

Instituciones públicas efectivas y nuevos modelos de aprendizaje: un enfoque de gobernanza colaborativa

Enrique Conejero Paz

Introducción

La reciente Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible presta atención al fortalecimiento institucional como requisito de viabilidad de las políticas públicas y de cumplimiento de los objetivos que establece. Dicha Agenda lleva implícito un modelo de institucionalización de los distintos poderes públicos que se basa en principios como la colaboración y la transversalidad en la gestión pública. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) derivados de dicha Agenda precisan, en definitiva, de un nuevo modelo de gobernanza basado en una cultura que no siempre está presente en todos los países.

Los procesos de aprendizaje se están convirtiendo en una forma eficaz de cambio y transformación de las instituciones públicas, por contraposición a los costosos y lentos cambios normativos y organizativos. La interiorización de los ODS en los centros de formación puede ayudar a reforzar los procesos de cambio y reforma de las Administraciones Públicas. El Objetivo 16 de los ODS plantea un reto difícil de alcanzar en los próximos 13 años, esto es, “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. Si no nos ponemos a trabajar desde ya, mucho me temo que podemos vislumbrar un fracaso semejante a los Objetivos del Milenio.

Abundando en lo antedicho, ya en 2009 el informe de la OCDE *Focus on Citizen. Public Engagement for Better Policy and Services* muestra que hay una relación directa entre el rendimiento de las políticas inclusivas y el desempeño democrático (ver figura 1) Por tanto, el desafío principal para llegar a buen puerto en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible radica en articular una efectiva gobernanza democrática global del desarrollo sostenible y en este camino incorporar los ODS en la formación y capacitación de los empleados públicos del siglo XXI es una tarea ineludible. En este trabajo se hace énfasis en la importancia del enfoque de gobernanza colaborativa a la hora de estructurar sistemas efectivos de formación y capacitación de empleados públicos. Potenciar el talento de las Administraciones públicas y ponerlo al servicio de la ciudadanía debe ser un eje central de los procesos de reforma y modernización.

La gobernanza colaborativa: el contexto

La palabra gobernanza¹ irrumpe con fuerza a mediados de los años ochenta del siglo pasado en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso. Concretamente, el Banco Mundial, en una publicación de 1989 sobre el África subsahariana (Bird, 1989) recurre reiteradamente a la expresión gobernanza. A partir de entonces su utilización se ha extendido a todas las Organizaciones Internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales.

¹ La palabra *governance* es un neologismo y un concepto que proviene de la economía, y más concretamente de la teoría de los costes de transacción, ya en 1979 Oliver E. Williamson publicó un artículo titulado “Transaction-cost economics: the governance of contractual relations”, sin embargo, hasta principios de este siglo no había unanimidad a la hora de traducir *governance*, las más utilizadas eran gobernanza y gobernación. En este trabajo me decanto por la primera aunque otros autores como Vallespín (2000) y Vallès (2000) prefieran utilizar el segundo término.

En sus inicios la gobernanza es analizada como un término que pretende ir “más allá” de la política y del ámbito público (Rosenau y Czempiel, 1992), una nueva forma de gobernar (Mayntz, 2001) o a una nueva situación de conducción de una nave sin timón centralizado. Todo ello no es más que un reflejo del vivo debate académico que produjo este concepto desde sus inicios y que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos.²

Pero dicha categoría adquiere también fuerte predicamento en el área de los estudios administrativos (Stewart, 1996), en el de las políticas públicas (Brand, 1992) y en especial urbanas (Kooiman, 1993), así como en el sector de las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 1992; Falk, 1995). Desde entonces su presencia es permanente en todas las agencias del sistema de Naciones Unidas y en las organizaciones regionales, en especial la OCDE, al igual que en los otros ámbitos institucionales y académicos, en particular anglosajones. Por tanto, estamos en presencia de un paradigma emergente: la gobernanza, es decir, una forma de gobierno más cooperativa, donde “las instituciones estatales y no estatales, los actores público y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas pública” (Mayntz, 1993: 3).

