



ESTRATEGIA MUSOL 2020

GOBERNANZA Y DESARROLLO

Introducción.

Más de 15 de años de trabajo en España, América Latina y África con un gran número de entes locales, han permitido a MUSOL desarrollar un abordaje propio del fortalecimiento institucional local y regional, coherente con su especialización sectorial, claramente expresada por la misión de la Fundación:

“Promover el desarrollo sostenible de las poblaciones más desfavorecidas, desarrollando y fortaleciendo las capacidades tanto de los gobiernos regionales y locales como de la sociedad civil, en España, África y América Latina. Todo ello, en el marco de los procesos de desarrollo, descentralización y participación vigentes en los países destinatarios de nuestra actividad”.

Dicho enfoque es amplio y abarca: las iniciativas de cooperación para el desarrollo; el trabajo en España y en Europa, en sensibilización y educación para el desarrollo (y en el resto de actividades educativas, descritas en plan estratégico “MUSOL educa”); en parte se aplica también al trabajo de acción social (descrito en plan estratégico “MUSOL transform-acción social”) y finalmente orienta la actividad de MUSOL consulting, particularmente la oferta de servicios a la administración pública y a las organizaciones de la sociedad civil.

El enfoque de trabajo de MUSOL, es decir el conjunto de principios, métodos y prácticas, aplicado en el fortalecimiento institucional es fruto de la experiencia y de la investigación, particularmente la desarrollada por los directivos, patronos y miembros de comité asesor de MUSOL en temas como las reformas de la administración pública en España y en los países donde MUSOL opera, la nueva gestión pública y la superación de este enfoque, la gobernanza como nuevo enfoque de la administración pública, la emergencia de la calidad como nuevo marco de trabajo para la mejora de los servicios públicos, la corrupción y la organización en la administración, la emergencia del estado relacional como nuevo contexto de colaboración para empresas, instituciones y organizaciones sin ánimo de lucro, etc.

El enfoque de trabajo de MUSOL es fruto del análisis del trabajo realizado en estos años en y con distintas entidades locales y regionales públicas, tanto en España como en los países en desarrollo. El análisis se ha realizado mediante la revisión de evaluaciones finales externas o internas de los proyectos o mediante consultas informales a los entes colaboradores así como utilizando las investigaciones realizadas por el personal y los colaboradores de MUSOL (Filippi, 2014; García-Maties et al., 2014).

El resultado de este proceso de investigación y reflexión interna es este documento, que se ha estructurado de forma sintética y práctica, para que sirva de herramienta de trabajo para la organización y para que favorezca la difusión de la metodología de trabajo de MUSOL entre los *stakeholders* internos y externos de la fundación, pudiendo servir en algunos casos como modelo, no el mejor ni el más justificado, para otras organizaciones interesadas en el trabajo para el fortalecimiento institucional.

El contexto y la justificación del enfoque de trabajo de MUSOL.

A partir del último cuarto del siglo XX y hasta la actualidad, a nivel internacional y, en particular, en España las administraciones públicas han atravesado profundas transformaciones determinadas por la evolución de los paradigmas teóricos e intelectuales subyacentes a las sucesivas reformas administrativas llevadas a cabo.

Hasta mediados de los años setenta, las reformas de la administración pública se han basado en el modelo burocrático weberiano o de la administración burocrática. En base a dicho modelo, se construyó la arquitectura del Estado democrático y social de derecho. Fue el paradigma de la primera fase de las ciencias de la administración y del derecho administrativo (Filippi, 2014).

Los déficits de eficiencia y eficacia derivados de la administración burocrática dieron paso a la irrupción de nuevos paradigmas, en particular dieron paso al management o gestión. Inicialmente, la aplicación del management se hizo creyendo que éste es un repertorio de técnicas de gestión perfectamente intercambiables entre la empresa y la administración pública. Más tarde, la gestión pública obtuvo reconocimiento científico propio, cuyo tratamiento requiere investigación, marcos conceptuales y técnicas de intervención específicas (Prats i Català, 1993). Este paradigma determinó las reformas administrativas realizadas desde mediados de los setenta hasta los años noventa.

