



San Marcos

#1 EN EDUCACIÓN
VIRTUAL

Gobernanza en la administración pública actual

AUTOR: Daniel de Jesús Hernández Bolaños

JUNIO: 2022



San Marcos

www.usanmarcos.ac.cr

San José, Costa Rica

Gobernanza en la administración pública actual

Autor: Daniel de Jesús Hernández Bolaños – Gobernanza en la administración pública actual

Editorial: Universidad San Marcos. San José, Costa Rica. 2022

Total de páginas: 18

Tamaño de hoja: 8.5" x 11".



El contenido de esta obra se ofrece bajo una licencia **Atribución no comercial sin derivados de cc**. El contenido de esta obra puede considerarse bajo esta licencia a menos que se notifique de manera diferente

Gobernanza en la administración pública actual

Autor: Daniel de Jesús Hernández Bolaños **

Junio, 2022

¿Qué implica para la administración pública actual la incorporación de la gobernanza como forma de gestionar lo público?

Resumen

La implementación de la gobernanza tiene una estrecha relación con la transformación del Estado. Las crisis que ha sufrido los modelos de Estado tradicionales han plantado la necesidad de orientar las acciones hacia nuevas formas innovadoras y efectivas para atender las demandas sociales, en un mundo donde las brechas son cada vez más grandes y la deuda de los servicios públicos en cuanto a calidad, transparencia y eficiencia son mayores.

La lectura ubica un trasfondo de la gobernanza que inicia con los debates en Europa que sugerían los primeros cambios en la manera de gestionar los asuntos públicos. A parte del planteamiento medular de la gobernanza, se explica cómo ha sido el proceso para integrar este concepto en los países latinoamericanos, el contexto en el que se dio y los desafíos que se presentan actualmente.

Palabras clave

Gobernanza, transformación del Estado, integración de actores, eficiencia, servicios públicos, evaluación, bienestar, demandas sociales.

What does the incorporation of governance as a way of managing the public imply for the current public administration?

Abstract

The implementation of governance is closely related to the transformation of the State. The crises that traditional State models have suffered have raised the need to direct actions towards new, innovative, and effective ways to meet social demands, in a world where the gaps are ever larger and the debt of public services as quality, transparency and efficiency are greater.

The reading locates a background of governance that begins with the debates in Europe that suggested the first changes in the way of managing public affairs. Apart from the core approach to governance, it is explained how the process has been to integrate this concept in Latin American countries, the context in which it occurred and the challenges that currently arise.

Keywords

Governance, transformation of the State, integration of actors, efficiency, public services, evaluation, welfare, social demands.

Gobernanza

Entender la gobernanza y sus transformaciones es comprender los procesos de reforma del propio Estado. Esta relación se basa en que de manera que el Estado evoluciona asumiendo otras responsabilidades administrativas o transformando la manera de gestionar la cosa pública, de igual forma la interacción con otros actores fue surgiendo como respuesta a los vacíos que se fueron identificando en los estilos tradicionales de gobernar.

En este nuevo entorno, con un contexto complejo y cambiante, además de la integración de múltiples actores, el Estado, garante del bien público, no puede por sí solo solucionar los problemas de la sociedad actual. Esta evidencia, de la mano con el apoyo de organismos internacionales y a partir de experiencias que se iban consolidando en otros países, surge paulatinamente el debate sobre cómo subsanar esta situación y como controlar el involucramiento de estos otros actores.

Partiendo de esto, la gobernanza surge como un nuevo estilo para gobernar, de gestionar la cosa pública, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado que centra el poder y las decisiones. La gobernanza se caracteriza por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos, las administraciones públicas y los actores no gubernamentales en el quehacer de las políticas públicas.

Para analizar estas transformaciones, en primer lugar, se presenta una visión general de los principales debates europeos sobre la gobernanza, su origen y antecedentes. Siguiendo a esto, se analiza cómo los instrumentos y el modelo de la gobernanza son difundidos en América Latina por los organismos multilaterales.

Además, se evalúa la implementación de la nueva gobernanza, como estilo de gobierno, aplicado en prácticas como la privatización de servicios públicos, la construcción de políticas públicas sociales y participativas y los procesos de descentralización. Ello permitirá entender la tensión generada dentro del Estado y los ajustes que se han realizado sobre los tradicionales patrones de gobernanza que se han desarrollado en la región.

