

Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea*

Salvador Parrado, Elke Löffler y Tony Bovaird

[Versión original en inglés](#)

El problema

En el ámbito local europeo, la evaluación de la actuación pública sigue dos tendencias en función de las dinámicas dominantes de servicio público. En el Reino Unido e Irlanda y en los países escandinavos (Dinamarca, Suecia, Noruega, y Finlandia), la evaluación de la actuación local se centra en los resultados de los servicios municipales (eficiencia y eficacia) y en la capacidad de la organización para lograr los objetivos propuestos. En cambio, en los países de una tradición continental prusiana (Alemania, Austria) o napoleónica (Francia, Italia, Grecia, Portugal y España), la evaluación de la actuación pública valora principalmente los recursos empleados y el ajuste a la legalidad, sin prestar excesiva atención a los productos de los servicios municipales, salvo excepciones. En los dos grupos de países domina una perspectiva muy restringida de la evaluación, pues todavía no se presta de forma generalizada la atención debida a la calidad de vida y a la calidad de las interacciones de los múltiples agentes institucionales, privados y sociales que participan en una economía mixta de provisión de servicios.

Paulatinamente van surgiendo ejemplos de municipios aislados, en los que se evalúa también la calidad de vida. Los directivos públicos han empezado a comprender (véase Bennet ...[et al], 2001 para Canadá) que ni los políticos, ni los medios de comunicación ni los propios ciudadanos están interesados en informes con numerosos indicadores de poca relevancia. En general, los residentes no están interesados en conocer el número de toneladas de basura que se recogen por semana en una ciudad, sino que están más preocupados por la limpieza del barrio, que la basura sea recogida con asiduidad, que las calles, las plazas y los locales de la zona estén limpios. El número de toneladas de basura recogida, de interés como parámetro de gestión para los directivos públicos, no refleja la limpieza de las calles. La mera actividad de los servicios de limpieza no garantiza que las calles estén limpias porque esto depende de la actividad de los restaurantes, de sus terrazas al aire libre, de cómo se comportan los ciudadanos con respecto a las papeleras instaladas en la calle, etc. La limpieza de las calles, en suma, se consigue a partir de la actuación de numerosos grupos (ciudadanos limpios), no sólo de los servicios (eficientes) de limpieza. Por lo tanto, la calidad de vida supone ir más allá de la calidad de los servicios municipales.

Dado el interés que estas cuestiones despiertan, muchas autoridades locales británicas están introduciendo evaluaciones dirigidas por los ciudadanos que no distan mucho de los ejercicios realizados en algunas comunidades estadounidenses como San Diego (Bovaird, 1998) y Owensboro y Daviess County, Kentucky (Younger y Lawson, 1998; Human Development Council, 1997), la ciudad de Charlotte (Wegener, 2002) o el ejemplo de la ciudad neozelandesa de Manukau (Manukau City Council, 2004). De esta forma, los grupos comunitarios pueden acceder a las evaluaciones de los avances en la calidad de vida local (Young ...[et al], 1994; Halachmi y Bovaird, 1998). Esta nueva versión de los cuadros de mando añade valor a la evaluación de los programas públicos, pues incorporan aspectos sociales, económicos, políticos y medioambientales.

Paulatinamente surgen enfoques *holísticos* para la medición de la calidad de vida (Hollar, 2003; Bertelsmann, 2002; Audit Commission, 2002). Sin embargo, en líneas generales existe renuencia por parte de las autoridades locales a orientar la evaluación de la actuación pública hacia la comunidad, incluyendo indicadores de “calidad de vida” e indicadores de las interrelaciones entre políticas de

* Versión revisada del documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

Título original: “The evaluation of local governance in Europe: some lessons from different state traditions”.

distintos ámbitos. Esto se debe en parte a que los políticos y los directivos públicos se muestran reacios a responsabilizarse de las áreas en las que sólo tienen una influencia más bien indirecta o que es competencia de otros niveles de gobierno, a pesar de que los ciudadanos demanden los servicios del nivel de gobierno más cercano.

También existe un interés creciente por incluir métodos que evalúen la puesta en práctica de los principios de interacción de diferentes actores en el sector público (Löffler, 2003). Sin embargo, los enfoques destinados a evaluar cómo se relacionan distintos intereses afectados (gobiernos, intereses privados, organizaciones no gubernamentales y los propios ciudadanos) en la gestión de los bienes colectivos son escasos. Existen índices que se refieren a las interrelaciones de los actores para valorar la competitividad de un área o de un país determinado (índice de competitividad mundial) o para evaluar el grado de corrupción existente (Índice de Percepción de Corrupción, de Transparencia Internacional), pero no se ha detectado un esfuerzo sistemático para medir de forma conjunta y global el grado de transparencia de las decisiones y los decisores públicos, la capacidad de las autoridades para forjar alianzas duraderas con otros actores sociales e institucionales con el objetivo de coordinar las soluciones a problemas comunes y de competencia compartida, la calidad de la participación de los ciudadanos y los agentes sociales e institucionales en las decisiones públicas, y un largo etcétera de principios que dominan las relaciones entre los actores institucionales de los gobiernos en red de las ciudades, cuyo gobierno es cada vez más complejo (Brugué, Gomà y Subirats, 2005).

La mayor parte de las evaluaciones destinadas a tratar los principios de la acción pública se refieren a la eficiencia, la eficacia o la legalidad. En nuestro argumento intentamos demostrar que esos principios son interesantes para evaluar cómo *una* organización gestiona *un* servicio, pero son insuficientes para conocer cómo varias organizaciones se interrelacionan al gestionar servicios que causan impactos en un ámbito común para todas ellas (seguridad) o en ámbitos conexados (desarrollo económico, exclusión social y sostenibilidad medioambiental, por ejemplo).

Este artículo intenta suplir esta carencia y ofrecerá algunos resultados empíricos acerca de cómo perciben múltiples agentes sus interacciones con los demás en la gestión de los bienes colectivos. En el texto mantenemos que la evaluación de estos principios forma uno de los pilares principales de la evaluación de la gobernanza.

En los dos siguientes apartados se expone la metodología del estudio y se examina la emergencia y la puesta en práctica del paradigma de la gobernanza. A continuación se discute metodológicamente cómo evaluar los principios de la gobernanza. Posteriormente se exponen los resultados obtenidos a partir del trabajo empírico. Finalmente, el trabajo pone de relieve las repercusiones del estudio en otros contextos.

La metodología del estudio

Para sostener este argumento, presentamos una parte de los resultados obtenidos en un proyecto piloto de Governance Internacional (www.govint.org) que se desarrolló entre 2003 y 2004. El proyecto, denominado Local Governance Health Check (Diagnóstico de la gobernanza local) se desarrolló en cuatro municipios europeos: Ulm (Alemania) con 115.000 habitantes, Barcelona (España) con 1.515.000 habitantes, Calderdale (Reino Unido) con 192.000 habitantes, y Baar (Suiza) con 20.000 habitantes. En la selección de las ciudades se han combinado varias dimensiones. En primer lugar, se ha procurado que haya un amplio espectro de tamaño poblacional desde los 25.000 habitantes de Baar hasta el millón y medio de habitantes de Barcelona.