Este concepto nos trasmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno ya que incorpora todo el amplio abanico de presiones internas y externas a las que han tenido que enfrentarse los estados-nación en los últimos treinta años. En este sentido, se puede considerar que éstos ya no son el principal *locus* de la regulación económica y social, poniendo de manifiesto la debilidad de las antiguas formas de regulación (Jessop, 2000: 13). De esta forma coincido con Arenilla (2011: 72) que “la frialdad de las corrientes individualistas pro mercado como la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP), su infravaloración del servicio público y el arrinconamiento de los valores ligados al mismo y a la democracia produjeron como reacción la vuelta o aparición de los enfoques colectivistas, entre ellos la gobernanza.”

Desde esta perspectiva, y con respecto a la Unión Europea, el concepto de gobernanza se entiende como un modelo de Administración Pública cuyo principal objetivo puede interpretarse como un intento de acercar a los ciudadanos a las instituciones europeas a través de una mayor participación ciudadana y de distintas redes de actores. De esta forma la gobernanza europea debía basarse en cinco principios acumulativos:

- Apertura: las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones;
- Participación: conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas;
- Responsabilidad: es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido;
- Eficacia: deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiado, y éstas deben producir los resultados buscados;
- Coherencia: las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia

² En este sentido, puede ampliarse el carácter polisémico del término en Pierre (2000) y en Prats (2005: 133-143)

También, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esos principios son: estado de derecho (imparcialidad), legitimidad y voz (participación y orientación para el consenso), transparencia y rendición de cuentas, rendimiento (capacidad de respuesta, eficacia, eficiencia), dirección (visión estratégica) y equidad (acceso universal, incluidas las minorías, a oportunidades de mantener y mejorar el bienestar propio).

Es innegable la influencia que ha tenido en este nuevo enfoque la globalización económica, y los procesos de integración regionales, que han dado lugar a organizaciones supranacionales (Unión Europea, ALCA, ALBA, Mercosur, Grupo de Río, etc.), en la configuración de lo que hoy llamamos gobernanza global y local, que han tenido un impacto significativo en las políticas nacionales derivado del propio intercambio de políticas transnacionales (Mayntz, 1993; John, 2001). Ello produce a su vez la aparición de múltiples actores interdependientes dentro de los estados-nación lo que, según nuestra opinión, puede producir una sobrecarga en el proceso de toma de decisiones políticas. Por tanto, nos estamos refiriendo a un aumento del nivel meso del gobierno, a una mayor descentralización y fragmentación del Estado y a la incorporación de nuevos actores al ciclo de políticas públicas. De todas formas hay que subrayar que el concepto de gobernanza contiene dos elementos fundamentales: autogobierno y redes inter-organizacionales y nos trasmite las siguientes ideas (Rhodes, 1999):

- a) La interdependencia entre las organizaciones. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno que incorpora a los actores no estatales donde la frontera entre lo público y lo privado resulta cada vez es más borrosa.³
- b) Las interacciones continuas entre los miembros de la red de políticas públicas que se producen por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos.
- c) Interacciones basadas en la confianza, con reglas de juego negociadas y pactadas entre los múltiples participantes.
- d) Un grado significativo de autonomía del Estado. La autoorganización es su seña de identidad. En este enfoque el Estado no ocupa una posición central en la red aunque puede fomentar la cooperación entre los actores y conducirla de una manera diferente (*steering*).

Por su parte, Ansell y Gash (2007: 2) definen la gobernanza colaborativa como “un arreglo gubernamental donde una o más agencias públicas involucran directamente a las partes interesadas en un proceso de toma de decisiones colectivo que sea formal, consensuado y deliberativo, y que tiene como objetivo diseñar o implementar políticas públicas o gestionar programas o activos”.

La mayoría de los estudios sobre gobernanza inciden en la manera en la que las formas interactivas de gobernanza contribuyen a que la reglamentación y el servicio público sean más eficaces conjuntamente con la mejora de la coordinación y de la profundización de la democracia a través del incremento de la participación y la deliberación (Sørensen y Torfing, 2009).

