Revista de Contabilidad y Dirección
Vol. 25, año 2017, pp. 125-142

Consideraciones y propuestas para mejorar el Buen Gobierno en organizaciones, instituciones y Administraciones

PEP MOLSOSA I PUJAL
Ingeniero. Exjefe de Unidad en la Comisión Europea

Fecha de recepción: 5/07/2017
Fecha de aceptación: 27/11/2017

RESUMEN

En las últimas décadas, las exigencias por unas maneras de gobernar abiertas, transparentes y participadas han aumentado sensiblemente. Usuarios, beneficiarios y la ciudadanía en general piden cuentas sobre la pertinencia, eficacia y eficiencia de las intervenciones públicas. A menudo, las tradiciones, las inercias operativas sirven de excusa para mantener métodos de gobierno que desresponsabilizan a gobernantes, miembros de órganos de gobierno y directivos ejecutivos.

Este artículo aporta conceptos, métodos y maneras de organizar la función directiva de Consejos, juntas, patronatos de organizaciones, instituciones, fundaciones y asociaciones, para favorecer un Buen Gobierno útil, claro, comprensible para todos los concernidos. También se hacen propuestas para hacer una (pequeña) revolución cultural en las maneras de gobernar: regenerar funciones y composición de los órganos de gobierno, promoción de métodos sencillos y efectivos, empoderamiento de los miembros de Consejos, juntas y patronatos; y apoyo técnico para el uso de herramientas de cooperación virtual.

Clasificación JEL: M10, M40

PALABRAS CLAVE

Buen Gobierno, Administraciones públicas, *Common Assessment Framework*, EFQM.

ABSTRACT

In the last decades, the demands for open, transparent and participative ways of governance have increased significantly. Users, beneficiaries and citizens in general demand accountability on the relevance, effectiveness and efficiency of public management. Often, traditions, operational inertias serve as an excuse to keep methods of government that are irresponsible to governors, members of governing bodies and executive managers.

This work provides concepts, methods and ways to organize the governing function of boards of different typs of organizations and institutions, to promote useful, clear and understandable governance for all concerned.

Proposals are also made to make a (small) cultural revolution in the ways of governing: regenerating functions and composition of the governing bodies, promoting simple and effective methods, empowerment of the members of boards; and technical support for the use of virtual cooperation tools.

Classification JEL: M10, M40

KEYWORDS

Governance, Public administrations, Common Assessment Framework, EFQM.

---

1. Introducción

En las últimas décadas, los ritmos de evolución de los factores económicos, tecnológicos, demográficos, culturales y políticos se han acelerado de manera notable. La complejidad e interdependencia global entre las sociedades, actitudes y valores predominantes, la conciencia y exigencias de los usuarios, el empoderamiento de la ciudadanía exigen maneras de gobernar más abiertas y transparentes, más integradoras de las problemáticas en que se mueven las organizaciones, instituciones y Administraciones.

La diversidad de objetivos, perspectivas y motivaciones de los agentes implicados obliga a utilizar herramientas y procedimientos más rigurosos, claros y comprensibles, útiles, que susciten una implicación efectiva de estos agentes.

Las propuestas de este artículo van destinadas, básicamente, a dirigentes y miembros de órganos rectores, para mejorar su eficacia y eficiencia, en beneficio de un bien-ser y buen-convivir general.

Por todo ello, las iniciativas de mejora deben empezar por:

- Clarificar y consensuar los elementos que configuran las maneras de gobernar.
- Definir herramientas útiles, definir métodos y procedimientos que faciliten y garanticen la eficacia y la eficiencia del Buen Gobierno.
- Explicitar, sobre todo, los objetivos reales, la visión, la voluntad, y la capacidad de liderazgo e inteligencia operativa de sus promotores, para generar credibilidad y evitar lo que ahora se denomina postureo.

Mejorar la gobernanza implica cambiar maneras de hacer a menudo arraigadas, cuestionar funciones y atribuciones, romper corporativismos, trastocar relaciones de poder, intereses y derechos adquiridos de muchos agentes, *partenaires*, usuarios y beneficiarios.