Ante la evolución de la sociedad, cada vez más compleja, interdependiente y dinámica, en la cual el conocimiento se encuentra fragmentado entre distintos actores y ante la afirmación del proceso de globalización, a partir de los años noventa la administración pública se ha visto obligada a evolucionar para responder a nuevos desafíos que requieren nuevas capacidades institucionales y modos innovadores de gobernación. En este contexto, la realización de los intereses generales depende de la calidad de la interacción entre las administraciones públicas, o gobierno multinivel, y de éstas con las organizaciones privadas y de la sociedad civil (Prats i Català, 2005). Emerge y toma fuerza la idea de la gobernanza, cuyo objeto es

“la búsqueda de entornos institucionales comunes más abiertos en la interacción de los ámbitos político, social y económico a la hora de gestionar determinados aspectos de la acción de gobierno, lo que no excluye los enfoques burocráticos y gerencial de la gestión político-administrativa (...)” (Redondo, 2012, 202)

Podría decirse que constituye un nuevo estilo de gobernar distinto del control jerárquico con mayores niveles de cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales en redes mixtas de decisión en la elaboración y formulación e implementación de políticas públicas” (Mayntz 1993 citado en Redondo, 2012, 202).

Se podría afirmar que el foco pasa de la atención a las dimensiones internas de las administraciones a la dimensión externa, en la cual la interacción con los otros actores es fundamental y determina el éxito de las políticas públicas y de sus resultados (Filippi, 2014).

Para comprender la gobernanza es necesario abordar brevemente el entorno social en el cual este concepto se ha afirmado, en particular la progresiva consolidación del

llamado “estado relacional”. Mendoza (2008, 39) afirma que “la nuestra es una sociedad de organizaciones”, agrupadas en tres sectores, empresas privadas, administraciones públicas y organizaciones no lucrativas, cuyas fronteras son cada vez más difusas y menos claras, y entre las cuales hay intersecciones cada vez más evidentes.

Las relaciones entre distintas organizaciones son cada vez más frecuentes e intensas y conllevan importantes retos para la gestión pública, que se vuelve más compleja y sujeta a un cambio constante. Si se acepta que el rol del Estado guarda relación con el entorno económico, social y político existente y que a cada modelo de estado le corresponde una distinta forma de administración pública, actualmente el estado y la administración (a todos los niveles) enfrentan el reto de una nueva transformación (Mendoza, 2008). En este sentido, ya no nos referimos exclusivamente a los cambios de la administración por las modificaciones en su organización, como en el caso del cambio de burocracia a NGP (cambio que quedaba en el ámbito “interno”). Al contrario, ponemos en relación el modelo de estado, la forma de organización de la administración y el entorno. En este sentido, después de la afirmación y crisis del Estado Liberal (que se afirmó en el contexto del desarrollo de la economía de mercado) y, sucesivamente, del Estado de Bienestar (que se afirmó en el contexto del desarrollo de las sociedades democráticas con contextos de expansión económica), actualmente se vive la afirmación del estado relacional.

Ante esta realidad en evolución rápida y radical, la acción de MUSOL no puede limitarse al fortalecimiento institucional considerado como algo único y aislado, sino debe ampliar su enfoque al conjunto de actores que interactúan y conforman el nuevo enfoque de gobierno, que hemos denominado gobernanza. Ya no es suficiente, pero continúa siendo necesario, mejorar las burocracias e introducir las herramientas de la gestión para mejorar la eficiencia y la eficacia. El foco de la atención pasa a ser de “internos” a “interno y externo” y el enfoque de trabajo de MUSOL debe adaptarse a ello.

Finalmente cabe explicar el por qué abordar la gobernanza a nivel local tiene especial relevancia.

