

**Propósito público, autoridad
gubernamental y poder colectivo**

Jocelyne Bourgon

Jocelyne Bourgon

Actualmente es Presidenta del *Public Governance International*, profesora visitante Distinguida de Administración Pública en la Universidad de Waterloo, *Distinguished Fellow* del *Centre for International Governance Innovation*, y Presidenta Emérita del *Canada School of Public Service*.

Fue designada viceministra del gobierno canadiense en 1989 y prestó servicios en diversos ministerios: Transporte, *Canadian International Development Agency*, *Consumer and Corporate Affairs*, y el *Canadian Center for Management Development*. En 1994 fue *Clerk of the Privy Council* y Secretaria del Gabinete. Llegó a ser la 17th *Clerk* y la primera mujer que ocupó esta posición. Entre 1994 y 1999 condujo el *Public Service* de Canadá llevando a cabo una de las más importantes reformas desde los años 40. En 1998 fue requerida por el *Queen's Privy Council* para Canadá como reconocimiento a la contribución hecha a su país. Desde 2003 a 2007 sirvió como embajadora ante la OCDE. Ha escrito numerosos trabajos en torno al tema de la administración y el servicio público.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:

Canada School of Public Service (CSPS)

373 Sussex Drive, B-423

Ottawa, Ontario K1N 6Z2 - Canadá

Tel.: (1613)9433442

Fax: (1613)9473130

E-mails: jocelyne.bourgon@cspc-efpc.gc.ca

jocelyne.comeau@cspc-efpc.gc.ca

El contexto en el cual se deben implementar las reformas del sector público ha cambiado para siempre.

Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo*

Introducción

Los procesos de reforma del Estado y del sector público varían entre diversos países y regiones. Ello porque dichos procesos reflejan diferentes circunstancias, diferentes necesidades y diferentes filosofías en relación con el rol que debe jugar el gobierno en la sociedad.

Desde los años ochenta, el tema de la reforma ha dominado la agenda de los gobiernos en el mundo. Algunos se han focalizado en restablecer la salud fiscal de los gobiernos y buscar un nuevo equilibrio en relación con el rol que debe jugar el gobierno en la sociedad. Muchos han intentado aprovechar los beneficios de la globalización y al mismo tiempo mitigar sus impactos negativos. Otras reformas del sector público se han focalizado en el aumento de los niveles de eficiencia, de desempeño y de *accountability*, mejorando la distribución de los servicios, incrementando la satisfacción de los usuarios y adoptando diversos enfoques de e-gobierno con el objeto de aprovechar el poder de las tecnologías de la información y de la comunicación.

El contexto en el cual dichos cambios fueron tomando forma ha sido igualmente extraordinario. Este período fue testigo de la caída del muro de Berlín, del nacimiento y expansión de la Unión Europea, de la integración de las economías regionales y del surgimiento de un nuevo bloque regional anclado en torno a Brasil, China e India. La estructura de poder binaria que caracterizó al mundo durante la Guerra Fría se transformó en una nueva y compleja geometría de relaciones de poder. Como respuesta a esta situación, los gobiernos han buscado mejores acuerdos de gobernanza a nivel nacional, regional, internacional y global.

También hemos asistido a una época de crecimiento prolongado. En realidad, para ser más exactos, digamos que el crecimiento -y los beneficios que de él se desprenden- ha sido desigual. Ha habido

Recibido: 11-09-2009. Aceptado: 01-10-2009.

(*) Conferencia presentada en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 al 30 de octubre de 2009.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: "Public Purpose, Government Authority and Collective Power".

reveses, períodos en que el crecimiento se ha hecho más lento y han ocurrido crisis. Alguna vez alguien dijo: "quizás usted vive en una época interesante". Sin lugar a dudas, así ha sido. El contexto en el cual se deben implementar las reformas del sector público ha cambiado para siempre.

Reflexionando acerca de las últimas tres décadas, podemos ver a los gobiernos de todo el mundo embarcados en un viaje notable de experimentación e innovación. La naturaleza y el ritmo de la reforma han sido extraordinarios. Es poco probable que este último se reduzca, ya que las organizaciones del sector público aún no están alineadas con el nuevo contexto global y por los complejos problemas que deben resolver para cumplir adecuadamente su misión.

Muchas instituciones públicas nacieron a finales del siglo XIX o a comienzos del siglo XX, período que se caracterizó por la revolución industrial, la emergencia de las burocracias públicas en las sociedades democráticas y la influencia de la gestión científica. Se esperaba que las organizaciones del sector público cumplieran tareas predecibles bajo la prescripción de determinadas normas. La estructura de poder era jerárquica y piramidal. Rigurosos controles aseguraban el desempeño y la responsabilización de la autoridad delegada. Al pasar el tiempo, algunos de estos rasgos y prácticas originales fueron cambiando como consecuencia de las transformaciones que se produjeron en la realidad. Pero, en gran medida, el modelo industrial se encuentra aún en el corazón de muchas organizaciones públicas.

A pesar de que dicho modelo fue útil para muchos gobiernos y sociedades, ya no es suficiente (Baltodano, 1997; Khator y Garcia-Zamor, 1994). Un creciente número de temas relacionados con las políticas públicas requiere de la activa contribución de muchos actores de distintos sectores del gobierno y externos a él, incluyendo el sector privado, la sociedad civil, ciudadanos individuales y comunidades. Ello obliga al gobierno a trabajar más allá de los límites convencionales, utilizando redes, procesos de participación pública y otros medios semejantes (Huddleston, 2000; Innes y Booher, 2004; Klijn, 2005). Obliga a los gobiernos a hacer uso de su autoridad y de sus recursos para empoderar y permitir la acción de otros. La complejidad creciente y la incertidumbre del contexto en el cual se realiza la política y la gobernanza están animando a los gobiernos a mejorar sus capacidades para anticipar, intervenir, innovar, aprender, agilizar y recuperarse de los *shocks* y de las crisis. Hay una creciente necesidad de flexibilidad, de compartir información y conocimientos, necesidades que difícilmente puede satisfacer el modelo tradicional de gobernanza y organización.

Las futuras reformas del sector público deberán continuar empujando al gobierno a ir más allá de sus roles tradicionales, en tanto ente que decide *en nombre* de los ciudadanos y que proporciona servicios a los ciudadanos.

Las futuras reformas del sector público deberán continuar empujando al gobierno a ir más allá de sus roles tradicionales, en tanto ente que toma decisiones en *nombre* de los ciudadanos y que proporciona servicios a los ciudadanos.

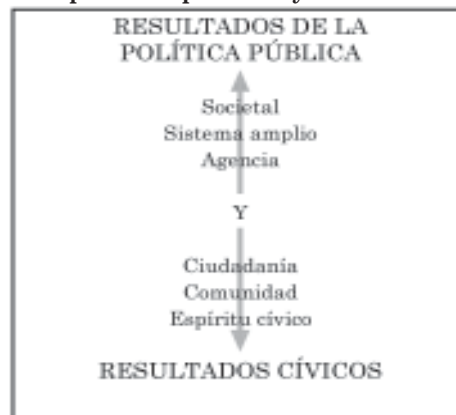
Estas reformas requerirán: 1) una definición más amplia de lo que son los resultados públicos, y que enfatice la importancia de las políticas públicas y de los resultados cívicos; 2) una perspectiva expandida de los roles del gobierno y de los ciudadanos, que promueva el uso de la autoridad del gobierno para hacer posible el poder colectivo de los ciudadanos y de la sociedad, lo que permitiría obtener resultados con un mayor valor público; y 3) una comprensión más dinámica de la gobernanza y de la administración pública que sirva de sustento a la construcción de las capacidades necesarias para perseguir intereses colectivos y bienes públicos en un contexto global crecientemente impredecible.

Este documento explora en qué pueden consistir estas tres trayectorias de reforma y propone algunas iniciativas para ayudar a los funcionarios públicos frente a los desafíos y dilemas que plantea la provisión de servicios en el siglo XXI.

Persiguiendo políticas públicas y resultados cívicos

El rol de las organizaciones públicas es el de lograr resultados de alto valor público de manera tal que se promuevan principios cívicos, o lo que algunos Estados reconocerían como principios democráticos (Van Dooren, Thijs y Bouckaert, 2004). Un alto desempeño en el sector público incluye el logro de las políticas públicas y resultados cívicos (ver Figura 1).

Figura 1
Logrando políticas públicas y resultados cívicos



Los resultados que son más relevantes para la ciudadanía y para los funcionarios electos, normalmente se extienden más allá del alcance de un simple programa, servicio u organización individual.

Resultados de las políticas públicas

En el gobierno, ninguna unidad, agencia o departamento organizacional trabaja solo; ninguna actividad, servicio o programa es, por sí mismo, autosuficiente. En la mayoría de las áreas de políticas, el gobierno logra resultados a través de una *mezcla de instrumentos*, tales como leyes, regulaciones, créditos fiscales y transferencias hacia individuos u otros niveles gubernamentales (Salamon, 2002). El logro de resultados de alto valor público por parte del gobierno es, a menudo, un esfuerzo colectivo que atraviesa los límites de los distintos programas y agencias. Más aun, el gobierno logra resultados trabajando a partir de *extensas redes* de actores y organizaciones, incluyendo a los ciudadanos y a los grupos de la sociedad civil que participan en el logro de resultados de las políticas comunes.

Los resultados de los programas y agencias individuales son importantes porque ligan *inputs* -tales como dinero proveniente del pago de impuestos- con *outputs* y con la satisfacción de los usuarios. Sin embargo, los resultados que son más relevantes para la ciudadanía y para los funcionarios electos, normalmente se extienden más allá del alcance de un simple programa, servicio u organización individual. La verdadera medida del éxito de un programa gubernamental es la contribución que es capaz de hacer al sistema integral y a los resultados societales (Bourgon, 2008a). Por ejemplo, el alto nivel de satisfacción de los usuarios respecto de un particular servicio de salud no es, necesariamente, un signo de éxito si tales resultados se logran utilizando recursos escasos que podrían haberse destinado a lograr objetivos de salud que tengan mayor nivel de prioridad. Del mismo modo, el éxito de un departamento específico, logrado a expensas de resultados gubernamentales de mayor amplitud, no es demostrativo de buen desempeño o calidad.