En segundo lugar, se han seleccionado ciudades de distintos modelos de gobierno local según su grado de autonomía respecto al nivel central, la federalización del sistema, el predominio de una cultura gerencial y legalista y la presencia de un componente de democracia directa. El modelo del Reino Unido es muy centralizado, con escasa autonomía de las corporaciones locales. Por ejemplo, el gobierno puede nombrar un consejo directivo de una ciudad si considera que sus resultados no son los

esperados de acuerdo con el régimen establecido de evaluación e inspecciones en el programa de modernización del gobierno local. Adicionalmente, las corporaciones locales británicas enfatizan la relevancia de la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos, como ejemplo sobresaliente de la Nueva Gestión Pública (NGP). España y Alemania se caracterizan porque el gobierno local funciona con autonomía plena en el sistema federal. A diferencia de sus homólogas británicas, las corporaciones locales españolas y alemanas se rigen por una cultura más legalista, aunque muchos municipios han experimentado reformas vinculadas a la NGP. Finalmente, Suiza, además de ser un país federal, es el ejemplo más representativo de democracia directa. Incluso el estudio piloto de Governance International que se realizó en Baar fue aprobado en una asamblea de todos los ciudadanos con derecho a voto.

Finalmente, las ciudades han sido elegidas por su buena trayectoria en temas de gestión pública y por las ideas innovadoras sobre gobernanza. Barcelona es internacionalmente reconocida por el compromiso de la sociedad cívica en los asuntos de la ciudad; Baar obtuvo el premio internacional de Speyer (Alemania) por su excelencia en la gobernanza pública; Calderdale mantiene desde hace muchos años una fructífera cooperación tanto con las asociaciones sin ánimo de lucro como con el sector privado, y Ulm se caracteriza por su enfoque de participación ciudadana.

El trabajo de campo se realizó mediante 46 grupos de discusión (entre 11 y 12 por ciudad) estructurados con funcionarios, políticos, trabajadores de los medios de comunicación social (radio, televisión y prensa), ciudadanos elegidos aleatoriamente y por grupos (ancianos, jóvenes, adolescentes, inmigrantes), representantes de las organizaciones no gubernamentales así como empresarios y profesionales de los oficios. En cada ciudad se celebraron entre 10 y 14 grupos de discusión con unos 6 a 10 participantes en cada uno, en un período de tres días. Los participantes en los grupos de discusión fueron seleccionados por *informantes* de cada uno de los grupos de actores relevantes en función de criterios determinados con anterioridad. Cada sesión estaba estructurada en torno a dos temas: un tema de calidad de vida y un principio de la gobernanza. Para cada tema se preguntaba por la percepción de la situación actual, la tendencia, propuestas de mejora y la atribución de responsabilidades. Este artículo se centra específicamente en cómo evalúan los distintos actores los principios de la gobernanza y cómo funciona la metodología elegida para la evaluación.

La elección de la técnica de grupos de discusión, en vez de encuestas, ha sido deliberada dado el tipo de temas tan abstractos (principios de la gobernanza) que los participantes debían evaluar. Este enfoque ha rehuído de aquellos que se basan en índices o indicadores de la gobernanza. Para ello existe una extensa literatura auspiciada fundamentalmente por las organizaciones donantes y prestatarias internacionales, que además se centran fundamentalmente en el nivel regional o nacional (véase USAID, 1998; Kaufmann ...[et al], 1999; Knack y Maning, 2000, 2000a; Knack y Kluger, 2002; Malik, 2002; Maning, Knack y Kluger, 2002).

El paradigma de la gobernanza pública

Durante la última década, la gobernanza pública se ha convertido en una perspectiva cada vez más popular para considerar el papel del Estado y del sector público dentro de los sistemas sociales de toma de decisiones (Löffler, 2003). Numerosas organizaciones han avanzado en su definición de gobernanza (el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Comisión Europea) y varios autores han tratado detalladamente el tema (sin ser exhaustivos, Stoker, 1998, 2000; Mayntz, 1998; Bovaird y Löffler, 2002; Rhodes, 1997). Nuestra concepción de la gobernanza y sus diferencias con respecto a la NGP han sido tratadas más extensamente en Bovaird y Löffler (2003). En este texto se adaptarán al ámbito local las definiciones que allí aparecen y se entenderá por gobernanza pública: “la forma por la que múltiples agentes institucionales y sociales interactúan con el fin de influir en la calidad de vida de un área determinada” (Bovaird y Löffler, 2003).

La gobernanza se ha vinculado a un concepto normativo de “buena gobernanza”, de forma equivalente al par formado por gobierno y buen gobierno. En este estudio, se entiende por “buena gobernanza” cuando “todos los actores involucrados en la gestión de bienes colectivos contribuyen a la determinación de los objetivos, negocian los principios de relación entre ellos, los implantan posteriormente y evalúan los impactos ocasionados así como las relaciones entre los actores”.

La adaptación de estos conceptos al ámbito local implica la incorporación del adjetivo “local” a los actores involucrados y al área en el que tiene lugar la actividad pública.

En comparación con el paradigma de la NGP que ha dominado el discurso de la reforma administrativa en los años ochenta y la primera parte de los noventa, el enfoque de la gobernanza entiende las decisiones públicas como el resultado de la actividad de múltiples agentes institucionales y sociales y no sólo como acción exclusiva de los agentes gubernamentales (Rhodes, 1997; Kickert ...[et al], 1997). Adicionalmente, el proceso de negociación e interacciones entre los distintos agentes en el ámbito de la gobernanza es borroso y se encuentra difuminado, complicando la rendición de cuentas ante los ciudadanos. En cambio, se presume que la actividad exclusivamente gubernamental está marcada por unos contornos más claros y con procesos más nítidos de asunción de responsabilidades. Finalmente, el propósito de la gobernanza pública no consiste simplemente en evaluar el interior de las organizaciones públicas y privadas que conforman el entramado institucional sobre el que descansa la actividad pública, sino más bien en evaluar los resultados de las políticas según la perspectiva de los agentes institucionales y sociales externos.

Por consiguiente, las tres características más distintivas de la gobernanza pública, en comparación con la NGP, son: el énfasis en la existencia de múltiples agentes institucionales y sociales, el interés por los resultados finales y los impactos más que por el rendimiento organizativo, y el énfasis en la calidad del proceso interactivo a través del cual se toman las decisiones. La importancia tradicional que la NGP otorga a principios como la eficiencia, la eficacia, la capacidad de elección de los usuarios o la provisión mixta de los servicios no se encuentra rechazada por la perspectiva de la gobernanza. Sin embargo, estos principios dejan de ser prioritarios a la hora de encauzar y evaluar las interacciones entre los ciudadanos, los agentes institucionales y los sociales.

Un marco para evaluar la calidad de la gobernanza local

La evaluación de la gobernanza y la ‘buena gobernanza’ debe reflejar las diferencias que distancian al paradigma de la NGP. La NGP está compuesta por múltiples aspectos que incluyen, entre otros: la descentralización de la actividad gubernamental en agencias, la creación de mercados internos con organizaciones públicas y privadas, la adopción de técnicas gerenciales para aplicar los principios de eficiencia y eficacia, la inclusión de la perspectiva de los usuarios a partir de los enfoques de la gestión de la calidad, la incorporación de técnicas de contabilidad de costes y de gestión flexible de recursos humanos.