³ Un trabajo relevante que hace énfasis y nos brinda información relevante sobre la importancia del papel y las responsabilidades de los actores de la red puede verse en Klijn y Koppenjan (2000).

Además, las redes de gobernanza pueden desempeñar un papel importante en el fomento de la innovación pública reuniendo actores relevantes implicados en procesos de resolución creativa de problemas que faciliten o favorezcan la generación de ideas, el aprendizaje mutuo y la creación de soluciones útiles de manera conjunta (Ansell y Torfing, 2014). También la noción de la innovación colaborativa está conectada con el creciente interés en la gobernanza colaborativa realizada a través de redes, alianzas y comunidades interorganizacionales de práctica (Ansell y Gash, 2007; O'Leary y Bingham, 2009).

En resumen, la gobernanza nos remite al reconocimiento de un escenario donde la fragmentación institucional, las fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil y la preeminencia de una red de políticas públicas inter e intraorganizacionales con nuevas formas de coordinación y cooperación son sus señas de identidad.⁴

Como muchos conceptos en las Ciencias Sociales no son nada pacíficos y algunos de los problemas más relevantes de la gobernanza abiertos a debate son:

En primer lugar, la tensión que se produce entre la complejidad del proceso de toma de decisiones asociado a los sistemas de gobernanza y los códigos normativos empleados para explicar y justificar el gobierno. Con los planteamientos en torno a la gobernanza parece producirse un "vaciado" de lo público,⁵ en el sentido de haber perdido capacidad de acción en los planos supranacional y subnacional; a su vez, también implica un incremento de la participación de los sectores privado y de la sociedad civil en la prestación de servicios y en la toma de decisiones estratégicas.

En segundo lugar, en un sistema de gobernanza tiende a producirse una disipación de las responsabilidades, que encuentra su expresión institucional en la desaparición de los límites entre lo público y lo privado, y que a su vez se encarna en la multiplicación de las entidades de la sociedad civil, como grupos voluntarios sin fines lucrativos, ONGs, empresas comunitarias, cooperativas, mutuas u organizaciones basadas en la comunidad. Al fin y al cabo, los sistemas de gobernanza reflejan la tensión entre las nuevas fórmulas de coordinación y dirección por un lado, y el poderoso legado de los canales e instrumentos para la responsabilidad política, por otro. En este sentido, "el modelo de gobernanza no resuelve el conflicto entre la legitimidad democrática que descansa en la representación y la participación ciudadana, antes bien, puede producir, en distintos grados, la dilución del Estado y de los actores políticos institucionales" (Arenilla, 2011: 77).

Un tercer tipo de problemas se relaciona con la tensión persistente que se produce entre la tentación de intervenir de forma obligatoria o vinculante en la regulación de conflictos, por un lado, y la dependencia de la acción y aceptación por parte de los actores participantes en la gobernanza, por otro.

⁴ Al igual que la palabra globalización la gobernanza padece lo que Sartori denominó estiramiento conceptual, por ejemplo en Kooiman (1999) podemos encontrar 10 definiciones del concepto, gobernanza entendida como Estado mínimo, corporativa, de Nueva Gestión Pública, socio-cibernética, como redes autoorganizadas, como orden internacional, etc.

⁵ Un estudio sobre el vaciado del Estado (*hallowing out of the state*) para el caso del Reino Unido puede encontrarse el Rhodes (1997) donde se concibe lo público como un actor más de la red, en igualdad de condiciones que el resto de los actores miembros de la red. Este enfoque enfatiza que la gobernanza ha socavado la capacidad de los poderes públicos para actuar con eficacia, incrementando su dependencia de la diplomacia internacional. El Estado ha sido "vaciado" desde arriba, entre otros, por la interdependencia internacional; desde abajo por el papel de los actores no públicos y las redes, y lateralmente por las agencias.