Las organizaciones del sector público tienen la responsabilidad de explorar cómo mover sus contribuciones a lo largo de una cadena de resultados con valor agregado. Necesitan ligar sus esfuerzos a un *sistema más amplio* y a *metas societales*, y medir el peso de su contribución a ellos. Los gobiernos, en diferentes partes del mundo, han comenzado a prestar mayor atención a los resultados obtenidos a nivel de sistemas más amplios. Unos pocos se han focalizado en resultados societales¹.

Poner el foco en un sistema más amplio o en lo societal ofrece una promesa mayor que colocar el énfasis, como se ha hecho a principios de los noventa, en medidas y en gestión de micro-desempeño (Bourgon, 2008b). De particular importancia resulta el hecho de

que los resultados de las políticas públicas y los resultados cívicos convergen de manera mucho más significativa a nivel de los resultados societales. Estos son *resultados colectivos* logrados por todos los agentes, tanto del ámbito público como del ámbito privado o de la sociedad civil. Ellos reflejan el estado de la sociedad frente a los ciudadanos y a quienes toman las decisiones, ayudando a perfilar los *intereses colectivos* los que, a su vez y de la misma manera, informan sobre las acciones del gobierno y de los ciudadanos. Las personas desean, crecientemente, tener algo que decir cuando se trata de perfilar y definir los intereses colectivos; ya no están satisfechos con el mero hecho de votar cada cuatro o cinco años.

Resultados cívicos

Se espera que las organizaciones del sector público vivan a la altura de los principios democráticos y que logren resultados cívicos, lo que pueden hacer de varias maneras. Pueden permitir su supervisión por parte del poder legislativo, asegurar que los funcionarios públicos se hagan responsables por el ejercicio del poder, proporcionar transparencia, asegurar a los ciudadanos el acceso a la información y pueden, también, estimular la participación de los ciudadanos en el círculo de las políticas públicas para hacer más amplia y equitativa la representación de los distintos intereses, con lo que se puede lograr un mayor compromiso y apoyo a las iniciativas del gobierno (Bourgon, 2009a).

Estos principios, y las medidas relacionadas, constituyen lo que la OCDE (2008) denomina "gobierno abierto e inclusivo", y para cuya consecución muchos países, incluyendo América Latina, han realizado grandes progresos en los años recientes. Varios gobiernos, incluso, han promulgado una legislación que respalda el acceso a la información². Otros países han desarrollado tecnologías de la comunicación para mejorar sus servicios y aumentar el acceso público a ellos³.

Ciertos países utilizan, regularmente y de manera satisfactoria, encuestas y otras formas de retroalimentación para realizar procesos de evaluación. Algunos han creado el servicio de la "ventanilla única" para estimular la coordinación interdepartamental y asegurar que los ciudadanos no queden atascados en un "laberinto burocrático" o se "caigan entre sus grietas". Otros han devuelto la entrega de servicios a los niveles locales para asegurar, por un lado, un mejor acceso y, por el otro, que dichos servicios respondan a las necesidades específicas de la comunidad⁴.

Es posible mejorar los resultados cívicos de la mayoría de los programas y actividades de gobierno removiendo las barreras que dificultan una ciudadanía activa y que estimulen la capacidad de construir lo colectivo y comunitario.

Muchos países han utilizado canales -tales como paneles de ciudadanos y presupuesto participativo- para estimular la participación deliberativa y el compromiso ciudadano⁵.

Pero se puede hacer más. Los resultados cívicos incluyen, pero no se limitan a, una ciudadanía activa, comunidades empoderadas y un espíritu cívico que infunda a la sociedad y estimule la acción colectiva hacia el bien común.

Es posible mejorar los resultados cívicos de la mayoría de los programas y actividades gubernamentales tomando medidas que permitan remover las barreras que dificultan una ciudadanía activa y que estimulen la capacidad de construir lo colectivo y lo comunitario.

En las últimas dos décadas, los gobiernos han enfatizado -quizás en exceso- los desafíos de la participación ciudadana en *iniciativas relacionadas con una nueva política pública* (por ejemplo, OCDE, 2008; Naciones Unidas, 2007). Durante el mandato de cualquier gobierno en funciones, éste puede lanzar una serie de iniciativas relacionadas con *nuevas* políticas al mismo tiempo que implementa miles de políticas, programas y servicios ya *existentes*. Estas actividades *ya existentes* han surgido de la voluntad política, de decisiones políticas y de opciones de políticas hechas por sucesivos gobiernos con el objeto de satisfacer los intereses colectivos de los ciudadanos. Muchas de ellas, sino todas, podrían beneficiarse del compromiso de los ciudadanos lo que implicaría mejorar su desempeño democrático y, con él, la calidad de los resultados públicos.

Un compromiso *explícito* para mejorar los resultados cívicos supondría explorar un rol más significativo de los ciudadanos y sus comunidades a lo largo de una serie de vectores:

- **Transparencia y *accountability*:** expandir el concepto de *accountability* desde aquel que implica rendir cuentas por los procesos relativos al ejercicio del poder por parte de los funcionarios públicos a un concepto de rendición pública de cuentas, que implique avanzar hacia un sistema integral de resultados societales. Ello puede asumir la forma de un sistema comprensivo de informes públicos, como, por ejemplo, un cuadro de mandos nacional o, más ambicioso aun, un sistema de rendición de cuentas compartido en el cual muchos actores están involucrados.

- **Acceso:** avanzar en el e-gobierno, posibilitando el acceso ciudadano al gobierno (incluido el conocimiento manejado por éste) en sus propios términos y de acuerdo a sus propias necesidades. Esto

impulsaría el desarrollo de una moderna infraestructura de conocimientos que facilite la creación de redes, que estimule la innovación colectiva y que conduzca al gobierno y a la ciudadanía a dar forma y a aprovechar la inteligencia colectiva de nuestra sociedad en red.

- **Voz:** ampliar las vías para integrar las voces de los ciudadanos y sus comunidades en aspectos relevantes de la administración pública. Ello incluye explorar el potencial para integrar la retroalimentación en el ciclo de mejoramiento de los programas, construir plataformas de comunicación que permitan a los ciudadanos escucharse mutuamente e interactuar entre sí y con los proveedores de los servicios, con el objeto de mejorar los resultados. Esto podría implicar, también, remover las barreras que impiden escuchar la voz de los más vulnerables, de los menos alfabetizados, los pobres, los jóvenes y la tercera edad.

- **Opción:** en lugar de tener funcionarios públicos que ejercen discrecionalmente toda la autoridad que deriva de la flexibilidad que existe en la mayoría de los programas y actividades gubernamentales, habría que conducir a los ciudadanos y a la comunidad al ejercicio de la discrecionalidad en *su propio beneficio*, con el objeto de satisfacer sus propias necesidades dentro del marco de la ley y de una manera que implique respetar las responsabilidades profesionales y políticas.

- **Acción:** estimular el rol activo de los ciudadanos y de las comunidades en tanto *creadores de valor* y *agentes activos* en la producción de bienes públicos, inventando soluciones a los problemas comunes y dándole forma al futuro que ellos deseen.

Es importante hacer notar que la gran variedad de iniciativas que apoyan un "gobierno abierto e inclusivo" ha generado algunas preocupaciones y confusión (Bourgon, 2009a). Esto incluye la preocupación por el tema de que la consulta y la participación pueden resultar costosas, postergar las decisiones e impedir la acción oportuna (Irvin y Stansbury, 2004). La participación también puede transformarse en dogma, como por ejemplo, sostener que *siempre una mayor participación es mejor y que ella es el único camino* para hacer las cosas en el gobierno; por otro lado, también puede ocurrir que el proceso de consulta sea secuestrado por grupos de interés. Además, existe confusión entre los funcionarios públicos acerca de lo que esperan de ellos tanto los ciudadanos como los políticos.

La participación de los ciudadanos y de la comunidad no es un sustituto de la democracia representativa y de la voluntad política.

Considerando que en una etapa previa se dio en algunos países el adagio "no hay impuestos sin representación", una máxima más contemporánea podría ser "no hay acción cívica sin participación".

Sólo puede darse en el contexto de las leyes y la constitución vigente en cada país, de manera que se respete la legitimidad de las instituciones públicas y de la autoridad del gobierno. El gobierno es quien tiene la autoridad y es responsable de establecer la agenda y las reglas para resolver los conflictos⁶.

La participación de los ciudadanos y de la comunidad no es una panacea y no es apropiada en todos los casos. El gobierno debe utilizarla deliberada y sabiamente. La participación de los ciudadanos tiene tanto un valor *intrínseco* como *instrumental*. Su valor intrínseco tiene que ver con el hecho de que estimula una ciudadanía activa, empodera a las comunidades y desarrolla el espíritu cívico. Tiene un valor instrumental en la medida que provoca un mayor apoyo a las iniciativas del gobierno y permite obtener mejores resultados de las políticas públicas⁷.

Considerando que en una etapa previa se dio en algunos países el adagio "no hay impuestos sin representación", una máxima más contemporánea podría ser "no hay acción cívica sin participación". Mínimamente, los gobiernos deben comprometer a los ciudadanos y a otros actores si esperan que ellos jueguen un rol activo en tanto "agentes" de las políticas públicas. Existe un número creciente de complejos temas de política que requieren un rol más activo de parte de los ciudadanos, desde la reducción de las emisiones de carbono, de las tasas de obesidad o del racismo, hasta aumentar las tasas de alfabetización o mejorar la seguridad pública. Tales temas requieren la participación ciudadana y de sus comunidades y la contribución de múltiples involucrados. Sin participación, las iniciativas del gobierno van a tambalear.