El debate europeo surge en la década de los noventa y en poco tiempo se convirtió en un paradigma para explicar la transformación del Estado en las últimas tres décadas. Existen dos escuelas de las cuales su origen teórico se puede tomar como punto de partida sobre lo que se ha desarrollado en esta temática. Una es la escuela de las redes de políticas públicas (*policy networks*) y la otra es la escuela de la gobernanza.

La escuela de la red de políticas públicas busca explicar la interacción como influyen y convergen los intereses del sector público y privado en las políticas públicas. Esta interacción da una luz de la capacidad e incluso en su momento de la ya interacción que se venía dando de actores privados en la construcción de política pública. Un aspecto

relevante que esta escuela resalta es que el sector público no es el único con peso y poder en las decisiones de lo público.

Por su parte, la escuela de gobernanza explica la evolución que ha tenido el Estado en los últimos años, incluso décadas. Las funciones administrativas del Estado fueron y siguen cambiando, ajustándose a modelos más efectivos, pero también estos cambios han respondido a factores y presiones que han llevado al Estado a replantear su papel y la forma de gestionar los asuntos públicos, alejándose cada vez más de la forma tradicional jerárquico y de mercado.

Si se analiza por aparte, ambas escuelas estudian factores diferentes que a grandes rasgos no parecen tener una relación entre sí, por un lado, la red de políticas públicas evidencia que actores privados participan y han participado en el desarrollo de políticas, siendo esto más que una perspectiva analítica nueva, un cambio real y sustancial de la política. La escuela de la gobernanza, por su parte, señala la necesidad que ha tenido el Estado de transformar su papel y reconociendo que es necesario, ante las demandas cambiantes, incluir otros actores en la fórmula.

La construcción alrededor de este tema inició en Alemania y fue representada por muchos autores, dentro de los cuales destacan Renate Mayntz, Fritz Schapf y Volker Schnedier, entre otros. Estos autores buscan explicar la nueva forma de gestionar los asuntos públicos en un contexto histórico muy particular, la caída del Estado benefactor y la globalización como los dos factores predominantes para

este cambio, además del fortalecimiento de la integración regional para atender problemas e intereses comunes.

En América Latina la introducción de la gobernanza se da en medio de un contexto específico que tuvo un papel muy relevante para su implantación en los Estados. Si bien no aplica para todo Latinoamérica, muchos países estaban sufriendo una transición de los regímenes autoritarios a los democráticos, además de los cambios en el modelo económico el cual pasó de ser Estado-céntrico a un modelo de apertura a los mercados, contextos que transformaron el escenario político.

Cabe resaltar que, a diferencia del caso de Europa, el estudio y el debate alrededor del tema no fue propiciado propiamente por los propios países, sino más bien fueron los organismos internacionales quienes lo difundieron. Las transformaciones económicas, políticas y sociales convirtieron el escenario en el ideal para promover el modelo de gobernanza, desde las experiencias y buenas prácticas conocidas de otros países del viejo continente.

Organismos como el Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) fueron los actores que promovieron en mayor medida la incursión de la gobernanza en América Latina. Por ejemplo, el Banco Mundial enfatiza en el ejercicio del poder en un país fundado en la transparencia y eficacia en los procesos de toma de decisiones y control, la capacidad de disponer de recursos y políticas y el respeto a las personas ciudadanas.

Además, establecen la importancia de la articulación de actores sociales e institucionales, públicos y privados, a través de la aplicación de mecanismos, procesos y procedimientos y la creación de espacios para la integración, coordinación y resolución de conflictos. El PNUD resalta la participación ciudadana, la eficiencia enfocada en la calidad de los servicios y el establecimiento de prioridades económicas, políticas y sociales desde el consenso como sociedad.

Gobernanza e innovación social

Actualmente los tiempos son tiempos de transformación, de cambios de perspectiva, de crisis de lo que se consideraba normal y correcto, todo esto afectando especialmente al concepto y filosofía tradicional del ejercicio de la Administración Pública. En la medida que se prolongan las crisis, y aunque se puedan proyectar cambios significativos, el impacto negativo de las problemáticas sociales actuales se extiende a un mayor número de personas con perfiles cada vez más diversos.

Los cambios son necesarios y urgentes, desde una óptica institucional y técnica, pero sobre todo desde el punto de vista social y los efectos negativos que estas crisis están generando sobre la población. Esto abarca desde la reestructuración de las instituciones públicas, la construcción de políticas públicas y la forma en que se abordan o se omiten los problemas que aqueja en especial la población. Los años y los problemas crecientes y desatendidos, han abierto una brecha social que no puede ser abordada por el Estado en su totalidad, haciendo indispensable que se adopten nuevas metodologías que sean

participativas e integradoras, donde los ciudadanos asuman un papel central.

