mainstreaming Citizens into the Public Policy Processes* (ST/ESA/PAD/SER.E/73).

⁶ OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services* (París, OECD Publishing, 2009).

nueva gestión pública, aunque sigue siendo una cuestión importante y constituye un componente esencial de la gobernanza, es sólo una de sus condiciones funcionales y uno de sus principales factores de éxito.

II. Definición de gobernanza pública

7. El contenido del concepto de gobernanza pública, surgido a principios del decenio de 1990 como producto de la labor de organizaciones internacionales y de la investigación académica, ha alcanzado una uniformidad y estabilidad básicas, superando así su ambigüedad inicial y su significado vago. En la actualidad, sin embargo, el concepto de gobernanza corre el riesgo de significarlo todo y, por tanto, nada, pues se hace referencia a este concepto en un sentido general como solución de todo tipo de problemas políticos, económicos y sociales.

8. Es preciso dejar sentado desde un principio que la gobernanza tiene un campo determinado de conocimientos y aplicación. Su objetivo es responder a determinados interrogantes cognitivos y prácticos sobre la función rectora, la capacidad y la eficacia del gobierno. Estas cuestiones se han convertido en la principal preocupación de muchos ciudadanos que desconfían de la capacidad del gobierno para resolver problemas claves de la vida social o abrir vías que conduzcan al aumento de su bienestar. Partiendo de esa premisa, el concepto de gobernanza pública se basa en el presupuesto de que los aspectos institucionales de la legitimidad política de las autoridades públicas y la legalidad de sus acciones son ya un problema resuelto. De esa forma, muchas cuestiones e indicadores sobre la calidad de la democracia, la calidad del gobierno, la calidad institucional o la buena gobernanza mantienen su importancia cognoscitiva y política, pero no son cuestiones concretas que el concepto de gobernanza plantee o se proponga resolver, pues se supone que si los gobiernos carecen de calidad institucional y legitimidad no pueden, por otro lado, gobernar y dirigir sus sociedades⁷.

9. La gobernanza pública se refiere al proceso por el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma, es decir, en esencia, al proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus objetivos comunes y las formas de organización, el tipo de recursos y el conjunto de actividades que resulten necesarios y adecuados para lograr satisfactoriamente los objetivos trazados. La gobernanza es el proceso de dirección mediante el cual se conforman y definen la dirección de la sociedad y la capacidad social para lograr objetivos públicos. El proceso de gobernanza no es aleatorio ni irrestricto, sino que está estructurado y enmarcado por instituciones y conocimientos. Esto implica valores, instituciones, normas y tradiciones, que establecen las formas y los límites del ejercicio del poder

⁷ El concepto de “gobernanza” difiere del de “gobernabilidad”, si bien ambos abordan la cuestión sobre la capacidad y eficacia del gobierno para gobernar. En esencia, la gobernabilidad mantiene una perspectiva gubernamental dominante o exclusiva y parte de la idea de que un gobierno bien dotado de las capacidades necesarias (institucional, financiera, administrativa) es suficiente para gobernar y dirigir la sociedad, mientras que la perspectiva de la gobernanza supone que por sí solos los gobiernos, aunque sean legítimos y altamente competentes, no pueden hacer frente a diferentes cuestiones complejas, cuya solución exige la labor conjunta del gobierno y sus ciudadanos (sector privado, redes sociales, instituciones académicas) con miras a lograr una co-producción por parte del gobierno y de la sociedad de los objetivos que deben alcanzarse y los instrumentos para alcanzarlos.

público. Este proceso también abre vías a la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas y regula la interacción entre las autoridades públicas, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil, para que puedan expresar sus intereses, resolver sus diferencias y llegar a acuerdos sobre los objetivos públicos que se deben lograr, los problemas públicos que hay que resolver y los servicios públicos que es necesario prestar. Además, la gobernanza pública también implica habilidades y conocimientos técnicos que permitan a los actores públicos, privados y sociales asignar y gestionar de manera eficiente los recursos públicos y privados, así como adoptar las medidas organizativas apropiadas y llevar a cabo las actividades adecuadas para producir eficazmente los resultados públicos convenidos⁸. En suma, la gobernanza se refiere al conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio el gobierno y la sociedad encaran los asuntos públicos de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido.

10. Al hablar de gobernanza o “nueva” gobernanza, se debe destacar el hecho de que la influencia y la función rectora del gobierno han sufrido cambios. En la actualidad los objetivos sociales más importantes se definen y logran en asociación con agentes privados y sociales. A lo largo de la historia, los distintos mecanismos de gobernanza han reflejado un determinado equilibrio entre las organizaciones políticas, económicas y sociales, ya que el poder público, la producción y el intercambio de bienes y las formas de solidaridad y cohesión social son los recursos colectivos que permiten a toda sociedad sobrevivir y asegurar una convivencia satisfactoria.

11. En los últimos años, ha cambiado el equilibrio entre estos actores colectivos claves. Aunque los gobiernos todavía contribuyen de manera decisiva a la gobernanza de la sociedad y continúan siendo el actor fundamental en la solución de los problemas inherentes a cualquier acción colectiva (incluyendo los conflictos, el oportunismo, el parasitismo, la deserción, la violación de contratos y acuerdos y la delincuencia), su autonomía de decisión respecto de los problemas económicos y sociales ha disminuido. En la actualidad los gobiernos dependen de los recursos y las actividades de organizaciones no gubernamentales para encarar con éxito esos problemas y conducir a la sociedad a niveles más altos de prosperidad, igualdad y bienestar seguro.