Desde la perspectiva de la gobernanza, la acción de gobernar es siempre un proceso interactivo porque ningún actor, ya sea público o privado, tiene los conocimientos ni las capacidades o recursos suficientes para resolver unilateralmente los problemas; porque refleja la inherente interdependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones y actores que intervienen en dicha acción. La dependencia de poder implica, por un lado, que para alcanzar metas las organizaciones tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes y, por otro, que el resultado del intercambio está determinado no sólo por los recursos de los participantes sino además por las reglas del juego y el contexto del intercambio. Ninguna organización monopoliza el proceso global de adopción de decisiones, si bien alguna de ellas puede dominar un proceso de intercambio concreto.

Instituciones efectivas y formación

La crisis económica, financiera y social que comenzó en 2008, y de la cual se va saliendo muy lentamente, también ha sido una crisis de valores que ha puesto en entredicho a las instituciones y a la clase política. Por tanto, cualquier proceso de reforma y renovación institucional debe intentar incrementar la legitimidad de la política y del sector público, a través de la institucionalización de gobiernos responsables. De esta forma, se pretende que los procesos de modernización y reforma no se conviertan en un mero ejercicio de equilibrio o ajuste presupuestario sino que estén obligados a sentar las bases de una nueva Administración Pública sostenible, eficiente, efectiva y abierta que rediseñe un nuevo modelo de sociedad (Conejero, 2014).

En este sentido, es innegable que el capital humano de las Administraciones públicas desempeña un papel trascendental en este proceso, en su capacidad para atraer y usar responsablemente el talento y conectarlo con la satisfacción de las necesidades y demandas de los ciudadanos está la clave para cerrar la brecha de legitimidad que se ha abierto en la mayoría de los países. Y es que el talento “es el recurso más valioso y escaso de las organizaciones y el factor crítico que determina la eficacia, eficiencia y efectividad de las Administraciones públicas” Arenilla (2014).

La formación en las organizaciones tiene la misión de incidir sobre el capital humano para modificar su campo de conocimientos, cambiar sus actitudes o desarrollar sus habilidades, destrezas y competencias. La formación puede así ser considerada un requisito indispensable que contribuye al cumplimiento de las metas organización, como un elemento intrínseco de la organización que actúa como una herramienta al servicio de las necesidades de la organización y de su entorno. Como parte de su estrategia puede adaptarse mejor ante el cambio y permitir el aprendizaje permanente de la organización. Siguiendo a Pont (1997) se puede observar en el gráfico 1 todas las tipologías de formación que pueden estructurar en la organización un sistema de aprendizaje estratégico. Y aún más si tenemos en cuenta las posibilidades actuales que nos brindan las tecnologías de la información y de la comunicación.

La potenciación de una cultura peculiar y consolidada, que da apoyo a la existencia de las comunidades formativas de aprendizaje, permite orientar las acciones individuales y colectivas, movilizandando una buena parte del potencial personal y profesional de los componentes de la organización. El cambio basado en una cultura organizacional es el más efectivo y sostenible aunque, sin lugar a dudas, es el más difícil de conseguir. Se trata de identificar a los miembros de la organización con el proyecto institucional, de compartir su estrategia de trabajo, de implicarse en su consecución y de sentir la necesidad de evaluar las actuaciones para ver si la mayoría se producen en la dirección señalada.

Conseguir la cultura colaborativa no es una tarea fácil; sin embargo, las siguientes metas pueden ayudar a alcanzarla:

- a) Desarrollar en las organizaciones y en las personas una capacidad que les permita promover procesos de auto revisión, planificación y acción estratégica dirigidos a la mejora institucional.
- b) Conseguir el desarrollo de una cultura colaborativa en la que el diálogo profesional, el compartir experiencias, ideas, valores, el aprender juntos, etc., se constituyan en normas de funcionamiento.
- c) Ampliar la profesionalidad de los técnicos al potenciar la autodirección sin perder la capacidad para responder a las necesidades de carácter individual o social.
- d) Posibilitar la institucionalización e instauración de las mejoras.

