



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## “ANÁLISIS SOBRE LA GOBERNANZA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA”

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

*LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)*

PRESENTA:

RAZIEL HUSATA GARAY

DIRECTOR DE TESINA:

DR. RICARDO UVALLE BERRONES

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. 2014





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Dedicatoria**

- **A Dios, por su omnipresencia en mi vida.**
- **Como una madre siempre te he considerado. Esta etapa de mi vida, la licenciatura, que culmina con el presente trabajo es un logro que realicé gracias a tu amor hacia mí. Amor que derivó en un incondicional y siempre oportuno apoyo y aliento a superarme personal y académicamente.**

**Gracias Mamá Emma.**
- **A Papá José, considerado como mi segundo padre. Por sus consejos, apoyo y amor brindado hacia mí.**
- **A mi mamá Toña, mi hermana Habi y mi hermano Luis; por su amor, cariño y compañía.**

## **Agradecimientos**

- **A la Universidad Nacional Autónoma de México, la Máxima Casa de Estudios de este país, por haberme permitido ser uno de sus alumnos y pertenecer a una comunidad de sentido ético y profesional.**
- **A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, recinto de la pluralidad y de las ideas. Gracias por otorgarme una educación humanística y de excelencia. Gracias por la formación que me brindó a través de sus recursos y plantilla docente.**
- **Al Dr. Ricardo Uvalle Berrones, ejemplo de persona virtuosa a seguir. Por su apoyo, preocupación y seguimiento demostrado hacia mi persona en esta última etapa de mi vida académica. Asimismo agradezco sus certeros, razonados y constructivos comentarios, por los cuales fue posible la culminación de este trabajo.**
- **Al profesor Noé Pérez Bello por sus observaciones en la corrección de estilo, sintaxis y lectura de este trabajo.**
- **Al Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate por haber leído mi tesina y por sus comentarios.**
- **Al Maestro Vicente Godínez Valencia por haber leído mi tesina y realizar las recomendaciones pertinentes.**

- **Al profesor Enrique Navarro Gallardo por haber leído mi tesina y opinar sobre ella.**
  
- **A los profesores que me brindaron clase en esta bella y apasionante licenciatura, la de Ciencias Políticas y Administración Pública. Con sus enseñanzas, sus conocimientos y puntos de vista lograron enriquecer mi visión, conocimiento y saber sobre esta profesión.**

# Índice

	Pág.
Introducción.....	1
<b>Apartado 1. Origen, antecedentes y contexto del concepto Gobernanza.....</b>	<b>6</b>
1.1 La gobernanza como neologismo.....	6
1.2 ¿Gobernación, gobernabilidad o gobernanza?.....	8
1.3 El contexto de la gobernanza contemporánea.....	10
<b>Apartado 2. Estado, gobierno y gobernanza.....</b>	<b>18</b>
2.1 La gobernanza y el desempeño estatal.....	18
2.2 El comportamiento gubernamental.....	20
2.3 Interés nacional.....	21
2.4 La gobernanza: virtud de un gobierno.....	23
2.4.1 Hechos.....	23
2.4.2 La gobernanza: respuesta a los retos de la sociedad contemporánea.....	25

<b>Apartado 3. Crisis de la Administración</b>	
<b>Pública clásica.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1. Antecedentes.....</b>	<b>37</b>
<b>3.2. La Administración burocrática.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2.1. Burocracia weberiana.....</b>	<b>39</b>
<b>Apartado 4. La Administración Pública en la Gobernanza.....</b>	<b>43</b>
<b>4.1 Aplicación de la Gobernanza en la Administración</b>	
<b>Pública.....</b>	<b>43</b>
<b>4.2 Transparencia, rendición de cuentas y servicio</b>	
<b>profesional: forma de la Gobernanza.....</b>	<b>46</b>
<b>4.2.1. Transparencia.....</b>	<b>46</b>
<b>4.2.2. Rendición de cuentas.....</b>	<b>48</b>
<b>4.2.3. Servicio Profesional de Carrera.....</b>	<b>51</b>
<b>4.2.3.1La Política del Servicio Profesional.....</b>	<b>52</b>

<b>Apartado 5. Sentido y desarrollo de la Nueva Gestión Pública: hacia un gobierno eficiente, eficaz y de calidad.....</b>	<b>54</b>
<b>5.1 Antecedentes: el mejoramiento de la Administración Pública y su reforzamiento institucional.....</b>	<b>54</b>
<b>5.2 Perfil y desarrollo de la NGP.....</b>	<b>57</b>
<b>5.2.1. Definiciones de la Nueva Gestión Pública.....</b>	<b>61</b>
<b>5.3 Gobernanza y Gestión Pública.....</b>	<b>70</b>
<b>6. Conclusión.....</b>	<b>75</b>
<b>7. Bibliografía.....</b>	<b>81</b>



## Introducción

En la medida que se abordan los diversos ámbitos de la labor gubernamental o de las relaciones entre Estado y sociedad y aun de la realidad social en sentido general, se van presentando restricciones y oportunidades. En la época contemporánea el gobierno se ha visto superado en gran medida por desafíos que presenta el actual contexto económico, político y social. La importancia de la presente investigación radica en que se exponen nuevas pautas para lograr que el gobierno, a través de la Administración Pública y sus instituciones, logre una dirección de la sociedad más efectiva, en conjunto con el sector privado y el sector social; lo anterior se logra a través de un esquema de Gobernanza. Se propone que mediante la capacidad técnica del Estado, las demandas sociales y económicas tengan pronta respuesta con eficiencia, responsabilidad y transparencia.

La importancia de estudiar el tema de la Gobernanza, parte del supuesto de que mediante la aplicación de sus principios se logrará una sociedad más fuerte, más participativa e interesada en los asuntos públicos; dará como resultante un gobierno más eficaz en la resolución de las demandas sociales, más transparente y democrático; en cuanto al sector privado, sus intereses serán satisfechos (busca la ganancia) sin trastocar los propios del Estado (que busca el bienestar general de la población). Lo anterior se logra cuando se gobierna en Gobernanza y existe un consenso social, bajos niveles de entropía, y las decisiones son en su mayoría legítimas por la inclusión en su diseño e implementación de los tres sectores que la componen: público, privado y social.

La investigación aporta los elementos básicos que permiten comprender la trascendencia de la Gobernanza en el mundo contemporáneo. Se hace un recorrido por la importancia de emplear este modo de gobernar junto con los elementos técnicos del New Public Management. Ya no es posible ni viable que el poder sea exclusivamente del gobierno, ahora tiene que ser compartido con la sociedad. Los rasgos que definen este contexto son la interdependencia, la cooperación en la toma de decisiones y en la aplicación de los programas públicos. Este escrito ayuda al desarrollo de un mayor entendimiento del escenario multiorganizativo que se está

expandingo a nivel mundial que se plantea para conocer y dar cuenta de la realidad compleja de la acción pública en los Estados modernos.

Existe un cambio en el modo de gobernar tradicional (vertical , centralizado y unidireccional) por parte de los gobernantes hacia los gobernados, hacia uno bidireccional en el que se consideran aspectos, problemas, restricciones y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. Además de las variaciones derivadas de los cambios de la esfera pública a la privada en términos de desregulación y privatización, se ha presentado una creciente participación directa de la sociedad en los asuntos del gobierno. En estas nuevas formas de interacción, el énfasis se encuentra en los aspectos bilaterales y multilaterales de la forma de gobierno. Lo anterior significa que los límites entre Estado, sector privado y sociedad se están transformando; la línea que los separaba sufre una modificación y se hace permeable. Es indeterminado saber dónde empieza el gobierno y donde termina la sociedad. Las responsabilidades y obligaciones públicas, privadas y de parte de la sociedad se convierten en un objeto de interacción. Ningún actor por sí solo, público, privado o social, tiene el potencial suficiente para actuar de manera aislada y unilateralmente; sólo de manera asociada y mediante la interacción de ellos se pueden atender los problemas públicos y sus alcances de manera eficaz. Los anteriores aspectos conciernen esencialmente al tema de la Gobernanza.

Los desarrollos de las sociedades son vistos como procesos continuos de diferenciación e integración de conocimiento, acciones, organizaciones y demás aspectos relacionados con su *Weltanschauung* (cosmovisión), que es cambiante de acuerdo al contexto económico-político-social. El gobierno contemporáneo tiene que convivir con estas nuevas sociedades, solucionar nuevos y complejos problemas y evolucionar sus patrones de dirección.

Por otro lado, los problemas económicos del país no derivan sólo de fallas de política pública, sino de la falta de maduración institucional que permita al sector público y privado una mejor cooperación social, así como el aprovechamiento eficiente de los recursos escasos.

El recorrido que se hace en el presente trabajo por la gobernanza y la nueva gerencia pública aporta elementos fundamentales y valiosos para un nuevo entendimiento de la Administración Pública, como: a) la nueva relación entre la acción directiva del gobierno y los agentes de la sociedad económica y civil, que se rememora en el concepto de gobernanza; b) la relación entre el gerencialismo y la Administración Pública, y la importancia del primero para mejorar a la segunda.

Debido a las condiciones sociales y políticas que prevalecieron en el último cuarto del siglo XX, la Gobernanza fue el resultado de un conjunto de acciones de corte directivo, integrado por actores de gobierno, privados y sociales que comparten sus múltiples recursos y capacidades; a partir de esa aglutinación, definen objetivos de la vida en común y se distribuyen la responsabilidad.

La Gobernanza implícitamente involucra el reconocimiento social de que la acción directiva del gobierno, si bien es necesaria, es insuficiente para responder a las actuales condiciones internas y externas del contexto sociopolítico. También implica el reconocimiento de poderes privados y públicos que existen en la colectividad y que son cruciales para definir y realizar el sentido de dirección de la sociedad.

El supuesto de la Gobernanza radica en que existe una sociedad relativamente competente y responsable tanto en su mundo privado en razón de sus prácticas competitivas y cooperativas, como en el mundo público mediante su participación. Lo anterior nos indica que la conducción de la sociedad es un proceso político-social más que gubernamental, en el entendido de que al abordar los asuntos específicos de interés social, el peso del gobierno o de la sociedad varía según las capacidades y el interés que cada uno de ellos muestre poseer para afrontar los problemas de la vida social, económica y política.

## **Estructura de la Investigación**

En el apartado uno se analiza el significado etimológico del concepto Gobernanza (Grecia siglo IV a.C.), el cuál es un neologismo, debido al significado contemporáneo que se le brinda. Se expone que la palabra Gobernanza surge en Europa y se extiende en un principio desde Francia (siglo XIII), hasta Gran Bretaña (siglo XIV) y Alemania (siglo XVIII), finalmente llega a Estados Unidos y América Latina (siglo XX). Se explica cómo a partir de la aparición del Estado moderno y el pensamiento sobre el poder político contemporáneo, este concepto comienza a adquirir un significado y desarrollo propio.

Posteriormente se realiza una distinción entre el concepto Gobernanza y el de Gobernabilidad, dado que se presta a usarlos de manera indiferente como si indicaran lo mismo; pero se ahonda primordialmente sobre el primero. Siguiendo con esta línea, del resurgimiento del concepto, su desarrollo y su expansión, se explica a través del contexto actual dentro de cuál la gobernanza se gesta y tiene aplicación práctica y tangible, el cual se caracteriza por ser un entorno en donde el Estado fue incapaz de generar un crecimiento económico significativo y de controlar la inflación. El gobierno presenta un deterioro y sus prácticas son obsoletas, por lo cual se tiene que cambiar el modo en que éste gobernaba a la sociedad. En este apartado se muestra que la expansión del término Gobernanza se da tanto en el ámbito teórico-académico como de manera fáctica. Este apartado finaliza tratando el tema de la insolvencia financiera del Estado.

En el apartado número dos se plantean la condición del Estado moderno y su actuación, así como la importancia del ejercicio del gobierno. Se explican las limitaciones del sector público y el por qué se debe gobernar en modo Gobernanza a la sociedad contemporánea. La capacidad de gobernar nunca ha presentado estabilidad en el transcurso del tiempo, por lo cual, las decisiones y acciones que ejecuta el gobierno deben de transformar de manera positiva las condiciones sociales.

Asimismo, se plasman las implicaciones favorables que se tendrán para la sociedad en su conjunto si se gobierna en modo Gobernanza, es decir, de manera horizontal y con amplia participación del sector social en el diseño e implementación de políticas. La gobernanza no se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción

entre actores corporativos, redes de organizaciones civiles y el sector público. Se concluye este apartado describiendo las características de la Gobernanza a manera de listado.