12. La gobernanza no se reduce a la acción de los gobiernos, en la medida en que actualmente el proceso de dirigir a la sociedad comprende iniciativas conjuntas entre el gobierno y la sociedad, tales como asociaciones público-privadas, redes de políticas y formas asociativas de prestación de servicios públicos. En las condiciones actuales, los gobiernos tienden a gobernar a la par con los ciudadanos y la sociedad, no por encima de ellos, y a convertirse, de gobernantes que dominan el poder o proveedores autosuficientes de servicios, en asociados, habilitadores, facilitadores y colaboradores, que necesitan de la contribución de los ciudadanos —la cual alientan y apoyan—, coordinan la acción conjunta de los sectores público y privado e intervienen para corregir o mediar cada vez que surgen conflictos entre asociados o se distorsionan los intereses públicos.

⁸ Los componentes institucionales y técnicos de la gobernanza delimitan el ámbito de su eficacia social y su legitimidad política: la gama de productos y resultados sociales que el gobierno y la sociedad pueden lograr eficazmente y la aceptación social y el apoyo político que se puede alcanzar.

13. Se ha producido y ha sido necesario “un cambio de gobierno a gobernanza”⁹ o de “gobierno como de costumbre” a una perspectiva más amplia de la gobernanza¹⁰. En efecto, los gobiernos se están dando cuenta cada vez más de las ventajas del enfoque de la gobernanza a la hora de encarar cuestiones complejas, vitales y delicadas en materia de políticas públicas.

14. A principios del decenio de 1990, cuando se hizo más frecuente su uso, “gobernanza” o “gobernanza pública” era un concepto descriptivo en que se reflejaban las formas asociativas mediante las cuales los gobiernos colaboraban con organizaciones privadas y redes sociales para resolver problemas sociales, aplicar políticas y prestar servicios públicos. La mayor parte de la bibliografía existente sobre gobernanza es de carácter descriptivo. El concepto adquirió un significado prematuramente normativo de “buena gobernanza”, en virtud del cual se consideraba que el gobierno basado en el establecimiento de asociaciones y redes con actores extra-gubernamentales era un modelo que los gobiernos debían aplicar para ser políticamente legítimos y eficaces. Esta declaración normativa fue objeto de críticas, aun cuando se reconociera que la existencia de instituciones democráticas de gobierno (elecciones libres, estado de derecho, imparcialidad, rendición de cuentas y transparencia), eran normas universales que debían aplicarse sin excepción. También fue objeto de críticas el concepto de “buena gobernanza”, considerado por muchos estudiosos y funcionarios, al igual que cualquier otro concepto cualitativo, como un concepto relativo (“bueno para algo”, “importante para algo”), relacionado con el crecimiento económico (a menudo a partir de presupuestos neoliberales), el gobierno eficaz (a menudo con un enfoque basado en la nueva gestión pública), la estabilidad política u otros objetivos públicos.

15. El concepto de “buena gobernanza” adquirió un significado más aceptable, si bien todavía controvertido, cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad¹¹. Esos principios o características son: estado de derecho (imparcialidad), legitimidad y voz (participación y orientación para el consenso), transparencia y rendición de cuentas, rendimiento (capacidad de respuesta, eficacia, eficiencia), dirección (visión estratégica) y equidad (acceso universal, incluidas las minorías, a oportunidades de mantener y mejorar el bienestar propio).

16. Al mismo tiempo que se debatían los atributos normativos del concepto de buena gobernanza, surgió un concepto teórico, según el cual la (nueva) gobernanza es resultado de fenómenos económicos y sociales actuales (tanto a nivel nacional como internacional) y debe cumplir con determinadas condiciones institucionales y técnicas para ser políticamente legítima, eficiente y eficaz, además de digna de crédito y de la confianza de los ciudadanos. En ese sentido, el significado de buena gobernanza equivale a un proceso de gobernanza en que se respeten el estado de derecho y las instituciones democráticas y que sea técnicamente competente para producir los resultados de valor público esperados. Esta definición de gobernanza se

⁹ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Public Governance Indicators: A Literature Review* (ST/ESA/PAD/SER.E/100).

¹⁰ OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services* (París, OECD Publishing, 2009).

¹¹ Véase el documento de políticas del PNUD titulado “Governance for sustainable human development”, que se puede consultar en <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>.

conforma a las demás definiciones utilizadas en la investigación académica convencional y en prominentes organizaciones internacionales¹².

17. Las aportaciones más importantes de las investigaciones sobre gobernanza son las declaraciones formuladas acerca de las dimensiones institucionales y técnicas de la gobernanza y sus interdependencias, así como las realidades que estas dimensiones deben abarcar, que son también las principales referencias para la elaboración de indicadores de gobernanza¹³. A modo de resumen del trabajo de académicos y organizaciones internacionales, los principales componentes de la dimensión institucional y política de la gobernanza son los siguientes (la relación de términos no es exhaustiva, sino de carácter descriptivo):

- **Estado de derecho**

Independencia del poder judicial, imparcialidad, honestidad, rapidez y exigibilidad jurídica del sistema judicial/garantías procesales, imparcialidad, honestidad y competencia de la policía, respeto de la ley por los ciudadanos y las autoridades públicas e igualdad de los ciudadanos ante la ley.