El trabajo colectivo, la cultura compartida y el compromiso con la institución, constituye una base sólida sobre la cual se puede fundamentar la nueva filosofía, siempre que se cuente con empleados públicos capaces de trabajar en equipo y que asume la acción colectiva como una condición ligada a la calidad del servicio público.

El aprendizaje es el factor de competitividad más relevante para la innovación. El aprendizaje hace cuestionar las formas adquiridas de dar respuesta a los nuevos desafíos que el entorno plantea, a través de respuestas innovadoras. Ante un entorno cambiante, dinámico y a veces turbulento, la única estrategia posible es aprender, es decir, desarrollar la capacidad de cambiar, a través del aprendizaje. El aprendizaje es el que garantiza la adaptación exitosa. Y, para aprender, hay que utilizar el conocimiento, y para conseguirlo se requiere, entre otras cosas, el trabajo colaborativo.

La Administración pública tiene que desarrollar otro concepto de formación si se quiere modernizar y adaptarse con éxito al cambio profundo que pide la sociedad del conocimiento. Se debe dar un salto cualitativo en la gestión y provisión de los servicios públicos, gracias al apoyo de la tecnología, donde el conocimiento colectivo público sea un elemento diferenciador.

En este contexto es necesario impulsar estrategias que promuevan a las personas como activo para innovar servicios y facilitar el cambio en las organizaciones públicas. Y, en esta misión, pueden ayudar disciplinas como la gestión del conocimiento, con sus pautas metodológicas, y las herramientas vinculadas a la noción web 2.0, porque hacen muy simple interactuar, poner en circulación información y zambullirse en esta nueva sociabilidad, mediante espacios web sociales y plataformas de trabajo colaborativo, principalmente.

Es por todo esto que la organización, a través de comunidades de práctica, posibilita compartir experiencias, intercambiar ideas y aportar resultados desde la perspectiva de la institución pública y de los empleados públicos que forman parte de ella.

En este proceso de comunidades de trabajo colaborativo, el ciclo de producción del conocimiento se basa en un modelo de aprendizaje por el que se aprende de la experiencia de los otros con quienes se interacciona. Este proceso de aprendizaje reúne informaciones y experiencias con las que se interpretan los conocimientos preexistentes y, a su vez, se construyen de nuevos.

El trabajo colaborativo en las organizaciones puede aportar:

1- Un nuevo actor: el trabajo colaborativo por defecto (o en serie). Ahora, en muchas organizaciones, el trabajo colaborativo ya no se considera una práctica extraordinaria, ya que, frecuentemente, forma parte de la esencia de su actividad y es su motor primario. En muchas unidades y servicios ya se han iniciado grupos de trabajo (o comunidades de práctica), y están produciendo nuevo conocimiento aplicado directamente a la mejora organizativa. Este nuevo elemento debe ponerse al servicio de los procesos de formación y capacitación.

2- Productos de conocimiento aplicado que resuelven problemas, con los bancos de conocimientos. Las aportaciones de conocimiento, ya explicitado y repositado, pueden fortalecer el aprendizaje permanente.

3- Renovación del discurso pedagógico en la práctica, esto es, aprender haciendo (*learning by doing*), aprendizajes experienciales, sociales, situados, por proyectos y en el puesto de trabajo. El trabajo colaborativo, en este sentido, viene a ser la forma más práctica de introducir la pedagogía de la participación y activa en los aprendizajes.

4- Aplanamiento de la organización por la vía práctica. Se ha demostrado que la transversalidad es posible dentro de las organizaciones públicas. También es cierto, cierto, que la gestión y el manejo de estas comunidades donde participan de forma transversal profesionales de diversos ámbitos, con directivos de diferentes servicios, es muy complejo alcanzar el éxito.

5- Vía libre para intraemprendedores. El trabajo colaborativo es el circuito natural para las personas inquietas y curiosas de la organización, que encuentran en estos espacios la manera de aportar su conocimiento.