Cuando están pobremente diseñados, los esfuerzos por comprometer a los ciudadanos pueden resultar empresas excluyentes en lugar de inclusivas, empresas donde las poderosas voces de "unos pocos elegidos" pueden ser las dominantes. La primera responsabilidad de un gobierno es la de crear un ambiente permisivo que remueva las barreras que impiden la participación de los grupos más frecuentemente excluidos, entre los que se cuentan: los jóvenes, que no tienen derecho a voto, pero que a menudo cargan con la deuda derivada de la prestación de servicios, contraída por las generaciones que han estado en el poder; los pobres, cuya voz hay que escuchar si de verdad se desea lograr la equidad y la justicia social; las mujeres, que aún están subrepresentadas en la mayoría de los países en los roles de toma de decisiones y que deben enfrentar

El desafío para un gobierno consiste en lograr políticas públicas y resultados cívicos, no uno u otro, ni uno a expensas del otro. Los resultados cívicos construyen *credibilidad* de los gobiernos. Las políticas públicas incrementan su *legitimidad*. En combinación *-credibilidad y legitimidad-* aumentan la *confianza* de los ciudadanos en el gobierno, en las instituciones y organizaciones públicas.

barreras sociales y físicas a la participación; y aquellos afectados por barreras especiales que se relacionan con la edad, la discapacidad, la distancia geográfica y el analfabetismo.

La segunda responsabilidad del gobierno es la de construir rampas que conduzcan a las personas a decidir por sí mismas *si y cuándo* comprometerse. Con seguridad, nadie desea comprometerse en todos los temas. Pero se deben establecer canales de participación que permitan a todos utilizarlos y acceder en el momento que estén dispuestos a hacerlo.

La participación ciudadana toma tiempo y requiere recursos, aun cuando el creciente uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en esta área puede significar una reducción de costos y tiempo (Irvin y Stansbury, 2004). Sin embargo, éstos no deben ser los mayores costos a considerar. Desde los años sesenta se ha podido observar en todo el mundo una fuerte declinación de la confianza en el gobierno y en las instituciones del sector público (Nye, Zelikow y King, 1997; Pharr y Putnam, 2000). La declinación de la confianza es un costo que debe pagar tanto el gobierno como la sociedad en su conjunto. Ningún país es lo suficientemente rico como para pagar el precio de la desconfianza. Ello puede llevar a una variada gama de resultados negativos tanto para el gobierno como para la sociedad, incluyendo el alcance reducido de los enfoques de políticas públicas, el bajo acatamiento voluntario a las normas, evasión tributaria, corrupción, agitación social, inestabilidad e incluso violencia. Aunque todavía es demasiado pronto para evaluar si el fortalecimiento y la profundización del compromiso de los ciudadanos y de la comunidad podrán revertir esta tendencia, sin duda vale la pena el precio y el esfuerzo invertido en ello.

El desafío para un gobierno consiste en lograr políticas públicas y resultados cívicos, no uno u otro, ni uno a expensas del otro. Los resultados cívicos permiten construir la *credibilidad* de los gobiernos. Las políticas públicas incrementan la *legitimidad* del gobierno. Y en combinación *-credibilidad y legitimidad-* aumentan la *confianza* de los ciudadanos en el gobierno, en las instituciones públicas y en las organizaciones del sector público.

Optimizar los resultados de las políticas públicas y los resultados cívicos implica un difícil acto de equilibrio. Requiere un juicio fino y sólo se puede dar en la práctica si se tiene debidamente en cuenta el contexto, la cultura y las circunstancias. En particular, los administradores públicos deben mediar entre una conducción que vele

por la eficiencia y la necesidad de comprometer a los ciudadanos y a las comunidades, aun a expensas de algún grado de eficiencia. Mejorar los resultados cívicos permite construir la capacidad colectiva en la sociedad para alcanzar mejores resultados públicos en el largo plazo, incluso si ello implica aumentar los costos en el corto plazo. Focalizarse en los resultados cívicos posiciona a los ciudadanos y a sus comunidades como *agentes activos* en la formación de intereses colectivos y como *agentes creadores de valor* en la producción de resultados públicos.

Muchos países han hecho grandes progresos en relación con el logro de mejores resultados en el sector público. Sin embargo, generalmente los administradores públicos han trabajado a partir de una *definición incompleta* de lo que son los resultados públicos: una que no da el suficiente peso a los resultados cívicos. Ellos han llevado a un grado demasiado alto la separación entre resultados de las políticas públicas y resultados cívicos al evaluar la contribución de las organizaciones públicas a la sociedad.

El desafío de poner en igual pie -a nivel de todas las actividades del gobierno- el foco en los resultados cívicos y el foco en la persecución de los resultados de las políticas públicas no se limita sólo a las sociedades caracterizadas por formas convencionales, formales, de gobernanza democrática. También se aplica a los países con o sin elecciones, con o sin partidos políticos múltiples (Mahbubani, 2009). En todo el mundo, los ciudadanos están buscando jugar un rol más activo en aquellas áreas que son para ellos de mayor interés (Fung y Wright, 2003). Los gobiernos que ignoran las voces de su pueblo lo hacen a su propio riesgo.

Autoridad de gobierno y poder colectivo: los roles del gobierno y de los ciudadanos

Tradicionalmente, el gobierno es considerado como un *agente primario* cuando se trata de definir el bien público y servir el interés colectivo. De acuerdo a esta perspectiva, el gobierno define la agenda del cambio, propone nuevas leyes y hace cumplir las existentes. El gobierno es el proveedor de los servicios públicos, el legislador y el mediador que arbitra los conflictos de interés. Desde esta perspectiva tradicional, los ciudadanos son vistos como *portadores de derechos, pagadores de impuestos y beneficiarios de los programas de gobierno*. Más recientemente, ellos han sido considerados como *usuarios de servicios públicos y clientes de organizaciones públicas*. Como

resultado de ello, muchas reformas del sector público se han focalizado en la *provisión directa* de servicios a los ciudadanos.

Esta perspectiva del rol del gobierno en relación con los ciudadanos y sus manifestaciones a nivel de la construcción de las agendas ha resultado *demasiado estrecha* como para asegurar resultados de alto valor público, particularmente si se considera que los temas de gobierno enfrentan una creciente complejidad en el marco de la globalización y de la imprevisibilidad del mundo. Hay numerosas tendencias que ya están demostrando esto con claridad:

- *La importancia de la provisión directa de servicios está disminuyendo.* Herramientas indirectas tales como las transferencias de pagos, los créditos fiscales, bonos, becas, préstamos y provisión indirecta de servicios a través de terceros o de asociaciones público-privadas representan la mayor parte de la actividad y del gasto gubernamental. Estas herramientas han reducido el rol directo del gobierno en la producción de bienes y servicios públicos (Salamon, 2002).

- *Los gobiernos no están actuando solos.* Crecientemente, los gobiernos deben llegar a otros gobiernos, al sector privado, a la sociedad civil y a los ciudadanos para lograr muchos de los resultados que preocupan a las personas, resultados que van desde la seguridad alimentaria hasta la seguridad nacional o hasta la disminución de la pobreza. En estos casos, es más apropiado pensar en términos de *gobernanza* que de *gobierno* (Denhardt y Denhardt, 2003).

- En la medida que el gobierno comparte responsabilidades, riesgos y poder, juega un rol crecientemente difícil, incluso de *bisagra*. Debe utilizar su autoridad de nuevas maneras para impulsar y aprovechar la fuerza de los demás; debe asegurar que los riesgos que se comparten entre el sector público, privado y las esferas civiles sean equitativos; y debe anticipar temas y acciones correctivas cuando así lo exige el interés público.

- *Los ciudadanos y otros involucrados son activos agentes y creadores de valor público.* Un creciente número de temas relacionados con las políticas públicas requiere de la activa contribución de los ciudadanos y de otros actores en la creación de bienes públicos comunes. Éste es el caso que se da, particularmente, cuando los temas de política exceden al poder legislativo o al poder regulador del Estado o la capacidad del gobierno para actuar. También es el caso en que los temas requieren cambios a nivel del comportamiento individual y societal (Bingham, Nabatchi y O'Leary, 2005).

En la medida que los gobiernos se muevan hacia la producción de resultados con los ciudadanos, fortalecerán un conjunto mucho más completo de relaciones con ellos.

Abundan los ejemplos de estas tendencias. Los gobiernos pueden hacer leyes sobre salud pública, prevención del crimen y protección del medio ambiente. Pueden recolectar impuestos y construir hospitales y servicios públicos de salud. Pueden desplegar fuerzas policiales e inspectores. Pero las opciones que las *personas* adoptan y las acciones que ellos realizan en su casa, en el trabajo, en sus familias o en sus comunidades son las principales contribuciones a la salud pública, a la seguridad colectiva o a la limpieza del medio ambiente.

Al reconocer que necesitan *aprovechar* la energía colectiva y las ideas de los ciudadanos, muchos gobiernos han estado trabajando para complementar las formas tradicionales de gobernar con formas nuevas que capacitan y *empoderan* ciudadanos. En la medida que los gobiernos se muevan hacia la producción de resultados *con* los ciudadanos, fortalecerán un conjunto mucho más completo de relaciones con ellos.

Al hacerlo, ampliarán además el repertorio de roles que pueden jugar para lograr una variada gama de resultados públicos (Lenihan ...[et al], 2007). En este sentido, el gobierno puede actuar como:

- un *socio* que utilice recursos y poder del Estado para estimular la contribución de los ciudadanos y otros actores;
- un *contribuyente* responsable y confiable en un sistema participativo de gobernanza, que comparte responsabilidades y recursos con los ciudadanos y otros actores, definiendo temas, implementando soluciones y responsabilizándose por los resultados;
- un *facilitador* que estimula la creación y la expansión de una red colaborativa de gobernanza con actores que se auto-organizan y comunidades que sirven de plataforma para la cooperación, la inteligencia colectiva y la innovación social;
- un *líder pensante y agente proactivo* que crea en forma conjunta con otros y que evoluciona con otros en un *sistema de gobernanza adaptativa* que transforma el contexto y las acciones de todos los actores para aumentar las probabilidades de obtener resultados favorables de las políticas públicas.