¹² PNUD: La gobernanza es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de los cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro de y entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos. Comprende los mecanismos y procesos destinados a que los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, arbitren sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones legales. Es el conjunto de reglas, instituciones y prácticas que fijan límites y proporcionan incentivos a los individuos, organizaciones y empresas. La gobernanza, incluyendo sus dimensiones sociales, políticas y económicas, opera en todos los niveles de la empresa humana, ya se trate del hogar, la aldea, la municipalidad, la nación, la región o el globo. PNUD y Comunidad Europea, *Indicadores de Gobernabilidad: Guía del Usuario* (Nueva York y Luxemburgo, 2004). Comisión Europea: “La gobernanza alude a la capacidad del Estado para servir a los ciudadanos ... La gobernanza se refiere a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad ... Lo fundamental, en este contexto, es la manera en que se desempeñan las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas ... A pesar de su carácter abierto y amplio, la gobernanza es un concepto significativo y práctico, vinculado con los aspectos más fundamentales del funcionamiento de cualquier sociedad y de los sistemas políticos y sociales. Puede describirse como una medida básica de estabilidad y rendimiento.” *Comunicación sobre la gobernanza y el desarrollo*, octubre de 2003 (COM (03) 615). Banco Mundial: Se define la gobernanza como el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las que se ejerce la autoridad en un país en aras del bien común. Esto incluye: i) el proceso por el que se eligen, vigilan y sustituyen las autoridades; ii) la capacidad del gobierno para gestionar eficazmente sus recursos y aplicar políticas racionales; y iii) el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan sus interacciones económicas y sociales. Banco Mundial (2004), disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PSGLP/0,,menuPK:461645~pagePK:64156294~piPK:64156292~theSitePK:461606,00.html#Story2>.

¹³ Los componentes institucionales y técnicos individuales de la gobernanza, aunque diferentes por su contenido y resultados, están o deben estar entrelazados e integrados en el proceso de la gobernanza para producir resultados de beneficio público. El desempeño independiente de cada componente es importante en sí mismo, por cuanto soluciona problemas específicos de la vida social (por ejemplo, el trato equitativo respecto de la administración de justicia, la prestación de servicios públicos para las poblaciones vulnerables, el respeto de las obligaciones contractuales, la elección legítima de las autoridades), pero para contribuir a una gobernanza efectiva de la sociedad y fomentar la confianza social en el gobierno, su desempeño individual no es suficiente y tiene que estar vinculado con otros componentes y ser parte de una unidad coherente de acción pública.

- **Expresión y rendición de cuentas**

Derechos humanos, libertades civiles (género) y económicas, libertad de los medios de comunicación, derechos políticos e instituciones (por ejemplo, un sistema de elecciones libres e imparciales), democracia abierta e inclusiva, proceso legislativo representativo y capaz de responder a las necesidades, instituciones ejecutivas y legislativas, relaciones intergubernamentales, transparencia/acceso de los ciudadanos a la información pública, anticorrupción, (tipos de) instituciones y prácticas de rendición de cuentas, instituciones y prácticas participativas de los ciudadanos.

- **Calidad de la reglamentación**

Normativa económica (financiera, laboral, comercial, aduanera), legislación sobre derechos de propiedad intelectual, normas y procedimientos administrativos.

18. Los principales componentes de la dimensión técnico-administrativa de la gobernanza son los siguientes:

- **Sistema social de creencias y tecnologías cognitivas**

Calidad de los sistemas de información, conocimientos científicos y plataformas tecnológicas, instituciones de investigación y desarrollo, universidades e instituciones de enseñanza técnica.

- **Finanzas públicas**

Estructura de los sistemas fiscales y presupuestarios, eficacia de la administración tributaria, gestión del gasto público, equilibrio entre ingresos y gastos públicos.

- **Políticas públicas y administración pública**

Capacidad de planificación y de diseño y análisis de políticas, calidad de la participación de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas, sistematicidad y coherencia normativas, calidad de la burocracia (normas, organización, procesos, capacidad profesional del personal), desarrollo de sistemas de gobierno electrónico, diseño de tecnologías de la información y las comunicaciones y de políticas y estrategias de gobernanza electrónica que incorporen las cuestiones de género, calidad de los sistemas de evaluación y auditoría, gestión de recursos humanos y ética del servicio público.

19. Además de estos elementos estructurales, los factores “blandos” de la gobernanza o la dinámica de las conductas que permiten a los responsables de la adopción de decisiones públicas, privadas y sociales ponerse de acuerdo a la hora de debatir, definir y aplicar un proceso de gobernanza son esenciales para lograr un desempeño eficaz y socialmente evaluado¹⁴.

¹⁴ Meredith Edwards y Robyn Clough, “Corporate governance and performance: an exploration of the connection in a public sector context”, Issues Paper No. 1, Corporate Governance ARC Project (Canberra, University of Canberra, 2005), que se puede consultar en https://docs.google.com/viewer?url=http://www.canberra.edu.au/corpgov-aps/staff/EdwardsM_CVwithPubs_02-06.pdf&pli=1.

III. Resultados públicos

20. Un resultado es el producto final de un proceso causal o de una cadena de factores causales (insumos, actividades y productos), es decir, un cambio observable y mensurable en el estado de una situación social. Por tanto, lo que se entiende por resultado público o resultado de valor público remite a concepto de causalidad o eficacia gobierno-público y a las condiciones específicas en las cuales un gobierno o proceso de gobernanza produce los efectos o resultados previstos que tienen valor para los ciudadanos. En los últimos años, como consecuencia del énfasis puesto en el desempeño gubernamental eficaz en función de los costos, se ha propuesto un concepto limitado o incluso unilateral de la eficacia gubernamental o pública. Esta evolución ha contribuido a la incorporación de una visión predominantemente técnica de la eficacia, entendida como adecuación causal de las acciones e instrumentos del gobierno a la consecución de los objetivos económicos y sociales deseados, dejándose de atribuir pertinencia o efecto causal a los componentes institucionales y normativos del desempeño. A lo sumo, estos componentes se consideran elementos del contexto en que tiene lugar el proceso causal.