Estas situaciones han puesto en evidencia la incapacidad para resolver los problemas desde una administración pública construida por instituciones desfasadas e insuficientes, realizando un contraste con la dinámica social actual que es mucho más diversa y convulsa. Las personas tienen mucho más acceso a la información y son más conscientes y exigen una calidad en los servicios e intervenciones, en la que además se promueva la integración, creación conjunta y la innovación social.

La innovación social puede entenderse como el resultado de un proceso de aprendizaje colectivo, que recoge perspectivas y visiones diversas de los actores, en el cual se parte de las experiencias, pero sobre todo de las expectativas y esto facilita la generación de soluciones innovadoras y efectivas para satisfacer las demandas y necesidades sociales. Es un proceso en red donde participan actores públicos, privados y del tercer sector como fundaciones y otras organizaciones con visiones y objetivos comunes y el deseo de aportar al bienestar general. La visión diversa y el compromiso de los actores dentro de la red en la búsqueda de las soluciones para los problemas sociales y la reducción de las brechas sociales son dos factores decisivos en la cohesión social.

Las experiencias ubican a la innovación social como un producto que se deriva de la fatiga, el cansancio y la insatisfacción existente por un

lado por la limitada y cuestionada toma de decisiones democráticas, las crecientes desigualdades socioeconómicas y el uso irracional de los recursos. A esto se le suma la privación en el acceso a la información, la lejanía percibida por las personas en los procesos institucionales y la poca participación ciudadana en la toma de decisiones, factores que deslegitiman y desacreditan la acción pública y debilitan la democracia.

Muchos autores coinciden en que el enfoque de gobernanza tiene como punto de partida y eje medular el reconocimiento de la existencia de actores públicos, privados, del tercer y cuarto sector, su visibilización e inclusión en los procesos de toma de decisiones y construcción de política pública. De parte de los actores, se deben unir fuerzas desde la diversidad y amplitud de alcance que se puede obtener, así como priorizar y delegar tareas, si se quiere ser efectivo en un contexto altamente cambiante y de recursos limitados.

Recopilando la información anterior, la gobernanza se caracteriza por plantear una red de actores institucionales y sociales que se unen a en espacios colaborativos por un pacto de mutua confianza y para generar un bienestar general. La expresión de Rhodes (1996) "gobernanza sin gobierno", resume bien su concepción, plantea que gobernar es siempre, desde esta perspectiva, un proceso interactivo y no necesariamente con el gobierno o Estado en el centro, porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene los suficientes conocimientos ni la capacidad de emplear para resolver aislada y unilateralmente los problemas.

La innovación social en América Latina

En América Latina el concepto se ha incorporado en el quehacer de la función pública, principalmente a través de organismos internacionales. El papel de la CEPAL ha sido fundamental, desarrollando múltiples proyectos y programas de innovación social, los cuales se han centrado en implementar en los diferentes países la innovación social como medio para facilitar la gobernanza.

Estos programas y proyectos pertenecen en su mayoría a organizaciones no gubernamentales (ONG), tanto nacionales como internacionales. De entrada, esto supone la aplicación de un principio esencial de la gobernanza e innovación social que es la vinculación de otros actores en los procesos de la “cosa pública”.

Poco a poco y de la mano del fortalecimiento de las democracias latinoamericanas, la innovación social se ha establecido como un medio efectivo para la descentralización y la aplicación de los procesos de control y evaluación. Estos últimos se dan como contrapesos entre los actores, bajo un principio de comunicación y coordinación, pero sobre todo de transparencia.

La sociedad civil cumple un papel esencial en la evaluación de estos procesos, bajo una investidura de “juez” sobre la calidad de los servicios públicos, partiendo de que las intervenciones públicas se deben construir con y para las personas. De las mayores garantías que ofrece la nueva gobernanza sin duda resalta la participación ciudadana, la cual no debe percibirse como un proceso de consulta y menos de

validación solamente, ni tampoco confundir la participación electoral con participación ciudadana en un mucho más amplio concepto.

