



PROFESIONALIZACIÓN BUEN GOBIERNO
DEL CONO
GOBIERNO
EL CAMBIO
PROFESIONALIZACIÓN
EN GOBIERNO
PROFESIONALIZACIÓN
PARENCIA
GESTION DE
NO PROFESIONA
GUBERNAMEN TAL
ETICA Y TRANSPARENCIA
BUEN GOBIERNO

GESTIÓN DE CAMBIO

Enfoque holístico:

el reto de futuro en la innovación en los servicios públicos

Por Oscar Mauricio Covarrubias Moreno, Roberto Moreno Espinosa y Ricardo Paredes Solorio

RESUMEN

En un contexto donde las demandas y necesidades sociales se han vuelto más complejas, en términos de tamaño, intensidad y conectividad, en el presente sostenemos la necesidad y el imperativo de transitar hacia una visión más holística o comprehensiva en la innovación. El análisis incremental que trata sólo con parte de los factores que intervienen en el suministro y la mejora de los servicios públicos, es probable que conduzca a decisiones políticas ineficientes. Ante cuestiones públicas que atraviesan los límites o fronteras que tradicionalmente han servido como referencia para el quehacer del gobierno, la acción unilateral e incremental es cada vez menos eficaz e insuficiente. En las actuales circunstancias, es imposible desarrollar un proceso de innovación exitoso, si se carece de un enfoque integral que pueda cambiar con un poco de coherencia a la Administración Pública y los servicios que presta.

Palabras claves: Administración Pública, Servicios Públicos, Innovación, Visión Holística, Enfoque integral

In a context where social demands and needs have become more complex, in terms of size, intensity, and connectivity, this paper argues the imperative to move towards a more holistic and comprehensive innovation. The incremental analysis that pays attention to only some of the factors involved in the provision and improvement of public services, is likely to lead to inefficient policy decisions. Faced with public issues cross the limits or boundaries that have traditionally served as a reference for the work of the government, unilateral action and incremental type is becoming less effective. In the present circumstances, it is impossible to develop a successful innovation process, in the absence of comprehensive approach that can change with some consistency to the Public Administration and the services provided.

Keywords: Public administration, Public services, Innovation, Holistic vision, Comprehensive approach

Recibido 08/09/12 • Aceptado 24/10/12

INTRODUCCIÓN

El presente artículo, trata sobre la necesidad de adoptar un enfoque integral que permita apartarse de la “ruta gradualista” que ha predominado en la adopción de medidas para innovar los servicios públicos. En un contexto donde las demandas y necesidades sociales se han vuelto más complejas, en términos de tamaño, intensidad y conectividad, sostiene la importancia de transitar hacia una visión más holística o comprehensiva. El análisis incremental que trata sólo con parte de los factores que intervienen en el suministro y la mejora de los servicios públicos, es probable que conduzca a decisiones políticas ineficientes.

El trabajo tiene como punto de partida que los asuntos públicos se han vuelto más complejos en términos de tamaño, la intensidad y la conectividad, afectando a más personas y lugares. En muchos sentidos, esta complejidad puede ser representada a través de la idea de “transversalidad”, que opera en tres dimensiones: espacial, multifactorial y temporal. La cual, pone de relieve el hecho de que los asuntos públicos se extienden y cruzan los límites o fronteras que tradicionalmente han servido como referencia para la acción en la administración pública. Así, una de las consecuencias de la naturaleza transversal de los problemas públicos, es que la acción gradualista y unilateral es cada vez menos eficaz.

Nuestra hipótesis es que en las actuales circunstancias, es imposible desarrollar un proceso de innovación exitoso en los servicios públicos, sin un enfoque sistémico que permita identificar y reconocer el aumento de la interdependencia y de las necesidades de coordinación entre todas las partes implicadas. Sólo a través de un enfoque integral o comprehensivo se puede aspirar a cambiar de manera coherente, la Administración Pública y los servicios que presta.

Los retos a los que se enfrenta la gestión pública en diversas partes del mundo tienen su origen en dos aspectos interrelacionados. Primero, la fragmentación y la falta de coordinación entre las organizaciones encargadas de brindar los servicios públicos. Segundo, la complejidad de los grandes problemas que afectan el bienestar y el porvenir de la sociedad en los inicios del siglo XXI.

En el primer caso, la descentralización y privatización de los servicios públicos llevadas a cabo en las últimas décadas pudieron haber producido numerosas “organizaciones de propósito único” con roles y funciones especializados, autoridades centradas en sí mismas, y la falta de cooperación y coordinación afectando la efectividad y eficiencia del gobierno en su conjunto.

En el segundo caso, la complejidad de los problemas sociales en el mundo globalizado ha elevado el nivel de interdependencia *dentro* y *entre* los gobiernos, ya que se trata de problemas que ninguna sola organización puede solucionar por sí misma.

La combinación de ambos procesos, implica que la eficacia y eficiencia, pero sobre todo la innovación gubernamental, dependerán en el futuro, no sólo de una mayor coordinación, sino de un tipo de coordinación que sólo puede proceder de una visión comprehensiva y holística de largo alcance.

Para desarrollar el tema, el presente artículo se estructuró en seis secciones. La primera, se refiere a la innovación en el gobierno y la administración pública; la segunda, a los distintos niveles o alcance de las medidas de innovación gubernamental; la tercera, aborda los factores que producen la fragmentación en la tarea de gobierno; la cuarta, los retos que este fenómeno trae consigo; la quinta trata sobre la complejidad de los problemas públicos; mientras que la sexta y última sección, plantea algunas ideas sobre la necesidad de concebir e implementar desde un enfoque más holístico o comprehensivo de las medidas de innovación o reforma en el gobierno y la administración pública.