Uno de los factores que refuerzan su pertinencia deriva de las obvias consideraciones sobre la mayor cercanía de la administración local a la sociedad civil organizada, al sector empresarial y a la ciudadanía en general. Esta cercanía es determinada por varios aspectos: gran parte de los servicios que el ciudadano usa son prestados por la administración local y regional, que asume gran importancia para el día a día de las personas; el carácter local de los órganos políticos de los entes locales los hace más accesibles a los ciudadanos, que tienen más posibilidades de tener un contacto directo con los responsables políticos y de implicarse personalmente; además los órganos de gobierno de los entes locales son más atentos a la “policy” y menos a la “politics” y por ello son un ámbito más propicio al diálogo e interacción. Parte de dichas consideraciones derivan de la “herencia” de la aplicación de la nueva gestión pública a la administración pública, ya que, como hemos visto, uno de los rasgos característicos de la NGP ha sido precisamente la descentralización del Estado, en virtud de la cual los entes locales han adquirido autonomía y nuevas competencias, ejecutando un mayor volumen de recursos y aumentando su estructura y capacidades.

Los efectos del proceso de globalización sobre los entes locales son otro motivo por el cual la gobernanza asume especial relevancia a nivel local, especialmente en las ciudades.

Inicialmente, la afirmación de la sociedad global parecía determinar una pérdida de peso del nivel local. Sin embargo, la transición a una sociedad global, de la información y del conocimiento, ha aumentado la densidad e intensidad de las relaciones humanas e institucionales, facilitando la interacción tanto a nivel local como global. Este proceso, unido a la afirmación de la cadena de montaje global característica de nuestra sociedad globalizada, han favorecido la afirmación de las “ciudades globales” (Sassen, 1991). En general, son precisamente las ciudades los puntos nodales en los cuales se asienta la globalización (Prats i Català, 2005). Su éxito como nodos atractivos depende esencialmente de la colaboración entre actores públicos, privados y sin ánimo de lucro, que puede configurar, o no, un clima adecuado para los negocios, servicios atractivos, infraestructuras adecuadas y calidad de vida en general. En este proceso condicionado por dinámicas internacionales, es imprescindible asegurar que todos los intereses y preferencias concurren en condiciones de igualdad en las grandes decisiones estratégicas locales, profundizando la democracia participativa mediante otros instrumentos de participación. Por ello, el factor crítico para el gobierno de las ciudades en un contexto globalizado es la capacidad de gestionar estas redes de actores (Prats i Català, 2005).

Además de la importancia de las relaciones entre actores a nivel local, las ciudades juegan un papel importante también a nivel internacional. En un contexto de rápida y creciente urbanización a nivel global, la creciente interdependencia territorial entre ciudades para resolver problemas comunes se refuerza. El papel de las ciudades para resolver o enfrentar problemas globales se pone de manifiesto en distintos ámbitos, tal y como la relación ciudades-cambio climático, por la cual las ciudades son al mismo tiempo principal causa y víctima del cambio climático (las ciudades concentran la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero y al mismo tiempo el cambio climático recrudece todos los “talones de Aquiles” de las ciudades, como el abastecimiento de agua, la vulnerabilidad a las olas de calor extremo, etc.). En definitiva, la ciudad hoy desborda la realidad concreta del territorio sobre el cual una administración municipal ejerce jurisdicción. Por ello, otro factor crítico para el gobierno de las ciudades es la capacidad de gestionar redes de actores externos al territorio donde se sitúa la urbe, de gestionar las redes internacionales en que se integra la ciudad por distintos motivos, colaborando con los actores, en cada caso relevantes, que actúan a nivel global. Utilizando nuevamente el ejemplo de la relación de las ciudades con un fenómeno global como el cambio climático, es manifiesta la importancia de que los gobiernos locales tengan las capacidades de colaborar con otras ciudades así como con organizaciones e instituciones globales, por ejemplo, para obtener soluciones a problemas locales derivados del cambio climático

Principios, métodos y prácticas del enfoque de trabajo de MUSOL.

La traducción de las nuevas necesidades relacionadas con la mejora de la acción de los entes públicos, en particular los locales, en España y Europa, África y América Latina, es compleja y debe considerar las grandes diferencias y distancias que caracterizan los distintos contextos de trabajos.