6- Nuevas metodologías en gestión del conocimiento. Por la vía práctica de ir explorando y probando nuevas metodologías, adaptadas a la organización, en algunos casos se ha reinventado y adaptado herramientas que, en principio, no estaban previstas para estos objetivos. Un esquema coherente de trabajo colaborativo va desde grupos de trabajo muy enfocados a un objetivo y por designación directiva (los tradicionales grupos de mejora e innovación), con otros más flexibles y sin un cometido concreto. Pasando, también, por verdaderas comunidades de práctica. Estas metodologías hoy, deben ser asumidas plenamente, por la mayoría de las organizaciones.

Por otra parte, la institucionalización de la capacitación y formación de los empleados públicos comienzan a desarrollarse a partir de la creación de instituciones especializadas en los distintos niveles de gobierno, la Escuela Nacional de Administración francesa (ENA) creada en 1945 fue pionera en este proceso. A nivel central este proceso se expandió a través del INAP en México (1955), ESAP en Colombia y el INAP en España (1958), en 1973 se crean el INAP en Argentina y Perú, el INA en Portugal (1979), el INAP de Guatemala y Nicaragua (1980), la ENAP de Brasil en 1986, el INAP de República Dominicana (1999), la EVP en Venezuela (2007), la EGPP en Bolivia (2009) y las ENAP en Uruguay y Perú (2012) (Bonifacio, 2015).

En este sentido, las escuelas e institutos de formación en Iberoamérica han consensuado promover la creación de una comunidad práctica regional, con un portal que permita el trabajo colaborativo (web 2.0). Queda mucho camino por recorrer pero estamos en la senda adecuada, vincular los distintos sistemas de empleo público de la región a un sistema de aprendizaje permanente y colaborativo es un requisito indispensable en los procesos de reforma de las Administraciones públicas.

Las tecnologías de la información y de la comunicación facilitan que se articule una gobernanza colaborativa inteligente a través de una adecuada gestión del conocimiento y se potencien nuevos modelos de aprendizaje.

Adaptando las propuestas de Criado (2016) podemos plantear que las capacidades disruptivas de las nuevas tecnologías sociales en las Administraciones públicas, y su impacto en los procesos de formación se originan en:

- a) La incorporación de actores externos de la organización a los procesos de formación y capacitación.
- b) Las dinámicas colaborativas que se requieren para poner en marcha determinados proyectos en grupos de trabajo distribuidos
- c) La transparencia de los procesos de relación con el entorno.
- d) La transformación de las dinámicas de intermediación.
- e) La reducción de los costes de puesta a disposición de la información y el conocimiento.
- f) La evaluación continuada de los nuevos modelos de aprendizaje.

Reflexiones finales

Las administraciones públicas se encuentran hoy atravesando una profunda transformación en un esfuerzo por satisfacer las crecientes demandas, necesidades y preferencias de una ciudadanía más informada y que exige que la provisión de bienes públicos responda a criterios de calidad, efectividad, eficiencia y eficacia, junto con una mayor transparencia y equidad en el ejercicio de la acción pública.

Los procesos de reforma y modernización del sector público son dinámicos y se acentúan más en épocas de crisis, y la que estamos padeciendo desde 2008 es de tal magnitud que las reformas implementadas pueden parecerse ya reliquias del pasado. Va de suyo que la tradicional cultura piramidal y burocrática del sector público se ha desmoronado. Las líneas estratégicas de cualquier reforma tienen que sentar las bases de una nueva Administración pública sostenible, eficiente, efectiva y abierta que rediseñe un nuevo modelo de sociedad. Una reforma estratégica que renueve y potencie el valor y el papel de lo público desde un cambio a fondo en su misión, estructuras administrativas y gestión, y que potencie el talento en las Administraciones públicas.