1. LA INNOVACIÓN EN EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Existen diferentes definiciones de lo que constituye una innovación en el gobierno y la administración pública, pero en cualquier caso, alude a un proceso o acto creativo mediante el cual se concibe y aplica una nueva forma de obtener un resultado y/o realizar un trabajo. Una innovación puede implicar la incorporación de elementos nuevos, una nueva combinación de elementos existentes o un cambio significativo y de perspectiva respecto de la forma tradicional de hacer las cosas.

La innovación consiste en la introducción de un nuevo concepto idea o criterio en el tratamiento de un problema, o bien, en el diseño e implementación de una política para favorecer con ello, la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta del sector público en el contexto de un país o lugar determinados. Una innovación en la administración pública, es una respuesta efectiva, creativa y única a problemas nuevos o una respuesta nueva a viejos problemas. Representa el diseño y desarrollo de nuevas políticas y procedimientos para abordar los problemas de política pública (DAES, 2007:11).

Aunque, por lo general, se asume que la innovación es el resultado del genio individual, y se asocia con la imagen del descubrimiento fortuito o el repentino destello de intuición de que todo cambia, la innovación cada vez más, es entendida como un proceso social, producto de muchos puntos de vista a que es sometido a un problema. Desde esta óptica, la innovación constituye un proceso de –aprendizaje colectivo.

El reto de la innovación—advierde Novakowski (2007:16)—se ha convertido en una cuestión ligada inevitablemente a los desafíos de la gobernabilidad distribuida, a cómo individuos y grupos trabajan juntos, a la forma en que establecen una visión compartida, a la comunicación efectiva, así como al entendimiento, compromiso y confianza mutuos.

La innovación en suma, depende de la capacidad de las organizaciones para construir sistemas eficaces de aprendizaje colectivo. Senge (1990). Moore (1996), Storper (1997) y otros han desarrollado un marco conceptual muy relevante sobre el aprendizaje organizacional en este sentido.

Con base en los elementos mencionados, podemos definir a la innovación como un proceso creativo que da lugar a nuevos productos, nuevas políticas y programas, nuevos enfoques y procesos que mejoran los resultados de las organizaciones de servicio público en las distintas esferas u órdenes de gobierno.

2. NIVELES EN LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

En función de su alcance, las medidas de reforma o innovación gubernamental, pueden ser de tipo incremental, es decir, introducidas en partes (o por etapas), o bien, de tipo radical o sistémico, que conllevan cambios en todo el conjunto. Siguiendo a Mulgan (2003), los niveles de la innovación pueden caracterizarse de la siguiente manera:

- Incremental. Las innovaciones de esta clase representan cambios menores en los servicios o procesos existentes. La mayoría de las innovaciones de naturaleza incremental son poco

vistas y rara vez cambian la forma en que las organizaciones se encuentran estructuradas, o la manera en que éstas se relacionan. No obstante, las innovaciones incrementales o graduales son fundamentales en la búsqueda de mejoras en el sector público, porque contribuyen con mejoras pequeñas pero continuas en los servicios, apoyando la adaptación y ajuste de los servicios a las necesidades individuales y locales.

- **Radical.** Son innovaciones que implican el desarrollo de nuevos servicios o la introducción de nuevas formas de hacer las cosas en términos de los procesos organizativos o de prestación de servicios; pero también son las menos frecuentes. Si bien, las innovaciones de este tipo no alteran la dinámica general de un sector, pueden lograr una mejora significativa en el rendimiento de la organización innovadora y modificar las expectativas de los usuarios del servicio.
- **Sistémico.** Representan el tipo de innovaciones más raras, las cuales dan lugar a nuevas estructuras de trabajo y nuevas formas de organización. Transforman sectores enteros, y cambian drásticamente las relaciones entre las organizaciones. Por lo general, los efectos de estas innovaciones tardan décadas en materializarse en forma plena, y requieren cambios fundamentales en los patrones de organizacionales, sociales y culturales.

Sobre este último nivel de innovación, conviene mencionar que apoyado en un amplio estudio empírico en el sector público donde examina más de 300 programas de innovación gubernamental en diferentes partes del mundo, Borins (2001) señala que el enfoque de sistemas, al lado de las nuevas tecnologías de la información, el proceso de mejora continua, la participación del sector privado y de la sociedad civil, así como el empoderamiento de los servidores públicos y usuarios, son las cinco características comunes que emergen como las herramientas clave para construir una innovación exitosa.

La innovación desde la perspectiva sistémica, se refiere a la práctica de concebir, desarrollar y aplicar una innovación en un contexto ampliamente interconectado de organizaciones, actividades e iniciativas. El “enfoque sistémico” comprende tres prácticas empleadas por los programas de innovación exitosos estudiados: (i) la realización de un análisis sistémico de la forma en que el problema en cuestión interactúa con otros temas y programas, (ii) promover la coordinación interorganizacional en el diseño e implementación de la innovación, y (iii) el énfasis en la integración de los diferentes servicios que se ocupan de la persona como un todo, en lugar de optar por una compartimentación de las necesidades del individuo, mediante el cual se dirige la innovación a un solo aspecto a la vez.