No existe un único instrumento para evaluar todos estos aspectos de la Nueva Gestión Pública. En unos casos se utilizan las auditorías (salud financiera, procesos administrativos, gestión de personal...); en otros se emplean enfoques *holísticos* para evaluar la excelencia organizativa, como el modelo europeo de EFQM (European Foundation for Quality Management), el premio basado en el modelo Malcom Baldrige, o el CAF (Common Assessment Framework o Marco Común de Evaluación) auspiciado por las direcciones generales de administración pública de los países de la Unión Europea, por mencionar algunos.

Estos modelos, en su versión adaptada al sector público, se centran predominantemente en cómo funciona la organización y qué resultados obtiene. Una parte del modelo suele evaluar el impacto de la organización en la sociedad y la calidad de las alianzas con otras organizaciones. Sin embargo, esta parte desempeña un papel modesto en la evaluación de la excelencia organizativa y no toma como centro de atención las interacciones de múltiples actores sobre una política determinada. Por ejemplo,

la evaluación del impacto del servicio de policía municipal a través del CAF o del modelo EFQM en la seguridad ciudadana no tendría la misma relevancia que la evaluación conjunta de las interacciones de la policía municipal, las compañías privadas de seguridad y la policía federal o nacional, las acciones acometidas por los propios ciudadanos y los empresarios para mejorar su seguridad y su impacto en la seguridad pública. Una evaluación gerencial del servicio de policía municipal falla en entender su aportación en un entramado de relaciones complejas, y su impacto en la seguridad queda minimizado por la presencia de múltiples actores.

La definición propuesta de gobernanza obliga a evaluar dos dimensiones de manera central para solucionar las carencias de los instrumentos que evalúan la excelencia organizativa. Por un lado, debe evaluarse la calidad de vida desde el punto de vista de los ciudadanos y los agentes institucionales y sociales de un área determinada. Por otro lado, debe también comprobarse en qué medida se corresponde el proceso de interacción de estos agentes con los criterios o normas acordados entre ellos.

Estas dos dimensiones merecen cuatro consideraciones que diferencian un instrumento de evaluación de la excelencia organizativa de otro que pretenda evaluar la gobernanza: la contextualización de la evaluación de la gobernanza frente al carácter absoluto de las mediciones de los servicios, las diferencias sobre el *qué* y sobre el *cómo* se mide, y la propia técnica empleada en la evaluación.

Una primera consideración se refiere al grado *relativo* o *absoluto* de la valoración. El enfoque de la evaluación de la excelencia de EFQM está basado en que una organización alcance como máximo 1.000 puntos a partir de la suma de todos los criterios analizados (nueve en total), es decir, se marca un número absoluto de máxima excelencia. De esta forma se pueden obtener comparaciones entre organizaciones que se encuentren en una franja determinada de puntos. En la práctica, una organización pública que supera los 600 puntos se considera una organización excelente.

En cambio, en la evaluación de la calidad de vida y de la calidad del proceso de interacción entre actores, las valoraciones son específicas para los agentes institucionales y sociales y para el contexto en el que están interactuando. En el transcurso del trabajo de campo detectamos que la percepción de inseguridad variaba ampliamente entre dos ciudades ubicadas, una en Suiza y otra en España. En Baar, ubicada en Zug, una de las regiones más ricas de Europa, en un grupo de discusión formado por ciudadanos elegidos de manera aleatoria se manifestaba de forma mayoritaria que había una percepción de inseguridad debido básicamente a tres razones: a) los autos conducían a alta velocidad por las calles y había aumentado el riesgo de ser atropellado; b) los inmigrantes del Este de Europa se reunían en la plaza del pueblo a consumir alcohol y ponían la música de los aparatos estereofónicos a alto volumen; y c) empezaban a darse casos de robos de bicicleta a las que no se les había puesto ningún cierre de seguridad, mientras que en el pasado nadie robaba bicicletas sin candado. Debe recordarse que en esta ciudad (y en el cantón que la rodea) se había producido una única muerte violenta en los últimos años, y de acuerdo con las estadísticas policiales el nivel de delincuencia había disminuido considerablemente con respecto a años anteriores.

Esta sensación de inseguridad en la ciudad de Baar seguro que asombra a los residentes de otras ciudades del mundo. En un grupo de discusión de ciudadanos elegidos aleatoriamente en Barcelona, que debatió sobre la seguridad ciudadana, la sensación mayoritaria era de que la ciudad es segura (con zonas muy puntuales menos seguras) a pesar de que se producen al año más de 50 muertes violentas en la ciudad, la mayoría de los participantes en el grupo de discusión habían denunciado a la policía un hurto o robo recientemente y dos semanas antes de la celebración de la reunión del grupo de discusión se habían producido dos crímenes en el barrio del Puntxet que habían adquirido amplia cobertura nacional y habían conmocionado a la ciudad de Barcelona.

Una señora de unos 45 años llegó a manifestar lo siguiente: “nuestro barrio es tranquilo... me han robado el bolso, ¡como a todo el mundo!, pero me tocaba, ¿no? Yo decía, le ha tocado ya a todo el mundo. Así que cuando me robaron, me decía: ¡Mira, estadísticamente te tenía que tocar y te ha tocado,

así que ya puedes descansar!... Es decir, es normal que en una población tan grande donde hay tanta necesidad y gente con tan poco que comer tenga que robar”.

Si se atiende a los indicadores objetivos de los niveles de delincuencia, se puede comprobar que Barcelona tiene un perfil de ciudad más insegura que Baar. Por tanto, en un ejercicio comparativo (al estilo del auspiciado por el modelo EFQM) y utilizando valoraciones absolutas se podría mostrar que los ciudadanos de Baar no tienen derecho a quejarse, porque su situación en temas de seguridad pública es envidiablemente paradisíaca. Sin embargo, el análisis de la gobernanza adopta una postura relativista (no absoluta) y contextual, pues se considera que los problemas percibidos por los actores de un área determinada se solucionan en esa área y no apelando a la mejoría relativa con respecto a otras zonas del país o del continente. El desajuste entre indicadores objetivos y subjetivos debe ser tratado por quienes intervienen en el proceso decisorio y evaluatorio en esa zona determinada. Por ello, un indicador absoluto de gobernanza parece ser menos útil de cara a tratar las interacciones entre los distintos agentes institucionales y sociales. Consideramos que este relativismo es un punto fuerte del enfoque más que un punto débil, ya que significa que la valoración está fundada en los valores y los significados relevantes para los agentes institucionales y sociales, sin ser determinada, impuesta o cuestionada a posteriori por un agente “independiente”, como sería el caso de la evaluación de ISO (International Standard Organisation) o EFQM, cuyos inspectores pueden estar insensibilizados respecto a las cuestiones relevantes para la población.

Una segunda consideración sobre las diferencias entre la evaluación de la gobernanza y la evaluación de la excelencia organizativa tiene que ver con el *qué se mide*. En el primer caso se intenta medir la calidad de vida y en el segundo la calidad del servicio.