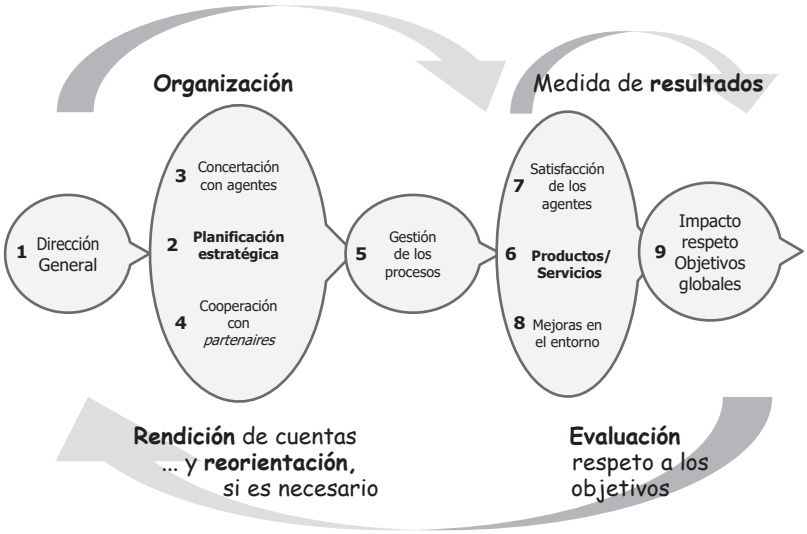
2. ¿De qué hablamos?

2.1. Elementos básicos para analizar el Buen Gobierno

Hablamos de Buen Gobierno para referirnos al conjunto de elementos que intervienen en la articulación de los agentes y factores productivos, en su organización y gestión, y en el seguimiento, control y evaluación de los resultados obtenidos. Hablamos de Buen Gobierno para referirnos, en un sentido amplio, a todo aquello que define las maneras de hacer, de dirigir y de gobernar los procesos administrativos, productivos o de prestación de servicios.

El esquema de la figura 1, el *Common Assessment Framework* (CAF), pensado para valorar la calidad del Buen Gobierno de las Administraciones públicas, puede servir para identificar todos estos elementos.

Fue desarrollado conjuntamente por la EFQM (European Fundation for Quality Management) y el EUPAN (European Public Administration Network), con el apoyo técnico del EIPA (European Institute of Public Administration) y de la Comisión Europea.



Fuente: EFQM, EUPAN, EIPA (2013).

Figura 1. Conjunto básico de nueve elementos que configuran los procesos administrativos o productivos de bienes y/o servicios.

La figura 1 integra un conjunto básico de nueve elementos que configuran todos los procesos administrativos o productivos de bienes y/o servicios:

1. Estructuración del poder o de la función de la Dirección General (quién manda y cómo manda), órganos rectores o Consejos de Dirección, organigrama general, gerencia, objetivos y valores generales de la organización (sentido, misión, valores...), y procedimientos para decidirlos, canales para garantizar la transparencia y mecanismos para alertar y evitar disfunciones y corrupciones.
2. Maneras de preparar y decidir los planes estratégicos de actuación (visión...), analizando las necesidades, problemáticas, adoptando objetivos específicos y programando la mejor utilización posible de los recursos disponibles (personales, económicos, tecnológicos, infraestructurales...), para conseguir los objetivos generales. Es aquí donde hay que definir los procedimientos anuales de planificación, y utilizar herramientas como los DAFO o los métodos de concepción estratégica basados en la evaluación previa del impacto estimado.

3. Iniciativas para implicar, motivar/penalizar, formar, capacitar/empoderar a los agentes o trabajadores directamente implicados en los procesos y actividades, los criterios utilizados para establecer las condiciones de trabajo, para medir actitudes y comportamientos...
4. Acciones para generar cooperación, coordinación, alianzas, articulaciones entre todos los eventuales *partenaires* concernidos, socios o concurrentes, usuarios, beneficiarios, o ciudadanos... especialmente las políticas de información/comunicación/interrelación.
5. Organización y gestión de los procesos productivos o de prestación de servicios, diseño de los productos o servicios que ofrecer, establecimiento de funciones, responsabilidades, tareas, cargas y condiciones de trabajo...
6. Métodos, procedimientos e informaciones para cuantificar los productos y/o servicios ofertados (calidad, adecuación a necesidades, satisfacción de los usuarios, beneficiarios o clientes...), y para evaluar la productividad, la eficacia y la eficiencia, respecto de los objetivos específicos de producción/prestación.
7. Satisfacción del personal y de los agentes implicados, comportamientos, relaciones, clima de trabajo y disfunciones: rotación del personal, absentismo, conflictos, huelgas.
8. Contribución de los productos y servicios a la mejora general del entorno y de las problemáticas sociales, culturales, medioambientales del entorno y la percepción/imagen/valoración consciente que hacen los concernidos.
9. Evaluación del impacto global de los productos y servicios sobre la problemática que resolver, considerando los objetivos principales de la organización.

La figura 1 también explicita las macrofunciones del Buen Gobierno:

- Organización de los recursos, capacidades, competencias.
- Medida de los resultados obtenidos.
- Evaluación de la eficacia/eficiencia, del impacto.
- Rendimiento de cuentas que facilita redefinir, eventualmente, los objetivos y reorganizar los procesos.