Hemos querido hacer énfasis en el nivel sistémico, porque creemos que en los tiempos actuales, la complejidad de los problemas que afectan a la sociedad y los servicios que debe proveer el gobierno, demandan ampliar los horizontes de respuesta. Con esto nos referimos a la práctica de la conceptualización, desarrollo e implementación de la innovación en un contexto más amplio de la interconexión con otras organizaciones, actividades e iniciativas.

Para terminar este apartado, consideramos conveniente traer a colación a la Agencia Española de Evaluación de las Políticas y la Calidad de los Servicios, quien considera que cada vez más, los poderes públicos necesitan lógicas comprensivas que den sentido y significado a los datos, fren-

te a los análisis fragmentados y micro-contextualizados de las técnicas gerenciales tradicionales (AEEPCS, 2010: 5).

3. LA FRAGMENTACIÓN DE LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL

Durante las últimas dos décadas, bajo la guía de los principios de la “Nueva Gestión Pública”, ocurrió un cambio organizacional sin precedentes en el sector público en diversas partes del mundo. La desconcentración, la privatización, el paso de la prestación directa de servicios a la regulación, así como la contratación externa, han producido en gran medida los cambios más importantes en la maquinaria del gobierno en muchos países.

Al lado de la visión habitual de las tradicionales burocracias gubernamentales centralizadas como algo disfuncional en sí mismo, de la literatura neoinstitucionalista surgió una preferencia por las organizaciones con fines *simples y claros* para facilitar la alineación de los incentivos de funcionarios y usuarios. Desde este enfoque, se recomendaron organizaciones separadas para la política, la provisión, y la regulación de los servicios.

El interés por las prácticas del sector privado, llevó también a intentos para reproducir la estructura del consejo de administración de las empresas públicas en otras funciones públicas concretas de carácter no comercial. Los consejos de administración se diferenciaban de las juntas consultivas tradicionales de los entes públicos, en que eran ellos, en lugar de los ministros o los altos funcionarios, los responsables de adoptar las decisiones sobre la entidad (OCDE, 2006:137). Se incrementaron así, los casos de países donde los servicios públicos son prestados por “agencias” con alto grado de autonomía.

Por su parte, el número de reguladores independientes, con facultades delegadas para implementar políticas específicas también se ha incrementado de manera significativa. Muchos países han establecido o lo están haciendo, nuevos acuerdos regulatorios orientados al mercado, para servicios públicos como la electricidad, el agua, las telecomunicaciones, servicios financieros, o el área social y ambiental. Los organismos reguladores independientes juegan un papel importante en el equilibrio de los intereses públicos en el acceso a los servicios a un costo razonable con los imperativos comerciales del proveedor, mientras se mantiene el sistema de organismos independientes en su conjunto, fuera de la interferencia política.

La fragmentación de la actividad gubernamental, mucho tiene que ver con la proliferación de formas de organización. Los datos muestran que, en algunos países de la OCDE (2002), los organismos autónomos y agencias independientes conforman en la actualidad más del 50% del gasto y empleo públicos. Aunque no hay una clasificación universalmente aceptada de este tipo de entidades, difieren ampliamente en términos de organización, estatus legal, grado de autonomía o independencia política. A saber:

- En el Reino Unido, hay 131 agencias ejecutivas que emplean a más de tres cuartas partes de la administración pública. Todas las agencias ejecutivas se han establecido dentro de los últimos 15 años. Además, en marzo de 2000, había 1,035 no departamentales organismos

públicos, empleando a más de 115,000 empleados con un gasto aproximado de 24 mil millones de libras por año.

- En España, las agencias y organismos autónomos gastan más del 51% del presupuesto. Éstos incluyen entidades que suministran bienes y servicios en operaciones comerciales y que no son empresas públicas propiamente dichas, pero la mayoría de ellos pertenecen a la Administración de la seguridad social. De acuerdo con el inventario de los organismos públicos emitidos por el Ministerio de Hacienda en diciembre pasado, el número de empresas y fundaciones en España se situó en 2,807 en el primer trimestre de 2011.
- En Suecia, actualmente, hay aproximadamente 300 agencias y sólo un pequeño porcentaje de funcionarios son contratados por los ministerios centrales.
- En Francia hay aproximadamente 1,300 establecimientos públicos creados por el gobierno central y se estima que unos 50,000 creados por las autoridades locales.
- En Nueva Zelanda hay 79 entidades pertenecientes a la Corona —sin contar las escuelas, los servicios de educación de tercer ciclo, los consejos de caza y pesca y los consejos de reservas naturales— que emplean aproximadamente al 80% de los funcionarios y representan el 58% del gasto.
- En Alemania, actualmente, sólo el 6% de los empleados públicos federales trabajan directamente en ministerios federales, mientras que el 22% trabajan en agencias federales y el 40% son civiles que trabajan en el ejército.
- En los Países Bajos, para 2004 se estima que sólo las agencias representan aproximadamente el 80% de la función pública. Además, hay 339 organismos administrativos independientes.