El apartado número tres consiste en explicar los antecedentes de la Administración Pública clásica, recorriendo la administración weberiana-burocrática, sus orígenes y sus características propias, que nos ayudan a comprender a grandes rasgos, la importancia que ha tenido en la operación y funcionamiento del aparato gubernamental. Se describe el planteamiento de este modelo y su importancia para el desarrollo del sector público.

En el cuarto apartado, se desarrolla el vínculo entre Administración Pública y Gobernanza, que se da gracias al método de la Nueva Gerencia Pública. Desde esta perspectiva, la administración será pensada como un componente esencial de la Gobernanza y se buscará señalar la especificidad de su aporte al buen gobierno. Se plantea que el problema del Estado y las crisis, no es el gobierno, sino la acción de gobernar y su capacidad directiva. Se tocan los temas de la transparencia, la rendición de cuentas y el servicio profesional.

El último apartado, trata sobre el mejoramiento de la Administración pública, a partir de las crisis que presentó, mediante el método de la Nueva Gestión Pública. Gracias al neoliberalismo, que es el que postula el mercado libre basado en la ganancia y la competencia, busca proveer de mejores condiciones para el desarrollo económico y social. En este apartado se plantea como el Mercado se propuso entrar al Estado mediante la Nueva Gestión Pública. A su vez se delinea y desarrolla el perfil de la ésta. Lo que pretende esta corriente es lograr un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, que siempre son escasos y orientarse a los resultados antes que a los procesos; a diferencia de la Administración clásica que busca el cumplimiento de las reglas / normatividad (procesos) antes que los resultados.

Finalmente se realiza un breve, pero conciso recorrido a través del cual se transita de la Administración burocrática a la Nueva Gestión Pública y se explica el vínculo intrínseco entre la Gobernanza y la ésta.

## “Análisis sobre la Gobernanza y la Administración Pública contemporánea”

“¿Cuál es el mejor gobierno?  
Aquel que nos enseña a gobernarnos  
a nosotros mismos”  
Johann Wolfgang von Goethe

La eficacia es el objetivo, el cambio en la gestión gubernamental  
el camino y la gobernanza el instrumento

### I. Origen, antecedentes y contexto del concepto gobernanza

#### 1.1 La gobernanza como neologismo

La etimología de la palabra ‘gobernanza’ se encuentra en el verbo griego κυβερνάν (en realidad κυβερνάω, κυβερνάο)<sup>1</sup> que significa pilotar, fue utilizada por Platón para designar el hecho de cómo se gobiernan los hombres<sup>2</sup>. A través del latín “gubernantia”, llega al castellano antiguo y al portugués “governança” desde el francés “gouvernance”<sup>3</sup>.

Así el término inglés governance procede del francés antiguo gouvernance. La palabra francesa gouvernance era una palabra francesa en desuso como su equivalente gobernanza en castellano. Tanto una como otra poseían el mismo significado (gobierno) cuando la primera se introdujo en el inglés en el s. XIV<sup>4</sup>.

El origen de la palabra “governance” se ha identificado hasta el siglo XIII en lengua francesa. En el francés medieval, gouvernance, gouverne y gouvernement son sinónimos de gobierno, y se refieren indistintamente a la función de conducción de la sociedad de acuerdo con la metáfora del pilotaje de un navío<sup>5</sup>. El término es

---

<sup>1</sup> Antonio Bar, “El Libro Blanco ‘La Gobernanza Europea’ y la reforma de la Unión”, en **Gestión y Análisis de Políticas Pública**, España, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 7, 2001.

<sup>2</sup> Corinne Uynh-Quan-Suu, **Étymologie du terme "gouvernance"**, p. 1.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p.1.

<sup>4</sup> Amadeu Solá, “La traducción de *governance*”. **Punto y Coma**, no. 65, septiembre-octubre, p.8 2000.

<sup>5</sup> El modelo del barco es una representación simbólica que pretende ayudarnos a comprender mediante la *metáfora del navío* cuál es la relación entre el Estado, la sociedad, el gobierno y el mercado. Para ello es necesario realizar un ejercicio imaginario donde el Estado es una

transmitido posteriormente a Gran Bretaña y de allí a los Estados Unidos, donde reaparece en el siglo XX con un significado diferente. La separación de los significados de *gouvernance* y *gouvernement* comienza a producirse con la aparición del Estado moderno y las reflexiones que se producen sobre el poder político. Los trabajos iniciales de Maquiavelo y Bodin sobre el Estado y la soberanía absoluta conducen a la concepción de un Estado que ejerce un poder monopólico sobre una población en un territorio dado<sup>6</sup>; la idea de *gouvernement* (gobierno) se asocia, entonces, al poder estatal y jerarquizado, mientras que la idea de *gouvernance* evoluciona separadamente con referencia a la dirección de los asuntos públicos, en forma independiente del asunto del poder. En la Alemania del siglo XVIII hay un uso del término *governance* con referencia a las “ciencias camerales y de policía”<sup>7</sup>, esto es, el uso óptimo de los recursos del Estado, la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo económico y social de un país.

En lengua inglesa *governance* difiere de *government* en que es un sistema de dirección gubernamental que incluye una gama de relaciones y actores más amplia que las que son, en sentido estricto, instituciones de gobierno. “El término *governance* [...] es esencialmente distinto de gobierno (bueno o malo) y de gobernabilidad<sup>8</sup>. Gobernancia es la única alternativa a usar *governance*”<sup>9</sup>.

Cuando menos desde el siglo XIX, estaba perfectamente asentado en el ámbito del Derecho y de la Ciencia Política el término “gobernación” para designar la acción de gobierno. Concepto que encuentra su origen directo en la palabra latina

---

embarcación, la sociedad son los marineros, el gobierno es el capitán y la economía de mercado es cualquier representación geográfica donde se pueda navegar (ríos, mares u océanos). Una vez hecha en nuestra mente dicha representación, partimos de la metáfora utilizada en los discursos de Platón y algunas reflexiones hechas por Foucault. Bajo esa lógica gobernar una embarcación significa “(...) ocuparse de los marineros, pero también de la nave, del cargamento (...) tener en cuenta los vientos, las tempestades; es esto lo que caracteriza el gobierno del navío: poner en relación los marineros con la nave que debe ser salvada, con el cargamento que es preciso conducir al puerto, y todo ello en relación con sucesos tales como los vientos, los escollos, las tempestades (...)”

<sup>6</sup> William Guillermo Jiménez B., “**El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro**”. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y democracia*, no. 41, p.2, 2008.

<sup>7</sup> Estas *polizei wissenschaft*, serán el referente inmediato de la *Cience Administrative* francesa, la cual, a su vez, será el referente de la actual Ciencia Administrativa o estudios de Administración Pública.

<sup>8</sup> Esta fue la respuesta a una consulta a Roberto Espíndola sobre su la razón de su preferencia por este término. Roberto Espíndola es experto en relaciones Europa-América Latina, profesor universitario en el Reino Unido y autor de un artículo titulado: Democracia y gobernancia en América Latina.

<sup>9</sup> Amadeu Solá, “**La traducción de *governance***”, en *Revista Punto y Coma*, no. 65, septiembre-octubre, p. 8, 2000.

“gubernatio”, que significa también acción de gobierno o de dirección<sup>10</sup>. Gobernación, significa solamente la acción y efecto de gobernar o gobernarse, es el ejercicio del Gobierno.

## 1.2 ¿Gobernación, Gobernabilidad o Gobernanza?

Con el propósito de expresar los significados de los conceptos para evitar confusiones posteriores y para efectos de este trabajo proponemos la siguiente significación:

- a) **Gobernación.** Correspondería al término de governing, entendido como elemento procedimental de gobernar, es decir, la acción de gobernar. Gobernanza y gobernación pueden ser considerados sinónimos, en tanto “anza” y “ación” son las desinencias en español para sustantivar la acción y el efecto de la acción de un verbo activo. Sin embargo es conveniente emplear con mayor frecuencia el término gobernanza para deslindar su nuevo contenido conceptual de la denotación tradicional de la gobernación, entendida como acción exclusiva del gobierno y como acción que se ejecuta mediante instrumentos de mando y control sobre los sectores sociales.
- b) **Gobernabilidad.** Corresponde en sentido extenso como la capacidad del sistema político para dar respuestas a demandas sociales y ejecutar políticas. Autores como Prats i Català<sup>11</sup> llevan la responsabilidad más allá al atribuir la gobernabilidad al sistema social.
- c) **Gobernanza.** Se corresponde con “governance”, el cuál relaciona ciertas características de una sociedad o comunidad en lo referente a presentar un determinado tipo de estructuras, redes e instituciones que posibilitan las interacciones y estilos horizontales de intercambio y cooperación entre el

---

<sup>10</sup> Antonio Bar, *op. cit.*, p. 7.

<sup>11</sup> Joan Prats i Català “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico”. *Instituciones y Desarrollo*, no. 10, p. 103, 2001.



gobierno y diversos actores en procesos de políticas públicas. Es una cualidad del sistema político-social.

Según Mayntz<sup>12</sup>, como primer significado “La palabra inglesa *governance* estuvo por mucho tiempo equiparada con *governing*, el elemento procedimental de gobernar, representando así la perspectiva complementaria respecto a aquella institucional de los estudios dedicados al gobierno”. Actualmente se recurre a *governance* sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. La *governance* como alternativa al control jerárquico ha sido estudiada en el plano de la formación de las políticas a nivel nacional y sub-nacional<sup>13</sup>.

Según Mayntz<sup>14</sup> un segundo significado de *governance* indica una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social. Este uso del término parece derivarse del análisis del mercado y de la jerarquía como forma alternativa de organización económica<sup>15</sup>. “De hecho, el descubrimiento de formas de coordinación diferentes no sólo de la jerarquía, sino también del mercado entendido concretamente, fue el que condujo al uso generalizado del término *governance* para indicar cualquier forma de coordinación social – no sólo en la economía sino también en otros ámbitos”<sup>16</sup>.

La “gobernanza” es un concepto analítico. La cuestión para definir precisamente su significado, irrumpe de forma masiva hasta principios de los 90, aunque su génesis teórica se remonta a 1985, cuando J.R. Hollingsworth y L.N. Lindberg publicaron el artículo titulado *The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour*. Los mismos autores y J.C.L. Campbell volvieron a arremeter cuando el debate ya estaba en marcha, con una

<sup>12</sup> Renate Mayntz, “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática*, no. 7, p. 1, 2000.

<sup>13</sup> R.W.A. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, citado por Jan Kooiman (ed.). *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, p. 223.

<sup>14</sup> Renate Mayntz, *op. cit.* p. 1.

<sup>15</sup> Oliver E. Williamson, “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”, *Journal of Law and Economics*, vol. 22, pp. 233-261, 1979.

<sup>16</sup> Renate Mayntz, *op. cit.* p. 1.

obra que se considera una referencia básica: *The Governance of the American Economy*<sup>17</sup>. Por lo tanto “Éste sería el origen académico de la cuestión. La producción masiva de textos políticos tiene un punto de referencia importante, sin duda, en la documentación relacionada con la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992). Y ésta es probablemente una de las claves del problema de traducción institucional de *governance*. Este término aparece de forma repetida en los Acuerdos de Río, en los que se tradujo como «gobierno», «administración», «régimen de administración», «autoridad», «reglamentación»... o se soslayó con una perífrasis u otro recurso de urgencia (en algún pasaje se pasó olímpicamente por alto)”<sup>18</sup>.

### **1.3 El contexto de la gobernanza contemporánea**

La ‘estanflación’ (nulo o bajo crecimiento con inflación de precios), que padecieron en los años 70 los países europeos, los Estados Unidos y los del Commonwealth, hizo evidentes las carencias y los límites de la capacidad directiva y de respuesta de los gobiernos sociales, quienes se vieron limitados a relanzar el crecimiento económico y controlar la inflación, las dos condiciones pilares para generar bienestar y seguridad social.

Los límites del Estado social fueron manifiestos en esos años. Los gobiernos sociales, que son fundamentalmente estados de gasto en respuesta a las necesidades materiales de sus ciudadanos, evidenciaron que no disponían de la cantidad necesaria de recursos para inversiones, a fin de reactivar la economía, generar empleo y extender el bienestar y la seguridad social, así como no podían incrementar los ingresos públicos mediante mayores impuestos, que desencadenaría efectos económicos contraproducentes, ni podían regular precios y salarios, ni inducir a acuerdos a las organizaciones del capital y del trabajo para reactivar el crecimiento. Lo mismo ocurrió al final de los años 70 y durante los 80 en varios países latinoamericanos, particularmente en Argentina, Brasil, México, que

---

<sup>17</sup> Amadeu Solá, *op. cit.* p. 3.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p.3.

padecieron fuertes recesiones con inflaciones desbordadas<sup>19</sup>. Y es precisamente en la segunda mitad de los 70's que la problematización del gobierno alcanzará en América Latina su clímax, debido a los excesos del autoritarismo, y a principios de los 80, a raíz del desastre económico y social, provocado por la quiebra de las haciendas públicas de varios países.