Durante los últimos años ha habido un resurgimiento del interés por la valoración de los resultados de la política. En un ambiente de creciente aumento de la “alfabetización cívica” (Milner, 2002), los ciudadanos y otros agentes institucionales y sociales empiezan a solicitar información sobre los resultados de las actuaciones gubernamentales que les concierne, porque no están satisfechos con la información que los gobiernos proporcionan (Boaz y Nutley, 2003), en caso de que los gobiernos proporcionen algún tipo de información. Los ciudadanos se preocupan por la seguridad pública, el desarrollo económico y la evolución del mercado laboral, el bienestar social y la integración de los grupos minoritarios, el disfrute del ocio y de la cultura, el aprendizaje y la formación permanente, el acceso a los servicios públicos y la movilidad por la ciudad, la vivienda, un medio ambiente habitable...

Estos ámbitos forman el núcleo central de la calidad de vida. Cada uno de ellos se encuentra vinculado a la calidad del servicio de uno o más agentes gubernamentales. La educación, la sanidad, la seguridad pública y el desarrollo económico, por ejemplo, son competencias compartidas por distintos niveles de gobiernos en diversos países. Adicionalmente, las empresas y las organizaciones sin ánimo de lucro pueden prestar servicios en los ámbitos especificados. Por ello, en sus actuaciones cotidianas deben medir cómo es la calidad del servicio que prestan. Sin embargo, la gobernanza pública no se centra en la eficacia en la prestación de los servicios, sino en el logro de los efectos deseados.

Una tercera consideración sobre las diferencias entre la evaluación de la excelencia organizativa y la calidad de la gobernanza tiene que ver con el *cómo* se alcanzan los resultados deseados. En el *cómo* de los servicios dominan principios como la eficiencia, la eficacia y la legalidad; mientras que en el *cómo* de la calidad de la gobernanza predominan otros principios.

El debate sobre los efectos deseados y alcanzados suele estar cargado de tensión y de desacuerdos. Esto es inevitable, porque se trata de un debate sobre valores (políticos y sociales) y sobre cuestiones técnicas (Patton, 1982). Igualmente, lo más probable es que las decisiones sobre la mejor manera de lograr una calidad de vida aceptable por todos, teniendo en cuenta la “economía mixta de provisión” en la que se mezcla el sector público, privado y de voluntariado, sean muy polémicas (Bovaird y Halachmi, 2001). Lo más probable es que este tipo de debates y decisiones sean

controvertidos, y por ello, divisivos y disfuncionales, salvo que se lleven a cabo en el marco de unas pautas y convenciones acordadas. Las pautas, las convenciones, así como los procesos encaminados a consensuarlas, constituyen los principios de la gobernanza pública. Estos principios pueden variar según el contexto, aunque se espera que en la mayoría de las situaciones se encuentren presentes algunos de los principios siguientes: la participación de los ciudadanos y los agentes institucionales y sociales en la adopción de decisiones, la transparencia del proceso decisorio y de las decisiones que afectan a los agentes institucionales y sociales, la responsabilidad y la rendición de cuentas, la inclusión social e igualdad (de oportunidades, de uso y de acceso) para los grupos desfavorecidos o discriminados usualmente, el tratamiento imparcial y honesto a los ciudadanos y a sus demandas, la voluntad y la capacidad de colaboración y de generación de alianzas, la habilidad para competir en un ambiente globalizado, respeto hacia la ley, respeto a los derechos de los demás, y la diversidad y la sostenibilidad de las políticas.

Algunos de estos principios están incorporados en el marco legal: por ejemplo, la legislación sobre la igualdad, sobre el derecho a la información y los códigos de conducta ética de los gobiernos. Otros principios se encuentran dentro del conjunto de convenciones que la sociedad considera aceptable y cuya vulneración puede acarrear la reprobación de los conciudadanos cuando existe un comportamiento antisocial, por ejemplo cuando se tira la basura en la calle o alguien fuma en una cena en la que el resto de los comensales no fuman y les molesta que se fume mientras se come.

Una cuarta y última consideración se refiere al empleo de los grupos de discusión para la evaluación de los principios de la gobernanza. La valoración de la gobernanza no es un proceso exclusivamente técnico pues incluye estimaciones basadas en unos valores. Estas estimaciones se producen en dos procesos diferentes. En primer lugar, la evaluación real del logro de los elementos arriba mencionados se basará en las valoraciones de quienes sean seleccionados para tal ejercicio. Lo más probable es que estas estimaciones varíen entre unos agentes institucionales y sociales y otros. En segundo lugar, la manera en que se agreguen estas estimaciones de grupos diferentes dependerá de otras estimaciones sociales y políticas sobre el peso de la opinión de dichos agentes institucionales y sociales en el proceso decisorio y receptivo de las políticas. Sin embargo, esto no quiere decir que el proceso es “totalmente subjetivo”. Estamos hablando del proceso de una subjetividad “estructurada y explicada” que tiene capacidad analítica y que se puede ofrecer para cualquier debate. La estructuración y la explicación de estas decisiones subjetivas proceden de la forma de expresar y pactar los coeficientes de ponderación relativos (por ejemplo, cómo los distintos agentes institucionales y sociales evalúan los diversos elementos de calidad de vida y los principios de gobernanza, y cómo la agregación total de todas estas opiniones da más prioridad a unos agentes institucionales y sociales que a otros). Por las razones anteriores, este proceso evaluador debe ser transparente e incorporar las reglas preconizadas para la buena gobernanza.

El análisis de esta subjetividad estructurada puede presentar flancos débiles para los evaluadores de modelos más rígidos (EFQM, ISO) o para los contables, los auditores y los inspectores externos-internos de los servicios. En cambio, sus resultados son relevantes para quienes se ven afectados por las políticas y para quienes participan en el proceso decisorio. Por tanto, la valoración de la calidad de la gobernanza no alcanzará la estandarización que se está consiguiendo en la evaluación de la eficacia en los servicios a partir de los modelos de la excelencia organizativa. La valoración de la calidad de vida y de la calidad de las interacciones no se presta a marcar en las casillas correspondientes de los listados de comprobación cuál es el nivel alcanzado. Esto no invalida este tipo de evaluaciones, sino que es simplemente diferente porque se emplea un marco conceptual diferente al de los sistemas de evaluación creados para la NGP. No obstante, la validez conceptual del marco de evaluación sólo constituye una parte del proceso.

Adicionalmente se puede añadir otro argumento a favor de esta técnica. Como se verá posteriormente, el debate sobre los principios de la gobernanza resulta algo abstracto para los

participantes de los grupos de discusión, por ello el diálogo sobre cómo es visto un determinado principio por cada uno de ellos ayuda a entender las dimensiones del principio desde su perspectiva. Con una encuesta hubiera sido prácticamente imposible aprehender los distintos significados que se encuentran en el discurso de los ciudadanos. A continuación tenemos que averiguar si los tipos de información resultantes de este proceso pueden ser útiles.

Lecciones sobre la evaluación de los principios de la gobernanza

A continuación se exponen algunas de las lecciones extraídas del análisis de la gobernanza en los cuatro estudios piloto. Hay dos grupos de lecciones. Por un lado, se examinará cómo contemplan y valoran los distintos actores los principios de la gobernanza. Por otro lado, se extraen las enseñanzas sobre la metodología empleada.