4. INCOHERENCIA CRECIENTE: EL NUEVO PROBLEMA DE LA GOBERNANZA

Diversos estudios han dado cuenta de la contribución de los organismos autónomos a la mejora de la eficiencia y la eficacia, así como a un importante cambio cultural. Por ejemplo, el gobierno británico afirma haber logrado “cambios revolucionarios en la cultura, los procesos y la rendición de cuentas de los servicios prestados por el gobierno central”, así como “auténticas mejoras en el servicio al cliente y un mayor enfoque en los resultados y planificación de negocios.”(H.M. Treasury and the Prime Minister’s Office of Public Services Reform, 2002: 5). En el mismo sentido, una evaluación del gobierno holandés a su modelo de agencia pone de manifiesto los aportes de éste a la mejora de los servicios públicos (Van Oosterroom, 2002).

Resulta significativo que, durante los últimos 50 años, sólo unos pocos organismos autónomos han sido “devueltos” a la órbita de la jerarquía tradicional de los ministerios o departamentos centrales. Muchos países continúan ensayando diferentes formas de organización para encontrar las características institucionales que más se ajusten a sus propias necesidades, pero la idea de que parte de las funciones más importantes de los gobiernos centrales deben ser gestionadas por organismos autónomos, ya no está en tela de juicio.

Lo que ahora se encuentra en el centro del debate, es el tipo de características institucionales equilibren mejor la autonomía y el control. Sobre este punto, hay creciente evidencia de que los países que han delegado una gran responsabilidad a los órganos autónomos ahora mismo se están replanteando los problemas que esto ha creado. El principio de “organizaciones de propósito único”, con demasiadas funciones y roles especializados no superpuestos, además de haber generado gran fragmentación, propició autoridades muy centradas en sí mismas, así como la falta de cooperación y coordinación, dificultando con ello la eficacia y la eficiencia del gobierno en su conjunto (Christensen y Laegreid, 2006: 15).

Para algunos estudiosos, los esfuerzos para reconfigurar la capacidad institucional bajo los principios del mercado, exacerbaron el problema la falta de coherencia en la prestación de los servicios públicos. Entre los factores que causan la pérdida de la capacidad del gobierno para asegurar dicha coherencia, Di Francesco (2001:104), habla de la “tesis del vaciamiento”. Según la cual, el aumento de las relaciones contractuales que constituyen la base del empleo público y de la provisión de muchos servicios, han mermado la influencia del gobierno sobre las políticas públicas debido a la creciente fragmentación y pérdida del *expertise*.

Peters y Savoie (1996: 282) apuntan que las reformas institucionales en los principales sistemas democráticos, a menudo tienden a segmentar al gobierno y hacer más difícil la coordinación. Un ejemplo obvio, señalan, es la desagregación de las grandes estructuras ministeriales en organizaciones más pequeñas, con diferentes grados de autonomía. La creciente división dentro del propio sector público, junto a la marcada tendencia a recurrir a organizaciones del sector privado para proveer los servicios públicos, son patrones que disminuyen la coherencia de los programas públicos.

Volviendo al caso de Reino Unido, los gobiernos de los últimos 20 años, han impulsado reformas basadas en la inspección, los mercados y el contractualismo, las cuales han llevado a mejoras rápidas y predecibles a los servicios públicos, pero cada vez más, parecen producirse rendimientos decrecientes en la provisión de los mismos. La evidencia sugiere que las reformas han mejorando los servicios, pero que al mismo tiempo, se ha ido reduciendo la confianza del público: “basta observar la desconcertante variedad de organismos que trabajan en una determinada localidad para constatar que el rígido control contractual se ha producido a expensas de la fragmentación” (Parker y Gallagher, 2007: 14).

Competencia y la elección son herramientas vitales, pero no son suficientes. Si se quiere involucrar a los usuarios en la solución de los problemas sociales, si se quiere que los servicios públicos sean *más que la suma de sus partes*, si se quiere un sistema más abierto y democrático de instituciones, entonces se necesita emprender una nueva generación de reformas que privilegien la colaboración.

Para la OCDE (2006: 145-146), existe cada vez mayor evidencia de que los países que han delegado un alto grado de responsabilidad en agencias y organismos autónomos se replantean los desafíos creados por esta nueva situación. Entre los problemas que ha traído consigo la gobernanza distribuida, según el organismo, se encuentran:

- La existencia de un gran número de nuevas formas organizativas y estructuras estatales, modelos administrativos y mecanismos de rendición de cuentas que impide obtener una

imagen clara de cómo funciona el sistema en su conjunto. Ello, debilita el control y perjudica la confianza de los ciudadanos en un sistema que resulta muy difícil de entender.

- La delegación de responsabilidades en agencias y organismos autónomos ha incrementado las dificultades de coordinación en la actividad gubernamental. La coherencia gubernamental adolece de coordinación en la definición de objetivos, así como en la forma en que el gobierno actúa para conseguir esos objetivos. La falta de coordinación podría, además, generar con el tiempo solapamientos y duplicación del trabajo.
- La descentralización funcional del Estado supone riesgos inherentes para el control democrático y la rendición de cuentas. El control político de los organismos autónomos podría ser muy difícil, ya que a menudo se les exime de una supervisión permanente y su estructura de gobierno es muy compleja. A falta una dirección adecuada, estos organismos podrían seguir estrategias que favorecieran sus propios intereses y no responder al interés público.

No obstante, debe decirse que no todos los tipos de organismos autónomos entrañan este tipo de riesgos. La situación puede variar significativamente en función de las diferentes características institucionales.

Al imitar los mecanismos de mercado del sector privado, la nueva gestión pública se orientó a los consumidores individuales y a obtener resultados fáciles de medir. Por lo tanto, acentuó el seccionalismo, la compartimentación defensiva, las guerras territoriales entre los departamentos gubernamentales centrales y locales, así como un énfasis en la relación entre el proveedor de servicios y los consumidores individuales. Pero también, se centro en la eficiencia y los resultados de corto plazo. (Wilkinson y Applebee: 2009).