El deterioro del gobierno fue evidente: su instrumental directivo (planificación, regulación económica, gasto público) y sus prácticas políticas (acuerdos neocorporatistas entre capital y trabajo), las cuales se explican no tanto por las prácticas del gobierno sino por las transformaciones que la economía y la sociedad sufrían en modo acelerado. Los nuevos retos y solución de problemas no solo se debían al gobierno, era algo más complejo. Los instrumentos directivos del gobierno se agotaban, perdían agudeza dado que tenían enfrente una mayor innovación y competitividad internacional entre los productos y servicios de las firmas (transnacionales) y una mayor independencia política y autonomía de vida de las personas y agrupaciones de la sociedad.

El proliferamiento y uso creciente del término "Gobernanza" se debe a una multiplicidad de factores. Dos de estos, de origen diferente, han sido definitivos para que esa expansión se origine y han contribuido más que los demás a dotar al término del marco conceptual que ha adquirido en nuestros días. El primer factor es de **naturaleza teórica y origen académico** y radica en el éxito y arraigo adquiridos por los enfoques neoinstitucionalistas en las ciencias sociales. El segundo factor es de **naturaleza fáctica** y se relaciona con los cambios producidos en las formas de injerencia pública, en lo que puede definirse como la evolución hacia el estado relacional o cooperativo<sup>20</sup>.

"El término gobernanza –governance– surge con fuerza en los años ochenta y noventa del siglo XX en el ámbito de la ciencia política, fundamentalmente en la literatura en inglés, tanto en los estudios sobre realidades de tipo nacional como en el ámbito internacional y europeo.

---

<sup>19</sup> Luis F. Aguilar, *Gobernanza: El Nuevo proceso de Gobernar*, p.9.

<sup>20</sup> Francisco Longo . *Los Desafíos de la Gobernanza en los Sistemas públicos Iberoamericanos*, p.1.

Sin embargo, así como en el ámbito nacional y europeo los estudios fueron inicialmente escasos y han tenido un carácter más bien teórico, en el ámbito internacional la proliferación de trabajos ha sido mucho mayor y la orientación de los mismos ha sido primordialmente práctica”<sup>21</sup>.

Pioneros en el planteamiento de la cuestión sobre el gobierno fueron los académicos alemanes y holandeses de los años 70, especialistas en política pública y administración pública: F.W. Scharpf, R. Mayntz, F.X. Kauffman, así como K. Hanf, J. Kooiman, J.M. Kickert, entre otros, quienes visualizaron el deterioro del gobierno, de su instrumental directivo (planificación, regulación económica y gasto público) y sus prácticas políticas (acuerdos).

La economía y la sociedad habían sido superadas por el agotamiento del modelo del Estado benefactor. Es entonces que se tienen que buscar e idear nuevas formas para el correcto desarrollo de la vida política y social.

En 1975 la Comisión Trilateral, que es una organización internacional privada fundada en 1973, establecida para fomentar una mayor cooperación entre los Estados Unidos, Europa y Japón y fue fundada por iniciativa de David Rockefeller, presenta el libro titulado *The Crisis of Democracy*, escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. En éste el gobierno democrático de los Estados sociales es presentado como problema crítico por vez primera que provoca una sobrecarga, razón que desequilibra el funcionamiento del gobierno por su forma de dirigir<sup>22</sup>. El problema radica en que se gasta más de lo que se ingresa en las arcas nacionales y esto ineludiblemente conduce a la crisis, una profunda, temida y no deseada crisis económica, política y por lo tanto social.

El problema no se centró en el diseño institucional de los Estados democráticos ni en su estructura económica, sino en el proceso de gobernar, es decir, en la pauta o modelo directivo que seguían los gobiernos sociales y que se sustentaba en el gasto público a fin de responder a las demandas materiales en las que se plasmaban los

---

<sup>21</sup> Antonio Bar, *op. cit.*, p. 11.

<sup>22</sup> Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji. Watanuki, **The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission**, pp.68-70.

derechos sociales de la ciudadanía<sup>23</sup>. El anterior fue un planteamiento original y que acertaba en las características del proceso de gobernar y en su eficacia directiva, se dejó de lado el debate clásico entre el Estado y el mercado.

Aguilar<sup>24</sup> plantea que la crisis de gobierno era controlable y tenía solución si se transformaba la gobernanza del estado social y se pasaba a otro estilo o forma de ejercer el gobierno, que en el fondo va a ser el neoliberal. Los autores no tuvieron tal vez del todo claro el estado total de la cuestión, pero dejaron ahí la respuesta sin emplear el concepto, que aparecerá veinte años después: gobernanza.

Hemos hablado de sobrecarga del gobierno, pero ¿qué significa? Es cuando no está en condiciones de responder o manejar a partir de las capacidades fiscales, legales, administrativas y de autoridad política que dispone las diferentes demandas sociales; entonces si esto sucede se presenta un desequilibrio fiscal y político que desemboca en una crisis.

En este sentido, “Al lado de otros conceptos como Gobernabilidad y Nueva Gestión Pública, es manifestación de una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado es, y de lo que debiera ser”<sup>25</sup>. Se puede afirmar que el debate sobre el concepto de gobernabilidad que se produjo a finales de los años 70 del siglo pasado, avisó el surgimiento del concepto de Gobernanza, en su acepción actual<sup>26</sup>.

De hecho si se hace referencia a la calidad del proceso de la acción del gobierno se alude al concepto “good governance”, que se explicará posteriormente, el cual liga el new public management a los principios de la democracia liberal, lo que involucra entre otras cosas: eficiencia de los servicios públicos, un sistema judicial independiente y garantías jurídicas para los contratos, administración responsable de los fondos públicos, auditoría pública independiente, respeto por la ley y los derechos humanos en todos los niveles de gobierno, estructura institucional pluralista y prensa libre.

---

<sup>23</sup> Luis F. Aguilar, *op. cit.* p. 12.

<sup>24</sup> *Ibídem*, p. 12.

<sup>25</sup> José Ma. Serna de la Garza, ***Globalización y Gobernanza: las Transformaciones del Estado y sus Implicaciones para el Derecho Público***, p. 22.

<sup>26</sup> *Ibídem*, p.23.

La gobernanza pasada, la vertical, suele llamarse “gobernanza por gobierno”, “gobernanza jerárquica” o “vieja gobernanza”.

Pero el uso del término Gobernanza comienza a generalizarse en 1989 a partir de un reporte del Banco Mundial sobre “El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”, en el que se argumentaba que la incapacidad de gobernar y administrar de los gobiernos africanos estaba al origen de las dificultades de sostener el desarrollo, por lo que era fundamental dar origen a una “mejor gobernanza”, que debía incluir imperio de la ley, lucha contra la corrupción, transparencia en las operaciones y rendición de cuentas, capacidad técnica del gobierno para diseñar e implementar políticas públicas de crecimiento y desarrollo. A partir de ese reporte comenzó a utilizarse el término en documentos de los organismos internacionales y se volvió central en la concepción del desarrollo sustentable del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El concepto aparece formalmente en 1993, en el libro coordinado por Jan Kooiman, “Modern Governance: New Government – Society Interactions”, un libro que reúne a varios autores europeos relevantes en los campos de la política pública, la Administración Pública y la Ciencia Política. En el libro se plantea por primera vez como objeto y problema de conocimiento específico y explícito el cambio que ocurre a fines del siglo XX en el modo de gobernar y que se explica por los cambios sociales, económicos y tecnológicos ocurridos que han provocado una disminución de la capacidad de los gobiernos para resolver por sí mismo problemas de importancia para la sociedad y han dado origen a formas de interdependencia entre los actores políticos y sociales en el abordaje de los problemas sociales y en el aprovechamiento de oportunidades de futuro. Por primera vez se distingue entre “el gobernar” del gobierno y “la gobernanza”, entendida ésta como el nuevo proceso de dirección de la sociedad. Se sustenta asimismo la validez cognoscitiva que tiene el concepto de gobernanza para explicar las nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, así como su utilidad práctica para renovar o reformar las funciones del gobierno. El gobierno requiere de políticas e instrumentos de calidad para su actuar en la vida diaria.

Para Mayntz<sup>27</sup> un primer paradigma con la teoría de governace tenía relación con los temas del desarrollo e implementación de las políticas públicas, que adoptaron lo que podemos definir como una perspectiva “desde arriba” (top down<sup>28</sup>), desde el punto de vista del legislador.

Al momento de observar los resultados de la implementación se presta atención al fracaso de las políticas, demostrando que su fracaso es la falta de consideración a la resistencia por parte de los destinatarios y a su capacidad para obstaculizar el logro de los objetivos planteados. Hasta este momento la atención era hacia el “sujeto” de la dirección política, el gobierno, y sobre su capacidad o incapacidad para guiar los procesos económicos, políticos y sociales; ahora incluye también la estructura, las actitudes y los comportamientos del “objeto” (el destinatario de las políticas)<sup>29</sup>.

La incertidumbre y desilusión sobre la existencia de un centro de control político eficaz, provocó que la atención se centrara sobre formas alternativas de governace. La búsqueda se focalizó sobre dos directrices nuevas y distintas, en las cuales, respectivamente, los principios del mercado y la auto-organización horizontal fueron analizadas como alternativas al control político jerárquico<sup>30</sup>.

Es entonces que la atención se dirigió hacia las formas cooperativas y horizontales de autorregulación social y de producción de políticas. En la médula de esta nueva línea de debate se encuentran diversos tipos de sistemas de negociación. Al pasar el tiempo, formas tradicionales de la autorregulación social resultaron ser objeto de una renovada vigilancia, en especial el autogobierno local y el considerado “tercer

---

<sup>27</sup> Renate Mayntz *op.cit.* p.3.

<sup>28</sup> La característica fundamental del enfoque top-down es su perfecto acoplamiento con la primera tradición de estudios de políticas públicas distinguidos ampliamente por su orientación al estudio de las decisiones, así en este enfoque se enfatiza la decisión “creadora” de la tecnocracia gubernamental y sus diseñadores con capacidad de generar programas y políticas que se implementan por *derrame causal*.

Por derivación la jerarquía, la dirección y el control se constituyen en los elementos principales a la hora de comprender el proceso de instrumentación de políticas. La jerarquización alude principalmente a la importancia y la influencia de la escala de poder que tienen los distintos niveles políticos y burocráticos sobre la implementación.

<sup>29</sup> Mayntz, *op. cit.* p. 3.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p.3.

sector”, pero no constituye lo que se conoce comúnmente como gobernanza moderna<sup>31</sup>.

A mediados de la década de los ochenta, el debate sobre la teoría estaba sometido a conceptos como descentralización, cooperación y redes. Pero la capacidad de solución inmediata de los problemas por parte de las redes público-privadas podría estar limitada. “Las redes surgen en sectores de políticas en los que el poder está disperso entre diversos actores, donde se necesita la cooperación para alcanzar una mayor efectividad”<sup>32</sup>.

De hecho la crisis fiscal, y consecuente situación de insolvencia del Estado, obligó a una reestructuración financiera y administrativa a fin de restablecer su capacidad de llevar a cabo sus funciones sociales. Se planteó llevar a cabo una rigurosa política de ajuste de las finanzas públicas. Lo anterior obligó a que se realizaran diversas reformas interdependientes:

- i. La reactivación de los mercados
- ii. Una reforma fiscal
- iii. Reducción del pesado aparato administrativo gubernamental
- iv. La Nueva Gestión Pública

Cuadro 1. Reformas para impulsar las finanzas públicas

REFORMAS			
<b>REACTIVACIÓN DE LOS MERCADOS</b>  - desregulación económica promercado - privatización de empresas estatales	<b>REFORMA FISCAL</b>  - medidas tributarias de incremento de ingresos - disminución de egresos públicos	<b>REDUCCIÓN DEL APARATO ADMINISTRATIVO-GUBERNAMENTAL</b>  - disminuir la cantidad de recursos gubernamentales consumidos ineficientemente	<b>NUEVA GESTIÓN PÚBLICA</b>  - transformación gerencial de la estructura jerárquico-burocrática de la Admón. Públ.

Fuente: Elaboración propia

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 4.



Las medidas de ajuste financiero de la hacienda pública y de reestructuración de la actividad económica (de corte neoliberal), que sirvieron para dejar atrás la quiebra y parálisis de los Estados de corte social, obligaron a realizar reformas constitucionales, desregulaciones, privatizaciones, a usar instrumentos administrativos de mercado y a cancelar programas y organismos gubernamentales altamente costosos e ineficientes, con el efecto de que el gobierno perdió poderes, capacidades, recursos y alcances, particularmente en el ámbito del crecimiento económico y del desarrollo social.