Las *maneras de hacer*, las políticas y métodos utilizados en los diferentes ámbitos permiten calificar a un Buen Gobierno determinado de, por ejemplo, participativo o autoritario, democrático o tecnocrático, paternalista o responsable, de más o menos abierto y transparente...

2.2. Aplicación del esquema al análisis de algunas iniciativas de mejora del Buen Gobierno

Para demostrar la utilidad de este esquema y justificar las propuestas finales, se presentan algunas iniciativas y experiencias para la mejora del Buen Gobierno, vividas por el autor, en diferentes contextos (Administración, organizaciones e instituciones) y a varios niveles (local, autonómico, ministerial, europeo).

2.2.1. Empoderamiento sindical y cambio de mentalidad empresarial, siguiendo la democratización del país a finales de los años setenta

A la muerte del dictador, finalizaron décadas de autoritarismo político y de un cierto paternalismo en las empresas, con unos sindicatos verticales promovidos y controlados por el régimen, que impedían relaciones laborales conscientes, abiertas y responsables y que, sin duda, generaban una baja productividad, malas condiciones de trabajo, carencia de implicación y conflictos.

Trabajadores y empresarios desconocían las bases y conceptos elementales de las relaciones laborales en sociedades democráticas: cómo analizar problemáticas, cómo negociar mejoras, cómo concertar métodos y procedimientos. La organización de la producción y del trabajo se presentaba bajo una lógica patronal tecnicista, indiscutible, científica, y los trabajadores desconocían las cuestiones técnicas, económicas y jurídicas necesarias para discutir y negociar, y pactar las mejoras necesarias. Había una dura batalla ideológica sobre la productividad, que los empresarios vinculaban exclusivamente a la reducción de salarios y del absentismo.

Los años grises de la Dictadura habían generado un clima de sumisión servil, de miedos y temores que debían superarse, abriendo mentalidades, recuperando la dignidad y el respeto. Los dirigentes sentían cuestionada su autoridad y despreciaban la capacidad de los trabajadores y sindicatos de hacer propuestas. Los sindicatos democráticos fueron legalizados en 1977 por la presión democratizadora (clandestina) de partidos y sindicatos.

Fue necesario reconstruir las estructuras sindicales (servicios técnicos de apoyo, asesoramiento, formación...), establecer la negociación colectiva en los diferentes niveles territoriales y sectoriales (elementos 3 y 7), y modernizar la cultura y mentalidad empresariales (elemento 1).

Había que modificar sustancialmente las relaciones laborales (elemento 3), superar la desconfianza respectiva (algunos sindicalistas no miraban a

la cara a los empresarios en las mesas de negociación...), interesar a los trabajadores en el buen funcionamiento de la empresa, establecer procesos de negociación de las condiciones técnicas y salariales de trabajo (organización del trabajo, ritmos, métodos, primas, riesgos laborales, elemento 5) con los comités de empresa y secciones sindicales. Había que promover la productividad a partir de mejoras en la organización, profesionalidad y motivación, más que la rentabilidad basada en los bajos salarios.

Eran años difíciles y había que modernizar también las tecnologías y la organización de los procesos productivos (elemento 5). Los estudios de métodos y tiempos, los cronometrajes, eran herramientas útiles, pero no podían ser impuestos: fue necesario también empoderar a trabajadores y sindicalistas en la negociación de las cargas de trabajo. Para medir la calidad de las relaciones laborales se utilizaban los indicadores clásicos del absentismo y la conflictividad laboral, especialmente las huelgas (elemento 7).

Importantes empresas de ingeniería ofrecían asesoramiento estratégico a las medias y grandes empresas para modernizar la dirección (elemento 1), para abrir progresivamente las políticas de personal (elemento 3) a las nuevas realidades sociales, culturales y políticas que se divisaban, para mejorar la eficacia y la eficiencia, la productividad real, de las empresas.

Los estudios e informes sobre la economía general del país, el bienestar de las personas y de los factores que incidían (políticas públicas, normativas, acuerdos sindicales, productividad...), servían para evaluar resultados globales, interpretarlos y ponerlos sobre la mesa para *rendir cuentas* a los empresarios, accionistas, organizaciones sindicales y a la sociedad en general, y justificar (razonablemente) propuestas para mejorar (concertadamente) la productividad, condiciones de trabajo, beneficios y los salarios (elemento 9).

2.2.2. Informatización de la gestión municipal, a primeros de los años ochenta

Acabada la Dictadura y aprobada la Constitución, las primeras elecciones municipales democráticas de 1979 supusieron la entrada de aire fresco en los ayuntamientos y un movimiento de reorganización desburocratizadora, modernizadora, de la gestión municipal. Los nuevos gobiernos municipales emprendieron con ilusión y ganas (elemento 1) la regeneración de las Administraciones locales, condicionados por las normativas, procedimientos y hábitos funcionariales heredados del franquismo.