Cada uno de los grupos de discusión trataba de forma estructurada dos temas: un tema tenía que ver con la calidad de vida de la ciudad (por ejemplo, movilidad y transporte) y otro tema se refería a un principio de la gobernanza (por ejemplo, transparencia de las decisiones). Las reflexiones siguientes se refieren al segundo aspecto.

En el transcurso de los debates de los distintos grupos de discusión se detectó que, en general, es más fácil para los ciudadanos seleccionados aleatoriamente y para los agentes institucionales y sociales hablar y debatir sobre las dimensiones de la calidad de vida que sobre los principios de gobernanza. Sin embargo, el estudio piloto ha ayudado a los investigadores a encontrar formulaciones fáciles de entender para principios complejos de la gobernanza, de tal forma que los participantes de los grupos de discusión con diferente bagaje educativo podían debatir sobre ellos.

En cualquier caso, algunos problemas relativamente menores relacionados con los principios de gobernanza pueden molestar mucho a los agentes institucionales y sociales, quizás porque pueden identificar a los responsables de estos problemas más claramente que los ciudadanos. Por ejemplo, los agentes sociales detectan en seguida cuál es la calidad del proceso participativo en una ciudad o el grado de transparencia con el que se desarrolla el proceso participativo.

El representante de una asociación deportiva de una ciudad participante en el proyecto mencionaba lo siguiente en una intervención: “es importante que la comunicación entre el entramado asociativo de la ciudad y las instituciones sea real, y no ficticia. Nosotros, por ejemplo, hemos estado participando en el Plan Estratégico Deportivo de la ciudad. Las actividades eran súper participativas, está todo muy bien planificado, todo bien atomizado... todo se hablaba y los resultados de las reuniones iban subiendo y subiendo de nivel jerárquico... pero te das cuenta de que cuando has llegado a las conclusiones finales, que ya estaban allí, ¡que te han ido conduciendo por donde han querido! ¡Estaba todo decidido! La gente ha estado participando durante año y medio en mesas de trabajo, en foros, etc., y cuando llegas, no hay margen de maniobra... Se trata de que la participación tenga sentido, si no te sientes alienado”.

De sus palabras se desprende cierto desencanto con la forma en que se concibe la participación por parte de las autoridades de la ciudad, por ello se considera que el principio de participación en la toma de decisiones no se aplica de forma genuina y parece que existe una decisión predeterminada que encauza la manera en que se realiza todo el proceso participativo con los agentes sociales. Manifestaciones como ésta fueron encontradas en el estudio sobre distintos principios cuando se notaba claramente que algo no funcionaba bien.

Los grupos comunitarios (representantes de vecinos y residentes) tienden a estar bastante polarizados en cuanto al activismo de las asociaciones. Muchos se ven activos y capaces, mientras que otros se consideran como los “peones más pasivos del tablero”. Estos puntos de vista diferentes están estrechamente vinculados a la capacidad que tienen las asociaciones de captar nuevos voluntarios. Los grupos que tienen mayor confianza en el activismo son aquellos que proceden de los barrios más desprotegidos socialmente.

Los representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro tienden a criticar a la autoridad local y a otros organismos públicos de la zona por la falta de información y de canales de comunicación. Al mismo tiempo, estos representantes aceptan el hecho de que ellos mismos no logran una buena comunicación con otras organizaciones no gubernamentales del mismo sector. Se detecta una queja generalizada del escaso poder que tienen estas organizaciones de atender a sus fines porque el volumen de las subvenciones (principalmente municipales) había que repartirlo entre un número cada vez más creciente de organizaciones. Existe conciencia de la atomización del tercer sector y se plantea continuamente en los grupos la necesidad de crear una asociación de asociaciones para poder coordinar la voz de estas organizaciones. La atomización aparece reflejada en las siguientes palabras del representante de una ONG dedicada al cuidado de los niños que no están integrados socialmente: “las asociaciones tienen que unirse porque cada una tiende a montarse su “chiringuito” (negocio)... en el barrio x, por ejemplo, nos hacemos la guerra unas ONGs a otras y así desaprovechamos los recursos... se ha llegado a tal punto que prácticamente hay más entidades que niños en ese barrio y todas queremos una subvención del Ayuntamiento”.

La consecuencia de esta atomización es la creación de un mercado competitivo, con escasas esperanzas de aumentar los recursos globales que entran en el sistema de subvenciones, y que favorece a las autoridades públicas porque tienen la capacidad de reducir la oposición de las ONGs a través de las subvenciones; la atomización favorece la implantación de las políticas municipales bajo el viejo lema de “divide y vencerás”.

Las empresas locales tienen dos concepciones distintas acerca de cómo relacionarse con las autoridades y otros agentes. En la vertiente más empresarial, para ellos no existe parternariado o cooperación con otros agentes, sino contratos con los que se sirve a la comunidad al tiempo que se gana dinero. Por tanto, el principio de búsqueda de alianzas es visto de forma extraña por los empresarios. Sin embargo, en el grupo de discusión con empresarios en Suiza se escucharon alabanzas hacia algunas pautas de cooperación del municipio. En Baar, se celebra una vez al mes el “desayuno con los empresarios”. Este desayuno, que tiene lugar en una sala del municipio, reúne al alcalde y el equipo de gobierno municipal con los empresarios de la ciudad. En la reunión se relatan los proyectos del consistorio para impulsar el desarrollo económico y se intercambian puntos de vista con los distintos empresarios. De esta forma se asegura el mismo acceso a todos los empresarios del lugar y se buscan ámbitos de cooperación, como son las ferias, las fiestas y otros eventos en los que se intenta atraer inversiones.

En una vertiente de responsabilidad social, los empresarios tienden a considerar su participación en la gestión de los bienes colectivos con otros agentes como una actividad de futuro, más que como el logro de unos objetivos específicos a corto plazo. No obstante, las iniciativas de regeneración del centro de las ciudades traen una perspectiva diferente, pues la regeneración aumenta las perspectivas de negocio. Cuando domina esta dimensión de “responsabilidad social”, las empresas tienden a ver la participación en iniciativas comunitarias como algo positivo, pero no están convencidas de que puedan sacar mucho provecho de estas iniciativas. Muchas veces sostienen que si hubiera más iniciativas específicas sobre la mesa, estarían dispuestas a contribuir con más recursos.

Finalmente, en el campo de la formación (profesional, por ejemplo), que afecta directamente a su competitividad, los empresarios suelen mostrarse reacios a participar porque los esfuerzos presupuestarios que se precisan en el ámbito local son enormes y pueden agobiar fácilmente a las empresas locales. Una queja común de todos los empresarios locales es del escaso interés de los jóvenes por estudiar profesiones como electricista, fontanero, charcutero, técnico en electrónica para poder desempeñar su trabajo en muchos de los negocios locales. Aparte de que el problema se inserte en un ámbito más global dominado por la formación universitaria sobre la más profesional, existen potenciales iniciativas locales que podrían cambiar sustantivamente estas tendencias, sin embargo, los empresarios locales no están muy dispuestos a invertir esfuerzos en estas iniciativas. Muchas veces se

sugiere que estas iniciativas vengan del sector público, para que todas las empresas del área se beneficien y ninguna tenga que contribuir con una parte desproporcionada de los recursos. Esto pone en cuestión las esperanzas del sector público en muchos países europeos de que las empresas privadas puedan movilizar muchos recursos para una futura cooperación en éstas u otras áreas en las que se pida más *responsabilidad social* que espíritu de negocios.