Así, además de la fragmentación funcional y territorial causada a menudo por la Nueva Gestión Pública NGP, debe añadirse una suerte de fragmentación temporal. La NGP no parece promover planeación y colaboración dentro y entre las organizaciones en un horizonte a largo plazo, indispensables para abordar las cuestiones que se han vuelto más complejas e interdependientes. La idea de una fragmentación temporal se puede apreciar cuando el énfasis en el corto plazo, ocasiona poner atención en los resultados más que en los impactos.

Fallas en los contratos, permiten a las agencias involucrarse en comportamientos oportunistas (Brown, Potoski y Van Slyke, 2006), que pueden centrarse en mejorar las medidas de desempeño por las que son recompensadas. Las metas de eficiencia suelen buscarse a expensas de la calidad de los programas; las metas a corto plazo se imponen a la eficacia a largo plazo, las metas fáciles de medir se persiguen a costa de objetivos más amplios y complejos (Heinrich, 2003).

El modelo de mercado insiste en resultados a corto plazo sobre los valores de gestión, tales como la capacidad y la colaboración. En el caso de Nueva Zelanda, hay preocupación de que los incentivos lleven a las organizaciones a una búsqueda frenética de ganancias en la eficiencia *per se* (Norman, 2003). Dado que el modelo de mercado único recompensa organizaciones en forma individual, desincentiva la colaboración dentro y entre las agencias (Perry, 1986).

En los mercados donde las organizaciones proveedoras de servicios deben competir por los contratos, Moynihan (2007) advierte, no sólo hay fuertes incentivos para no colaborar y compartir las innovaciones, sino también hay desconfianza activa y hostilidad entre las organizaciones.

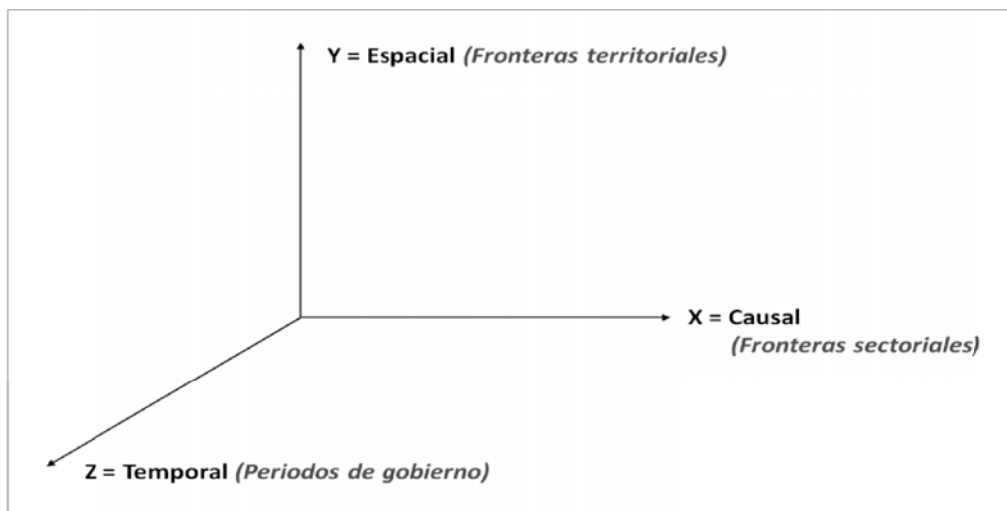
5. LA COMPLEJIDAD CRECIENTE DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

Podemos comenzar este apartado, apuntando que la necesidad de concebir un nuevo tipo de políticas, tiene que ver con el tipo de problemas que enfrenta la sociedad actual. Los problemas se han vuelto más complejos en términos de tamaño, intensidad y la conectividad, afectando a más personas y lugares de modo más intenso.

Para Covarrubias *et. al.* (2011), esta complejidad puede representarse por la idea de una naturaleza transversal de los problemas que opera en tres dimensiones: espacial, causal, y temporal. En el primer caso, porque de manera progresiva los problemas ignoran y trascienden los límites territoriales o jurisdiccionales. En el segundo, debido a que al ser resultado de múltiples causas o factores, involucran a diferentes sectores de la actividad pública. Y tercero, porque muchos de los problemas que están surgiendo o que se han agravado, trascienden y no se pueden resolver en un solo período de gobierno.

Las tres dimensiones señaladas, las podemos representar gráficamente mediante un sistema de coordenadas como el que muestra la Gráfica 1. La complejidad que deriva del carácter transversal de los problemas públicos en el sentido que son fenómenos que “pasan por” o “cruzan” las fronteras existentes, tiene implicaciones profundas en el proceso político de toma de decisiones, en la medida que reducen el umbral para la acción autónoma, al tiempo que amplían los ámbitos de responsabilidad compartida e interdependencia, incluso más allá de las jurisdicciones nacionales.

Gráfica 1: Problemas públicos: Transversalidad en tres dimensiones.



Fuente: Elaboración propia.

Menegoz (2003) destaca las consecuencias desestabilizadoras de la transversalidad, ya que pone bajo estrés al modelo burocrático de organización gubernamental, basado en los principios de división funcional, especialización, linealidad, verticalidad y jerarquía.