21. El concepto técnico de resultado público es fundamental y correcto, pero tiene un valor limitado en los asuntos públicos, por cuanto la eficacia pública comprende componentes institucionales y normativos de carácter axiológico. La acción gubernamental o la gobernanza basada en la participación de múltiples actores se considera socialmente eficaz tanto por lo que ha logrado como por la manera en que lo ha hecho; en otras palabras, tanto por sus productos como por los atributos del proceso mediante el cual se han obtenido esos productos. Es importante que las acciones gubernamentales o la gobernanza arrojen los resultados sociales deseados y eliminen los elementos no deseados y nocivos de las situaciones sociales. Al mismo tiempo que logran esos efectos sociales, el gobierno y la gobernanza basada en la participación de múltiples actores también preservan y promueven los valores y principios fundamentales de un Estado democrático y una vida social equitativa y segura. Además de lograr los resultados sociales deseados, los valores democráticos de la acción gubernamental compartidos por los ciudadanos son esenciales para la eficacia de la interacción entre el público y el gobierno.

22. El proceso tiene tanta importancia como el producto. La competencia técnica y la legitimidad política son condiciones de la eficacia pública. Por lo tanto, un resultado público es el producto final de las acciones del gobierno o de un proceso de gobernanza confiable tanto desde el punto de vista técnico (financiero, analítico, tecnológico y administrativo) como institucional. Los resultados obtenidos por el gobierno o la gobernanza basada en la participación de múltiples actores en la solución de problemas comunitarios difícilmente se pueden considerar y apreciar como la solución efectiva de un problema público, o como un verdadero resultado de valor público, si se contravienen los valores fundamentales de la relación democrática entre el gobierno y los ciudadanos (leyes, derechos, libertades, igualdad ante la ley, inclusión, participación de los ciudadanos, transparencia, rendición de cuentas).

23. Esto obedece al hecho de que la transgresión de esos valores generaría una actitud crítica y de repudio por parte de la sociedad hacia la política elegida y sus resultados y, muy probablemente, desencadenaría otro tipo de problemas (todavía más graves) que harían de la supuesta solución al problema un fenómeno frágil y efímero.

24. En suma, se debe entender como resultado público el producto final de un proceso causal democrático y técnicamente acertado, valorado por los ciudadanos que perciben que se ha producido un cambio real en el estado de una situación social no deseada o inaceptable y que se han respetado asimismo los valores políticos democráticos. Desde esa perspectiva, una definición acertada de resultado público debe comprender tanto “desempeño normativo” como “desempeño democrático”¹⁵.

25. Otra de las características de un resultado público es que consiste en algo más que el producto final de las actividades individuales de una determinada organización, política, programa o servicio de carácter público, de acuerdo con los métodos y prácticas generalizados de análisis, presupuestación y evaluación de políticas. En contraste con esta noción habitual, que ha exacerbado la fragmentación de la función rectora de los gobiernos, un buen resultado de valor público es un resultado total que engloba los productos individuales de las políticas y programas gubernamentales, así como los productos del desempeño de actores privados y sociales. La igualdad social, la seguridad social, el orden público, el desarrollo humano, la calidad del medio ambiente urbano, la estabilidad y competitividad de la economía nacional, la infraestructura física y de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el régimen democrático y un sistema judicial imparcial son situaciones sociales del valor público más alto y constituyen de hecho resultados agregados en que se conjugan de manera eficaz una serie coherente de políticas públicas, iniciativas privadas y acciones de los ciudadanos.

26. Es importante tener presente, además, la dimensión “subjetiva” de un resultado público, que no se reduce a un hecho social empírico, sino que incluye un juicio de valor de los ciudadanos sobre el producto social. En el juicio de los ciudadanos influyen sobre todo la credibilidad y la confianza (“reputación social”) que se hayan ganado las autoridades y los responsables de la adopción de decisiones en materia de gobernanza económica y de la sociedad civil a lo largo de su carrera política y trayectoria social.

27. La confianza es un aspecto importante de los resultados públicos. De la misma manera que la confianza puede ser esencial para obtener buenos resultados públicos, la consecución de buenos resultados públicos redundará en el aumento de la confianza. Si bien el nivel de confianza en una sociedad determinada a menudo está arraigado en tradiciones, valores y estructuras, las estructuras políticas y jurídicas de los sistemas políticos modernos pueden contribuir a aumentar el nivel de confianza de la sociedad. Un gobierno libremente elegido puede aumentar la confianza en que sus políticas sean compatibles con las preferencias y los valores de los ciudadanos. Del mismo modo, una burocracia no politizada puede incrementar la confianza en la competencia técnica, mientras que un sistema jurídico imparcial puede garantizar la existencia de un nivel de confianza no sólo vertical, sino también horizontal, entre los agentes individuales que interactúan en la sociedad. La confianza en el proceso ofrece al gobierno el tiempo necesario para lograr un resultado. Cada vez que se

¹⁵ OCDE, *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services* (París, OECD Publishing, 2009).

logra un buen resultado público, aumenta la confianza en el gobierno y surge la posibilidad de ampliar todavía más los horizontes temporales de la sociedad, lo que permite al gobierno aplicar políticas a un plazo cada vez más largo.