La tendencia en la gobernanza

A manera de resumen sobre lo que trata la gobernanza, entendiendo la amplitud de su estudio y análisis, se resalta la inequívoca relación que existe entre las políticas públicas inclusivas y el desempeño democrático de los países. Asumiendo que estas políticas públicas son construidas desde la pluralidad, diversidad y participación de la sociedad y el resto de los actores públicos y privados.

Estas políticas públicas inclusivas son políticas que rompen con el paradigma y modelo tradicional de política pública, ya que se ejecuta mediante modos distintos al de la integración vertical jerárquica. Esto va de la mano con la descentralización de los procesos y la toma de decisiones, dejando como resultado que las políticas y servicios gestionados directamente por la institucionalidad pública son cada menos, evidenciando la necesidad de articular con otros actores.

La gobernanza busca la consolidación de muchos principios esenciales para la calidad y excelencia en la gestión pública. Muchos esfuerzos que se han realizado en la administración pública para garantizar la calidad en los servicios públicos, por ejemplo, han sido infructuosos. Esto se debe en gran medida por una visión parcial y sesgada desde la administración pública y también un sector incapaz de responder de manera efectiva a las necesidades cambiantes y crecientes en las necesidades y demandas.

De acuerdo con esto entonces, la gobernanza propone una visión integral, es decir una visión donde todos los actores asumen un papel en la construcción de las intervenciones para atender las necesidades y hacerles frente a las problemáticas. De la mano con la integración de estos nuevos actores, se debe de realizar la delegación de responsabilidades y compromisos para garantizar el cumplimiento de las acciones.

A la actualidad, los procesos de implementación de la gobernanza en América Latina han dejado resultados que han sido motivo de análisis y estudio. De igual forma como han habido resultados positivos sobre todo en la apertura a nuevos actores y la participación, también ha dejado desafíos importantes, necesarios de atender para aprovechar al máximo sus beneficios y oportunidades para el desarrollo.

Retos en la implementación de la gobernanza

A pesar de todos los beneficios y cambios positivos que supone la implementación de la gobernanza para la gestión de los asuntos públicos, esta ha sufrido resultados adversos. Principalmente se debe a lo que se ha mencionado ya anteriormente y es que, la gobernanza como estilo de gestión no es por sí misma la respuesta a todos los problemas, es un medio que facilita y orientan las acciones hacia el mejor desempeño y la mayor satisfacción.

En América Latina ha habido programas que han fracasado, o al menos que no han dado los frutos que se plantearon al inicio. Estos fracasos

comparten situaciones o contextos que suponen ser las causas por las cuales los resultados no han sido los deseados. La coordinación debe ser la base sobre la cual se construye la gobernanza, ya que integrar nuevos actores en la gestión de lo público implica un alto nivel de control sobre las acciones que estos llevan a cabo.

Uno de los principales retos a los que se enfrentan los países en función de la implementación de los mecanismos, instrumentos, recursos y órganos de gobernanza es la planificación estratégica y generar los compromisos en los diversos actores. Esta planificación debe partir de una línea base, es decir de un establecimiento de objetivos y metas claras en función de las necesidades pero también de las capacidades que se tienen. Además, integrar actores en la solución de problemas públicos sin establecer responsabilidades, tareas y compromisos asumidos por estos es, sin más, condenar los programas o proyectos.

Otro reto que sigue estando en el centro de los debates en América Latina es el de posicionar a la persona como el centro de la gestión pública. Esto implica visibilizar e integrar actores de la sociedad civil, considerando la amplia diversidad e interseccionalidades, para así conocer las necesidades y expectativas desde sus experiencias y perspectivas. Además, es reconocer que la construcción de las intervenciones públicas no es solamente para las personas, sino que se deben construir con las personas.

De la mano con el reto anterior se encuentra un tema que podría considerarse un talón de Aquiles para la administración pública, no solo

en la actualidad con la gobernanza, sino históricamente y es el del control y la evaluación de las intervenciones públicas. La única forma de poder determinar que las políticas y otras intervenciones son efectivas es evaluándolas, pero dependiendo de la concepción y construcción de los instrumentos de evaluación, esta información podría ser más información de relleno de un informe y no insumo para la generación de valor público.

Referencias

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2010). *Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana*. [Http//url.com](http://url.com)
- Universidad Nacional Autónoma de México. (2009). *Reflexiones en torno al concepto de gobernanza global y su impacto en el ámbito jurídico*. [Http//url.com](http://url.com)
- Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002

**iSOMOS MÁS
QUE UNA U!**

www.usanmarcos.ac.cr

San José, Costa Rica.