Nuria Cunill (2005) argumenta que la necesidad de un enfoque intersectorial surge sobre todo en situaciones que requieren de acciones integrales que se deben combinar las perspectivas. La intersectorialidad es un instrumento de integración y por lo tanto un componente insustituible de las políticas y programas. Este requisito tiene mucho que ver con la aparición de demandas sociales y políticas públicas que no forman parte de la misión o de la jurisdicción de una sola pieza de la estructura vertical de la organización de la empresa, pero que involucran a toda la organización o de una parte significativa del misma, (Serra 2005, 1-2).

El tipo de cuestiones que caen en esta categoría, continúa extendiéndose abarcando diferentes áreas de política pública. En la Unión Europea, por ejemplo, se les denomina “crosscutting issues” (cuestiones transversales), e incluyen temas como la promoción de los derechos humanos, la igualdad de género, los derechos del niño y de los pueblos indígenas, prevención de conflictos, la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el SIDA (EuropeanParliament, 2006).

Otro modo de nombrarlos es “*wickedproblems*” o problemas perversos. El término “*wiked*” o “malo” en este contexto se utiliza, no en el sentido del mal, sino más bien para aludir a una serie de problemas públicos muy complejos, elusivos y altamente resistentes a su resolución. Los desafíos planteados por los “*wickedproblems*”, han sido reconocidos por los gobiernos en distintas partes del mundo, pero nos parece interesante mencionar el caso del gobierno australiano que recientemente situó en dicha categoría a la obesidad, al considerarla un problema social con múltiples factores que han contribuido a su rápido crecimiento en las últimas décadas, y cuya atención amerita la más alta prioridad (APSC, 2007).

Conscientes del carácter multidimensional e interdependiente de los problemas que enfrentan, las comunidades políticas de Europa, Gran Bretaña y Canadá están haciendo hincapié en la necesidad de una coordinación más horizontal (entre departamentos y organismos gubernamentales), una mayor coordinación vertical (entre niveles de gobierno) y otra de tipo multi-sectorial (en todos los sectores de la sociedad). En los tres casos, ha habido importantes esfuerzos para crear sistemas y procedimientos de coordinación tanto para la elaboración como para la aplicación de las políticas sociales (Saint-Martin, 2004: 4).

Existen numerosas cuestiones a las que explícita o implícitamente se les reconoce el carácter transversal, que para el caso podrían citarse, pero al final del día, lo que queremos subrayar es el hecho, de que los desafíos políticos más acuciantes en los comienzos del siglo XXI, tienen que ver con problemas sociales de gran complejidad, que de manera progresiva están desbordando las fronteras físicas y conceptuales que han servido como referentes para la acción de los gobiernos.

6. LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE HOLÍSTICO O SISTÉMICO

Enfrentar los desafíos del siglo XXI, demanda políticas innovadoras de carácter integral. La gobernabilidad puede ser mejorada mediante una mejor integración y coordinación entre los actores públicos responsables del diseño, regulación e implementación de políticas, a través de ministerios, organismos públicos y órdenes de gobierno.

Los grandes problemas sociales—desde la delincuencia y la seguridad hasta la pobreza y la salud— no pueden ser atendidos eficazmente por un sector público fragmentado; se trata de cues-

tiones con múltiples causas interrelacionadas. Si los gobiernos pretenden resolverlos, deben ser capaces de actuar de manera simultáneamente en muchos frentes. Lo que significa que una política pública efectiva, sólo puede provenir de diversas organizaciones que trabajan juntas y, al lado de la gente a la que sirven.

La enorme complejidad del mundo actual, requiere de un enfoque que permita captar las interdependencias e interacciones que sólo pueden ser apreciadas desde una visión sistémica. Nos referimos específicamente a la necesidad de que en el diseño de las políticas se reconozca la naturaleza transversal de los grandes problemas públicos. Lo que en cualquier caso supone, dejar atrás la vía incremental para proceder de una manera más holística.

Con base en el texto “SystemsThinking, System Dynamics: ManagingChange and Complexity” de KambizMaani y Robert Cavana, así como en “SystemsThinking and thePractice of Government” de GeoffMulgan, en el cuadro 1, enunciamos para su comparación, los principales factores que están creando la demanda de adoptar una perspectiva sistémica.

Cuadro 1: Relevancia de la perspectiva sistémica en la innovación

Maani Kambiz y Robert Cavana	Geoff Mulgan
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la complejidad del mundo y en la vida personal. • Creciente interdependencia en el mundo. • Necesidad de cambiar las teorías y prácticas de la gestión y liderazgo en distintos niveles. • Mutua interdependencia entre el pensamiento y las acciones a nivel global y local. • Creciente reconocimiento de un patrimonio común y el destino de la humanidad. • Entender las interconexiones y efectos combinados de las políticas y decisiones • Propiciar una mayor cooperación y colaboración de todos las partes interesadas. • Generar políticas integradas y marcos de referencia estratégicos • Favorecer una visión compartida y la alineación de los modelos mentales. • Lenguaje común para comprender la complejidad y la incertidumbre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del flujo de la información que se requiere para comprender las interconexiones complejas. • Presión para generar la comprensión holística de las iniciativas de quienes toman las decisiones. • Necesidad de ser proactivo a través del conocimiento de los entornos futuros de la organización. • Gestión de una mayor vulnerabilidad de las organizaciones como resultado de una mejor conectividad entre las partes o agentes interesados. • Globalización de las redes que afectan el propósito y operaciones de la organización. • Reconocimiento de los patrones sistémicos que permitan hacer frente a la complejidad, la ambigüedad y la no-linealidad. • Necesidad de que las organizaciones se hagan responsables de las consecuencias no deseadas de sus acciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Maani y Cavana (2007), Maani (2009) y Mulgan(2001).