Un capital humano capacitado y conectado con las necesidades de la ciudadanía potenciaría la confianza política ya que es un “elemento central en un complejo círculo virtuoso en el cual un conjunto de actitudes, que incluyen la mutualidad, la reciprocidad y la confianza, se encontrarían asociados con la participación en la comunidad y, especialmente, con la pertenencia a asociaciones y clubes voluntarios, que, a su vez, estarían vinculados a la implicación cívica y a la participación política democrática, lo que por su parte ayudaría a construir las instituciones sociales y políticas necesarias para un gobierno democrático y efectivo (Montero *et al.*, 2008: 46).

Los procesos de aprendizaje se están convirtiendo en una forma eficaz de cambio y transformación de las instituciones públicas, por contraposición a los costosos y lentos cambios normativos y organizativos. Con un enfoque de gobernanza colaborativa la interiorización de los ODS en los centros de formación puede ayudar a reforzar los procesos de cambio y reforma de las Administraciones públicas.

Bibliografías

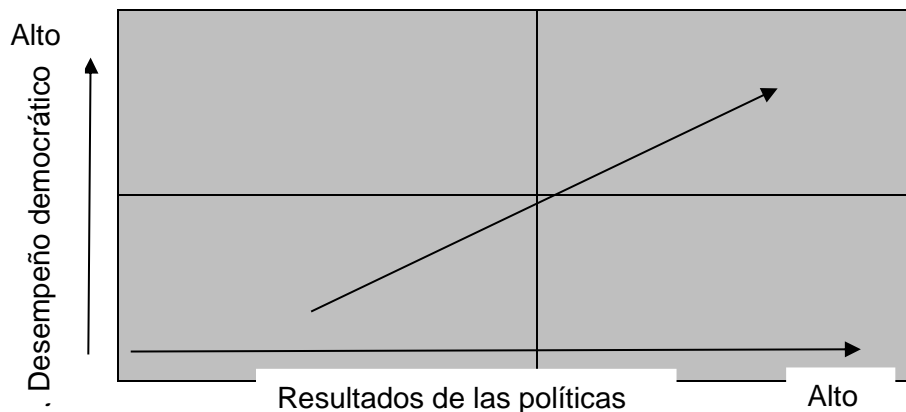
- ANSELL, Chris y GASH, Allisson (2007): "Collaborative governance in theory and practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543-571.
- ARENILLA, Manuel (2014), "Reforma y Transformación de la Administración", en Manuel Arenilla (ed.). *Conocimiento transformador y talento público: el caso del INAP*. Madrid; INAP, pp. 14-21.
- ARENILLA, Manuel (2011), "Marco teórico actual de la Administración Pública", en Manuel Arenilla (Dir.) *Crisis y reforma de la Administración Pública*, La Coruña; Netbiblio, pp. 1-137.
- ARENILLA, Manuel (2003), "Legitimidad y eficacia de la Administración pública. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº. 26-27, pp. 71-102.
- BIRD, Richard M. (1995), "Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities" *Major Report No. 31*, Toronto; Centre for Urban and Community Studies.
- BEHN, Robert D. (1995), "The Big Questions of Public Management". *Public Administration Review*, 55(4), pp. 313-324.
- BOBBIO, Norberto et. al. (1985), *Crisis de la democracia*, Barcelona; Ariel.
- BONIFACIO, José A. (2015), "Formación y capacitación de funcionarios públicos", en *20 años de Congresos del CLAD. Aportes a las reforma del Estado y las Administración Pública en Iberoamérica*, Caracas, CLAD.
- CONEJERO, Enrique (2014), "Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las administraciones públicas en España". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 13(2), pp. 77-101.
- CONEJERO, Enrique (2012), "Gobierno abierto y democracia participativa". *Revista 3c Empresa, Investigación y pensamiento crítico*, 13, pp. 1-12.
- CONEJERO, Enrique (2006), "Globalización, gobernanza local y democracia participativa". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52/53, pp. 13-31.
- CRIADO, Ignacio C. (2016), "Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas Administraciones públicas colaborativas, ¿hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?, en Ignacio C. Criado (ed.), *Nuevas tendencias en la Gestión Pública*, Madrid; INAP, pp. 27-52.
- JESSOP, Bob (2000). "Governance failure", en G. Stoker (ed.). *The New Politics of British Local Governance*, Basingstoke; Macmillan: 11-32.
- KETTL, Donald F. (1997), "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), pp. 446-462.
- KLIJN, Erik-Hans; EDELENBOS, Jurian; STEIJN, Bram (2010), "The impact of network management on outcomes in governance networks". *Public Administration*, 88(4), pp.1063-1082.
- KLIJN, Eric-Hans and KOPPENJAN, Joop F. M. (2000), "Public Management and Policy Network: Foundation of a Network Approach of Governance". *Public Management*, 2(2), pp. 135-158.
- KOOIMAN, Jan (1999), "Social-political governance: overview, reflections and design", en P.O. Stephen (ed.). *Public Management. Critical perspective*. London: Routledge, pp. 43-70.
- KOOIMAN, Jan (1993), *Modern Governance*, London; Sage
- MAYNTZ, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Reforma y Democracia*, 21: pp.7-22
- MAYNTZ, Renate (1993), "Governing Failure and the problem of governability: Some comments and the problem of governability", en J. Kooiman (ed.). *Modern Governance*, Londres; Sage, pp. 9-20.