28. De este modo, aunque los resultados públicos, como ya se dijo, son productos agregados de numerosas políticas, iniciativas y acciones, también son productos agregados a lo largo del tiempo. La sociedad está interesada en la consecución de resultados públicos sostenibles, que confieran estabilidad a sus expectativas a lo largo del tiempo y proporcionen una medida de seguridad, previsibilidad y coherencia. Los gobiernos comparten estos intereses, en la medida en que la obtención de resultados públicos sostenibles facilitan la confianza en el gobierno, lo que a su vez facilita el gobierno sostenible. Además de esperar la consecución de resultados públicos eficaces, los gobiernos poseen instrumentos más activos para asegurar la obtención de resultados sostenibles a través del aprendizaje adaptativo. El seguimiento cuidadoso y la evaluación constante de las políticas públicas durante su ciclo de vida permiten a esas políticas adaptarse a las cambiantes circunstancias externas o a las propias deficiencias internas que se vayan observando. El mero acto de participar en estas actividades puede producir una imagen de eficacia, lo que a su vez concede al gobierno más tiempo para lograr un resultado deseado.

IV. Indicadores y evaluación de la gobernanza

29. Se han elaborado indicadores de gobernanza que han sido utilizados con diferentes fines por una serie de instituciones: donantes internacionales, organismos del sector privado, grupos de supervisión (redes de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales) y académicos, cuyas diferentes perspectivas y expectativas en relación con diversas cuestiones de interés público han mejorado los métodos y el contenido de la evaluación de la gobernanza¹⁶. Si bien los indicadores deberían ser una medida de la legitimidad, la capacidad y la eficacia de un proceso de gobernanza de múltiples actores para gobernar y dirigir a la sociedad hacia el logro de sus metas principales, los indicadores más adoptados y reconocidos (por ejemplo, los indicadores del Banco Mundial o los indicadores de calidad del gobierno) tienen en cuenta la legitimidad, la capacidad y la eficacia de los gobiernos para gobernar y dirigir, y no el proceso de gobernanza en sí.

30. Este punto de vista es correcto, dado que la contribución del gobierno a la gobernanza será inadecuada y contraproducente si carece de calidad institucional, política y técnica. La fragilidad institucional y la escasa competencia técnica del gobierno obstaculizan la legitimidad y eficacia del proceso de gobernanza, en lugar de promoverlas. Pero es una postura incompleta e incluso inexacta si, además de centrarse en las instituciones, normas y capacidades específicas del gobierno, no tiene en cuenta los elementos específicos de la gobernanza con múltiples actores. Es necesario corregir este sesgo a fin de poner de relieve los elementos y las condiciones apropiados que posibilitan la relación entre gobierno y ciudadanos y la hacen productiva. Esto se aplica a lo largo de todo el proceso en el cual se decide el contenido de la gobernanza (como las normas de acceso, el diálogo y la creación de

¹⁶ El documento de trabajo de 2007 *Public Governance Indicators: A Literature Review* (ST/ESA/PAD/SER.E/100) de la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas ofrece un resumen bien fundamentado que puede ser de gran utilidad.

consenso entre los participantes y el espíritu de servicio público de los participantes sociales y del sector privado). También se refiere a los elementos y las condiciones que posibilitan la participación de los ciudadanos en el proceso de gobernanza y la hacen productiva. Estos elementos y condiciones pueden incluir aspectos tales como los relacionados con la verdadera existencia y la calidad (responsabilidad pública y conocimientos técnicos) de las colaboraciones entre el sector público y el privado, las colaboraciones entre el sector público, el privado y la población, las redes de políticas y la actividad en materia de opinión pública.

31. En relación con el tema de los (nuevos) indicadores de gobernanza, es poco lo que se ha hecho en relación con los asociados del gobierno —los ciudadanos, el sector privado y las organizaciones civiles— para evaluar su contribución a la determinación y aplicación del contenido de la gobernanza. Por lo tanto, en esta etapa se debe prestar más atención a los atributos específicos de la gobernanza que a tener en cuenta solamente los atributos del gobierno. Esto supondría indicadores relacionados con: los aspectos relativos a la existencia, coherencia y capacidad de redes sociales interinstitucionales que se autoorganizan¹⁷, en una sociedad determinada; la solidez de las empresas privadas y su grado de responsabilidad social; el desarrollo del tercer sector (y la fuerza del capital social); y específicamente, sobre todo, la calidad y eficacia de su participación en la adopción de decisiones en el ámbito público, y los aspectos públicos y técnicos del gobierno que contribuyen a la interacción con la sociedad. En los tres párrafos siguientes se incluyen resúmenes descriptivos de tres índices importantes para la evaluación de la gobernanza: el del Banco Mundial, el del PNUD y el Índice Ibrahim.

Banco Mundial

32. De acuerdo con los tres componentes de su definición de gobernanza, el Banco Mundial ofrece un conjunto de seis indicadores agregados o grupos de indicadores, derivados de 313 indicadores individuales, extraídos de 35 fuentes de datos diferentes, producidos por 33 instituciones de todo el mundo, y basados en percepciones subjetivas de ciudadanos e interesados (sondeos y encuestas) sobre la calidad y la eficacia de la gobernanza en 212 países. El conjunto de indicadores, la metodología utilizada y los resultados de las evaluaciones se publican en *Governance Matters*, una serie de nueve informes publicados entre 1996 y 2009¹⁸. Los grupos “voz y responsabilidad” e “inestabilidad política y violencia” resumen los indicadores relacionados con el proceso por el que se eligen, vigilan y sustituyen las autoridades. En los índices de “efectividad del gobierno” y “carga normativa” se reúnen los indicadores relativos a la capacidad del gobierno y su burocracia de formular y aplicar políticas adecuadas, administrar los recursos públicos y fomentar el desempeño y las contribuciones del sector privado. Por último, existen dos grupos denominados “estado de derecho” y “lucha contra la corrupción” cuyo objetivo es medir el nivel de respeto de los ciudadanos y las autoridades por las normas que rigen su comportamiento y sus interacciones. Si bien la metodología del Banco Mundial no se ha evaluado en su totalidad (aunque se producen debates interesantes al respecto), es la definición de gobernanza la que da lugar a la mayoría de las críticas, ya que se la considera tan amplia como cualquier definición de “régimen político” o “política”; abarca cuestiones de acceso y de ejercicio del poder público;

¹⁷ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Open University Press, 2007).