Lo anterior es parte de la Reforma del Estado, la cual se ha desarrollado desde una perspectiva gubernamental y consiste en otorgar capacidades a los poderes públicos de un gobierno democrático con problemas, siendo sus componentes la **reforma institucional**, la **reforma fiscal**, la **reforma administrativa**, la **reforma judicial** y **policial**.

## 2. Estado, gobierno y gobernanza

### 2.1 La gobernanza y el desempeño estatal

El Estado de hoy no es un Estado grande, sino fuerte; no es propietario, sino regulador.

El actuar del Estado siempre es fundamental y necesario para la sociedad, ya que vela por la seguridad y bienestar de ésta, debe tratar de mantener la cohesión entre sus gobernados y afrontar las crisis y obstáculos que se presenten en la cotidianeidad. El accionar estatal ha pasado por diferentes evoluciones a lo largo de su historia, pero ahora en una sociedad global debe encontrar más virtudes a las ya poseídas, dado que el grado de complejidad y asuntos a tratar son nuevos y a su vez cambian y presentan retos constantemente.

Existen transformaciones que se presentan a través del tiempo, el Estado se transforma, pero éste sigue siendo el vehículo esencial en la persecución del interés común en la sociedad. En realidad, lo que estamos presenciando es una transformación del Estado para adaptarse eficazmente a los nuevos retos del XXI, en el que se revalorizan de modo especial sus capacidades en lugar de sus poderes formales y se confía en mayor medida en los métodos más o menos sutiles de acuerdo en vez de los instrumentos puramente coercitivos.

La acción del Estado provoca consecuencias inesperadas por tres razones<sup>33</sup>:

- El entorno ha cambiado con el tiempo (los problemas han evolucionado)
- La estructura causal de la acción no es la correcta
- Pequeños efectos han generado consecuencias colectivas incontrolables

Como consecuencia de los tiempos modernos y los nuevos problemas y cambios, el Estado debe buscar la forma de solventarlos. La idea de Estado “catalizador” apunta precisamente hacia una acción gubernamental que para conseguir sus objetivos “se apoya cada vez menos en sus propios recursos que en su acción como elemento dominante en coaliciones con otros Estados, instituciones transnacionales y grupos

---

<sup>33</sup> Yves Meny y Jean-Claude Thoening, *Las Políticas Públicas*, p.68.

del sector privado, a la vez que retiene su identidad distintiva y sus propios fines”<sup>34</sup>. La fortaleza del Estado ha pasado, pues, a caracterizarse por su contingencia, al no depender tanto de su tamaño o de su grado de presencia en la sociedad ni vincularse a una idea estática de soberanía, sino a basarse en mayor medida en sus capacidades negociadoras y unificadoras para lidiar con el entorno.

La misión del Estado se encuentra regida por la “razón de Estado”, implica, su poder, medios y recursos para asegurar su conservación política<sup>35</sup>. El actuar estatal velará siempre por los intereses generales, por las necesidades de la ciudadanía y por la resolución de los problemas nacionales. Su actuar no siempre satisface las perspectivas de todos sus gobernados, pero es muy diferente la visión que se tiene desde el gobierno a la que se tiene como gobernado. Se debe actuar mediante un razonamiento lo más objetivo posible y libre de juicios de valor; el razonamiento empleado responde a la razón de Estado.

La “razón de Estado” es el ordenamiento lógico y formal de un argumento que cumple con las reglas morfosintácticas instituidas y que no necesariamente obedece a una verdad virtuosa y desinteresada; argumento formulado por una organización social soberana y coercitiva formada por instituciones que tienen el poder de regularizar una determinada población en un territorio determinado<sup>36</sup>.

La “razón de Estado” se basa en ciertas reglas que descansan en costumbres y tradiciones; además del conocimiento racional; es la razón de ser del Estado, su base de conservación y desarrollo<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> M. Lindt, “**The Catalitic State**”, en *National Interest*, no. 27, p. 3, 1992.

<sup>35</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, p.31.

<sup>36</sup> Luis Andrés Zamorano, *Comunidad Política y Razón de Estado: Apuntes sobre el Liberalismo y la Indicialidad Política del Lenguaje en Tiempos de Crisis Representativa*, s/p.

<sup>37</sup> Omar Guerrero, “**Notas sobre la teoría de la Razón de Estado**”, en *Revista de la Academia de la Investigación Científica*, vol. 40, no. 1, 1989, pp. 31-38.

## 2.2 El comportamiento gubernamental

A mayor ineptitud de la sociedad para definir y asegurar su supervivencia y convivencia es lógico y necesario que se produzca y sobresalga una instancia directiva por encima del conjunto social, con autonomía decisoria y dotada con los poderes y recursos necesarios y aun abundantes para hacer que la sociedad esté en grado de convivir y sobrevivir: el Gobierno.

Querer dotar al gobierno con todas las capacidades y poderes requeridos a fin de superar sus previsible deficiencias directivas y hacer que los actores económicos, civiles y políticos alineen sus acciones hacia los objetivos colectivos decididos por el gobierno ilustrado y ejecuten las acciones que él ha considerado idóneas para producirlos, es una propuesta intervencionista regresiva, cuyo resultado más probable será contraproducente, en tanto es previsible que los actores hoy económica y políticamente independientes, autónomos, internacionalmente vinculados y conscientes de los recursos que poseen no aceptarían ese viejo modo de gobierno de mando y control y lo demostrarían con deserciones económicas y oposiciones políticas, además de que ese modo intervencionista de gobernar sería descalificado internacionalmente por lesionar valores centrales de la democracia y del liberalismo<sup>38</sup>.

El gobierno es la dirección de la sociedad por parte del Estado, mediante sus instituciones. “El Gobierno es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus aspiraciones y metas. Organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y seguridad integral, tanto en el campo externo como en el interno”<sup>39</sup>.

El gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado; en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil<sup>40</sup>, es decir, “En sentido estricto, gobierno es el ejercicio del poder

---

<sup>38</sup> Luis F. Aguilar, *Gobernanza: El Nuevo proceso de Gobernar. México*, p. 28.

<sup>39</sup> Antonio Cavalla, “*Antología, geopolítica y seguridad nacional en América*”, en *Lecturas Universitarias*, no. 31, p. 338, 1979.

<sup>40</sup> Omar Guerrero. “*Gobierno*”, en *Diccionario de Política y Administración Pública*, vol. II, letras G-M, pp.49-60. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1980.

político y también el órgano encargado de ejecutar leyes. Por ello, ordinariamente, se entiende por gobierno el poder ejecutivo. Desdoblado este concepto restringido, se denomina gobierno no solamente a la función de administrar, sino también al mismo órgano supremo de la administración pública”<sup>41</sup>.

La ecuanimidad debe ser el imperante ineludible del gobierno que prevalezca por siempre para ejercer justicia social.

Cuando se hace referencia a instituciones, mecanismos, actores, redes de sujetos y/o grupos; entonces hacemos alusión a la gobernanza, porque ella engloba los anteriores elementos y más.

### **2.3 Interés nacional**

La existencia de prioridades siempre ha estado presente en la historia de las naciones. “El interés nacional permite, entre otras cosas, una definición de las aspiraciones máximas de un pueblo”; la comparación entre ellas y las políticas que se vienen desarrollando; establecer criterios para la evaluación de la política general del Estado y fundamentar las determinaciones adoptadas en el nivel gobierno”<sup>42</sup>.

En relación con el párrafo anterior, “El vínculo fundamental, el elemento esencial en la constitución de la nacionalidad es de orden psicológico, que se finca a la par en la historia y en el futuro. La comunidad de recuerdos, de tradiciones, el pasado con sus glorias e infortunios, la comunidad de necesidades presentes y aspiraciones para lo porvenir, la certeza de un sentido común”<sup>43</sup>. En el plano operacional, el interés nacional se presenta como la preocupación inmediata del gobierno y se expresa en términos de objetivos, políticas, estrategias y metas programadas y presupuestadas. Los factores de necesidad, urgencias, capacidad real, etcétera, pasan a ser decisivos. Los objetivos y metas que busca un Estado-Nación no podrán ser sempiternos, es decir, la prioridad de éstos va cambiando de acuerdo al

---

<sup>41</sup> Antonio Cavalla, *op. cit.*, p. 338.

<sup>42</sup> Mario Garza, “**Conceptualización de la Seguridad Civil**”, en *Desastres y Sociedad*, no. 6. p. 5, Panamá.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 5.

contexto económico, político y social. Asimismo existirán ocasiones en que los elementos programáticos no se podrán cumplir en su totalidad.

Es por lo anterior que no se puede dejar de lado el concepto de nación. El Estado es un concepto político-jurídico, la nación es un concepto sociológico. La **nación** es el fenómeno social donde surge de hecho el Estado<sup>44</sup>. “La nación es una comunidad cultural y anímica decantada por la historia; una realidad espiritual basada en tradiciones e ideales compartidos. Los elementos esenciales que le sirven de base son: La tradición, la cultura, la comunidad de raza, la lengua, vida económica y territorio”<sup>45</sup>.

La población de cada país a lo largo de su historia ha sufrido altibajos, ha tenido momentos de gloria, de gran satisfacción y que forman parte de la memoria colectiva; pueden ser el reconocimiento de derechos políticos y civiles o políticas que han provocado un mayor nivel de justicia social y de menor desigualdad. Pero tampoco se debe olvidar que ha sido un camino duro, un andar de luchas desgastantes y de persistencia por parte de los ciudadanos hacia sus gobiernos y sus instituciones.

La historia de cada país tiene costumbres políticas muy arraigadas, unas veces ejemplares y otras no tanto; esas costumbres que son resultado del accionar gubernamental están inevitablemente influidas por las exigencias de su población, que se manifiestan a través de las instituciones. Como dijo alguna vez Napoleón Bonaparte, “las instituciones fijan el destino de las naciones” y es que son ellas las que configuran las políticas sociales y prácticas políticas, ya sea por su accionar o por su inacción.

Si las personas actúan más como ciudadanos, es decir, cumplen con sus obligaciones como tales y exigen sus derechos, entonces la calidad de las instituciones mejorará sustancialmente y por ende de sus gobernantes. En cada cultura existe un razonamiento distinto y con características propias, con ideales diferentes. Por lo tanto es de suma importancia que las costumbres y la democracia

---

<sup>44</sup> Antonio Cavalla, **Antología, geopolítica y seguridad nacional en América**; citado por Mario Garza, “**Conceptualización de la Seguridad Civil**”, en *Desastres y Sociedad*, no. 6., p. 5, Panamá, 1996.

<sup>45</sup> Mario Garza, *op.cit.*, p. 5.

que se ejerce en cada nación sea ejemplar y sirva para mejorar la vida política de sus integrantes y su condición humana. Un ciudadano que define qué es lo que quiere, será uno que lo consiga de manera indefectible.

Cambiando la mentalidad política cerrada, prevaleciente todavía en muchos países, es como se podrá dar cabida a un gobierno eficiente y comprometido con sus ciudadanos. Es importante no menospreciar la ideología que posee cada pueblo, en la medida de lo posible los gobiernos tienen la obligación de informarlos para que sean ellos quienes evalúen la calidad de sus dirigentes.

## **2.4 La gobernanza: virtud de un gobierno**

### **2.4.1 Hechos**

El gobierno ha sido superado por los nuevos tiempos, necesita una nueva forma de gobernar que pueda dar cabida a la nueva realidad institucional así como mejorar la eficacia y capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas.

Se puede decir que, en parte, se ha originado un “**hiperpluralismo**”, que es la fragmentación de la esfera pública en grupos organizados para la defensa de intereses comunes de sus miembros, ya sean éstos de base económica, profesional, territorial u otras<sup>46</sup>.

“En sentido estricto, gobierno es el ejercicio del poder político y también el órgano encargado de ejecutar leyes. Por ello, ordinariamente, se entiende por gobierno el poder ejecutivo. Desdoblando este concepto restringido, se denomina gobierno no solamente a la función de administrar, sino también al mismo órgano supremo de la administración pública”<sup>47</sup>.

El gobierno debe tener pericia y competencias para poder lograr que su ejercicio sea eficiente y eficaz, que cumpla las expectativas requeridas y que téngala

---

<sup>46</sup>Donald F. Kettl, *The Transformation of Governance: Public Administration for twenty-first century America*, p.166.

<sup>47</sup> Antonio Cavalla, *op. cit.* p. 338.

confianza de sus gobernados. Su capacidad de dirección, de eje, económica, política y social para el destinatario final: la sociedad.