Los gobiernos tienen una amplia gama de opciones que van desde actuar solos al ejercer la autoridad del Estado hasta utilizar esa autoridad para impulsar el poder colectivo de los ciudadanos y otros actores de la sociedad (ver Figura 2). Las opciones que están disponibles para ejercer la gobernanza, en ese *continuum*, requieren un sentido compartido de responsabilidad, donde los actores de dentro

y de fuera del gobierno están empoderados para contribuir, de la mejor manera posible, a resolver temas comunes de políticas públicas y donde los actores se comprometen mutuamente con los resultados y con algunas formas de *accountability* colectiva e individual (Kettl, 2002). Esas opciones implican compartir de manera clara y justa los riesgos y las recompensas.

Figura 2
Autoridad, poder colectivo, roles y resultados



Estas opciones no constituyen una prescripción universal respecto de una "gobernanza compartida" o "co-producción" con la expectativa de que todos los ciudadanos o actores desean involucrarse en todos los temas. No apunta a debates y consultas interminables. Tampoco significa que todas las decisiones deban ser colaborativas. En muchos casos, para una buena gobernanza, también se requieren decisiones y acciones adoptadas bajo la clásica estructura piramidal.

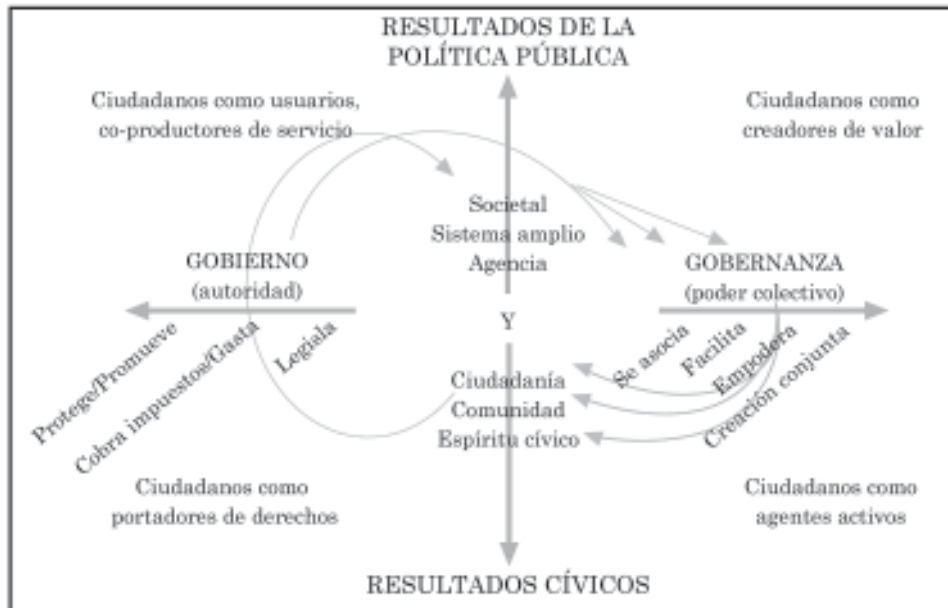
Sin importar qué opción de gobernanza se persiga, en todos los casos el gobierno sigue siendo el *guardián del interés colectivo* con la responsabilidad de mediar entre las esferas pública, privada y de la sociedad civil y *con el poder de intervenir* toda vez que el interés público lo exija. Sucesos del pasado reciente, tales como la crisis financiera global, nos recuerdan que el rol de guardián que debe ejercer el gobierno ha recibido una atención insuficiente. De hecho, mientras más disperso es el proceso de toma de decisiones y

mientras más distribuido esté el poder, más importante se vuelve el mencionado rol de guardián que debe ejercer el gobierno. Este rol implica *monitorear, anticipar y tomar acciones correctivas*.

Al utilizar su poder para empoderar a otros para que decidan y actúen, el gobierno no está asumiendo un papel de *laissez-faire*; tampoco está reduciendo su posición relativa en relación con los otros actores de la sociedad. Lo que está haciendo es jugar una mezcla compleja de roles que es afirmativa del Estado como representante de lo colectivo.

Visto bajo esa perspectiva, el rol del gobierno está tomando forma en un espacio de posibilidades crecientemente expansivo, que no está definido por relaciones y roles rígidos y convencionales. En lugar de eso, los administradores públicos, los ciudadanos y otros actores forman parte de un sistema de gobernanza dinámico, abierto e interactivo, donde la autoridad del Estado se utiliza de *diferentes maneras* para lograr *diferentes resultados públicos*, incluyendo ciudadanos, comunidades y otros actores comprometidos y empoderados con el objeto de obtener resultados societales y cívicos (ver Figura 3).

Figura 3
Sistema dinámico de gobernanza



El futuro de la gobernanza y de la administración pública: un sistema dinámico de construcción de capacidades

Una *definición ampliada* de resultados públicos combinada con una *perspectiva más amplia* sobre el rol del gobierno, de los ciudadanos y de otros actores de la sociedad, proporciona un espacio en el cual se pueden perfilar nuevas direcciones para las reformas del servicio público y donde se pueden explorar nuevas formas para construir capacidad colectiva en el Estado (ver Figura 4).

Figura 4
Sistema dinámico de construcción de capacidad



Construyendo la capacidad de servir: una base sólida

La administración pública incorpora historia, tradiciones y convenciones. La construcción de la capacidad colectiva para lograr resultados públicos debe partir evaluando las tendencias del pasado y preservando *las capacidades existentes*. Lo central en esto es focalizarse en el *cumplimiento*, que constituye el sello de calidad de un buen gobierno. Éste incluye: a) el respeto por el imperio de la ley y por

las instituciones públicas; b) el debido proceso, incluyendo la equidad, la transparencia y la *accountability* en el ejercicio del poder y en el uso de fondos públicos; y c) valores propios del sector público, incluyendo la expectativa de que los funcionarios públicos, al responder a la confianza pública, demostrarán integridad, probidad e imparcialidad.

Estos factores, en conjunto, son contribuciones clave para la *capacidad institucional* del aparato del Estado y proporcionan una base sólida a las organizaciones públicas. Ellas representan el punto de partida hacia la construcción de un Estado. Capacidad institucional significa que el Estado tiene la capacidad de hacer leyes y lograr que se cumplan; de establecer impuestos y gastar sin corrupción o "fugas"; de separar los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y rendir cuentas por el ejercicio del poder. Levantar esta capacidad toma años; mantenerla es un proceso que no tiene fin. Esto es de fundamental importancia. Todas las generaciones futuras la utilizarán y descansarán en ella. Además, tendrán la tarea de renovarla.

De la misma manera que uno puede afirmar que no existe algo como *el buen gobierno sin buenos resultados públicos* de parte de las instituciones del sector público, es importante destacar que el foco de los gobiernos, durante las últimas dos décadas, se ha puesto en el desempeño. Desde esta perspectiva, la administración pública debería preservar y valorar:

- la conducción interna para lograr un gobierno productivo, eficiente y efectivo;
- poner la atención en el mejoramiento de la entrega de los servicios a través de "silos" organizacionales y la necesidad de mejoramiento continuo, como respuesta a las expectativas de los ciudadanos y a las circunstancias cambiantes;
- colocar el foco de atención en la buena gobernanza, la que incorpora a otros sectores y actores; y
- recurrir al poder de las tecnologías modernas de la información y de las comunicaciones, las cuales están transformando el rol del gobierno, las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, y el rol de los funcionarios públicos.

Estos factores contribuyen a construir *capacidad organizacional*. Esta capacidad genera las bases para lograr resultados públicos. Significa que se pueden entregar bienes públicos de alta calidad al menor costo posible para la sociedad; que los usuarios pueden realizar un proceso de retroalimentación que permita continuos mejora-

Las tradiciones de obediencia y desempeño contribuyen a la construcción de instituciones públicas fuertes y organizaciones eficientes. Son adecuadas para contextos estables, tareas predecibles y para un enfoque gobierno-céntrico en el logro de resultados públicos. La pregunta que cabe es en qué medida la obediencia y el desempeño serán suficientes para que los gobiernos enfrenten los desafíos de servir en el siglo XXI.

mientos e innovaciones en los servicios entregados de manera centralizada; y que se utilizan las modernas tecnologías de la información y de las comunicaciones, lo que permite reducir el número de intermediarios y empoderar a los usuarios a lo largo del proceso de suministro de servicios. También significa que las organizaciones del sector público, del privado y de la esfera civil pueden trabajar juntos para lograr resultados públicos comunes; aunque es necesario tener claro que la capacidad para traspasar los límites organizacionales debe, primero, ser aprendida al interior del gobierno, después de lo cual le será más fácil extenderse hacia el exterior y trabajar con los otros sectores de la sociedad.

Las tradiciones de obediencia y desempeño, los modelos y las capacidades relacionadas contribuyen a la construcción de instituciones públicas fuertes y organizaciones públicas eficientes. Son las más adecuadas para contextos estables, para tareas predecibles y para un enfoque gobierno-céntrico en el logro de resultados públicos; en ellos reside su fortaleza y valor agregado.

La pregunta que cabe en relación con este tema es: en qué medida focalizarse en la obediencia y el desempeño será suficiente para que los gobiernos hagan frente a los desafíos que implica servir en el siglo XXI.

Contestar esta pregunta es, al mismo tiempo, un ejercicio filosófico y pragmático para un gobierno. Países diferentes tienen circunstancias, necesidades y valores distintos. Tomarán opciones diferentes. Es importante explorar lo que esas opciones implican cuando el gobierno está llamado a "servir más allá de lo predecible" (Bourgon, 2009b).

Persiguiendo propósitos públicos en un contexto de incertidumbre y complejidad

El rol del gobierno trasciende, hoy en día, las *actividades y circunstancias predecibles*. Implica tratar con temas complejos -algunos de los cuales tienen rasgos de "problemas perversos" (Ho, 2008)- que se dan en el contexto impredecible de la economía global y de las sociedades en red, y en el cual hay múltiples actores que funcionan simultáneamente.