¹⁸ Disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>.

confunde cuestiones relacionadas con la legitimidad política de las autoridades y temas relacionados con su capacidad de dirigir y gobernar una sociedad de forma efectiva; y por último mantiene una perspectiva gubernamental de la gobernanza, interesada principalmente en el crecimiento económico.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

33. En lugar de crear sus propios indicadores de gobernanza (aunque los indicadores de desarrollo humano son pertinentes y gozan de reconocimiento a nivel mundial), el objetivo del PNUD es advertir a las personas interesadas en asuntos de gobernanza que es necesario determinar las fuentes de los datos de la evaluación y administrarlas adecuadamente. La publicación *Governance Indicators: A User's Guide*¹⁹ ayuda a los interesados a usar correcta y conscientemente la enorme cantidad de indicadores de gobernanza elaborados por instituciones públicas, privadas, académicas y de la sociedad civil (337) y los resultados de las diferentes evaluaciones que tienen en cuenta componentes específicos del proceso de gobernanza. No obstante, como lo indica en su portal de evaluación de la gobernanza (*Governance Assessment Portal, GAP*)²⁰, el PNUD ha identificado 16 grupos temáticos, denominados “áreas de gobernanza”, para la clasificación de los resultados de la evaluación de la gobernanza derivados de los informes publicados por las 337 instituciones, que llevan a cabo evaluaciones de acuerdo con su propia metodología. Estas áreas de gobernanza son: sociedad civil, conflicto, corrupción, democracia, gobernanza electrónica, sistemas electorales, gobernanza y género, gobernanza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, derechos humanos, justicia, gobernanza de la tierra, gobernanza local y descentralización, medios de comunicación, parlamento, partidos políticos y administración pública.

El Índice Ibrahim²¹

34. Este índice fue elaborado inicialmente en colaboración con la Universidad de Harvard (2007) y ahora, en su cuarta edición, es principalmente el resultado de estudios académicos africanos, y apunta a evaluar la gobernanza de los países africanos teniendo en cuenta 57 criterios. Esos criterios determinan la evaluación sobre la base, esencialmente, de la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos por los gobiernos y los agentes no estatales, y se centran específicamente en los resultados. Al ser un índice compuesto, cada criterio se pondera y se mide según una escala a efectos de la estandarización y para determinar la influencia proporcional en los resultados generales de una evaluación.

35. Los objetivos de este índice son proporcionar un instrumento para que los ciudadanos, las autoridades públicas y sus asociados evalúen los progresos en materia de gobernanza, además de estimular un debate constructivo sobre el desempeño. El índice comprende cinco categorías amplias de criterios que, según se estima, definen las bases de las obligaciones del gobierno hacia los ciudadanos. Estas categorías son: seguridad, estado de derecho, participación y derechos humanos, oportunidad económica sostenible y desarrollo humano.

¹⁹ PNUD y la Comisión Europea (1ª edición, 2004, 2ª edición, 2007).

²⁰ http://www.gaportal.org/search_organizations y <http://www.gaportal.org/areas-of-governance>.

²¹ <http://www.moibrahimfoundation.org/en/section/the-ibrahim-index>.

36. “Evaluar la gobernanza” supone mayores dificultades que una simple evaluación de las acciones del gobierno. Por una parte, estas dificultades se deben a la complejidad del proceso de adopción de decisiones en relación con la gobernanza. Esta perspectiva está mucho más orientada a la comprensión de la adopción de decisiones en el ámbito público como una actividad de múltiples interesados, no simplemente como una prerrogativa del gobierno, y como un proceso de negociación difuso en vez de un conjunto de hechos claros y firmes²². Por otra parte, la gobernanza no se refiere a la buena gestión interna de una organización, sino al logro de resultados valorados por los interesados externos. En otras palabras, los criterios y procedimientos de evaluación utilizados deben lograr: a) un grado razonable de vinculación causal entre las políticas adoptadas y los resultados obtenidos, algo que no siempre es muy evidente en lo que respecta a los resultados; y b) un grado aceptable de acuerdo entre los actores sociales, las redes y los interesados más afectados respecto al método adoptado.

37. Es necesario determinar claramente en qué consiste una gobernanza de calidad antes de proceder a la evaluación de la gobernanza propiamente dicha. Asimismo, los criterios que se utilizarán deben determinarse antes de buscar y definir los indicadores, no después. No hacerlo es sucumbir al riesgo de crear evaluaciones basadas en lo que es más fácil de medir, que en general coincide con lo más cuantificable. El problema de las evaluaciones principalmente cuantitativas de la gobernanza es que por lo general dan lugar a interpretaciones parciales o superficiales. Por lo tanto, es necesario utilizar instrumentos de evaluación cualitativos para evitar este riesgo.

38. Al seleccionar los indicadores de gobernanza, se deberían tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) La repercusión social y la conexión con los temas que interesan a los ciudadanos, más allá de los objetivos de control administrativo o de los intereses instrumentales de la Administración;
- b) La contribución al enriquecimiento del debate público en un contexto institucional determinado;
- c) Los efectos positivos sobre las capacidades de aprendizaje colectivo en lo que respecta a la resolución de problemas sociales complejos;
- d) La contribución a que las autoridades públicas sean más transparentes y rindan mejor las cuentas;
- e) Una variedad razonable de factores, es decir, un vínculo causal suficiente entre las políticas o las decisiones evaluadas y los resultados obtenidos.