Los representantes de los medios de comunicación son muy conscientes de que su información se difunde exagerando los problemas y tergiversando las acciones de las distintas organizaciones que trabajan en el ámbito local. Sin embargo, normalmente se sienten capaces de justificar esto por varios motivos, especialmente utilizando argumentos como: “las buenas noticias nunca venden” o “tu trabajo no consiste en presentar una imagen equilibrada, sino, simplemente, presentar las noticias que interesan a la gente” o “sería completamente inaceptable que no informáramos sobre las cosas que ocurren aquí, aunque no representasen del todo lo que está ocurriendo la mayoría de las veces”.

Con estos argumentos, las buenas acciones de las ONGs con los grupos minoritarios no tienen cabida en los medios de comunicación, las acciones positivas del gobierno son relegadas a segundo plano si existen escándalos sobre los que informar, y la información de utilidad para los ciudadanos (por ejemplo, lugar en el que se van a realizar obras en la vía pública y por cuánto tiempo) no aparece de forma visible en los periódicos, por ejemplo.

En general, en las cuatro ciudades en las que se llevó a cabo el proyecto piloto, la mayoría de los agentes institucionales y sociales creen que han participado suficientemente en las decisiones locales que les interesan. Esto crea una paradoja. Aunque muchos creen que hay demasiadas iniciativas locales y que están invitados a participar en demasiados ejercicios de consulta que no les interesan, todavía no hay “fatiga de consulta”, porque la gente necesita participar más en los debates sobre aquellos servicios y asuntos que son importantes para ellos.

Por lo que respecta a la metodología, hay varias lecciones que se pueden extraer. En el caso de las ciudades grandes, se aprecia que los ciudadanos se encuentran comprometidos y conocen a fondo lo que ocurre en el barrio de residencia, mientras que las ideas generales sobre la ciudad son más bien vagas. Por tanto, en el diseño de este tipo de evaluaciones es preferible circunscribir geográficamente a los barrios o distritos de la ciudad la adscripción y las valoraciones de los grupos de discusión.

Los grupos de discusión son un mecanismo muy poderoso para identificar las opiniones de los agentes institucionales y sociales en relación con los principios de la gobernanza, porque permiten explicar y analizar los motivos de preocupación y de queja. Esto es muy importante porque los principios de la gobernanza no se pueden resumir fácilmente en un lenguaje que sea familiar a los ciudadanos, los grupos de la comunidad, las empresas, etc. Por eso, es poco probable que las encuestas aporten resultados significativos en relación con estos temas, al menos en la etapa inicial en la que aún no se han desentrañado preguntas claras y susceptibles de ser formuladas para el formato del cuestionario.

La triangulación de las perspectivas entre los agentes institucionales y sociales (varios grupos evalúan un mismo principio dentro de una ciudad) permite que sean identificados los consensos y los posibles conflictos sobre un tema de calidad de vida o sobre un principio en concreto. Aunque los agentes institucionales y sociales conocen ya las perspectivas de los demás agentes institucionales y sociales y hacen alusión a ellas manifestando su propio punto de vista, muchas veces exageran los problemas que otros agentes institucionales y sociales perciben. Por ejemplo, los medios de comunicación y el sector público algunas veces exageran la preocupación de los ciudadanos respecto a la seguridad de la comunidad o hablan en nombre de los ciudadanos sin realmente saber cuál es la verdadera percepción que éstos tienen sobre un tema determinado.

Con los grupos de discusión se corre el peligro de realizar un ejercicio de crítica negativa de la actuación de las autoridades. Durante su incorporación inicial a los grupos de discusión, muchas veces los participantes se sienten más cómodos quejándose o haciendo comentarios negativos. No obstante,

durante el debate del grupo, los puntos de vista contrarios sobre un mismo tema afloran rápidamente, de manera que los participantes presentan una opinión bastante equilibrada, aunque la opinión general sobre el asunto en cuestión sea negativa. La voluntad de los participantes de destacar los rasgos positivos suele aumentar cuando se considera que un miembro del grupo insiste sobre un tema de manera claramente negativa. Adicionalmente, existe una parte de la dinámica del grupo que es constructiva, pues se pide a los participantes que propongan soluciones que ellos mismos u otros actores podrían acometer para resolver los problemas señalados. De la experiencia en este apartado resulta una interesante combinación de soluciones puestas sobre la mesa por los propios actores o por los moderadores. En ocasiones, las soluciones son debatidas en los grupos de los decisores políticos, cuya reunión se celebra al final de todo el estudio. De esta forma, la dinámica de grupo no se convierte en un ejercicio exclusivo de queja sino en una experiencia en la que se mezcla la crítica, la autocrítica y las ideas constructivas.

Sobre todo, se observa una tendencia generalizada a asumir la propia responsabilidad de cómo van las cosas. Por ejemplo, los agentes sociales se sienten “comprados” por los gobiernos municipales pues “viven” fundamentalmente de sus aportaciones a modo de subvenciones. Por ello, ven que existe una relación paterno-filial que les impide realizar su trabajo con total independencia. Sin embargo, al mismo tiempo reconocen que ellos mismos son responsables de no ser capaces de crear una plataforma que una los intereses comunes de múltiples ONGs que trabajan en el mismo ámbito. Saben que un interlocutor fuerte como el Ayuntamiento también necesita una contraparte fuerte, pero son incapaces de articular las condiciones para fortalecer la contraparte. Los ciudadanos son conscientes de que los problemas de movilidad son causados por ellos mismos, pues sienten que es más cómodo circular en automóvil que utilizar el transporte público o caminar.

Los ciudadanos se muestran mucho más heterogéneos en sus opiniones que cualquiera de los grupos de discusión en los que participaban agentes institucionales y sociales. En parte, esto puede ocurrir porque su nivel de conocimiento (e interés) en temas particulares tiende a ser muy variable. Esto significa que el enfoque de los grupos de discusión es poco apropiado para reunir las opiniones *representativas* de los ciudadanos sobre algunos asuntos. Sin embargo, los debates que se mantienen durante las sesiones de los grupos permiten que surja una jerarquía natural en la que las opiniones de los que están mejor informados prácticamente influyen en las opiniones de otros en el grupo. Por otra parte, otros participantes se ven tan intrigados por las opiniones de los participantes “no dóciles” que intentan examinarlas y desafiarlas. Esto permite obtener una noción interesante respecto al razonamiento en el que están basando sus ideas; algo que resultaría difícil de conseguir a través de cualquier otro mecanismo.

Implicaciones de los hallazgos para otros contextos

Los hallazgos que se han detallado anteriormente de forma muy general están relacionados con cuatro tipos de municipios muy diferentes de cuatro países diferentes de Europa. Aunque parece que tienen muchos elementos importantes en común, existe la duda sobre si estos modelos tendrían sentido en el contexto tan diferente de Latinoamérica.