Informatizar era la gran solución, pero la oferta de soluciones técnicas era limitada. Las *nuevas tecnologías*, los ordenadores, apenas empezaban a

popularizarse: los PC no se consolidaron hasta mediados de los años ochenta. Las soluciones de los grandes ayuntamientos (máquinas enormes y costosas, grandes equipos humanos, procesos lentos de análisis y programación...) no servían para los pequeños y medianos.

La voluntad decidida y el apoyo continuado del alcalde y del regidor responsable fueron determinantes en el éxito de las reformas (elemento 1). Los planteamientos estratégicos (solución individual/solución colectiva), el rigor y la transparencia en la toma de decisiones técnicas fueron decisivos (elemento 2). La disponibilidad de una solución estándar elaborada anticipadamente por una empresa con visión estratégica (participada por el INI), que optó por lógicas colaborativas (basadas en un paquete estándar de programas), en lugar de las grandes y costosas instalaciones tradicionales de los grandes ayuntamientos (elemento 4), permitió una implantación efectiva en plazos extremadamente cortos y organizar grupos de trabajo ayuntamientos/desarrolladores y comisiones de usuarios entre ayuntamientos (una veintena en Cataluña, unos setenta en toda España), para asegurar un desarrollo consensuado de los programas.

La cooperación (buscada) de los funcionarios más motivados y competentes (elemento 3) permitió romper muchas de las inercias burocráticas y rutinas heredadas, y demostró que la informatización no era (solo) un problema técnico (más capacidad de proceso, maneras más racionales y eficaces de tratar la información, elemento 5). Era, es, también, un proceso cultural y organizativo.

Los ciudadanos valoraron positivamente los cambios: se pagaban los tributos y tasas, pero sabiendo anticipadamente el qué y el porqué, y sin errores. Las iniciativas para implicar y asociar a los ciudadanos y los media a las tareas de informatización municipal tuvieron un éxito espectacular: más de 5.000 personas tocaron por primera vez un ordenador, al verificar su correcta inscripción en el nuevo Padrón de Habitantes. Los periodistas, al principio reticentes («¡estaremos controlados!», decían) aprovecharon exhaustivamente las valiosas informaciones que el ayuntamiento facilitaba. El enfoque socio-técnico de la informatización demostró su pertinencia (elemento 6).

El funcionariado, progresivamente, asumió el uso de las herramientas informáticas como lógico e incluso prestigioso (elemento 7). Los resultados en términos de efectividad administrativa fueron muy significativos: con cuatro clics se obtenía la información puntual que antes necesitaba investigaciones penosas en montones de papeles. La gestión informatizada de los *padrones* hizo aumentar la eficacia general, especialmente la tributaria. Y las estadísticas sociales y demográficas permitieron unas decisiones más ajustadas a las problemáticas reales del municipio (elemento 9).

3. Conceptos y herramientas para gobernar mejor

Después de clarificar y consensuar los elementos que configuran el Buen Gobierno, es necesario analizar también las herramientas para gobernar bien: métodos y procedimientos útiles, claros y comprensibles que faciliten la eficacia y eficiencia de la gobernación.

No es posible hacer un inventario, pero podemos hacer algunas consideraciones para justificar las propuestas finales referidas, básicamente:

- A los órganos de gobierno: estatutos, composición, funciones, maneras de trabajar... (elemento 1 del CAF).
- A los conceptos y métodos de planificación (elemento 2).
- A las maneras de evaluar resultados e impacto (elementos 6, 7, 8 y 9), de rendir cuentas y reorientar los procesos: el ciclo de planificación.

3.1. Órganos de gobierno

En las Administraciones, los órganos de gobierno (elemento 1) están relativamente muy formalizados y su análisis y evaluación se escapa de la finalidad de este artículo. Por el contrario, en organizaciones, asociaciones, instituciones y fundaciones, la problemática de los Consejos Rectores, juntas de gobierno y patronatos es más sencilla.

3.2. Herramientas de planificación estratégica

3.2.1. La gran reforma operativa de los fondos estructurales comunitarios

España había entrado en la CEE en 1986. En 1988, Felipe González y Jacques Delors (líderes convencidos y valerosos) pactaron la gran reforma de los fondos estructurales: doblar el presupuesto para promover la cohesión social y económica de la Unión, como compensación del establecimiento del mercado único europeo.

Los Estados *donantes* exigieron reconvertir los procesos de intervención estructural para garantizar más racionalidad, eficacia y, sobre todo, más control. La reforma exigía profesionales con experiencia para contribuir a la *mise en oeuvre* de los nuevos procedimientos.