- MONTERO, Juan Ramón *et al.* (2008), “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia”, *REIS*, Nº. 122, pp. 11-54.
- OCDE (2009), *Focus on Citizen. Public Engagement for Better Policy and Services*. OECD Publications.
- O’LEARY, Rosemary *et alt.* (eds.) (2010). *The Future of Public Administration Around the World*, Washington, D.C.; Georgetown University Press.
- O’Leary, R., y Bingham, L. B. (eds) (2009), *The Collaborative Public Manager*, Washington, DC: Georgetwon University Press.
- PIERRE, John (ed.) (2010). *Debating Governance*, Oxford; Oxford University Press.
- POLLITT, Christopher and BOUCKAERT, Geert (2010). *La reforma de la gestión pública. Un análisis comparado*, Madrid; INAP.
- PONT, E. (1997), “La formación de los recursos humanos en las organizaciones”, en Gairin y Ferrandez, *Planificación y gestión de instituciones de formación*. Barcelona: Paxis.
- PRATS, Joan. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid; INAP.
- ROSENAU, James N. and CZEMPIEL Ernest-Otto (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge; Cambridge University Press.
- SØRENSEN, E., y TORFING, J. (2009). “Making governance networks effective and democratic through metagovernance”. *Public Administration*, 87(2), pp. 234-58.
- STEWART, John (1996). “A Dogma of Our Times -the Separation of Policy-Making and Implementation”. *Public Policy and Management*, 6(3), pp. 33-40.
- VALLESPÍN, Fernando (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- VALLÉS, Josep M. (2000). *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona: Ariel

Reseña biográfica

Enrique Conejero Paz es Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Miguel Hernández de Elche (UMH) desde 2001, Máster en Economía y Administración del Sector Público por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, España) y licenciado en Ciencias Económicas (Universidad de la Habana, Cuba). En la actualidad es Profesor Contratado Doctor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Miguel Hernández de Elche desde 2003. Ha sido profesor en la Universidad de Alcalá (Madrid) e investigador visitante en la *London School of Economics and Political Science*, y en la Universidad Austral de Buenos Aires. Tiene experiencia profesional como Director de Recursos Humanos en la Empresa Energoproyecto (1987-1994, Cuba). Es vocal del Grupo de Investigación sobre Administración Pública 2032 constituido por el INAP (España) desde 2012. Sus publicaciones e investigaciones se centran en modernización administrativa, reforma del Estado, gobernanza local, participación ciudadana, políticas públicas, innovación social y transiciones poscomunistas.

Figura 1. Resultados de políticas y desempeño democrático



Fuente: OCDE (2009: 22)

Gráfico 1. Esquema del continuo formativo en relación con las organizaciones (Pont, 1997)