En algunos países donde MUSOL opera, es *necesario superar aun la fase de la "burocracia patrimonial"* (Prats i Català, 2005), caracterizada por un sistema basado en un spoil system extremo que provoca la pérdida periódica de capacidades institucionales, ya que cada cambio político supone cambios totales o casi del personal municipal y regional. Este sistema dificulta enormemente la acción de formación y mejora de las capacidades municipales. En estos ámbitos la estrategia de trabajo debe ser cuidadosamente seleccionada, para evitar desperdiciar energía y recursos, y se debe acompañar con una estrategia de incidencia política y sensibilización a todos los niveles, para superar esta situación institucional mediante las reformas oportunas. Esta estrategia se tiene que consensuar y articular con los actores locales, contrapartes locales u otros colaboradores.

En general y reiterando la necesidad de abordar cada caso en base a sus características específicas, el trabajo de MUSOL con administraciones públicas se realiza según un enfoque de gobernanza. En este sentido, se pone énfasis en la necesidad de que la administración pública, en particular la local que es donde se sitúa nuestro foco de atención, adopte un *estilo de gobierno abierto a la interacción con actores externos*, gane su legitimidad en el diálogo cotidiano con dichos actores y colabore con ellos en la formulación y ejecución de la políticas públicas. Este enfoque no resta importancia a la solidez de la administración pública en sí y el hecho que se colabore con otros actores, públicos y privados, no exime de sus responsabilidades la administración. Al contrario, tanto la estructura decisional política como la estructura ejecutiva técnica deben prepararse adecuadamente al desafío de la gobernanza. Para ello, *las herramientas que nos proporciona tanto el enfoque burocrático como algunas técnicas de la Nueva Gestión Pública pueden ser adaptadas para mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración, salvaguardando la objetividad e impidiendo la arbitrariedad*, lo cual es fundamental en contextos institucionales a veces caracterizados por el sesgo personalístico en el ejercicio del poder. En el traslado y adaptación de técnicas y métodos, hay que evitar los problemas que afectaron en Europa y en España estos enfoques. En particular, hay que evitar los sesgos políticos de la nueva gestión pública, que en su momento suscitaron polémica.

La interacción con otros actores públicos y privados es coherente con la gobernanza y MUSOL procurará fomentarla mediante métodos y técnicas innovadoras. La interacción va más allá de iniciativas que la cooperación para el desarrollo ha promovido tradicionalmente, por ejemplo los presupuestos participativos. La interacción entre actores, en la gobernanza, se despliega tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas públicas. En los contextos adecuados y que lo permiten, el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden ser herramientas válidas, tanto a nivel de formulación de políticas públicas (e-democracy) como de implementación (administración electrónica). En otros ámbitos

donde la difusión y el acceso a esta tecnología no son tan grandes, se considerarán otras alternativas, coherentes además con las costumbres locales.

MUSOL tiene una larga trayectoria de promoción de la colaboración entre entes públicos y actores privados en el despliegue de las políticas públicas. La debilidad de algunas instituciones ha obligado tradicionalmente a optar por la colaboración con los actores privados para prestar servicios como el agua potable. Esta opción no tiene nada que ver con la privatización de dichos servicios ni con su gestión privada, tal y como la conocemos en Europa. Frecuentemente, los actores que se implican y colaboran son organizaciones comunitarias, expresión directa de la ciudadanía organizada. Dicho modelo de gestión no está exento de dificultades pero se configura en muchos países como la única opción para lograr ampliar el acceso a estos servicios a corto plazo. Paralelamente, *MUSOL trabajará permanentemente para que la actuación municipal sea eficaz y eficiente también en la prestación de estos servicios.* Se trabajará en todas las fases, desde la planificación de dichos servicios, estrechamente relacionada con la planificación territorial. Además, se fomentará la búsqueda de la excelencia en la gestión municipal y se analizará caso por caso la pertinencia de proponer la gestión de la calidad como herramienta de mejora de la actuación municipal. En particular, *se adaptarán principios, métodos y técnicas de la gestión de la calidad total, como enfoque que tiene coincidencias y sinergias con la gobernanza.*

Este último aspecto es esencial para que las instituciones ganen legitimidad y gocen del reconocimiento adecuado por parte de los ciudadanos. Esta legitimidad y apoyo social es la base necesaria para el siguiente tema, que MUSOL pretende trabajar en los distintos contextos de actuación: la mejora de la gestión de las finanzas públicas.