La metodología empleada para evaluar los principios de la gobernanza en el ámbito local también se ha empleado en América Latina. En concreto, entre el año 2003 y el 2005 se ha realizado un intenso trabajo de campo en México para evaluar el nivel de participación de los principales usuarios de las cuencas hidrográficas mexicanas (Sancho y Parrado, 2004), así como la transparencia, la honestidad de la conducta de los diferentes actores y la capacidad para cooperar (Parrado y Torreblanca, 2005). En estos estudios se observa que la definición que los usuarios de la cuenca otorgan a los distintos principios de la gobernanza difieren de las definiciones manejadas en los grupos de estudio europeo, no sólo por el tema que se trata (gestión de los recursos hídricos) sino también por el contexto de cultura política administrativa.

Esto reafirma la posición mantenida anteriormente de que no existe una medición absoluta sobre los principios de la gobernanza y de que el contexto es de enorme importancia a la hora de considerar enseñanzas para la política práctica. En este sentido se comparte la crítica de Echebarría (2004) al Índice de Percepción de Corrupción, de Transparencia Internacional. Este índice puede revelar problemas sintomáticos, pero tiene baja especificidad para un entorno local, dado que los datos se agregan para toda la nación. Por ello, este tipo de índice no resulta muy útil para hacer comparaciones y recomendaciones de reformas. Este índice está construido sobre una escala y está formado por la opinión de informantes de los distintos países. De esta forma se oculta cómo entienden los distintos actores la corrupción y qué grado de aceptabilidad existe para qué tipo de corrupción, dado que los parámetros empleados para medirla han sido trasladados de un contexto específico a todos los países en los que se emplea el índice. El índice tiene cierta utilidad para las inversiones empresariales, sin embargo, da poca información acerca de cómo entienden múltiples agentes sociales e institucionales cuál es el grado de transparencia y de corrupción en una ciudad determinada.

La cuestión central de la buena gobernanza es la capacidad que tienen los agentes institucionales y los sociales para cooperar en la solución de los problemas críticos del ámbito local, aquellos que requieren una visión transversal de las políticas y una colaboración de múltiples actores. La experiencia en consulta y participación ciudadana en América Latina ha cruzado las fronteras continentales, especialmente a partir de la experiencia de Porto Alegre, que ha convertido su presupuesto participativo (Baiocchi, 2001) en el modelo a seguir, incluso aunque el contexto de esta ciudad es muy diferente al contexto de las ciudades europeas, y también sea diferente el tipo de gobierno local. El éxito de Porto Alegre parece descansar en dos características que también se han detectado en los cuatro estudios piloto de ciudades europeas. La consulta a los ciudadanos solamente es sostenible si la gente cree que la consulta desempeña un papel real en el proceso de adopción de decisiones, lo que supone dos características centrales que no siempre están presentes. En primer lugar, los ciudadanos demandan retroalimentación del proceso de consulta; necesitan saber qué opinaron otros ciudadanos en el mismo proceso y qué hicieron las autoridades con la opinión mayoritaria. No importaría que las autoridades no siguieran la opinión mayoritaria siempre que razonen por qué no lo hacen y siempre que el no seguir la opinión mayoritaria no sea una característica permanente. En varios grupos de discusión en Europa, los ciudadanos manifestaron su preocupación porque esta experiencia no fuera una operación “cosmética”, para mantener a la gente conforme por el hecho de ser preguntada. En segundo lugar, los ciudadanos necesitan experimentar mejoras concretas de su calidad de vida en un tiempo razonablemente breve. No sólo son los políticos quienes quieren resultados positivos a corto plazo; son también los ciudadanos ordinarios quienes se muestran escépticos respecto a que algo se haga o mejore.

En general, este estudio sobre la gobernanza indica que la medición del rendimiento de las corporaciones locales impulsada por el gobierno central británico ha perdido algunas dimensiones importantes de la gobernanza. Esto es evidente en distintos programas de evaluación del rendimiento. Los enfoques del gobierno central se orientan claramente hacia la mejora de los servicios. Si se cree -y en el gobierno del Reino Unido parecen estar convencidos de ello- que “se consigue lo que se mide”, entonces esto significa que Whitehall da más prioridad a las mejoras en el servicio que a las preocupaciones del gobierno. A corto plazo, esto le ayudará, sin duda, a ganar votos suplementarios. A largo plazo, la experiencia demuestra que una selección determinada de objetivos lleva a una mejora del rendimiento a través de “atajos” que, eventualmente, repercuten en sus promotores -el atajo es el preludio al “suicidio”. Si la gobernanza gana en relevancia, entonces los instrumentos para evaluar los resultados deberían incorporar la evaluación de la calidad de la gobernanza junto a la calidad de los servicios. Los cuadros comunitarios de mando integral, tales como el Diagnóstico de la Gobernanza Local (*Local Governance Health Check*), prometen ofrecer un enfoque más equilibrado.

Finalmente, la experiencia extraída del estudio piloto propone que los informes de rendimiento y las memorias elaboradas por las autoridades públicas deberían adaptarse al entorno teniendo en cuenta

las características de los agentes institucionales y sociales destinatarios de dichos informes. En concreto, estos informes deberían:

- Informar por separado sobre la opinión de todos los agentes institucionales y sociales clave. Esto equivaldría metafóricamente a una evaluación de 360 grados en la que se tienen en cuenta las opiniones de distintos grupos de actores y no sólo de una selección aleatoria de los ciudadanos residentes.

- Informar por separado sobre el rendimiento de los servicios y sobre la calidad de la gobernanza. Aunque se presume que existe alguna vinculación entre el funcionamiento de los servicios, la calidad de las interacciones entre todos los proveedores de servicios del mismo tipo en la economía mixta y la calidad de vida de un área local determinada, es difícil determinar cómo son realmente estas vinculaciones; por ello, en una primera etapa se deberían elaborar informes que recojan cada uno de los apartados de forma separada.

- Informar por separado sobre el alcance apropiado de las metas y los logros alcanzados incluyendo una serie de indicadores estables, no sólo los que son fáciles de medir y sencillos de interpretar, sino también incorporando aquellos indicadores que desafían los instrumentos de medición en uso pero que ofrecen una información de alta calidad sobre los asuntos importantes para la comunidad.

El papel que los múltiples agentes institucionales y sociales desempeñan en determinar la naturaleza de las tendencias de la gobernanza local es reconocido por la mayoría de los países de la OCDE (OCDE, 2001). No obstante, los intentos de asegurar que la opinión de todos los agentes institucionales y sociales afectados por las políticas quede sistemáticamente registrada y claramente comunicada durante el proceso de adopción de decisiones no han tenido aún mucho predicamento. El movimiento de la NGP en muchos países ha perturbado este proceso de transparencia y claridad moldeando las políticas con un lenguaje gerencial e impenetrable, dando más poder de influencia a aquellos agentes institucionales y sociales que pudiesen expresar su opinión de una forma convincente para los intereses gerenciales. El movimiento más reciente del Banco Mundial y de otros organismos internacionales para buscar maneras de evaluar la calidad de la gobernanza ha sido un antídoto deliberado a estas tendencias negativas (World Bank, 2002; Manning, 2002).