La presión se da en dirección a la construcción de gobiernos que tengan las capacidades para anticiparse, adelantarse y, si es posible, prevenir las crisis que van desde las pandemias a las debacles económicas mundiales, desde el calentamiento global a la escasez de alimentos.

Desde los años ochenta, el mundo se ha vuelto más interconectado, con una estructura en red y "plano" (Friedman, 2005). Los problemas locales rápidamente se vuelven problemas globales, y los problemas globales pueden tener una amplia e impredecible gama de impactos locales. Un creciente número de personas, grupos y organizaciones toman decisiones importantes en un creciente número de lugares. Hay cada vez mayor *fragmentación*. Sus decisiones están influenciadas por las *decisiones de otros* y por sus propias expectativas de lo que otros pueden hacer. Se ha incrementado la *interdependencia* (Koppenjan y Klijn, 2004). Con la fragmentación y la interdependencia llega la *incertidumbre*.

Cada decisión y cada acción tiene *efectos limitados*, pero el poder de múltiples decisiones moviéndose en la misma dirección puede cambiar el curso de los acontecimientos alrededor del mundo, y a la velocidad de la luz⁸.

Para describir este proceso se han utilizado algunas ideas relacionadas con la "*emergencia*". Se observa cómo surgen nuevos "*patrones*" a partir de una vasta red de interacciones y aparentemente de la nada (Holland, 1998; Goldstein, 1999). Ellos revelan los poderosos roles que la auto-organización, la adaptación y la evolución juegan en los sistemas complejos (Mitleton-Kelly, 2008) y subrayan las limitaciones de los "grandes diseños" para tratar temas relacionados con sistemas complejos, sin importar lo bien informados y bien concebidos que tales planes puedan ser (Bovaird, 2008; Westley, Zimmerman y Patton, 2006).

Las dificultades que surgen cuando los gobiernos deben hacer frente a la complejidad *no se deben primariamente* a la falta de conocimiento o al hecho de que a los funcionarios públicos de ahora les falte algo respecto de sus antecesores. Esas dificultades surgen porque los enfoques tradicionales de gobernanza y administración pública no están concebidos o diseñados para tratar con la complejidad y la incertidumbre.

Para ser más claros hagamos las siguientes distinciones. La mayoría de los problemas que tienen importancia pública son *difíciles*. A menudo, en dichos problemas, la dificultad principal radica en la falta de conocimientos, capacidad, recursos o tiempo para enfrentarlos. Ellos pueden resolverse de manera incremental, de forma que signifique ir paso a paso, estableciendo prioridades que ayuden a resolver algunos de esos déficits. Ejemplos en este terreno se pueden encontrar en las reformas fiscales o tributarias.

Pero otros problemas son *complicados*. Los conocimientos requeridos para resolverlos existen o pueden ser desarrollados confiablemente, pero su tamaño, alcance y escala son desalentadores y el proceso que permite producir resultados exitosos es intrincado y riesgoso. Los problemas complicados pueden involucrar una elaborada red de acciones en la cual cada una de ellas, así como su secuencia y mutuas dependencias, es central para el éxito y cada paso en falso puede conducir al fracaso. Ejemplos de este tipo de problemas pueden encontrarse en la construcción y mantenimiento de plantas de energía nuclear o en la realización de las misiones espaciales (Westley ...[et al], 2006).

Para hacer frente a los problemas difíciles y complicados se han desarrollado prácticas convencionales que descomponen la forma de abordarlos en tareas simples que pueden ejecutarse a través de políticas y programas discretos (Wagenaar, 2007). Frente a la complejidad, un enfoque convencional puede dejar al gobierno en una posición reactiva, incapaz de detectar *patrones emergentes* en un paisaje cambiante y, por lo tanto, incapaz de *intervenir* a tiempo.

Los problemas complejos son de diferente orden. Ellos pueden ser de:

- *complejidad dinámica*, cuando las causas y efectos son interdependientes pero pueden darse alejados en el tiempo y en el espacio.
- *complejidad social*, cuando los hechos y la naturaleza del problema pueden ser impugnados y cuando hay posiciones que son muy arraigadas; y
- *complejidad generativa*, cuando emerge un tema único e imprevisto que tiene un alto potencial para combinarse de distintas maneras, en tiempos diferentes, en lugares distintos y con diferentes intensidades y escalas (Kahane, 2004).

Los problemas dinámicamente complejos sólo pueden resolverse descomponiéndolos en pequeñas partes y desarrollando más el conocimiento acerca de cada una de esas partes. Sólo pueden enfrentarse mirando el todo como *sistema global*, por lo tanto requieren de un enfoque *sistémico* (Senge, 1990) que comprometa a los ciudadanos y a otros actores involucrados o afectados por la situación (Wagenaar, 2007). El problema de deforestación del Amazonas es un ejemplo de un problema dinámicamente complejo que requiere una solución sistémica.

Pero el conocimiento sistémico por sí solo puede que no ayude a resolver problemas socialmente complejos dado que las definiciones,

Las definiciones y soluciones que más importan son aquellas co-generadas por las partes relevantes afectadas por un problema. Aun si el conocimiento que manejan es imperfecto, el proceso de creación conjunta adquiere valor, porque abre la posibilidad de concertar una acción colectiva.

los hechos y las soluciones son altamente impugnadas (Haveri, 2006; Kahane, 2004). Se ha hecho cada vez más claro que las definiciones y soluciones que más importan son aquellas co-generadas por las partes relevantes que están afectadas por el problema. Aun si el conocimiento que manejan es imperfecto, *el proceso de creación conjunta* adquiere el mayor valor, porque abre la posibilidad de concertar una acción colectiva (Senge, 2004). El proceso de reconciliación en la Sudáfrica post-Apartheid o la reconstrucción post-conflicto en la sociedad son ejemplos de problemas de alta complejidad social (Kahane, 2004; Westley ...[et al], 2006).

Los problemas de complejidad generativa no pueden resolverse simplemente replicando lo que se ha hecho antes (Kahane, 2004). Aun si la situación aparenta ser parecida a una del pasado, requiere *soluciones emergentes* que den cuenta de las interacciones futuras y anticipadas entre los actores y los contextos, incluyendo funcionarios públicos y ciudadanos. El desafío para los administradores públicos es el de leer el paisaje complejo y conectar los problemas, las personas y las soluciones en el contexto adecuado (Levinthal y Warglien, 1999) y desatar el poder de la auto-organización y de la co-evolución (Duit y Galaz, 2008). El potencial impacto del cambio climático en los pequeños Estados-isla, tales como Indonesia, es un buen ejemplo de este tipo de problemas.

Los *problemas perversos* presentan algunas o todas las características de los problemas complejos, al mismo tiempo que presentan una incertidumbre y una imprevisibilidad particularmente alta. La incertidumbre surge de la fragmentación del proceso de toma de decisiones y de la interdependencia de las acciones asociadas al problema. La imprevisibilidad surge de las relaciones inestables entre muchos de los actores y variables implicados. El calentamiento global es un ejemplo de un problema perverso que requiere una mezcla adaptativa de enfoque sistémico, social y soluciones emergentes.

Desde los años noventa se ha desarrollado una amplia gama de teorías, conceptos y herramientas para ayudar a los profesionales a enfrentar el medio complejo e incierto (v.g., Gunderson y Holling, 2002; Mitleton-Kelly, 2008; Teisman y Klijn, 2008). Pero no existe una varita mágica (Bovaird, 2008). Hacer frente a dicho medio requiere nuevas capacidades. Se debe partir con el hecho de que el gobierno haga suya la complejidad y la incertidumbre como parte de su realidad y acepte que debe jugar un rol más allá de lo predecible (Haynes, 2003). Las implicaciones y consecuencias de este

En el caso de temas complejos y emergentes, el conocimiento más importante no radica en los datos. Más bien descansa en la interpretación y en la intuición, que permiten discernir patrones que nadie ha percibido antes e interpretar significados extraídos de información difusa y de conocimiento imperfecto. Esta tarea requiere una *diversidad de perspectivas* provenientes de interacciones entre múltiples actores, una *diversidad de habilidades* con adecuada base en el conocimiento disciplinario, una *diversidad de enfoques* en los cuales coexistan el pensamiento lineal, el pensamiento sistémico no lineal y la comprensión emergente.

nuevo rol de las organizaciones del sector público y de los funcionarios públicos deben ser comprendidas. Se debe implementar un conjunto de acciones tendientes a apoyar este nuevo rol.

Construyendo capacidad de anticipación, innovación y adaptación
Hacer frente en forma exitosa a la complejidad y a la perversidad, como parte de la realidad de la administración pública, exige concertar esfuerzos para construir capacidades que permitan al gobierno anticipar, detectar e intervenir proactivamente cada vez que sea necesario. También implica construir una capacidad colectiva para anticiparse, innovar y adaptarse (ver Figura 4).

La detección temprana a través de la exploración o de otros medios, y alcanzar una mejor comprensión de las perspectivas del conjunto completo de actores involucrados y de las relaciones entre ellos, puede reducir la incertidumbre y la imprevisibilidad. La acción proactiva puede mejorar las probabilidades de obtener resultados más deseables. Los países que tengan mejores capacidades para detectar tendencias emergentes y para anticipar cambios significativos tendrán una importante ventaja comparativa.

Muchos gobiernos han desarrollado funciones internas de política relativamente fuertes, funciones necesarias para proporcionar un asesoramiento, en el campo de las políticas, que tenga en cuenta las capacidades existentes y las lecciones aprendidas en el pasado. En general, las unidades encargadas de las políticas están basadas en la estructura departamental y tienen misiones específicas. Ellas tienden a valorar la racionalidad causal y el pensamiento lineal, descansando de manera importante en la evidencia y en los datos, y ello por buenas razones. Este enfoque de políticas ha contribuido a la obtención de grandes logros en varios dominios de las políticas públicas.