El reto era transformar la lógica del *saupoudrage*, la regadora/repartidora de decenas de miles de pequeños proyectos, sin apenas posibilidad alguna

de incidencia estratégica de la Comisión en las políticas de los Estados miembros. Era necesario desarrollar una nueva lógica concertada de intervención, basada en marcos comunitarios de apoyo, planes, programas y medidas, reconvertir al personal de la Comisión y de las Administraciones nacionales y regionales y consensuar los métodos concretos de planificación y evaluación entre funcionarios y expertos de los doce Estados miembros, tarea difícil debido a las diferencias culturales, sociales y académico-científicas.

Aun con todas sus limitaciones, la reforma de los fondos estructurales funcionó, fuertemente impulsada y liderada por la Comisión Delors con la complicidad de los Estados miembros (elemento 1). Supuso un cambio radical en las maneras de planificar (elemento 2), la necesidad de implicar a los agentes y reconvertir sus funciones (elemento 3), generar dinámicas de concertación *partenarial* jamás vistas (elemento 4), mejorar procedimientos (a menudo formalistas y burocráticos...) para gestionar unos recursos extraordinarios (elemento 5), notables esfuerzos para medir resultados (elemento 6) y el impacto sobre los propios agentes, beneficiarios y sobre las regiones destinatarias (elementos 7, 8 y 9), con sistemáticas actividades para rendir cuentas de la eficacia y eficiencia de las intervenciones.

3.2.2. La crisis de la Comisión Europea: la nueva gobernanza

A finales de los años noventa, las corruptelas del equipo de la comisaria Cresson y un montón de disfuncionamientos generales, denunciados por un voluntarioso y sacrificado (y después reconocido) *whistleblower* (denunciado anónimamente), provocaron una gran crisis en la Comisión Santer, en 1999, que se vio obligada a dimitir en bloque, algo jamás visto en la historia comunitaria.

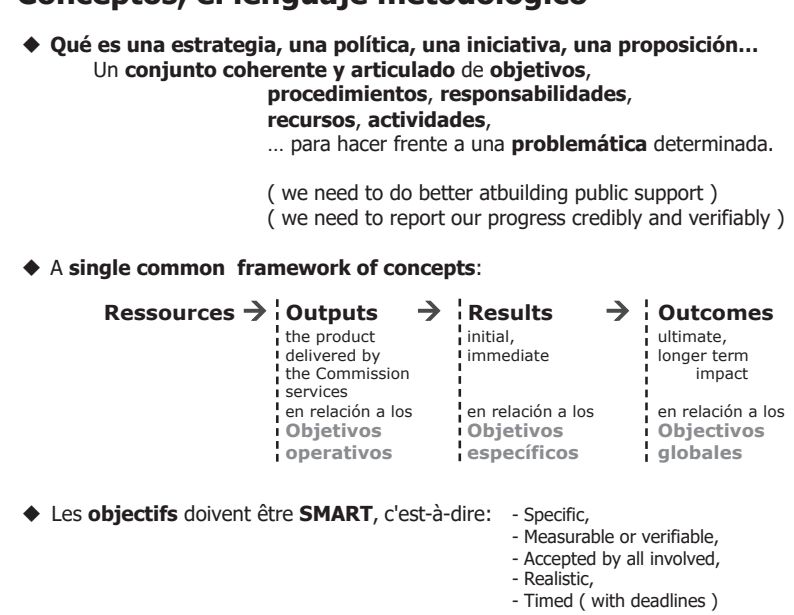
La nueva Comisión Prodi, gracias a la visión y voluntarismo del comisario Kinnock (UK), promovió una ambiciosa reforma de la Comisión, diciendo que era necesario «*une véritable révolution dans la façon de travailler: un mécanisme de planification politique, la définition des priorités et la gestion par activités...* », para garantizar «*la correspondance nécessaire entre objectifs, actions et ressources...*».

Kinnock aprovechó la ocasión para impulsar la cultura administrativa inglesa: más pragmática, sencilla, clara y comprensible. Muy diferente del formalismo burocrático y procedimental que los franceses habían establecido desde los inicios. Las medidas fueron consultadas sistemáticamente a todo el personal, aprovechando las posibilidades que empezaban a ofrecer las redes internas de intercomunicación. Asambleas, informes, debates, con mucho rigor y transparencia, a pesar de las resistencias corporativistas y re-

accionarias de la mayoría de los sindicatos... y de buena parte de la jerarquía: «*maintenant, il faut faire semblant qu'on est transparents*»... dijo la DG de Educación y Cultura.

La reforma incorporaba medidas para favorecer y estimular la complicidad de los funcionarios (elemento 3): mejoras en la estructura de categorías y salarios, mecanismos transparentes (y un poco pesados) de promoción profesional basados en mecanismos de concertación individual de objetivos y de evaluación anual de resultados.