El proceso de gobernar será exitoso si **presenta elementos políticos, técnicos e institucionales**. La distinción entre gobernar y gobernanza significa distinguir analíticamente entre el modo concreto que practica el gobierno al atender diversas demandas y problemas de su sociedad y la pauta o estructura directiva que emerge de ese modo de gobierno y que éste reproduce en sus acciones gubernativas puntuales.

Los gobiernos se han visto limitados en sus capacidades regulatorias y/o negligentes en sus tareas de supervisión para ahorrarse costos políticos y han mostrado ser más capaces en aminorar o controlar los daños sociales sucedidos que en reconstruir el orden y la dinámica de una economía sostenida del bienestar.

La coordinación entre los subsistemas, que es básica para que el conjunto social exista, perdure y progrese, es el resultado de los mutuos ajustes particulares que los varios subsistemas practican en sus intercambios a fin de disponer de los insumos requeridos para existir y tener rendimientos más significativos, pero ya no es ni puede ser el resultado de un acoplamiento integral y armónico, que planifica y lleva a cabo una instancia superior del sistema, la política o el gobierno.

Estas transformaciones políticas, económicas y sociales, estructurales y crecientemente institucionalizadas, han provocado dos impactos en los gobiernos democráticos contemporáneos. El primer impacto se relaciona con la liberalización de la economía y con la democratización. Estos dos procesos hicieron perder poderes, capacidades y recursos al gobierno tradicional y, al mismo tiempo, generaron demandas por un nuevo tipo de prestaciones gubernamentales (certidumbre jurídica, seguridad pública, eficiencia e incorrupción administrativa, sistema fiscal competitivo y equitativo, inclusión social, equidad de género, cuidado ambiental...), que el gobierno no estaba en grado de ofrecer porque carecía de las capacidades para hacerlo, ya que esas capacidades no existían en el sistema dirigista y autoritario anterior y dado que los gobiernos democráticos recientes no habían podido aún desarrollarlas en el grado requerido o en un nivel suficiente.



Gran parte de los problemas que sacuden a la actual democracia latinoamericana y la debilitan tiene que ver con el bajo desarrollo de esas capacidades institucionales, fiscales y administrativas, que son cruciales para responder en modo suficiente a las demandas sociales actuales y, por ende, estar en condiciones de dirigir las actuales condiciones de sociedades libres y democráticas. El segundo impacto es resultado de la globalización, la cual privó a los gobiernos de poderes decisivos o de influencia decisiva en las decisiones y operaciones que son clave o relevantes para el crecimiento económico y el desarrollo.

En las actuales circunstancias los gobiernos no poseen ya en modo suficiente e integrado los recursos clave (regulatorios, financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, organizativos, gerenciales) para poder orientar la actividad económica de alcance y marco global, de modo que ya no pueden constituirse en el rector unilateral o dominante de la economía, incidiendo en su rumbo y actividades. Los dos impactos enlazados han contribuido a que se haya generalizado la imagen de un gobierno directivamente limitado y nos han hecho entender que las deficiencias directivas de los gobiernos democráticos se deben a impotencia y no sólo a incompetencia.

#### **2.4.2 La gobernanza: respuesta a los retos de la sociedad contemporánea**

La aproximación de la gobernanza, se centra en las interacciones que ocurren en los sistemas sociales. Empezando por los procesos continuos de interacciones, éstas se presentan en niveles los diferentes niveles de gobierno: local, subnacional, nacional, supranacional.

En la gobernanza (también llamada co-gobernanza) los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante.

En este sentido, la gobernanza debe ser la guía de la **interacción** entre los diferentes actores (gubernamentales, privados y sociales), es decir, la gestión del sector público deberá incorporar a los sectores sociales y privados. Con esto la dirección del gobierno será compartida, tripartita; no olvidemos que el gobierno, la

autoridad, es la que le da el carácter o sentido de público. El gobierno dejará de tener un aspecto unilateral, para convertirse en uno que se caracterice por ser multilateral en su forma.

El proceso de elaboración del contenido de la gobernanza es una **acción colectiva** en la que participan múltiples actores con diferentes enfoques, intereses y niveles de conocimiento, poder y recursos, el proceso no podrá ponerse en movimiento ni extenderse más que sobre la base del **acuerdo** de los participantes públicos, privados y sociales; deberá ser un acuerdo sobre las reglas de acceso y participación en el proceso y un acuerdo acerca de las reglas y prácticas que habrán de observarse y seguirse a lo largo de dicho proceso.

Existe el supuesto de que la gobernanza posee una estructura que la condena a distorsionar el fin público por ser producto de la asociación del gobierno con el sector privado y social. Lo cual es una posición ideológica, proveniente de nuestra socialización estatista, más que sustentada en hechos<sup>48</sup>.

La gobernanza es un **enfoque posgubernamental** de gobernar. Los tiempos modernos requieren nuevas formas de ejercer el poder, ya no la clásica forma vertical y discrecional de actuar. Los criterios de preeminencia jerárquica por sí solos no garantizan a los gobiernos el logro de una coordinación efectiva que logre resultados incuestionables; por el contrario, se cierran a diversas posibilidades de éxito que obtendrían en conjunto con otros actores. La gobernanza, cuando es bien practicada, dota a la Administración Pública de fuerza y vigor, de eficacia y responsabilidad, que también son resultado de correctas prácticas políticas.

En concordancia con la idea anterior “Las prácticas políticas que el gobierno despliega para definir y ejecutar la conducción social es lo que la gobernanza valora, vindica y justifica”<sup>49</sup>. La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales realizan prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas

---

<sup>48</sup> Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 59.

<sup>49</sup> Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 54.

democráticos<sup>50</sup>. Entre más democrático sea el sistema, mayor impacto tendrán los procesos.

Es decir, la Administración Pública es considerada globalmente en su normatividad, estructura organizativa (distribución de la autoridad y división del trabajo), pautas directivas, así como en el perfil de su alta dirección en todos sus órdenes de gobierno y las competencias de sus mandos y operadores, sus procesos y procedimientos o reglas de operación, su esquema de control de gestión, su sistema de medición y evaluación. Gracias a lo que se mencionó con anterioridad se conoce la eficacia de los programas, la calidad de sus productos y su aceptación e impacto de cambio en las condiciones de la sociedad en conjunto o de determinadas poblaciones objetivo.

El modo concreto “moderno”, como se practica el gobierno, es en modo de “co-acción”, entendida como la acción conjunta o asociada entre el sector público y el privado o el social, que se manifiesta en formas observables de co-regulación, co-producción, co-dirección, co-gestión, colaboración y corresponsabilidad al abordar los asuntos de interés público.

El avance del Estado actual hacia modelos vinculantes de acción pública es un proceso de gran extensión y que ha ocupado un espacio sorprendente en los últimos años.

Existe una idea holística de gobierno y posee componentes básicos, la integran la legitimidad democrática de los gobernantes, la participación política de los gobernados, la transparencia en la gestión y la articulación horizontal de intereses y voluntades en los diferentes niveles administrativos y entre los diversos agentes económicos y sociales<sup>51</sup>.

En la democracia contemporánea es ineludible que el gobierno sea el único actor del desarrollo, la seguridad, el bienestar social y ejecutor único. Sin perder la

---

<sup>50</sup> Antonio Natera, “**La Noción de Gobernanza como Gestión Pública Participativa y Reticular**”, en *Documentos de Trabajo, Política Y Gestión*, p. 6, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2004.

<sup>51</sup> Discurso del entonces presidente de la Comisión Europea (período 1999-2004), Romano Prodi.

“batuta”, debe otorgar mayor libertad a los actores sociales, a los no gubernamentales, para que puedan incorporarse al diseño de políticas y por lo tanto ser parte fundamental en el proceso. Lo anterior presenta numerosas bondades, como por ejemplo: alto grado de participación social, políticas más integrales y con un amplio consenso, alta penetración en la población en que recaen y su aplicación de manera más uniforme.

Los nuevos problemas y las nuevas expectativas requieren un estilo de gobierno que sea interactivo, asociado, plural, incluyente, en red; este modo de gobernar se denomina Gobernanza. La Gobernanza en asociación ha sido llamada también **“gobernanza participativa”** o **“gobernanza democrática”** por la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Europea.

El gobierno sigue constituyendo un actor central, pero debe deferir<sup>52</sup> la esfera pública con otros actores, públicos y privados. Así se garantizan los principios de inclusión, confianza y cooperación.

La capacidad de gobernar siempre ha presentado altibajos, pero ésta se muestra y valida mediante los resultados reales que producen las decisiones y las acciones que ejecuta el gobierno, el cual decide y pone en práctica acciones que explotan las potencialidades legales, fiscales, informativas, políticas y gerenciales que posee; por lo que garantiza que posee la capacidad de atender problemas y enfrentar desafíos públicos<sup>53</sup>, pero se muestran decisiones y prácticas que las desaprovechan o subutilizan, que como resultante agravan los problemas y no transforman las condiciones sociales indeseadas.

Es aquí donde la Gobernanza tiene como reto incorporar arreglos institucionales específicamente orientados a fortalecer las capacidades de la esfera pública frente a los desafíos pendientes y nuevos y ante los riesgos de captura por intereses individuales de elites, que son grupos fácticos contrarios a los fines del Estado; asimismo, la contienda es ante los grandes temas siempre vigentes de bienestar

---

<sup>52</sup> Aquí se define deferir como: transferir parte del poder o jurisdicción.

<sup>53</sup> Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 27.

social, seguridad nacional, índices bajos de pobreza, educación, tasas de empleo elevadas, estándares altos de educación, etc.

Para comprender la Gobernanza hay que centrar la mirada en los actores formales e informales, que están involucrados en el proceso de toma de decisiones y en su implementación, así como en las estructuras, también formales e informales, que se han preparado para poder implementar las disposiciones emitidas. La Gobernanza hace referencia a los primeros (Constituciones, leyes, procesos formales, etc.) como a los segundos (pautas de comportamiento, normas implícitas, poderes fácticos). Las estructuras de gobierno formales son un medio para que las decisiones se puedan implementar. El proceso de toma de decisiones informal es a menudo el resultado de haber ejercido la corrupción, o bien, orienta hacia ella.

Con la utilización del término Gobernanza se busca indicar es algo más que la acción de gobernar o de dirigir la actuación de las instituciones de gobierno, es decir, una manera concreta y especial de ejercer el poder político. “Se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad”<sup>54</sup>. El gobierno, quien es el que usufructúa el poder, debe condescender una conexión más directa con sus ciudadanos y suscite unas políticas más efectivas.

La gobernanza se concentra en la cooperación horizontal como alternativa a la autoridad jerárquica. Se debe poner énfasis en que no se trata de una pérdida de control estatal, sino un cambio en la forma de gobernar. El Estado ejerce una función de legitimación y mantiene el derecho de ratificación legal, es decir, el control jerárquico y la autorregulación social<sup>55</sup> no son excluyentes. Ellos son los principios ordenadores diferentes, que una vez integrados, la unión resultante es

---

<sup>54</sup>Comisión de la Comunidades Europeas, **La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco**, p.8.

<sup>55</sup> “La autorregulación se entiende, así, como un fenómeno que tiene su origen en la sociedad y que es, al mismo tiempo, algo connatural a ella. Han profundizado en este aspecto quienes han estudiado la dinámica propia de las organizaciones, o el modo en el que se generan, se diferencian y se manifiestan los subsistemas sociales” según Parsons. La Sociología ha demostrado que todo subsistema social –la familia, la iglesia, la ciencia, la técnica, la cultura, etc. - al igual que toda organización –empresa, sindicato, colegio u asociación- se autorregula de algún modo, aunque sea mínimamente.

más provechosa que cualquier otra forma de gobierno<sup>56</sup> y cuya materialización son las políticas públicas.

La gobernanza es así, más bien, un método de gobernar que incluye prácticas, procesos y redes o formas horizontales de interacción, en las que los sujetos del proceso llegan a decisiones mutuamente satisfactorias y vinculantes vía negociación, y cooperan en la aplicación de esas decisiones o medidas. Lo característico de este proceso es, por tanto, por un lado, que los sujetos participantes en el mismo –con frecuencia organizaciones semipúblicas o voluntarias, que, en todo caso, representan sectores económicos, culturales o ideológicos de la sociedad– interactúan con cierta regularidad, no en una sola ocasión, lo que les permite adquirir cierta confianza mutua y les hace sentirse comprometidos con el proceso en el que participan. Y por otro lado, es igualmente distintivo que los sujetos del proceso participan también en la aplicación de las políticas o decisiones adoptadas, lo que aumenta su sentimiento de implicación, al mismo tiempo que les vincula y les legitima en su acción<sup>57</sup>.