Pero en el caso de temas complejos y posibilidades emergentes, el conocimiento más importante no radica en los datos. Más bien descansa en la interpretación y en la intuición, que permiten discernir probables patrones que nadie ha percibido antes e interpretar significados extraídos de información difusa y de conocimiento imperfecto. Esta tarea requiere una *diversidad de perspectivas* provenientes de interacciones entre múltiples actores, una *diversidad de habilidades* con adecuada base en el conocimiento disciplinario, una *diversidad de enfoques* en los cuales coexistan el pensamiento lineal, el pensamiento sistémico no lineal y la comprensión emergente.

Muchos gobiernos tienen una larga tradición en el acopio de inteligencia, en la exploración del contexto, en la planificación de escenarios, en la construcción de modelos y en la evaluación de riesgos. El desafío consiste en extender esta capacidad a temas complejos y a contextos impredecibles dando prioridad a la construcción de la *capacidad anticipatoria* del gobierno. Algunos gobiernos ya han dado pasos significativos en esa dirección (Habegger, 2009). Por ejemplo, Singapur está utilizando un enfoque de gobierno transversal que une la planificación de escenarios con la evaluación de riesgos y el sistema de exploración de horizontes⁹. Varios ministerios del Reino Unido se han reunido para fundar y utilizar un "programa de estudios prospectivos" para conducir la "investigación futura" en sectores específicos como la salud, la energía y el uso de la tierra¹⁰. El parlamento finés ha establecido entre sus miembros un "Comité para el Futuro" con el mandato de armar subcomisiones sobre materias relacionadas con el futuro y conducir estudios en ese ámbito¹¹.

Como se infiere de los ejemplos actuales, la capacidad política anticipatoria radica en un enfoque amplio de gobierno, con instrumentos que capturen información de una extensa gama de fuentes y permitan el acceso a una variedad de actores tanto de dentro como de fuera del gobierno. Descansa en un liderazgo del centro del gobierno, pero requiere fuentes de datos, capacidades analíticas e interpretativas tanto de agencias de línea como de departamentos y organizaciones de fuera del gobierno, tales como universidades y grupos de reflexión. Esta capacidad puede ampliarse mucho más si se desarrolla con mayor intensidad el diálogo a través del gobierno, y entre el gobierno y una gama más amplia y diversa de actores externos.

En muchos casos, el conocimiento más adecuado y la inteligencia e intuición más poderosas acerca de fenómenos emergentes no se encuentran al interior del gobierno. Residen en la mente de las personas que viven, ya sea en la puerta del lado o a miles de kilómetros de distancia. Ellas son perfiladas y circulan en redes sociales auto-organizadas y en las múltiples relaciones que los ciudadanos desarrollan en sus comunidades locales o en comunidades de intereses globalmente dispersas (Schuler, 2008).

Para enfrentar problemas de complejidad y de incertidumbre, los gobiernos necesitan mejorar su capacidad para aprovechar la *inteligencia colectiva* de la sociedad que permita extraer el conocimiento y el significado de los patrones y de las tendencias emergentes en el sistema social. Los ciudadanos y otros actores tienen invaluable

El rol del gobierno en el siglo XXI se extiende hacia la construcción de la *resiliencia* en la sociedad para ser capaz de absorber el *shock*, asumir el cambio y prosperar.

información y perspectivas diversas que pueden proporcionar previsibilidad, dar forma a las decisiones e idear soluciones innovadoras (Atlee, 2008; Malone, 2008).

Los gobiernos también pueden dar pasos para estimular la *innovación social* (Mulgan, 2007). Las redes sociales y las capacidades ciudadanas son haberes importantes para generar soluciones originales y perseguir cursos nuevos de acción hacia metas sociales (Westley ...[et al], 2006). El gobierno puede apalancar el poder de las redes para conectar actores, problemas y soluciones como un medio de lograr resultados públicos (Klijn, 2008).

Estas acciones pueden ayudar al gobierno a avanzar desde una posición reactiva a una más adaptativa. Por sobre todo, ellas ayudan a construir *capacidad anticipatoria e innovadora* dentro y fuera del gobierno.

No obstante, a pesar de los esfuerzos que el gobierno y los ciudadanos hagan con el fin de construir su capacidad anticipatoria e innovadora para resolver los problemas públicos, los sucesos inesperados surgirán y ocurrirán *shocks* impredecibles. El gobierno será siempre el *seguro de última instancia* cada vez que el interés colectivo sea puesto en jaque. La historia reciente muestra, por ejemplo, con el brote de SRAS (Síndrome Respiratorio Agudo Severo) en 2003 y con el colapso del sistema financiero global de 2008, que los enfoques pasivos para hacer frente a las "sorpresas" y a los temas emergentes de políticas públicas pueden producir un importante daño y significar un alto costo para la sociedad. Si bien es cierto que el gobierno no puede planificar algo que no conoce, lo que sí puede hacer es trabajar proactivamente para limitar el impacto de un *shock* inesperado e incrementar así las posibilidades de lograr resultados favorables.

El rol del gobierno en el siglo XXI se extiende hacia la construcción de la *resiliencia* en la sociedad para ser capaz de absorber el *shock*, asumir el cambio y prosperar. Ideas acerca de cómo aumentar la resiliencia se han desarrollado desde los años noventa, particularmente respecto del manejo de la crisis, la seguridad y la preparación para enfrentar emergencias (v.g., Allenby y Fink, 2005; Hanson y Roberts, 2005; Masten y Obradovic, 2008; Menon, 2005; Norris ...[et al], 2008). El campo de la ecología y de los estudios ambientales, que tienen un historial más completo en investigación sobre la resiliencia, son buenas fuentes de inspiración (v.g., Anderies, Walker y Kinzig, 2006; Gunderson y Holling, 2002; Holling, 1973 y 2001).

Está surgiendo una prometedora guía para los administradores públicos.

Algunos *shocks* pueden predecirse, aunque sea sólo como probabilidad. Construir la resiliencia implica planificar para prevenir y adelantarse a los shocks, e identificar y mitigar las vulnerabilidades más importantes asociadas a ellos (Adger, 2006; Berkes, 2007; McManus ...[et al], 2007).

Algunos *shocks* no pueden predecirse, prevenirse o mitigarse. Sin embargo, el cambio es inevitable y puede resultar sano (Berkes y Folke, 2002), aun cuando los costos y los beneficios sean distribuidos de manera desigual (Norris ...[et al], 2008; Scheffer ...[et al], 2002). Pero intentar prevenir todos los *shocks* puede crear comunidades, instituciones y sociedades "frágiles", en la medida que mina la capacidad colectiva para aprender y adaptarse (Comfort, 1994; Gunderson ...[et al], 1995). Retrasar el cambio puede incrementar el riesgo de que sobrevengan crisis a gran escala en el futuro (Holling y Meffe, 1996).

La meta para el gobierno no es intentar predecir o controlar todo *shock* potencial. Ello puede resultar imposible o contraproducente. Más bien, la meta principal es promover la resiliencia de la sociedad, lo que significa *construir la capacidad colectiva de aprender y adaptarse y asegurar una distribución más equitativa de los riesgos*, como una manera de mitigar los impactos negativos en las sociedades más vulnerables.

La resiliencia no puede lograrse si los individuos, las organizaciones y los gobiernos trabajan solos (McManus ...[et al], 2007). Las sociedades resilientes tienen dos características significativas: 1) una *ciudadanía activa* formada por una masa crítica de personas con la motivación, las habilidades y la confianza suficientes como para emprender acciones que satisfagan a sus comunidades, y 2) *redes sólidas de grupos comunitarios*, con la capacidad para juntar a una amplia gama de personas, que permitan identificar las necesidades de la comunidad y movilizar los recursos para lograr soluciones comunes (Dale y Onyx, 2005).

Estas capacidades se desarrollan a través de la práctica y la experiencia. Un *enfoque participativo* para tomar decisiones relativas a las políticas públicas y su implementación es esencial para la construcción de la capacidad pública adaptativa. La participación pública, el compromiso de los ciudadanos y los enfoques participativos de gobernanza proporcionan un poderoso *reforzamiento de la*

Los administradores públicos pueden mejorar las capacidades anticipatorias, innovadoras y adaptativas de sus organizaciones manteniendo, estratégicamente, un nivel de redundancia y alimentando las fuentes de renovación.

resiliencia, particularmente si dicho enfoque estimula las acciones y decisiones a nivel comunal (Lebel ...[et al], 2006). Tratar los problemas a nivel local permite prevenir un escalamiento de esos problemas a nivel de todo el sistema social, lo que puede generar crisis de gran magnitud (Berkes y Folke, 2002).

La resiliencia y la capacidad adaptativa no se pueden comprar o desear cuando más se les necesita. Se desarrollan en el proceso de aprender a partir de la experiencia y de la práctica (Berkes y Folke, 2002). Crecen a partir de los lazos y relaciones que las personas, organizaciones, comunidades y gobiernos construyen a lo largo del tiempo, relaciones que les permiten aprender que pueden trabajar juntos y contar unos con otros cuando lo necesitan. La resiliencia se basa en un *stock* de confianza, entendimiento mutuo, conocimiento y *know-how* que conduce a las personas a actuar, aprender, adaptarse y evolucionar colectivamente (Longstaff y Yang, 2008; Murphy, 2007; Newman y Dale, 2005).

El gobierno puede hacer mucho para construir la capacidad adaptativa de los ciudadanos, de las comunidades y las suyas propias a través de las siguientes acciones: a) intervenir al nivel más bajo posible antes de que un tema escale en cascada; b) experimentar e invertir en proyectos piloto a nivel local y luego escalarlos, cuando sea apropiado; c) simular eventos que aumenten el aprendizaje colectivo; y d) acelerar la transferencia de conocimientos y *know-how* entre los diferentes actores.