39. Hay dos problemas típicos de las evaluaciones de la gobernanza que es necesario evitar. En primer lugar, la dispersión y la falta de una idea central, que llevan a que se incluyan criterios muy heterogéneos con valores relativos diferentes. El segundo problema es intentar encontrar un criterio normativo único que pueda servir como base para evaluar cualquier tipo de política pública. La complejidad de este tipo de evaluación exige la aplicación de una variedad de criterios y no de un único principio normativo. En cualquier caso, como puede concluirse de lo anterior,

²² Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F. M. Koppenjan, editores., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (Londres, Sage, 1997) y Rhodes, *Understanding Governance*.

los indicadores utilizados deben incluir criterios vinculados a resultados reales o posibles derivados de políticas y decisiones determinadas y, además, criterios vinculados a los procedimientos utilizados para elaborar, adoptar y aplicar dichas políticas y decisiones.

40. A continuación se presenta una lista no exhaustiva de los criterios que, en general, deberían incluirse en la definición de indicadores válidos para la evaluación de la gobernanza en las sociedades contemporáneas:

a) La búsqueda del interés público, es decir, el grado en que las políticas apuntan a favorecer el interés público en lugar de procurar obtener beneficios o responder a la influencia de las partes interesadas;

b) El logro de los objetivos explícitamente delineados o la aplicación de coeficientes o estándares generalmente aceptados en un sector determinado de políticas públicas;

c) La eficiencia, es decir, la medida en que las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que garantizan rendimientos sociales altos;

d) La sostenibilidad de las políticas;

e) El trato justo y equitativo de los ciudadanos y el respeto de la legalidad;

f) La adopción democrática de decisiones y la participación de ciudadanos e interesados;

g) El respeto de la diversidad y la inclusión social y la igualdad (de oportunidades, uso, costos, acceso y resultados) para los grupos desfavorecidos.

41. Por último, cabe destacar que la evaluación de la gobernanza no puede en modo alguno ser un proceso mecánico o automático. Por bien definidas que estén estas evaluaciones, los indicadores deberían exigir que los evaluadores llevaran a cabo análisis que puedan: a) ponderar la influencia de diferentes circunstancias concurrentes; b) situar los resultados dentro de sus contextos institucionales correspondientes; c) extraer conclusiones útiles y válidas para un debate público rico e inclusivo y una adecuada rendición de cuentas; y d) reducir el riesgo de manipulación y estimular el aprendizaje social. La definición de mecanismos institucionales capaces de generar evaluaciones inteligentes e independientes puede ser una fórmula recomendada para lograr estos objetivos.

V. Gobernanza y administración pública

42. Las condiciones esenciales para que la gobernanza pública dé resultados son los componentes institucionales y técnicos de la administración pública, como su estructura orgánica, sus procesos operativos, sus modalidades de gestión y las competencias analíticas y operacionales de los funcionarios públicos, así como su integridad y disposición a obedecer las normas y a tratar a los ciudadanos con imparcialidad. Por lo tanto, si hay graves deficiencias institucionales, cognitivas y de organización que afectan el desempeño de la administración pública, se corre el riesgo de que el proceso de gobernanza sea cuestionado desde el punto de vista político y resulte socialmente ineficaz. Por este motivo, sigue siendo importante y urgente introducir reformas administrativas dentro del gobierno y en todo el sector público. Si bien en algunos países aún no se ha establecido una burocracia

adecuada, en otros países es necesario aplicar prácticas de gestión dirigidas a mejorar y sostener una administración pública económica y de gran eficacia. Además, en estas nuevas condiciones de gobernanza, que exigen una administración pública más abierta, relacionada y colaboradora, además de transparente y responsable, se necesitan nuevas modalidades administrativas e incluso funcionarios públicos con una nueva mentalidad. Para la aplicación y estandarización de estas nuevas modalidades administrativas resulta necesario y útil contar con sistemas adecuados de tecnología de la información y las comunicaciones.

43. Hay muchas tensiones inevitables en los intentos de las organizaciones del sector público por gobernar con miras a obtener resultados que exigen buen criterio en su gestión. La tensión (que supone que los factores institucionales y técnicos se fusionan en toda política pública y en cada servicio público que se presta) aumenta cuando los ejecutivos superiores deben hacer corresponder las relaciones jerárquicas con las relaciones horizontales en los organismos gubernamentales que son necesarias para la colaboración entre organismos, al menos en los casos de cuestiones de políticas complejas e interrelacionadas que no se pueden abordar ni poner en práctica fácilmente por un solo organismo que actúe independientemente. No obstante, la tensión principal se da cuando los organismos gubernamentales deben interactuar y cooperar a lo largo de un proceso de gobernanza determinado con organizaciones económicas y civiles que pueden ser diferentes e incluso opuestas en intereses, poder, recursos, información y conocimientos. Desde un punto de vista administrativo, el problema más difícil de la gobernanza es cómo coordinar a actores independientes e interdependientes que participan en los procesos de adopción de decisiones en el ámbito público, pero que mantienen diferentes enfoques del problema público que se ha de resolver o del proyecto público que se debe ejecutar, y cómo dirigirlos a través de los debates y las negociaciones a fin de llegar a una decisión que apoye el interés y los valores públicos.