La definición de las Naciones Unidas, en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, también es muy completa, precisa y clara. Establece en su cuaderno “Reconceptualising Governance” (1997), que la Gobernanza es “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”. Tres son las instancias clave en el proceso: “**el estado** (las instituciones políticas y gubernamentales), **las organizaciones de la sociedad civil** y **el sector privado**”. “El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno”<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Renate Mayntz y Fritz W. Scharpf (eds.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, p. 32.

<sup>57</sup> Philippe C. Schmitter, “**What is there to legitimize in the European Union...and how might this be accomplished?**”, en *Reihe Politikwissenschaft*, Political Science Series 75, p. 8, Vienna, 2001.

<sup>58</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Reconceptualising Governance*, p.9, 1997.

La definición de R.A.W. Rhodes<sup>59</sup> destaca:

“Gobernanza se refiere a redes interorganizacionales y autoorganizadas. Las características comunes son: 1) Interdependencias entre las organizaciones. Gobernanza es algo más amplio que el gobierno y abarca a actores no estatales. 2) Interacciones permanentes entre los miembros de la red, debido a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los propósitos comunes. 3) Las interacciones se basan en la confianza y son normadas por reglas que han sido negociadas y acordadas por los participantes en la red. 4) Existe un grado significativo de autonomía respecto del estado... El estado no ocupa la posición soberana pero puede dirigir indirecta o imperfectamente las redes”.

La esencia de la Gobernanza es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas. No se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.

Claramente el concepto de Gobernanza tiene una dimensión estructural, que representa a las instituciones, mecanismos, niveles y redes de sujetos implicados en el proceso, y una dimensión dinámica, que explica los procesos y relaciones del conjunto. La gobernanza, pues, va más allá de la acción de gobierno dotada de coerción, ejercida por las instituciones políticas formalmente establecidas – gobernanza<sup>60</sup>. Se requiere aproximar las instituciones al ciudadano, asimismo se pretende que los gobiernos con un alto nivel de gobernanza sean más incluyentes, democráticos, responsables, eficientes, eficaces, transparentes y accesibles.

Para que la capacidad de gobernar sea un hecho real con efectos concretos, la gobernanza resalta las acciones analíticas y administrativas del gobierno, así como las actividades políticas de interlocución y negociación que el gobierno practica en su relación con los actores sociales para definir y realizar los objetivos de la sociedad.

---

<sup>60</sup> Antonio Bar, *op. cit.*, p. 13.

El concepto de gobernanza incluye también, además de la dimensión analítica, una dimensión normativa, que pretende indicar el modo en cómo este proceso debería producirse<sup>61</sup>. “Como se observa, es un concepto analítico (intenta comprender y describir una realidad) antes que normativo o prescriptivo (como en el caso de la good governance)”<sup>62</sup>. Por otra parte Luis Aguilar opina que el concepto “gobernanza” primero fue descriptivo, después normativo o prescriptivo y por último teórico.

Características de la gobernanza<sup>63</sup>:

1. Es **el proceso de dirección / gobernación de la sociedad**, entendido como el proceso mediante el cual sectores, grupos y personalidades de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia, las acciones específicas que habrán de llevar a cabo a fin de realizar los objetivos de importancia social y las formas como organizarán y coordinarán sus acciones y productos<sup>64</sup>.
2. En tanto proceso de dirección, la gobernanza es una **actividad de orientación**, “intencional”, que orienta la sociedad hacia determinados fines generales y objetivos particulares preferidos, y una actividad de efectuación de los fines, “técnica”, en tanto define y lleva a cabo las acciones que se consideran idóneas para realizar las situaciones sociales deseadas y que por su valía fueron establecidas como fines de la acción. Es fin y resultado, intencionalidad y eficacia<sup>65</sup>.
3. Es un proceso de dirección estructurado, **estructurado institucional y técnicamente**, en tanto a) la definición de los objetivos que dan orientación y sentido a la acción de la sociedad y que se considera deben ser realizados implica la referencia a un sistema de valores, producto de una larga historia

<sup>61</sup> Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, p.2.

<sup>62</sup> William Guillermo Jiménez B., *op. cit.*, p.3.

<sup>63</sup> Luis F. Aguilar, **Gobernanza: El Nuevo proceso de Gobernar**, p. 37.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 38.



social y que se plasma en principios constitucionales, normas legales de relación social e instituciones públicas y sociales, así como en un difuso pero activo ethos social y en tanto b) la realización de los objetivos requiere normas causales de producción, que proceden de los resultados probados de ciencia, tecnología y gerencia. Por ende, implica razón ético-política y razón técnica, decisiones éticas y decisiones técnicas. La gobernanza es identificable como “modo, estilo, arte, proceso de gobierno”<sup>66</sup>.

4. Es un proceso de dirección que **incluye dos planos de decisión, que resultan de las interlocuciones, ajustes y acuerdos que tienen lugar entre el gobierno y los actores económicos y sociales**. Por un lado se deciden las preferencias, fines, objetivos y metas de valor para la sociedad en su conjunto o para específicos sectores sociales o para específicas circunstancias sociales y, a la luz de esas referencias valorativas, se deciden las reglas de relación (prescripciones y prohibiciones) entre actores –las instituciones– que deberán seguirse para ordenar y estabilizar las interacciones de la vida social<sup>67</sup>.
  
5. Es un proceso de dirección que, por ser una acción colectiva en la que participan múltiples actores en el diseño y realización de sus objetivos, requiere (genera o dispone de) **una instancia / agencia de gobierno** con la función de autoridad para resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: la **existencia de la cooperación** (coordinación, complementación, solución de conflictos) y la **eficacia de la cooperación**, a fin de controlar tanto el conflicto como el parasitismo y oportunismo que anidan en toda acción colectiva<sup>68</sup>.
  
6. Es un proceso de dirección que toma forma y contenido a partir de la interlocución entre grupos y sectores sociales y de éstos con los políticos y el gobierno, pero que **no es sin más incluyente, simétrico, racional**, de modo

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 39.

que hay fallas de dirección o gobierno por la presencia de estas limitantes negativas, que suelen obligar a acciones para corregir y cambiar el modo de relacionarse entre los grupos sociales y de éstos con el gobierno a fin de avanzar hacia una mayor inclusión de los grupos marginados de la deliberación pública, una mayor simetría y mayor racionalidad (tanto dialógica y argumentativa como técnica) en la interlocución entre los participantes y una mayor valoración de los comportamientos tolerantes y pacíficos<sup>69</sup>.

7. Es un proceso de dirección cuya estructura (intencional y técnica) es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero en el que **es cambiante el peso y la influencia del gobierno o de la sociedad** en su definición y realización. El gobierno posee el papel dominante en la definición y ejecución de la dirección de la sociedad cuando ésta no es capaz de autogobierno y muestra que carece de las capacidades morales o políticas para lograr por ella misma acuerdos básicos sobre los principios y objetivos de su convivencia y/o que carece de las capacidades de conocimiento, tecnológicas, financieras, organizativas y productivas para seleccionar correctamente y ejecutar eficientemente las acciones idóneas para realizar las metas de sus acuerdos. La correlación cambia cuando la sociedad posee ya en modo suficiente capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, organizacionales y productivas, así como capacidades políticas de deliberación y entendimiento y capacidades morales de autorregulación mediante **confianza, asociacionismo y cooperación (“capital social”)**, de modo que ya no acepta tener un rol cívico pasivo o gubernamentalmente subordinado en la definición de los asuntos públicos y destino social<sup>70</sup>.
8. Se denomina gobernanza en sentido estricto o **“nueva gobernanza”**, moderna, al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las actividades para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía), de las formas de organizarse y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no es ni puede ser obra

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 39.

exclusiva del gobierno, considerado como actor único o dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta – interacción – interdependencia – coproducción – corresponsabilidad – cogobierno – asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales<sup>71</sup>.

9. La gobernanza (nueva, moderna, la llamada gobernanza por co-gobierno) en sentido propio es el proceso de gobernar correspondiente a sociedades que estructuralmente son interdependientes, en las que los actores públicos y los privados o sociales se remiten y requieren mutuamente tanto para realizar los asuntos de su interés particular como para ocuparse de los asuntos de interés y beneficio general, dado que reconocen que los recursos que poseen son limitados e insuficientes para realizar las preferencias de su interés y que los recursos que necesitan para estar en aptitud de realizarlas están en posesión de otros actores que son independientes, por lo que no tienen control sobre ellos ni tendrán acceso a ellos a menos que lleven a cabo actividades de intercambio con sus poseedores y que el intercambio sea considerado de valor y utilidad mutua para realizar las preferencias de cada uno<sup>72</sup>.

10. La gobernanza (nueva, moderna) es en sentido propio y estricto un concepto que describe y explica la **descentralización que caracteriza a la actual estructura de la sociedad** y al proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema, que ha dado pie al concepto o metáfora de “**gobernanza por redes**” o “**gobernanza participativa**”, dirigencia asociada, que implica obligadamente la sinergia entre los recursos públicos, privados y sociales para que la sociedad no vaya a la deriva, genere condiciones generales de vida segura y próspera y sus miembros realicen sus proyectos particulares. En suma, es **un concepto de dirección descentralizada de la sociedad**<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 43.

11. En conclusión, en las actuales circunstancias, la dirección de la sociedad ya no puede lograrse mediante mando y control gubernamental como si la sociedad fuera dependiente y precaria, pero **gobernanza no denota o ensalza en ningún modo el principio de la autorregulación** y orden social mediante la mano invisible de mercados **o sólo por los vínculos morales y afectivos de solidaridad, confianza y cooperación** de las organizaciones de la sociedad civil. **Es un concepto de síntesis y sinergia**<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> *Ibídem*, p. 43.

### **3. Crisis de la Administración Pública clásica**

#### **3.1 Antecedentes**

La burocracia gubernamental es una institución que posiblemente se originó hace dos mil años. Desde entonces se dice que los chinos, egipcios e hindúes contaban con burocracias altamente desarrolladas, las cuales jugaban un papel político que les permitía cierta autonomía frente a los gobernantes y los estratos sociales más elevados.

La burocracia normaba la manera en que debían prestarse los servicios a los distintos grupos sociales, se presentaba como servidora del Estado o de la comunidad, evitando que se le identificara como servidora personal de los gobernantes. Por tal motivo, los gobernantes desconfiaban y trataban de restringirla desarrollando algún control político sobre ella.

La tendencia en las burocracias era de lograr cierta autonomía organizativa y social contra la presión y control de los gobernantes.

En los siglos del XVI al XVIII la burocracia tomó un matiz diferente. Fue en esta época donde se originó y consolidó el Estado Absolutista. Las Monarquías Europeas para consolidar sus estados, requirieron de un Gobierno centralizado, aumentaron la prestación de servicios e intervinieron más aún en lo económico y social. Como medida de control sobre la burocracia, se buscó que ésta respondiera ante el Rey, al mismo tiempo que introdujeron sistemas de reclutamiento y selección, fomentaron su formación y capacitación a través de cursos “como fue el caso de Prusia, que llegó a decretar sistemas de mérito.

El liberalismo modificó la concepción que se tenía del Rey, éste pasó a ser un servidor del Estado o instrumento de poder público; dejó de ser la persona que encaraba la soberanía nacional. La soberanía nacional pasó a ser representada por el pueblo, por lo tanto todos eran iguales por lo que cualquiera podía asumir un

cargo público, la única diferencia era el mérito. Todo empleado público debía actuar conforme a la Ley.

Fue durante el siglo XIX que se delinearon tres líneas fundamentales del pensamiento burocrático: el liberalismo, el prusianismo y la corriente marxista. Todas ellas tuvieron en su momento histórico explicaciones sobre el fenómeno burocrático. Con el paso del tiempo se fue extinguiendo su influencia a medida que las circunstancias que dieron origen a la argumentación se fueron modificando. En el caso del liberalismo se debilitó su posición a medida que se transformaron los sistemas políticos e ideológicos en que se apoyaba. El prusianismo se extinguió a medida que se derrumbaba el imperio alemán y la marxista se modificó en forma profunda como consecuencia del triunfo revolucionario de algunos países. Todo ello abonó el campo para el surgimiento en el siglo XX de la teoría clásica de la burocracia.<sup>75</sup>

### 3.2 La administración burocrática

Al personal al servicio del Estado se le ha denominado burocracia, así “como administración profesional realizada por un conjunto de personas en régimen de trabajo libre, que tiene, además, la peculiaridad de ser una estructura de dominio reforzado por la titularidad pública del ejercicio del poder de administrar. En otras palabras: la burocracia es el tipo de poder inherente a las pautas de la organización administrativa formal. La burocracia es la organización formal del poder, que interviene en el proceso político no solo ejecutando sino también participando en la determinación de sentido de las decisiones políticas de fondo”.<sup>76</sup>

El término burocracia designa el conjunto de las oficinas públicas y de los funcionarios públicos a quienes se les pide la ejecución operativa y el control

---

<sup>75</sup>Alejandro Nieto García, *El Pensamiento Burocrático*. España. COMARES S.I., p. 398, 2003.