Los administradores públicos pueden mejorar las capacidades anticipatorias, innovadoras y adaptativas de sus organizaciones manteniendo, estratégicamente, un nivel de redundancia y alimentando las fuentes de renovación. Pueden conservar y construir nuevas capacidades como resultado de una función encargada de las políticas que sea proclive a las respuestas estratégicamente anticipatorias, al monitoreo y a las respuestas dinámicas. Pueden crear "espacios seguros" o incubadoras que proporcionen un ambiente hospitalario para poder experimentar e innovar. Pueden abrazar la diversidad en términos de personas y funciones para proporcionar un amplio rango de opciones para hacer frente a la adversidad.

Implementar muchas de las medidas tendientes a mejorar las capacidades anticipatorias e innovadoras y, junto con ello, mejorar la habilidad del gobierno para enfrentar la complejidad y recuperarse ante las sorpresas y *shocks*, son tareas que requieren, de parte de las organizaciones públicas, inversiones a largo plazo y,

además, tolerancia frente a pequeños "excesos" que puedan producirse. Por último, se requiere el reconocimiento de que menos gobierno pero más eficiente no llevan, necesariamente, a un mejor gobierno.

Consideraciones finales

Ha costado siglos y mucho sacrificio construir nuestras modernas naciones Estado y una gran cantidad de compromisos construir las sociedades civiles que conforman esos Estados. El arte y la ciencia de la gobernanza y administración pública han jugado un rol importante en la construcción de las capacidades organizacionales e institucionales para lograr los resultados públicos y servir los intereses colectivos. Los profesionales y los académicos de este ámbito tienen mucho de lo cual sentirse orgullosos.

La transformación que ha tenido lugar en el mundo desde los años ochenta, al lado de la reciente crisis global, constituyen una señal de la necesidad que existe de lograr un *nuevo equilibrio* entre la democracia y el mercado, entre los intereses públicos y los privados; entre la libertad en la esfera privada y la responsabilidad común en la esfera colectiva.

Ese nuevo equilibrio requiere de una *nueva* capacidad, un *nuevo* conocimiento y un *nuevo* entendimiento que complementen lo que ya existía.

En tanto esfuerzo profesional y académico, el arte y la ciencia de la gobernanza y de la administración pública tienen una coherencia interna única. Dicha coherencia nace de las leyes constitucionales y de la ciencia política. Con el tiempo, hizo suya ideas y prácticas provenientes de la economía y de la gestión de empresas, integró conocimientos de las ciencias organizacionales y se enriqueció con ideas de las ciencias sociales.

Aquellos que practican y estudian la gobernanza y la administración pública deben, una vez más, explorar nuevas fronteras para integrar ideas que provengan de diversos dominios del conocimiento, desde la teoría de la complejidad hasta la de los sistemas adaptativos; desde las teorías de la inteligencia colectiva hasta la teoría de las redes, desde la biología evolucionista y la ecología hasta la epidemiología y las teorías de seguridad nacional. Todo ello proporcionará una importante percepción del futuro de la gobernanza y la administración pública y guiará el proceso a través del cual se desarrollen aun más las capacidades de anticipación, de innovación y de adaptación. También ofrecerá una percepción acerca de cómo reperfilarse el

proceso de construcción de capacidades organizacionales e institucionales.

Sobre todo, podría ser el momento de redescubrir algunos viejos conceptos tales como bienes públicos, intereses colectivos, democracia, lo cívico y la ciudadanía, y explorar su *significado* en el paisaje cambiante de la realidad actual.

Un cuadro unificado puede orientar la exploración e interrelaciones entre las viejas y las nuevas ideas. Una posibilidad es el marco conceptual que se ha desarrollado como parte de un programa internacional de investigación que la autora conduce actualmente en el tema de "nueva síntesis en administración pública" (ver Figura 5) y en el cual se ha basado la presentación de ideas de este trabajo¹².

Figura 5
Cuadro Unificado de la Administración Pública



Por último, una exploración del futuro de la administración pública puede ser realizada con mayor efectividad por profesionales y académicos que trabajen juntos, puesto que investigación y práctica constituyen *partes inseparables* de una empresa común.

Notas

(1) Por ejemplo, ver el informe del Consejo de Progreso de la provincia de British Columbia, Canadá, en <http://www.bcprogressboard.com>.

(2) Por ejemplo, Chile, Uruguay y Guatemala aprobaron una legislación sobre el acceso a la información en el año 2008 (Michener, 2009). Esto fue reforzado por una resolución unánime del Comité Jurídico Interamericano en la OEA, la cual reconoce el acceso a la información como uno de los derechos humanos fundamentales (Acosta y Martínez-Morales, 2008).

(3) Por ejemplo, México ha expandido el acceso a Internet del sector público a través del sistema Compranet, que comprende dos grandes programas: DeclaraNet y TransmitaNet. DeclaraNet es un e-sistema para completar y llenar la declaración sobre recuperación de impuestos, y TransmitaNet es un catálogo de formularios estatales. Brasil ha tenido una experiencia exitosa con el voto electrónico (e-voto) desde el año 2000. Argentina y México han utilizado la maquinaria del e-voto brasileño en proyectos piloto, y Paraguay utilizó el modelo brasileño del e-voto en las elecciones de 2003 (Padget, 2005).

(4) El Sistema Único de Salud de Brasil (SUS), por ejemplo, incorpora la participación ciudadana en las deliberaciones sobre políticas públicas como uno de los mecanismos que permiten asegurar la responsabilización, la adecuación en la toma de decisiones y la eficacia en la entrega de los servicios. El SUS encomendó algunos roles al sector privado, después de los acuerdos que se realizaron entre las municipalidades y el sector privado; es el caso de importantes compras hechas a hospitales y clínicas privadas como forma de satisfacer una serie de necesidades que quedaron al descubierto durante el proceso de consultas (Cornwall y Shankland, 2008).

(5) Por ejemplo, el enfoque participativo para determinar el presupuesto, el gasto público y la gestión en Puerto Alegre, Brasil, logró resultados notorios. Actualmente, cerca del 80% de las ciudades brasileñas siguen el modelo de Puerto Alegre (Wold Bank, 2003).

(6) En término de los roles y expectativas al interior del gobierno, aquellos que tienen la autoridad para gobernar -siempre que la autoridad derive de procesos electorales u otras formas constitucionales- son en último término los responsables de establecer la intención política. Esta intención representa el punto de partida del rol de los administradores públicos, quienes tienen a su disposición muchos medios y vías para alcanzar los objetivos deseados, incluyendo la utilización de los procesos participativos.

(7) Por ejemplo, el compromiso ciudadano a gran escala fue instituido para formular el plan de reconstrucción de Nueva Orleans, después del huracán Katrina. Miles de ciudadanos se comprometieron con los planificadores y con los funcionarios para hacer frente a una compleja cuestión política. Este compromiso fue considerado como un factor clave para revitalizar la esperanza y el

sentido de totalidad de la comunidad después de la devastación (Lukensmeyer, 2007). En Brasil, el mejoramiento de los indicadores de salud entre 1992 y 2004 habla del éxito del enfoque consultivo aplicado por el SUS. Durante dicho período, la mortalidad de los menores de cinco años cayó del 65% al 27%, y la proporción de hogares pobres con acceso a los servicios de salud subió casi en un 50% (Cornwall y Shankland, 2008).

(8) Esa condición está nítidamente captada en el famoso "efecto mariposa", que sostiene que el aleteo de una mariposa en Beijing puede cambiar el clima en el Golfo de México (Morgan, 2006: 255).

(9) Ver <http://www.rahs.org.sg>.

(10) Ver <http://www.foresight.gov.uk/index.asp>.

(11) Ver <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/future.htx>.

(12) Para información de este proyecto ver:

<http://www.ns6newsynthesis.com>.

Bibliografía

- Acosta, Silvina y Martínez-Morales, Emilene (2008), "Documenting Access to Information in Latin America: Legal Milestones and Success Stories (September 28)", en *Freedominfo.org: the Online Network of Freedom of Information Advocates*, Washington, <http://www.freedominfo.org/features/20080928a.htm>, 01-09-2009.
- Adger, W. N. (2006), "Vulnerability", en *Global Environmental Change*, N° 16, pp. 268-281.
- Allenby, B. y Fink, J. (2005), "Toward Inherently Secure and Resilient Societies", en *Science*, N° 309, pp. 1034-1036.
- Anderies, J. M.; Walker, B. H.; y Kinzig, A. P. (2006), "Fifteen Weddings and a Funeral: Case Studies and Resilience-Based Management", en *Ecology and Society*, Vol. 11 N° 1, pp. 21-32.
- Atlee, T. (2008), "Co-Intelligence, Collective Intelligence, and Conscious Evolution", en *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace*, M. Tovey (ed.), Oakton, Earth Intelligence Network.
- Baltodano, A. P. (1997), "The Study of Public Administration in Times of Global Interpenetration: a Historical Rational for a Theoretical Model", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 7 N° 4, pp. 615-638.
- Berkes, F. (2007), "Understanding Uncertainty and Reducing Vulnerability: Lessons from Resilience Thinking", en *Natural Hazards*, N° 41, pp. 283-295.
- Berkes, F. y Folke, C. (2002), "Back to the Future: Ecosystem Dynamics and Local Knowledge", en *Panarchy: Understanding Transformations in Human and*