44. Las tensiones se intensifican a medida que se van creando estructuras, procesos y relaciones dirigidas a producir los resultados comunes en el sector público, en particular en lo que respecta a la formulación de nuevas modalidades de rendición de cuentas. La División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas determinó varios desafíos que es necesario enfrentar para resolver las cuestiones relativas a la rendición de cuentas en el nuevo entorno de gobernanza²³. Otra fuente de tensión que aumentará en el futuro es la existente entre una estrategia de gestión de riesgo y el estímulo a las prácticas innovadoras y adaptables encaminadas a hacer frente a las complejidades del mundo moderno. En el caso de algunos organismos del sector público, existe tensión entre la necesidad de garantizar el cumplimiento del marco normativo y la necesidad de proporcionar una flexibilidad suficiente que permita la obtención de resultados. Los organismos

²³ *Toward Participatory and Transparent Governance: Reinventing Government* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.07.II.H.6). Los desafíos serán: un aumento de los conflictos de rendición de cuentas, por ejemplo, entre la rendición de cuentas del producto y la del desempeño y la rendición de cuentas de múltiples interesados; para funcionarios públicos una necesidad de “obrar cada vez más con discernimiento respecto a qué forma de rendición de cuentas debe tener prioridad en determinadas circunstancias”; rendiciones de cuentas profesionales y personales cada vez más importantes para los funcionarios públicos; menor predominio de la rendición de cuentas política; y un mayor protagonismo de los representantes políticos en la rendición de cuentas, por ejemplo “controlando el ‘sistema de rendiciones de cuentas’ en cuanto a sus resultados generales y su integridad” (págs. 32 y 33).

necesitan controlar este tema para asegurarse de lograr un equilibrio, adecuado. Existe además otra fuente de tensión entre la centralización de los procesos en todo el gobierno, que tienden a un gobierno de colaboración, y la transferencia de las responsabilidades de cumplimiento a los organismos encargados directamente de la ejecución.

45. Si bien no hay una solución que sirva para todo, para lograr resultados los sistemas de administración pública deben incluir los siguientes componentes fundamentales que se deben considerar al establecer o examinar las modalidades de gobernanza: un liderazgo sólido, cultura y comunicación; estructuras adecuadas de comités de gobernanza; mecanismos claros de rendición de cuentas; sistemas amplios de gestión de riesgo, cumplimiento y garantía; planificación estratégica, supervisión y evaluación del desempeño; sistemas basados en principios, flexibles y en continua evolución; una colaboración eficaz entre organizaciones²⁴. Estos son elementos interrelacionados cuyo funcionamiento diferirá según el país y según el tamaño de los organismos, la estructura y el marco legislativo. Es importante la interpretación de estos elementos en el contexto de la gobernanza cooperativa.

46. En una época de “gobernanza basada en el desempeño”²⁵, cabe esperar que los sistemas de administración pública adopten un marco de desempeño que garantice que los resultados se ajusten a los objetivos y que los objetivos estén vinculados a los planes presupuestarios y a los resultados del ejercicio económico. Esto ejercerá una gran presión sobre los organismos gubernamentales, obligándolos a mejorar los sistemas de información financiera y otros sistemas. No obstante, es importante que las mediciones del desempeño, especialmente los indicadores de nivel inferior, se establezcan de manera que no afecten la capacidad de respuesta de las modalidades de gobernanza descentralizadas más complejas. Es preciso encontrar un equilibrio entre los niveles adecuados de rendición de cuentas y el grado de flexibilidad y de capacidad de respuesta a los clientes que se debe conceder a terceros proveedores²⁶. Por último, sin un liderazgo firme y constante en varios niveles, incluido el político, los resultados deseados indicados anteriormente pueden resultar difíciles de alcanzar.

VI. Conclusión

47. El nuevo enfoque de gobernanza, que es una condición esencial del desempeño democrático en las condiciones sociales actuales, exige reformas institucionales para que los gobiernos se abran a la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones en el ámbito público y, en particular, para llegar a los ciudadanos que están menos preparados para participar o cuya participación se ve obstaculizada. En diversos grados, por lo tanto, los gobiernos están dirigiendo y guiando a sus sociedades a través de estructuras de asociación y redes en relación con una serie de cuestiones públicas, en particular cuando enfrentan desafíos y problemas sociales

²⁴ Para más información sobre todos estos temas, consúltese el sitio de la Comisión de la Administración Pública de Australia, *Building Better Governance* (2008), en <http://www.apsc.gov.au/publications07/bettergovernance2.htm>.

²⁵ Geert Bouckaert, y John Halligan, *Managing Performance: International Comparison*. (Abingdon, Oxfordshire, y Nueva York, Routledge, 2008).

²⁶ Comisión de la Administración Pública de Australia, *Building Better Governance* (2008), disponible en <http://www.apc.gov.au/publications07/bettergovernance2.htm>.

complejos y carecen de recursos y capacidades suficientes para resolverlos satisfactoriamente por su cuenta o por medios jerárquicos. De hecho, cada vez se reconoce más que los ámbitos de participación de los ciudadanos superan con creces las etapas de adopción de decisiones. Pueden señalarse varios ejemplos como referencia que permiten comprender cómo es posible lograr que los ciudadanos participen eficazmente en la gobernanza pública en las etapas de planificación, ejecución, supervisión y evaluación y en la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

48. Además de permitir y alentar la participación de los ciudadanos a lo largo de las diversas etapas de gobernanza, las reformas institucionales de la gobernanza pública deben responder a una interacción pública mayor introduciendo mecanismos dirigidos a evitar que los gobiernos sean captados por grupos con intereses creados que podrían impedir que cumplieran su compromiso con el interés público. También se necesitarán nuevas modalidades y prácticas administrativas, ya que muchas políticas públicas y métodos de prestación de servicios conllevarán relaciones horizontales y de colaboración entre los funcionarios públicos, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y otros interesados. Para que el nuevo proceso de gobernanza sea legítimo, eficiente y socialmente aceptable se deben sumar legalidad y transparencia a las capacidades técnicas y de coordinación del personal del sector público.