<sup>76</sup>José Luis Monereo Pérez “**Estudio preliminar. La burocracia en el proceso de racionalización de la civilización occidental. Variaciones sobre un tema de Max Weber**”, en *El pensamiento burocrático*. España, COMARES S.I., p. 34, 2002.

administrativo, llevados a cabo impersonalmente con base en criterios unitarios y prefijados, a cargo de todos los sujetos que entran en determinadas categorías generales de los actos establecidos o regulados por el poder central de un Estado. Una burocracia se caracteriza por: la impersonalidad, el recurso exclusivo a la norma escrita, el automatismo de los procedimientos y la resistencia al cambio.

El concepto burocracia posee una significación peyorativa que se ha generalizado para hacer referencia a las organizaciones complejas incapaces de asignar claramente la responsabilidad, contra las normas rígidas y los procedimientos rutinarios aplicados sin la debida consideración del caso concreto, contra funcionarios torpes o lentitud e incompetencia, contra los directivos conflictivos y la duplicación del esfuerzo o contra la acumulación de cargos y la concentración del control en manos de unos pocos.

### 3.2.1 Burocracia weberiana

La aparición de la administración burocrática es el germen del Estado moderno occidental.

La conceptualización sobre el fenómeno de la burocracia sufrió un considerable cambio en el siglo XX, con la propuesta del sociólogo Max Weber. La escuela weberiana logró evolucionar hasta constituir la teoría clásica de la burocracia. El planteamiento de Weber tiene como sustento la definición de tres tipos ideales de dominación: el racional, el tradicional y el carismático. Weber considera que el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático, cuyas características son<sup>77</sup>:

- a) "Personas libres; se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo.
- b) En jerarquía administrativa rigurosa
- c) Con competencias rigurosamente fijadas
- d) En virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección

---

<sup>77</sup> Max, Weber. *Economía y Sociedad*. 12ª reimpresión, p. 172.

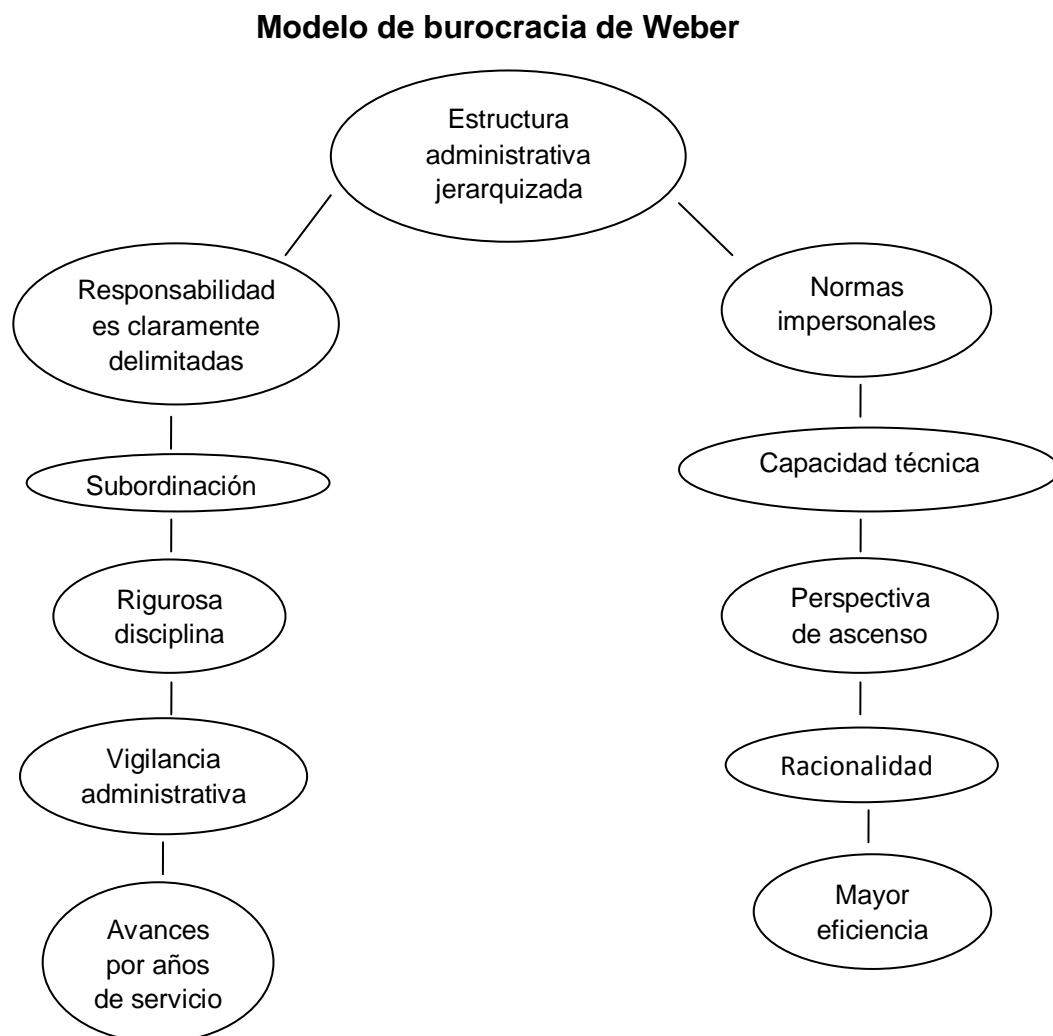
- e) Calificación profesional que fundamenta su nombramiento – en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su preparación
- f) Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces, son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del “decoro estamental”
- g) Ejercen el cargo como su única o principal profesión
- h) Tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores
- i) Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo
- j) Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa”.

El modelo burocrático plantea bondades como lo son: precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados.

Weber plantea en este sentido que la forma de denominación burocrática es inherente al surgimiento del Estado moderno, por tanto, la burocracia responde a un nivel de desarrollo social, que no sea había logrado en otros momentos históricos de la humanidad. Con ello pone de relieve la superioridad de la administración burocrática, respecto a otras formas de administración. Esta superioridad se debe a su capacidad técnica y el saber que se adquiere en el manejo de los procesos de carácter financiero, legal, técnico administrativo y de procedimiento para la producción de bienes o servicios, que se generan para los clientes o ciudadanos, dependiendo del contexto en que ésta se desenvuelva.



Cuadro 2. Modelo burocrático de Max Weber



El modelo burocrático constituye un pilar fundamental de la teoría tradicional de la organización moderna para impulsar los servicios públicos administrados por los gobiernos girando alrededor del Estado. La forma de esta estructura, implica que las órdenes que se reciben desde el máximo nivel superior, deberán llegar hasta la base de la misma; desde el centro del poder hasta sus órbitas.

Puede afirmarse que la mayor parte de los estudios formales de las características estructurales de las organizaciones se han desarrollado a partir de las aportaciones de los estudios realizados por Max Weber. Su importancia radica en haber sido el primer intento dentro de la formalidad de las ciencias sociales por producir categorías sistemáticas para el estudio del comportamiento y análisis organizacional.

En el caso de la **autoridad legal** se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, dentro del círculo de su competencia. En el caso de la **autoridad tradicional** se obedece a la persona del “señor” llamado por la tradición y vinculado por ella (en su ámbito) por motivos de piedad, en el círculo de lo que es consuetudinario<sup>78</sup>. En el caso de la **autoridad carismática** se obedece al caudillo carismáticamente calificado por razones de confianza personal, y donde no se admiten juicios de sus atributos morales o intelectuales.

---

<sup>78</sup> El significado de la palabra *consuetudinario* se refiere a lo que es por costumbre o tradición en una sociedad determinada.

## 4. La Administración Pública en la Gobernanza

### 4.1 Aplicación de la Gobernanza en la Administración Pública

Desde la perspectiva de Gobernanza un importante campo de desarrollo es en el ámbito de la Gestión Pública, precisamente en su conexión con el paradigma de la Nueva Gestión Pública<sup>79</sup>. Cabe mencionar que también para Francisco Longo<sup>80</sup> la Gestión Pública es uno de los grandes ejes a través de los cuales se desarrolla la Gobernanza, los otros cuatro son: las instituciones políticas, las instituciones de justicia, las instituciones de mercado y la sociedad civil.

---

<sup>79</sup> La totalidad de los campos de desarrollo que se distinguen desde la perspectiva de Gobernanza, según Antonio Natera en su documento *La Noción de Gobernanza como Gestión Pública Participativa y Reticular*, p.4, son los siguientes:

- a) En el ámbito de la gestión pública, en su conexión con el paradigma de la Nueva Gestión Pública
- b) En el ámbito del análisis de políticas públicas, donde gran parte de la literatura anteriormente predominante sobre “redes de políticas” (*policy networks*) ha sido reformulada y reinterpretada en el marco de la gobernanza
- c) En la economía política, donde el intercambio público-privado ha pasado a concebirse en términos de gobernanza y numerosos estudios investigan el papel de las autoridades públicas en los procesos de coordinación de sectores de la economía
- d) En el ámbito de la gestión empresarial (*corporate governance*)
- e) En las relaciones internacionales, donde se ha venido produciendo un interés creciente por estudiar las tendencias hacia la “gobernanza sin gobierno” o “gobernanza global”
- f) En la estrategia de algunas organizaciones internacionales, en el sentido de que Naciones Unidas, junto al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Naciones Unidas inició una estrategia a gran escala promoviendo la “buena gobernanza” (*good governance*) en tanto que nuevo objetivo de reforma en los países del tercer mundo, desde presupuestos claramente normativos
- g) En el terreno de la política urbana, donde el estudio de la “gobernanza local” y, en particular, de las redes de participación ciudadana ha sido fructífero

<sup>80</sup> Francisco Longo. *Los Desafíos de la Gobernanza en los Sistemas Públicos Iberoamericanos*. XIV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Brasil, p. 3, 2009.

Siguiendo la línea de la Gestión Pública, la construcción de meritocracias flexibles es el objetivo inspirador de nuevos arreglos institucionales que implican, casi siempre, el desarrollo de capacidades de gestión todavía deficitarias en los sistemas públicos. La **dirección pública profesional**, aparece como respuesta a la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia directiva de los gobiernos y su capacidad de control sobre una maquinaria administrativa cada vez más diversificada y compleja.<sup>81</sup>

La solución eficiente y eficaz de los problemas públicos son retos latentes que implican una respuesta contundente por parte del gobierno, la cual fue la Nueva Gestión Pública (NGP). Ésta ha significado una propuesta disciplinaria y profesional que ha sido procesada desde el enfoque de la Gobernanza o de la Gobernabilidad y que sus resultados (si no los propósitos) han contribuido a difundir una **nueva relación directiva entre gobierno y sociedad, llamada Gobernanza democrática.**

En el pasado, la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuyó a los defectos y vicios del “sujeto gobierno”, de la instancia o la agencia de gobierno. A lo largo del siglo XX, en el período de entreguerras y durante las tres décadas de la Guerra Fría, sobran ejemplos de gobiernos abominables en los regímenes políticos europeos, en los revolucionarios de Europa del Este y en algunos latinoamericanos<sup>82</sup>.

El cuestionamiento de los gobiernos apuntó a las características ilegítimas de su posición de mando y actuación, gobiernos impuestos en vez de elegidos, ilegales, arbitrarios, atropelladores de derechos humanos, represores de cualquier forma de disidencia, homicidas, intrusos en la vida privada o, más atenuada pero no menos críticamente, gobiernos corruptos, facciosos, clasistas, oligárquicos, intervencionistas, populistas, clientelares, nepotistas, etc. En esta posición, la

---

<sup>81</sup> Es importante mencionar que también el desarrollo de capacidades de coordinación estratégica de las políticas públicas forma parte de los atributos de la Gobernanza, para maximizar el impacto de las decisiones en prioridades sociales.

Para una solución más eficiente y eficaz de los problemas públicos los gobiernos deben de saber coordinar las políticas que efectuarán con las diferentes redes de organizaciones, que aunque son separadas también son interdependientes; y así la suma de las capacidades colectivas brindarán como resultado políticas de calidad.

<sup>82</sup> Aguilar, Luis F. “**El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza**”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia*, no. 39, p. 1, Caracas, 2007.

ingobernabilidad es la consecuencia natural de los defectos y vicios del sujeto de gobierno<sup>83</sup>.