En resumen, el estudio indica que la evaluación de la actividad pública local debería combinar la perspectiva de los logros municipales con la de los logros de otras organizaciones privadas, voluntarias y de niveles superiores de gobierno. Para ello se podría seguir el ejemplo de los cuadros comunitarios de mando integral en los que, además de incluir los indicadores más relevantes de los servicios, se puedan incorporar los indicadores de calidad de vida de la comunidad. Además, el proceso de medición del rendimiento podría incorporar la evaluación de los principios clave de la gobernanza como la cooperación de los agentes institucionales y sociales que intervienen en los distintos procesos, la transparencia en la adopción de decisiones y la participación de los afectados en las decisiones que les concierne, entre otros.

Bibliografía

- Audit Commission (2002), *Quality of Life: Using Quality of Life Indicators*, London, Audit Commission, <http://www.audit-commission.gov.uk>, 01-08-2005.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), "Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", en *Politics and Society*, Vol. 29 N° 1, Los Altos, pp. 43-72.
- Bennett, Carolyn; Lenihan, Donald; Williams, John; y Young, William (2001), *Measuring the Quality of Life: the Use of Societal Outcomes by Parliamentarians*, Ontario, Centre for Collaborative Government.
- Bertelsmann, Stiftung (2002), "Report of the Experts' Workshop on Quality of Life and Good Governance", paper presented at the Meeting in Hamburg, July 1-2.

- Boaz, Annette y Nutley, Sandra (2003), "Evidence-Based Policy and Practice", en *Public Management and Governance*, Tony Bovaird y Elke Löffler (eds.), London, Routledge.
- Bovaird, Tony (1998), *International Approaches to Service and Financial Planning: Report to the Audit Commission*, Birmingham, PSMRC, Aston Business School.
- Bovaird, Tony y Halachmi, Arie (2001), "Learning from International Approaches to Best Value", en *Policy and Politics*, Vol. 29 N° 4, Colchester, pp. 451-63.
- Bovaird, Tony y Löffler, Elke (2002), "Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking of 'Good Local Governance'", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68 N° 1, Brussels, pp. 9-24.
- _____ (2003), "Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69 N° 3, Brussels, pp. 313-328.
- Bovaird, Tony; Löffler, Elke; y Martin, Jeremy (2003), "From Corporate Governance to Local Governance: Stakeholder-Driven Community Score-Cards for UK Local Agencies?", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 26 Nos. 8-9, New York, pp. 1-24.
- Bovaird, Tony; Löffler, Elke; y Parrado, Salvador (2002), "Finding a Bowling Partner: the Role of Stakeholders in Activating Civil Society in Germany, Spain and the United Kingdom", en *Public Management Review*, Vol. 4 N° 3, London, pp. 1-21.
- Bovaird, Tony; Löffler, Elke; y Parrado, Salvador (eds.) (2002), *Developing Local Governance Networks in Europe*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Brugué, Quim; Gomà, Ricard; y Subirats, Joan (2005), "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas, junio.
- Echebarría, Koldo (2004), "Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad", documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- European Commission (2001), White Paper on European Governance, http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm.
- Halachmi, Arie y Bovaird, Tony (1998), "Community Scorecards: the Role of Users, Citizens, Community Organizations, the Private Sector and other Stakeholders in Performance Assessment for Best Value", en *Performance Measurement: Theory and Practice*, Andy Neely y Dan Waggoner (eds.), Cambridge, Judge Institute of Management Studies.
- Hollar, Danielle (2003), "A Holistic Theoretical Model for Examining Welfare Reform: Quality of Life", en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 1, Washington, pp. 90-104.
- Human Development Council (1997), *Community Report Card 1997: Assessing the Quality of Life for Children and Families*, Kentucky, Human Development Council.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Zoido-Lobaton, Pablo (1999), "Aggregating Governance Indicators", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 2195).
- Kickert, Walter J. M.; Klijn, Erick-Hans; y Koopman, Joop F. M. (eds.) (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Knack, Stephen y Kugler, Mark (2002), Constructing an Index of Objective Indicators of Good Governance, Washington, World Bank, mimeo.
- Knack, Stephen; Kugler, Mark; y Manning, Nick (2003), "Second-Generation Governance Indicators", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69 N° 3, Brussels, pp. 345-364.
- Knack, Stephen y Manning, Nick (2000), Towards Consensus on Governance Indicators: Selecting Public Management and Broader Governance Indicators, Washington, World Bank, <http://www1.worldbank.org/publicsector/dac13.doc>.

- _____ (2000a), “Toward More Operationally Relevant Indicators of Governance”, Washington, World Bank (Prem Notes, N° 49).
- Löffler, Elke (2003), “Government and Governance: Networking with External Stakeholders”, en *Public Management and Governance*, Tony Bovaird y Elke Löffler (eds.), London, Routledge.
- Malik, Adeel (2002), State of the Art in Governance Indicators: Background Paper for HDR, New York, PNUD, mimeo.
- Manning, Nick; Knack, Stephen; y Kugler, Mark (2002), Second-Generation Governance Indicators: Report Prepared for the UK Department for International Development, Washington, World Bank, mimeo.
- Manukau City Council (2004), Council Annual Plan Scorecard: Strategies and Measures, Manukau, <http://www.manukau.govt.nz>, 01-08-2005.
- Mayntz, Renate (1998), “New Challenges to Governance Theory”, Florence, European University Institute (Jean Monnet Chair Papers, N° 50).
- Milner, Henry (2002), *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*, Hanover, University Press of New England.
- OCDE (2001), *Knowledge Management Challenges for the Public Sector: Executive Summary*, OCDE, Paris.
- Parrado, Salvador y Torreblanca, María Luisa (2005), Informe sobre la gobernanza en la gestión de los recursos hídricos para la evaluación del medio término del Plan Nacional Hidráulico de México, mimeo.
- Patton, Michael Quinn (1982), *Practical Evaluation*, Newbury Park, Sage.
- Rhodes, Rod (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Sancho, Tomás y Parrado, Salvador (2004), “Los organismos de cuenca de España y los consejos de cuenca mexicanos: análisis comparativo y reflexiones”, en *Revista de Obras Públicas*, Año 151 N° 3444, Madrid, pp. 17-34.
- Stoker, Gerry (1998), “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas”, Barcelona, Diputación de Barcelona (Papers de Formació Municipal, N° 50).
- _____ (2000), “Networked Local Government: a Desirable Goal but Can It Be Achieved?”, documento presentado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Barcelona, España, 2 y 3 de octubre.
- USAID (1998), “Handbook of Democracy and Governance Program Indicators”, Washington, USAID (Technical Publication Series).
- Wegener, Alexander (2002), City of Charlotte: a Case Study on Strategy in Practice. How City Government Implemented the Balanced Scorecard and Targets Quality of Life in Neighbourhoods, Gütersloh, http://www.cities-of-tomorrow.net/pdf/2002_Case_Study_Charlotte.pdf, 01-08-2005.
- World Bank (2002), *Social Analysis Sourcebook*, Washington, World Bank.
- Young, Nancy; Gardner, Sid; Coley, Soraya; Schorr, Lisbeth; y Bruner, Charles (1994), “Making a Difference: Moving to Outcome-Based Accountability for Comprehensive Service Reforms”, Des Moines, National Center for Service Integration (Resource Brief, N° 7).
- Younger, Marilyn y Lawson, Thomas (1998), *Empowering Residents as Community Consumers*, Louisville, University of Louisville.