En muchos sentidos, la presión por amortiguar los efectos de los problemas ha justificado actuar de manera incremental. Desde el experimentalismo democrático se han apoyado los enfo-

ques descentralizados conscientemente graduales bajo el argumento que dan lugar a soluciones más legítimas, innovadoras y efectivas. Sin embargo, aunque no todos los problemas requieren una solución amplia o comprehensiva, se incrementan las cuestiones donde las respuestas graduales o incrementales no solo son inefectivas, sino contraproducentes. (Covarrubias, *et al* 2011).

A la luz de la nueva generación de problemas, en muchos sentidos comienza a cuestionarse el principio “Pensar globalmente, actuar localmente”, para proponer en su lugar, el principio de “Pensar globalmente, actuar globalmente”. Esto como una necesidad de cambio, hacia un paradigma menos incremental y más holístico.

Como advierte Perri (2002:2), tal vez el holismo se logre sólo en raras ocasiones, pero es impostergable mover más procesos de gobierno en esa dirección. Subrayan también, que el holismo no se opone a la especialización; más bien, su enemiga es la fragmentación. El desafío reside entonces en reconocer los méritos de la división del trabajo en la burocracia y la benéfica contribución del *expertise*, y al mismo tiempo, eliminar las raíces de la fragmentación que socava la capacidad del sistema para hacer las cosas.

Hoy más que nunca, resulta indispensable recuperar el nivel macro para innovar y diseñar soluciones estructurales e integradoras basadas en el interés general y los objetivos colectivos. La innovación estructural alude a un cambio de sistema más que a un cambio dentro del sistema. Conlleva —siguiendo a Metcalfe (1996)—modificar las reglas del juego que comprende la interacción organizacional; definir el papel de las organizaciones, sus responsabilidades y relaciones; así como regular la competencia y los conflictos entre organizaciones. En este sentido, la finalidad no sería tanto mejorar la eficacia y eficiencia organizacional, sino la gobernanza entendida como el marco de constricciones e incentivos en que la gestión organizacional se produce. Es decir, mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva.

Para Prats (2005: 196), la gestión pública se refiere al cambio no a nivel organizacional o micro —que es la meta de la gestión del sector público y privado—, sino a nivel macro o estructural, entendido como orientando la transición hacia un nuevo marco institucional. Es decir, un cambio en las reglas del juego más que en las estrategias de los actores.

La búsqueda de una perspectiva más holístico o macro de la política y la gestión indica Perri (2002), parece que va a ser un sello distintivo de la reforma del servicio público a principios del siglo XXI, de la misma forma que los cambios introducidos bajo la rúbrica de “nueva gestión pública” o la reinención del gobierno, lo fueron en las últimas décadas del siglo XX.

En síntesis, se precisa de gobiernos con la capacidad de generar políticas desde una perspectiva de conjunto, necesarias para atender problemas complejos que a todos nos afectan, y que en atmósferas descentralizadas sólo es posible hacerlo, mediante políticas nacionales, en el sentido no tanto de que sean promovidas o auspiciadas por el gobierno central, como del hecho de que se relacionan con asuntos del interés general que involucran lo mismo a autoridades estatales y locales, que a la sociedad en su conjunto. Es necesario transitar de “políticas del gobierno nacional” hacia verdaderas “políticas nacionales”.

CONCLUSIONES

En el siglo XXI la sociedad ha entrado en un período de cambios profundos, y sin precedentes. Durante este tiempo de cambio, nos veremos obligados individual y colectivamente a adoptar nuevos modos de pensar, percibir y comportarnos no solo para ser capaces de soportar, sino lo que es más importante para coadyuvar a realizar las transformaciones que se requieren para hacer frente a los grandes problemas que afectan el bienestar y amenazan el futuro de la humanidad.

Se trata de problemas sistémicos, lo que significa que están interconectados y son interdependientes, por lo tanto no pueden ser atendidos aisladamente. Esto nos sitúa frente a la necesidad impostergable de un cambio fundamental de visión en la ciencia, la educación, las instituciones y del gobierno en especial.

La magnitud de los problemas sociales obliga a abrir las perspectivas de respuesta en el sentido espacial, temporal y conceptual. Plantea la necesidad de transitar hacia un nuevo paradigma para poder entender y enfrentar de manera efectiva los problemas inquietantes, persistentes, elusivos, ambiguos, transversales, perversos, que afectan a la sociedad en los inicios del siglo XXI. Se trata de asuntos, que han puesto en evidencia los límites de muchos de los conceptos, planes de acción, recetas y creencias construidas en las últimas décadas.

Se precisan cambios de fondo en los paradigmas que han guiado el estudio, quehacer e innovación del gobierno. La naturaleza de los problemas a los que hemos hecho alusión, demanda la movilización de las energías sociales desde una perspectiva más amplia. Lo cual implica, entre otras cosas, dejar atrás la vía incremental para proceder de una manera más holística y coordinada.