La Comisión hizo un esfuerzo notable para promover un **lenguaje metodológico común.** Los conceptos básicos armonizados (figura 2), que parecen sencillos y evidentes, supusieron un cambio cultural notable y facilitaron una estructura más coherente y simple de los informes y propuestas.



Fuente: Comisión Europea.

Figura 2. Lenguaje metodológico común.

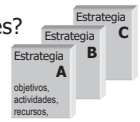
Especial significado tuvo la metodología obligatoria por la elaboración de políticas, denominada por los ingleses de *Impact Assessment*. Era la aplicación inteligente, ordenada y sistemática del *bonsens* (figura 3):

Concepción de iniciativas y políticas nuevas

1. ¿Cuál es el problema?
   ¿Por qué se debe actuar o intervenir?

2. ¿Cuáles han de ser los objetivos globales?
   ¿Qué se debería alcanzar?
   ¿Qué se podría hacer?, ¿con qué finalidades?

3. ¿Qué diferentes estrategias de actuación son posibles?
   ¿Cómo se pueden conseguir estos objetivos?



4. ¿Cuáles son los resultados e impactos estimados de cada posible estrategia?
   ¿Qué ventajas y/o inconvenientes puede tener cada una?

5. ¿Qué *faisabilité* tiene cada opción estratégica?
   ¿Qué dificultades y/o problemáticas para gestionarlas y evaluarlas?

6. ¿Qué piensan los concernientes, agentes y gestores implicados,
   … los beneficiarios?

Fuente: Comisión Europea.

Figura 3. *Impact Assestment.*

Estos nuevos procedimientos y métodos cambiaron la pesada lógica evaluadora expuesta, a menudo inútil. Los planes y programas estaban mal concebidos y, para evaluarlos, había que intentar reconstruir intuitivamente la lógica de intervención subyacente. ¡Los resultados llegaban dos o tres años después de que el programa evaluado hubiera finalizado, y cuando el nuevo programa ya hacía uno o dos que funcionaba! Las evaluaciones ex-post servían, de hecho, para mantener gabinetes de expertos evaluadores, sobre todo ingleses (80 %).

La *evaluación previa del impacto estimado* permitía introducir elementos de experiencias anteriores en la planificación futura. La *función* de evaluación en las diversas DG, reconvertida en apoyo en la planificación, llegó a ser prioritaria.

3.3. El balance de resultados, rendimiento de cuentas, reorientaciones... el ciclo (anual) de planificación

3.3.1. En la Comisión... y en Cataluña

A partir de esta nueva metodología de planificación y gestión de actividades (conjunto de acciones con una finalidad común, con recursos muy definidos), la Comisión pudo concertar, de manera más transparente con el Parlamento Europeo, las prioridades, resultados que obtener y los recursos disponibles.

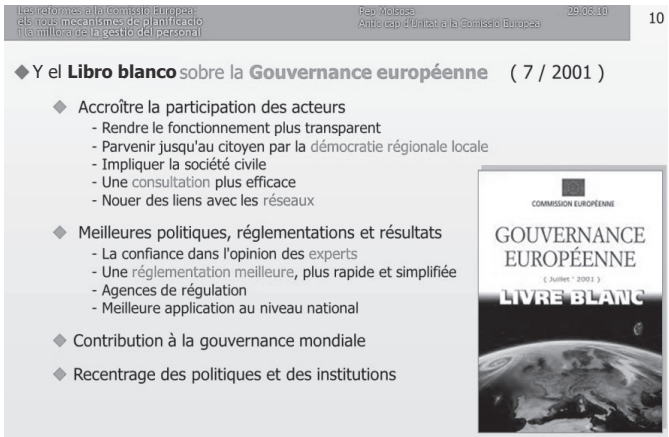
La complejidad de las instituciones comunitarias, la necesidad de concertar perspectivas con los Estados miembros hacía que los ciclos fueran en realidad de tres años. Detallar aquí todas las fases y documentos utilizados sería excesivamente pesado. En cualquier caso, respetar visiones y concertar intereses condiciona la flexibilidad y agilidad de todo proceso de gobierno.

En el año 2006, el Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat, a iniciativa del *conseller* Castells, promovió una metodología inspirada en la europea. La DG de Presupuestos promovió una programación presupuestaria, pero con una metodología menos ambiciosa y más sencilla, argumentando que «la planificación estratégica y el presupuesto son componentes integrados de la gestión orientada a resultados. Los planes estratégicos señalan la orientación, y el presupuesto provee recursos para poder implementar los planes. Un plan estratégico desligado del presupuesto no tiene sentido, como tampoco lo tiene un presupuesto sin orientación estratégica».