- Natural Systems*, L. H. Gunderson y C. S. Holling (eds.), Washington, Island Press.
- Bingham, L. B.; Nabatchi, T.; y O'Leary, R. (2005), "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government", en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 5, Washington, pp. 547-558.
- Bourgon, J. (2007), "Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73 N° 1, Brussels, pp. 7-26.
- _____ (2008a), "Performance Management: It's the Results that Count", en *Asian Pacific Journal of Public Administration*, Vol. 30 N° 1, pp. 41-58.
- _____ (2008b), "The Future of Public Service: a Search for a New Balance", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67 N° 4, pp. 390-404.
- _____ (2009a), "Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making?", en *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OCDE (ed.), Paris, OCDE, <http://www.oalis.oecd.org/oalis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005FB6?OpenDocument>, 02-01-2009.
- _____ (2009b), "New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable", en *Public Policy and Administration*, Vol. 24 N° 3, pp. 309-330.
- Bovaird, T. (2008), "Emergent Strategic Management and Planning Mechanisms in Complex Adaptive Systems", en *Public Management Review*, Vol. 10 N° 3, London, pp. 319-340.
- Comfort, L. (1994), "Risk and Resilience: Inter-organizational Learning Following the Northridge Earthquake of 17 January 1994", en *Risk and Resilience*, Vol. 2 N° 3, pp. 157-170.
- Cornwall, Andrea y Shankland, Alex (2008), "Engaging Citizens: Lessons from Building Brazil's National Health System", en *Social Science and Medicine*, N° 66, pp. 2173-2184.
- Dale, A. y Onyx, J. (2005), *A Dynamic Balance: Social Capital and Sustainable Community Development*, Vancouver, UBC Press.
- Denhardt, J. V. y Denhardt, R. B. (2003), *The New Public Service, Serving, not Steering*, Armonk, E. Sharpe.
- Duit, A. y Galaz, V. (2008), "Governance and Complexity: Emerging Issues for Governance Theory", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 3 N° 21, Oxford, pp. 311-335.
- Friedman, T. L. (2005), *The World is Flat: a Brief History of the 21st*

- Century, New York, Farrar, Straus and Giroux.
- Fung, A. y Wright, E. O. (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso Press.
- Goldstein, J. (1999), "Emergence as a Construct: History and Issues", en *Emergence: Complexity and Organization*, N° 1, pp. 49-72.
- Gunderson, L. H. y Holling, C. S. (eds.) (2002), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, Washington, Island Press.
- Gunderson, L. H.; Holling, C. S.; y Light, S. S. (1995), *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*, New York, Columbia University Press.
- Habegger, B. (2009), *Horizon Scanning in Government*, Zurich, Centre for Security Studies, <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=11&fileid=3D89E3D1-55A8-8622-F380-69C677A36478&lng=en>, 17-06-2009.
- Hanson, B. y Roberts, L. (2005), "Resiliency in the Face of Disaster", en *Science*, N° 309, p. 1029.
- Haveri, A. (2006), "Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming", en *Public Management Review*, Vol. 1 N° 8, London, pp. 31-46.
- Haynes, P. (2003), *Managing Complexity in the Public Services*, Maidenhead, Open University Press.
- Ho, P. (2008), "Governance at the Leading Edge: Black Swans, Wild Cards and Wicked Problems", en *Ethos*, N° 4, pp. 74-79.
- Holland, J. H. (1998), *Emergence: from Chaos to Order*, Reading, Helix Books.
- Holling, C. S. (1973), "Resilience and Stability of Ecological Systems", en *Annual Review of Ecology and Systematics*, N° 4, pp. 1-23.
- _____ (2001), "Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems", en *Ecosystems*, Vol. 4 N° 5, pp. 390-405.
- Holling, C. S. y Meffe, G. K. (1996), "Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management", en *Conservation Biology*, N° 10, pp. 328-337.
- Huddleston, M. (2000), "Onto the Darkling Plain: Globalization and the American Public Service in the Twenty First Century", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 N° 4, pp. 665-684.
- Innes, J. E. y Booher, D. E. (2004), "Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century", en *Planning Theory and Practice*, Vol. 5 N° 4, pp. 419-436.
- Irvin, R. y Stansbury, J. (2004), "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth Effort?", en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 1, Washington, pp. 55-65.
- Kahane, A. (2004), *Solving Tough Problems: an Open Way of*

- Talking, Listening and Creating New Realities*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- Kettl, D. (2002), *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Khator, R. y Garcia-Zamor, J. -C. (1994), "Introduction", en *Public Administration in the Global Village*, J. -C. Garcia-Zamor (ed.), Westport, Praeger.
- Klijn, E. -H. (2005), "Networks and Inter-Organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management", en *The Oxford Handbook on Public Management*, E. Ferlie, L. Lynn, y C. Pollitt (eds.), New York, Oxford University Press.
- _____ (2008), "Complexity Theory and Public Administration: What's New?", en *Public Management Review*, Vol. 10 N° 3, London, pp. 299-317.
- Koppenjan, J. y Klijn, E.-H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks: a Network Approach to Problem-Solving and Decision-Making*, London, Routledge.
- Lebel, L. ...[et al] (2006), "Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems", en *Ecology and Society*, Vol. 11 N° 1, pp. 19-37.
- Lenihan, D. ... [et al] (2007), *Progressive Governance for Canadians: What You Need to Know*, Ottawa, Public Policy Forum.
- Levinthal, D. A. y Warglien, M. (1999), "Landscape Design: Designing for Local Action in Complex Worlds", en *Organizational Science*, Vol. 10 N° 3, pp. 342-357.
- Longstaff, P. H. y Yang, S. (2008), "Communication Management and Trust: Their Role in Building Resilience to «Surprises» Such as Natural Disasters, Pandemic Flu, and Terrorism", en *Ecology and Society*, Vol. 13 N° 1, <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1art3/main.html>, 21-04-2009.
- Lukensmeyer, C. J. (2007), "Large-Scale Citizen Engagement and the Rebuilding of New Orleans: a Case Study", en *National Civic Review*, Vol. 96 N° 3, pp. 3-15.
- Mahbubani, K. (2009), "The Dangers of Democratic Delusions", en *Ethics and International Affairs*, Vol. 1 N° 23, pp. 19-25.
- Malone, T. W. (2008), "What Is Collective Intelligence and What Will We Do About It?", en *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace*, M. Tovey (ed.), Oakton, Earth Intelligence Network.
- Masten, A. S. y Obradovic, J. (2008), "Disaster Preparation and Recovery: Lessons from Research on Resilience in Human Development", en *Ecology and Society*, Vol. 13 N° 1, pp. 9-36.
- McManus S. ... [et al] (2007), *Resilience Management: a*

- Framework for Assessing and Improving the Resilience of Organizations*, Christchurch, University of Canterbury, Resilient Organizations Research Programme, <http://www.resorgs.org.nz/pubs.shtml>, 02-01-2009.
- Menon, K. U. (2005), "National Resilience: from Bouncing Back to Prevention", en *Ethos*, Vol. 11 N° 1, pp. 14-17.
- Michener, Greg (2009), "Freedom of Information Legislation and the Media in Latin America (May 19)", en *Freedominfo.org: the Online Network of Freedom of Information Advocates*, Washington, <http://www.freedominfo.org/features/20090519.htm>, 01-09-2009.
- Mitleton-Kelly, E. (2008), "Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures", en *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations: the Application of Complexity Theory to Organisations*, E. Mitleton-Kelly (ed.), Bingley, Emerald Group Publishing Limited.
- Morgan, G. (2006), *Images of Organization*, Thousand Oaks, Sage.
- Mulgan, G. (2007), "Social Innovation: What Is It, Why It Matters and How It Can Be Accelerated", Oxford, University of Oxford, SAID Business School, (Skoll Center for Social Entrepreneurship Working Paper), http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/03_07_What_it_is_SAID_.pdf, 02-01-2009.
- Murphy, B. L. (2007), "Locating Social Capital in Resilient Community-Level Emergency Management", en *Natural Hazards*, N° 41, pp. 297-315.
- Naciones Unidas (2007), "Public Administration and Development: Report of the Secretary-General, Sixty-Second Session, General Assembly", New York, Naciones Unidas, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027432.pdf>, 02-01-2009.
- Newman, L. L. y Dale, A. (2005), "Network Structure, Diversity, and Proactive Resilience Building: a Response to Tompkins and Adger", en *Ecology and Society*, Vol. 10 N° 1, <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/resp2>, 24-01-2009.
- Norris, F. ...[et al] (2008), "Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness", en *American Journal of Community Psychology*, N° 41, pp. 127-150.
- Nye, J. S.; Zelikow, P. D.; y King, D. C. (eds.) (1997), *Why People Don't Trust Government*, Boston, Harvard University Press.
- OCDE (2008), *From Open to Inclusive: Building Citizen-Centered Policy and Services*, Paris, OCDE, <http://www.oilis.oecd.org/oilis/>

- 2008doc.nsf/ENGDAT
CORPLOOK/NT00000E9A/
\$FILE/JT03243619.PDF,
02-01-2009.
- Padget, Julian (2005), "E-Government and E-Democracy in Latin America", en *IEEE Intelligent Systems*, Vol. 20 N° 1, pp. 94-96.
- Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (eds.) (2000), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Salamon, L. (2002), *The Tools of Government: a Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Scheffer, M. ...[et al] (2002), "Dynamic Interaction of Societies and Ecosystems: Linking Theories from Ecology, Economy, and Sociology", en *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, L. H. Gunderson y C. S. Holling (eds.), Washington, Island Press.
- Schuler, D. (2008), "Civic Intelligence and the Public Sphere", en *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace*, M. Tovey (ed.), Oakton, Earth Intelligence Network.
- Senge, P. (1990), *The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization*, New York, Doubleday.
- _____ (2004), "Preface", en *Solving Tough Problems: an Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities*, A. Kahane, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- Teisman, G. R. y Klijn, E. -H. (2008), "Complexity Theory and Public Management", en *Public Management Review*, Vol. 10 N° 3, London, pp. 287-297.
- Van Dooren, W.; Thijs, N.; y Bouckaert, G. (2004), "Quality Management and the Management of Quality in European Public Administration", en *Improving the Quality of East and West European Public Services*, E. Löffler y M. Vintar (eds.), Hampshire, Ashgate Publishing Limited.
- Wagenaar, H. (2007), "Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 37 N° 1, Thousand Oaks, pp. 17-50.
- Westley, F.; Zimmerman, B.; y Patton, M. (2006), *Getting to Maybe: How the World is Changed*, Toronto, Random House.
- World Bank. Participation and Civic Engagement Team (2003), "Case Study 2. Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management", Washington, World Bank (Social Development Notes; N° 71), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238102/1.1.2%20sdn71.pdf>, 03-09-2009.