Año con año se acuerdan y llevan a efecto un sinnúmero de medidas, destinando cantidades ingentes de recursos, pero hemos llegado a un punto en que más que de acciones de carácter incremental, lo que hace falta son políticas concebidas desde una visión holística. La falta de políticas forjadas con esta visión, condena al fracaso muchos de los esfuerzos que los gobiernos y sus organizaciones acometen día a día en numerosos frentes y escenarios. Gran parte de las acciones no producen el efecto deseado, precisamente porque se carece de una política integral que les dé sentido y coherencia.

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y Vicepresidente de la Academia Internacional de Ciencias Políticas Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS por sus siglas en inglés: www.iapas.mx). Universidad Nacional Autónoma de México. mauri@unam.mx

Roberto Moreno Espinosa.

Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y Presidente de la Academia Internacional de Ciencias Políticas Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS). rmorenoespinosa@yahoo.com.mx

Ricardo Paredes

Es Doctor en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla y Director de la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). ricardo.paredes@correo.buap.mx

BIBLIOGRAFÍA

- AEEPSC (2010) *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas y la Calidad de los Servicios, Madrid, España.
- APSC (2007) *Tackling Wicked Problems. A Public Policy Perspective*. Australian Public Service Commission, Canberra, Australia.
- Borins S. (2001) "Public management Innovation – towards a global perspective", *American Review of Public Administration*, 31: 5-21, USA.
- Brown, T.L., Potoski, M. and Van Slyke, D.M. (2006) "Managing public service contracts". *Public Administration Review*. 323- 331, USA
- Christensen, T. y Lægreid P. (2006) "Agencification and Regulatory Reform", en T. Christensen y P. Lægreid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Ed. Edward Elgar: Cheltenham, England.
- Covarrubias Oscar, Moreno Roberto y López Francisco (2011) "Los problemas públicos emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales", Estudios/WorkingPapers GIGAPP. 2011-04, Madrid, España.
- Cunill, Nuria (2005) "La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social", documento presentado al X Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18-21 de Octubre, Santiago de Chile, Chile.
- Di Francesco, Michael (2001) "Process not outcomes in new public management? 'Policy coherence' in Australian government", The drawing Board. *An Australian Review of Public Affairs*. 1: 103-116, Australia.
- European Parliament (2006) "The European Consensus on Development". *Official Journal of the European Union*. Brussels, Belgium.
- Heinrich, C.J. (2003) "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness", en B.G. Peters & J. Pierre, eds., *The Handbook of Public Administration*: Sage Publications, USA.
- H. M. Treasury and The Primeminister's Office of Public Services Reform (2002) *Better Government Services: Executive Agencies in the 21st century*. H. M. Treasury and the Prime Minister's Office of Public Services Reform, London, England.
- Maani, Kambiz y Robert Cavana (2007) *Systems Thinking, System Dynamics: Managing Change and Complexity*. Pearson Education. Auckland, New Zeland.
- Menegoz, Laurent (2003) *La transversalité. Une utopie organisationnelle contemporaine*. Saint-Martin-d'Hères, Université Pierre Mendès, France.
- Metcalfé, Les (1996) "Gestión pública: de la imitación a la innovación", en Brugué, Quim y Subirats, Joan, eds., *Lecturas de Gestión Pública*. BOE/ MAP, Madrid, España.
- Moore, J.F. (1996) *The death of competition - leadership and strategy in the age of business ecosystems*. Ed. Harper Collins, New York, USA.
- Moynihan, Donald P. (2007) "The Normative Model in Decline? Public Service Motivation in the Age of Governance", *Working Paper Series* No. 2007, USA.

- Mulgan, Geoff (2001) "Systems Thinking and the Practice of Government". *Systemist*. 23: 22-28, USA.
- Norman, R. (2003) *Obedient Servants: Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*. Victoria University Press, Victoria, New Zealand.
- Novakowski, Nick (2007) "Introduction", en Novakowski, Nick y Tremblay, Rémy, eds. *Perspectives on Ottawa's High-tech Sector: Ottawa in the Age of the New Economy*. Canada.
- OCDE (2006) *La modernización del Estado: el camino a seguir. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.
- OECD. 2000. *Report on Parliamentary Procedures and Relations*. OECD, París, France.
- Perry, J. 1986. "Merit Pay in the Public Sector: The Case for a Failure of Theory", *Review of Public Personnel Administration*. 7: 57-69, USA.
- Peters, B., y Savoie, D. J. (1996) "Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum" *Public Administration Review*. 56: 281-290, USA.
- Prats, Joan (2005) *De la burocracia al management y del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España.
- Saint-Martin, Denis (2004) "Coordinating Interdependence: Governance and Social Policy Redesign in Britain, the European Union and Canada", *CPRN Social Architecture Papers Research Report* 41. UE.
- Senge, P. (1990) *The fifth discipline*. Doubleday, New York, USA.
- Serra, Albert (2005) "La Gestión Transversal. Expectativas y Resultados", *Reforma y Democracia*. 32: 2-17, Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.
- Simon Parker and Niamh Gallagher (2007) "Introduction", en Parker y Gallagher, eds., *The Collaborative State: How Working Together Can Transform Public Services*. Ed. Demos, London, England.
- Storper, M. (1997) *The regional world: territorial development in a global economy*. Guilford Press, New York, USA.
- Van Oosterom, R. (2002) "The Netherlands", in *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. OECD, París, France.
- Wilkinson, D. and Applebee, E. (1999) *Implementing Holistic Government: Joined Up Action on the Ground*. The Policy Press, Bristol, England.