3.3.2. La gobernanza europea: el libro blanco

Además de simplificar y mejorar la gobernanza interna, la Comisión necesitaba recuperar legitimidad externa, ante la ciudadanía europea y, por eso, en el año 2001, publicó un libro blanco sobre la gobernanza europea.

Especialmente interesantes fueron las propuestas referidas a consultas públicas, utilización ordenada de la *expertez*, y al diálogo sistemático y estructurado con las autoridades regionales y locales. El libro blanco sistematizó pues la participación de todos los *stakeholders* (elemento 4) y supuso una reorganización significativa del trabajo de gestión y administración interna (elemento 5).



Fuente: Comisión Europea.

Figura 4. Objetivos del libro blanco sobre la gobernanza europea.

3.3.3. Las tradicionales memorias y presupuestos

Aquí y en otros contextos, la manera más frecuente de gobernar organizaciones e instituciones consiste en presentar una memoria de actividades al final del período anual, informar sobre la ejecución del presupuesto adoptado al inicio y presentar un nuevo presupuesto para el período siguiente.

En general, no se habla de objetivos que alcanzar, ni, por tanto de si se han alcanzado o no al final del período. Los directivos/ejecutivos informan de las actividades realizadas, sin considerar si han sido efectivas para resolver las problemáticas implícitas al inicio del período. Es como si se hablara de kilómetros recorridos sin verificar si eran en la buena dirección.

Establecer objetivos en el inicio supone asumir responsabilidades y rendir cuentas al final. Limitarse a presentar actividades puede servir para esconder eventuales disfuncionamientos o ineficacia estratégica. Un ciclo sencillo, efectivo y útil podría ser este:

- Iniciar el ciclo estableciendo los objetivos y orientaciones estratégicas para el futuro, teniendo en cuenta las problemáticas, recursos disponibles, condiciones del entorno y la experiencia de ciclos anteriores.
- Al acabar el año, los gestores presentan un balance provisional de los resultados obtenidos, con las actividades realizadas, respecto a los objetivos y orientaciones iniciales.

- Los órganos de gobierno analizan e interpretan estos resultados, evalúan el porqué de los buenos o malos resultados y, si es necesario, redefinen los objetivos y las orientaciones estratégicas para el siguiente período.

El balance de resultados tiene que ser una herramienta de trabajo, no un documento *legal* o formal. Su finalidad es facilitar la toma de decisiones, antes de fin de año (del período), y establecer objetivos, orientaciones y presupuestos para el año siguiente. La memoria detallada de actividades y las cuentas legales de cierre del ejercicio precedente se pueden elaborar a primeros de año, con datos ya consolidados. Esquemáticamente, el ciclo anual podría tener los elementos de la figura 5.

Figura 5. Esquema del ciclo presupuestario anual.

4. Conclusiones y propuestas para gobernar mejor

De las experiencias presentadas, se puede concluir que hay buenos modelos para racionalizar y simplificar la composición y atribuciones de los órganos de gobierno, para promover la utilización de métodos de planificación estratégica comprensibles y útiles y para formar sistemáticamente a los agentes implicados y a la ciudadanía en general, en las herramientas y procedimientos de una gobernanza clara, comprensible y efectivamente democrática.

Sería necesario, pues, promover una pequeña revolución cultural en las maneras colectivas de gobernar consorcios, fundaciones y asociaciones, Consejos municipales, Consejos escolares, comunidades de vecinos, etc. De

hecho, es en estos niveles donde se puede aprender mejor el *Buen Gobierno*: estos organismos/instituciones tendrían que ser escuelas de democracia.

Esta iniciativa político-cultural podría ser promovida por los ayuntamientos, gobiernos, universidades y escuelas de *management*, o por organizaciones sociales/ciudadanas (indignadas), y podría articularse alrededor de estos ejes estratégicos:

1. Promover la simplificación y clarificación de funciones y atribuciones de los órganos de gobierno (Consejos Rectores, juntas de gobierno, patronatos...), impulsando la revisión de su composición, su representatividad, las motivaciones e intereses de sus miembros. Deben tener ánimo voluntarioso para asumir sus responsabilidades, aplicar buen sentido e inteligencia estratégica en la toma de decisiones. No tienen que ser juristas o economistas: más bien deben ser ciudadanos capaces de plantearse unas buenas preguntas y de consensuar unas razonables soluciones.
2. Habría que revisar las leyes de fundaciones y asociaciones, las de transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, y recuperar las reflexiones y propuestas del «Informe sobre Buen Gobierno y Transparencia» (2005).
3. Mejorar la articulación entre las atribuciones y funciones de los órganos de gobierno y los gerentes o directores generales ejecutivos. Hay que evitar la gobernanza tecnocrática y el gerencialismo ilustrado y corporativista y considerar los resultados de las iniciativas de ordenación de la dirección pública profesional.
4. Dotar a los órganos de gobierno de conceptos y métodos de trabajo útiles, claros y transparentes. Hay que superar la lógica tradicional basada en las memorias de actividades y la aprobación de presupuestos. Consejos, patronatos y juntas deberían adoptar maneras de gobernar como las sugeridas en el punto 2.3.3, basadas en un ciclo sencillo y comprensible de objetivos, actividades, recursos y resultados.
5. Apoyar estas iniciativas con la difusión de un modelo de estatutos renovadores, que puedan ser referentes para las organizaciones e instituciones. Se debería proponer la limpieza de juridicismos obsoletos, incluyendo conceptos elementales y claros de dirección estratégica, mecanismos básicos de gobierno y de rendimiento de cuentas, mecanismos para garantizar la transparencia y prevenir disfunciones y derivas corruptas.
6. Organizar actividades de formación y empoderamiento de los miembros de los órganos de gobierno, para capacitarlos en la utilización de estas herramientas de gobernanza. Deben superarse actitudes es-

trictamente reivindicativas, sindicalistas, fomentando mentalidades propositivas, de gobierno. Se deben considerar los métodos y técnicas de las empresas privadas, divulgados por las escuelas de negocios, pero evitando una aplicación mimética: están orientadas, implícitamente, a conseguir beneficios competitivos y a consolidar posiciones dominantes, sin priorizar el interés general.

7. Facilitar herramientas de cooperación virtual: los correos electrónicos y wasaps son útiles, y las reuniones periódicas presenciales son absolutamente necesarias para generar un clima de confianza y complicidad. Pero son necesarias herramientas que faciliten el intercambio virtual, sistemático y fácil de opiniones y propuestas entre los miembros de los órganos de gobierno. Hay que promocionar el uso efectivo de recursos flexibles y *friendlys* como los blogs, Facebook, LinkedIn... o plataformas como, por ejemplo, e-Cataluña. Se debería pensar en gestores/animadores/moderadores que ofrezcan apoyo técnico a las maneras virtuales de trabajar, complementarios de los llamados *comunity managers*.
8. Impulsar medidas para racionalizar y simplificar organizaciones e instituciones duplicadas. A menudo se pueden encontrar, en diferentes niveles, organizaciones con objetivos, finalidades o ámbitos de actuación muy parecidas o coincidentes, difícilmente justificables desde la perspectiva del interés general. Fusionarlas, integrarlas, mejorar su articulación o coordinación puede mejorar la eficacia y la eficiencia de sus intervenciones dispersas y facilitar la transparencia y comprensión ante usuarios y ciudadanos. Complementariamente, esta iniciativa podría reforzarse con otras medidas como, por ejemplo, potenciar centros de *expertez* que puedan aportar un apoyo técnico y metodológico riguroso: IVàlua, IGOP de la UAB, la IIG, la misma Escuela de Administración Pública de Cataluña, o aprovechar la experiencia de las redes SINAPSE y Capacity4*Dev de la Unión Europea.

Referencias bibliográficas

COMMISSION EUROPÉENNE (2000) «Reforming the Commission: A white Paper», Bruselas.

COMMISSION EUROPÉENNE (2001) «Gouvernance Européenne: Livre Blanc», Bruselas.

EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION (2013) The Common Assessment Framework: CAF 2013.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2005) «Informe sobre Bon Govern i Transparència Administrativa», Departament de Justícia, Barcelona.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2006) *Guia per a l'elaboració de programes pressupostaris*, DG Pressupostos del Departament d'Economia i Finances, Barcelona.

GRIMA, P. y TORT-MARTORELL, X. (2004) «Qualitat i Govern Local: els models de l'EFQM i CAF», Centre per a la Innovació Local/Diputació de Barcelona.

MOLSOSA, J. (2001) «La Gestion par Activités/Concepts de base pour la programmation, le suivi et l'évaluation», Direction Générale de l'Education et de la Culture/Commission Européenne, Bruselas.

MOLSOSA, J. (2002) *Manuel d'Evaluation/Concepts de base*, Direction générale de l'Education et de la Culture/Commission Européenne, Bruselas.

MOLSOSA, J. (2004) «Informe per a la reorientació i la reorganització del Patronat Català Pro-Europa», Barcelona.

MOLSOSA, J. (2010) «Els nous mecanismes de planificació i la millora de la gestió de personal a la Comissió Europea», presentación en la Associació Catalana de Gestió Pública, Barcelona.

PRATS, J. (2007) «Governança i democràcia. La governança i bona administració a Catalunya,» Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

Los manuales, documentos, informes y presentaciones del autor son accesibles en: https://sites.google.com/site/pepmolsosa.