La desigualdad es uno de los factores que lastran el desarrollo de gran parte de los países donde operamos. Es una realidad consolidada en América Latina y en aumento en África. Si comparamos el Índice de Desarrollo Humano de los países donde trabajamos con el Índice de Desarrollo Humano corregido según la Desigualdad, la diferencia es muy grande. El Índice de Desarrollo Humano corregido según la Desigualdad es mucho menor que el Índice de Desarrollo Humano general, indicando graves problemas de distribución de la riqueza: los avances en PIB per cápita, esperanza de vida y educación se ven gravemente mermados por la desigualdad en todos estos criterios. Unos de los mecanismos por excelencia de la redistribución de la riqueza son los impuestos, recaudados por los distintos niveles del Estado, e invertidos en servicios para todos los ciudadanos, especialmente para las poblaciones más vulnerables. *Mejorar la capacidad de imponer, recaudar y gestionar eficientemente y eficazmente los tributos* es esencial para que las administraciones públicas mejoren su desempeño y asuman un rol efectivo en la corrección de las tendencias al alza de la desigualdad. En este ámbito, prioritario para MUSOL, los sistemas desarrollados en España y en Europa son modelos que se pueden adaptar a la legislación nacional (por ejemplo, en muchos países las administraciones públicas no pueden embargar bienes de los contribuyentes, afectando su capacidad de recaudación coercitiva), simplificados y ajustados a la realidad local.

Como hemos dicho, para obtener el respaldo social necesario para mejorar las finanzas públicas, en particular locales, se tiene que mejorar la prestación de los

servicios básicos, los que hacen la diferencia en la vida de las personas, y pueden contribuir a construir o reconstruir una relación de confianza con las administraciones públicas, en particular locales. Otro problema que afecta la relación entre ciudadanos y administraciones, es la corrupción, que en muchos países donde trabajamos es muy visible e impide un acceso justo y objetivo a los servicios públicos. *Investigar y aplicar medidas de diseño organizativo y mejora de los controles, asociados al fomento del control social, es esencial para reducir la corrupción.*

Finalmente, no hay que obviar la *importancia de desarrollar el liderazgo político y social*, clave para que las instituciones interpreten eficazmente la voluntad ciudadana y para que las organizaciones sociales y civiles sea un contrapeso eficaz a la tendencia del poder al abuso y a la auto referencialidad.

Ya que la interacción, al centro de la gobernanza, requiere también organizaciones capaces de ello, *MUSOL trabajará también para fortalecer movimientos y organizaciones comunitarias y de la sociedad civil en general.* La experiencia de más de 15 años de la propia fundación MUSOL nos da herramientas y técnicas que se pueden adaptar a organizaciones de otros contextos, a raíz en particular de la exitosa experiencia de los Planes de Fortalecimiento Organizacional ejecutados desde 2008 que han permitido mejorar la organización y el funcionamiento de MUSOL.

Conclusiones.

MUSOL aborda el trabajo con las administraciones públicas, en particular las locales y regionales, de forma innovadora. Por ello, hacemos referencia a la gobernanza como enfoque de gobierno basado en la interacción con los actores del contexto. Dichos actores son locales e internacionales, porque no hay que olvidar la dimensión global que han asumido los entes locales en los últimos años, gracias a la densa red de colaboración y cooperación, así como por la competición entre territorios, que se afirmado paralelamente al proceso de globalización general.

Por ello, el enfoque de trabajo de MUSOL se dirige a preparar las instituciones y las organizaciones para este nuevo reto, para la interacción con los actores locales e internacionales. Para ello, se usan herramientas extraídas de múltiples enfoques, utilizando las más adecuadas en cada caso, cribando los errores y los fallos en que la administración española ha incurrido en la progresiva transición de la burocracia, a la nueva gestión pública y a la gobernanza, que, recordamos, no excluye sino incorpora los anteriores enfoques.