El problema no es ya el gobierno, en el sentido de gobernante, sino el gobierno, en el sentido de la acción de gobernar, gobernación, gobernanza: en el gobernar más que en el gobierno<sup>84</sup>. El problema se ha desplazado al proceso de gobierno, a la gobernación, la gobernanza y, en conexión, a la capacidad y eficacia directiva que **el proceso de gobierno implica o debería implicar y que incluye a la administración pública (AP) como su componente científico-tecnológico-organizativo-gerencial** imprescindible, además del componente político-institucional.

Recordemos también que lo que origina que se empleen “soluciones del sector privado a problemas del sector público” (NGP) fue la crisis y/o colapso fiscal o económico o político de los Estados sociales (en todas sus formas, socialistas, asistenciales, de bienestar, desarrolladores) en los años 80’s y 90’s. Lo anterior exhibió al gobierno como factor de desgobierno, como un agente que puede ocasionar daños y costos sociales, y no sólo impulsar y sostener los beneficios del desarrollo, la seguridad y el bienestar social.

Así mismo otros problemas fueron (y aún lo son): la percepción social negativa de la Administración Pública por servicios públicos de calidad baja, por sus regulaciones y trámites excesivos e innecesarios que obstaculizan las iniciativas de la sociedad económica, civil y las del gobierno mismo, por políticas públicas desarticuladas e ineficaces y, en el fondo, por ser una organización administrativa no “costo-eficiente” vista desde el ángulo gerencial.

El gobierno demanda nuevas capacidades directivas, y son las relativas a la certidumbre jurídica mediante aplicación imparcial de las leyes, la seguridad pública mediante un sistema de policía honesto y eficiente, un sistema hacendario equitativo y competitivo, una Administración Pública eficiente y de calidad, no corrupción, transparencia, y un espacio público de deliberación ciudadana<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 3.

## 4.2 Transparencia, rendición de cuentas y servicio profesional: forma de la Gobernanza democrática

Podemos distinguir al menos **tres sentidos básicos de lo público**:

- a) Lo público como lo que es de interés o utilidad común, que atañe a lo colectivo, que concierne a la comunidad, y por ende a la autoridad de ella emanada.
- b) Lo público como lo que es manifiesto y ostensible contra aquello que es secreto, reservado, oculto, y por lo tanto opaco.
- c) Lo público entendido como lo que es de uso común, accesible a todos, abierto, contra lo cerrado, aquello que se sustrae a la disposición de los otros. En este caso, lo público es aquello que al no ser objeto de apropiación particular se halla abierto, distribuido.

Lo público se encuentra dentro de la “esfera de lo público”, que es entendida como el ámbito de acción de una ciudadanía libre para el tratamiento de los asuntos comunes.

### 4.2.1 Transparencia

En las últimas dos décadas se ha afianzado el proceso de democratización en la mayor parte del mundo. Si bien algunos países aún siguen en el proceso de la transición o apenas están aprendiendo a vivir bajo el nuevo régimen, otras naciones ya se han topado con ciertos límites y con los retos que la democracia representativa conlleva. Al mismo tiempo, las sociedades, y de manera paralela, la democracia están en constante evolución, lo cual implica una continua redefinición de las necesidades y demandas de los ciudadanos. **Entre más exigente sea la ciudadanía, más amplias serán sus expectativas y demandas respecto de la democracia.** Si antes la sociedad sólo exigía que su voto contara, ahora se demandan también el bienestar social y una mayor influencia en la definición de las políticas públicas.

**La democracia siempre se ha asociado con participación ciudadana.** No obstante, el tema cobró relevancia cuando, a pesar de contar con un sistema democrático, las sociedades de algunos países no se sentían satisfechas con las

consecuencias negativas que la democracia podía presentar, lo que provocó una crisis de insatisfacción y desilusión de este sistema de gobierno, entre ellas una falta de transparencia.

De acuerdo a la idea anterior “**Transparencia, ciudadanía y democracia**”<sup>86</sup> están inextricablemente ligadas. Una no es posible sin las otras. Transparencia y democracia requieren, primero para existir y luego para funcionar adecuadamente, una ciudadanía activa y participativa, y esta última requiere transparencia y democracia para actuar y participar con libertad”.<sup>87</sup> Pero un gobierno transparente sirve de muy poco o nada si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión. La idea de una sociedad democrática y justa supone la transparencia del gobierno y la existencia de una cultura política que permite la ilustración y educación de los ciudadanos.

**El objetivo de la transparencia gubernamental es someterse al escrutinio público:** rendición de cuentas, combate a la corrupción, mejorar las condiciones de trabajo, entre otras.

En principio, podemos preguntarnos qué es lo público, concepto al que nos hemos referido desde un inicio. Luego de los trabajos de Bobbio, la literatura especializada ha tenido a bien insistir que **lo público se define por dos tipos distintos de oposición**. 1.- Lo público por oposición a lo que es secreto. La democracia es en este sentido, como lo señala Bobbio, “el gobierno del poder público en público”<sup>88</sup>. La publicidad de lo público se acompaña naturalmente de la voluntad de eliminar todo poder invisible u oculto. 2.- Lo público es lo que nos es común, aquello que nos afecta o nos concierne a todos<sup>89</sup>. El término “público”, como en la mayoría de los conceptos políticos relevantes, se encuentra muy lejos de tener una definición unívoca. Se le emplea para adjetivar un “espacio”, una “esfera”. Pero no hay que

<sup>86</sup> El resaltado en negritas es añadido por mí.

<sup>87</sup> Gustavo Emmerich, “**Democracia, ciudadanía y transparencia**”, en Carlos Elizondo, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón et al., en *Revista Democracia y transparencia*. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 25-26, 2005.

<sup>88</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, p. 65.

<sup>89</sup> Juan Cristóbal Cruz Revueltas. **Moral y Transparencia. Fundamentos e implicaciones morales de la transparencia**, en *Cuadernos de Transparencia*, no. 15, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, p. 33, 2009.

olvidar que el trazado de los límites entre lo público y lo privado se ha modificado históricamente.

#### 4.2.2 Rendición de cuentas

Las Instituciones y la transparencia son dos valores esenciales para la preservación y el desarrollo de un Estado liberal y democrático. **La transparencia y el acceso a la información convierten a la sociedad en una participante activa del proceso de rendición de cuentas**, proceso mediante el cual los gobiernos son obligados a “abrirse a la inspección pública”, a “explicar y justificar sus actos” y también quedan supeditados a “la amenaza de sanciones”<sup>90</sup>.

La rendición de cuentas proviene de la palabra en inglés *accountability*. Mientras que **accountability** conlleva un sentido claro de **obligación**, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que **accountability es la rendición obligatoria de cuentas**<sup>91</sup>.

La rendición de cuentas abarca tres maneras diferentes<sup>92</sup> para prevenir y corregir abusos de poder:

- Obliga al poder a abrirse a la inspección pública
- Le exige explicar y justificar sus actos
- Lo supedita a la amenaza de sanciones

Los tres aspectos en su conjunto: información, justificación y castigo, convierten a la rendición de cuentas en un concepto multifacético.

---

<sup>90</sup> Schedler, Andreas. **¿Qué es la rendición de cuentas?**, *Serie Cuadernos de Transparencia*. núm. 3, pp. 46. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>92</sup> *Ibidem* p. 47.



Por otra parte, la rendición de cuentas acepta que el poder no puede estar nunca sujeto a un control absoluto en el sentido estricto, técnico, de la palabra. Pretende alcanzar solamente un control parcial sobre aquellos que toman las decisiones públicas. Si asumiera el control absoluto sobre ellos, su misión ya no tendría sentido. Si yo controlo a una persona, no hay por qué exigirle cuentas a ella.

Es importante destacar que la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de **transparencia, austeridad y eficiencia**.

En un gobierno transparente, plural, responsable, eficiente y eficaz debe existir la **rendición de cuentas horizontal y la vertical**. Principalmente, la rendición “horizontal” de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición “vertical” de cuentas alude a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.

En el gobierno en modo gobernanza la rendición de cuentas horizontal se presenta en la gobernanza multinivel; y si bien la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes. Realizando un símil y una reflexión, nos resultaría que en la gobernanza la rendición de cuentas vertical sería recíproca entre los diferentes actores o entes implicados en las interacciones en las cuales se encuentren colaborando, ya que la Gobernanza consiste en una gestión que opera horizontalmente y no se tienen jerarquías, (hay que recordar que aunque el gobierno lleva la “batuta”, ya no es autoritario ni único gestor).

La rendición de cuentas es un componente sustancial de un Estado democrático. Las burocracias, las políticas públicas y las acciones de gobierno son instrumentos para ejercer el poder público y convertirlo en instituciones, servicios públicos y bienes que den respuesta a las necesidades y aspiraciones de la comunidad política; de esta forma se complementan e integran una democracia sana.

Dentro de una democracia, para que el acceso y el ejercicio del poder sea efectivamente democrático, se debe contar con un aparato de rendición de cuentas,

es decir, un régimen que permita a los ciudadanos conocer, valorar e incidir en las decisiones que se llevan a cabo en su nombre, la manera en cómo se usan los recursos públicos y los resultados que se derivan de lo anterior. Se ejemplifica de la siguiente manera:

Cuadro 3. Mecanismos de Rendición de cuentas

<b>MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS</b>		
Tipo	Objetivo	Mecanismos
VERTICAL	Representación de demandas ciudadanas	-elecciones libres -competencia entre partidos
HORIZONTAL	Supervisar y controlar las acciones de los agentes estatales	-organismos autónomos -división de poderes: vigilancia legislativa y control judicial -legislación orientada a mejorar el desempeño gubernamental
SOCIAL	Influir la agenda de gobierno Ejercer vigilancia social	-organizaciones civiles -medios de comunicación

Fuente: Guillermo M. Cejudo, Rendición de Cuentas Intergubernamental en un Sistema Federal<sup>93</sup>

La clave para generar una verdadera rendición de cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes, se encuentra en la delimitación y articulación legal y procedimental de tres piezas complementarias<sup>94</sup>:

- La información relacionada con las decisiones, los procesos y los resultados de autoridades públicas;
- Un sistema de responsabilidades capaz de identificar claramente las atribuciones, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos y
- Las cuentas, entendidas como un registro fidedigno, oportuno y comparable de los dineros que utiliza el gobierno y su relación con los propósitos públicos que los justifican.

<sup>93</sup> Guillermo M. Cejudo, **Rendición de Cuentas Intergubernamental en un Sistema Federal**, en *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*, núm. 4. p. 8, 2011.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 33.

### **4.2.3 Servicio Profesional de Carrera**

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a los usuarios. Este sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones

El Servicio Profesional de Carrera deberá poseer calidad, la cual es entendida como la capacidad para proveer servidores públicos competitivos, con un comportamiento basado en valores éticos, los cuales reflejen su nivel de responsabilidad y capacidad para superar las expectativas de los usuarios a los que atienden en las diferentes dependencias de gobierno.

El Servicio Profesional abre la posibilidad de un arreglo funcional entre burócratas y políticos, en donde ambos pueden tener un papel constructivo cumpliendo funciones específicas (en teoría, los políticos proveen la dirección política y los burócratas la experiencia administrativa en las políticas a implementar). Asimismo, el servicio profesional fragmenta el poder (en parte a la manera en que lo hace, por ejemplo, la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, o una estructura federal), ya que limita la capacidad discrecional de los políticos para designar servidores públicos. También contrarresta los efectos de la fragmentación del poder en términos funcionales y territoriales, ya que si se extiende entre los poderes o los estados subnacionales y las localidades, homogeniza actitudes, posiciones y procedimientos en los distintos ámbitos de gobierno y, en esa medida, favorece la integración de las políticas de diversos actores gubernamentales, así como la implementación adecuada de las mismas.

Por lo anterior el Servicio Profesional y el equilibrio que introduce entre el sistema democrático y el meritocrático han sido pilares importantes para la sustentabilidad de las repúblicas democráticas modernas.

#### 4.2.3.1 La política del Servicio Profesional

Con lo anterior es posible determinar las características que necesariamente deberá tener el **sistema de gestión de la calidad** en la **profesionalización de los servidores públicos** de carrera, las cuales son<sup>95</sup>:

- a) Existencia de una administración pública profesional, lo que significa que posee tecnología, competencias y una clara orientación hacia el servicio al público;
- b) La condición de perfeccionar los sistemas de selección basados en pruebas competitivas que reflejen las capacidades de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones;
- c) La aplicación de técnicas administrativas que posibiliten la constante actualización del sistema de gestión de la profesionalización, considerando las influencias del entorno;
- d) Modificaciones a la normatividad laboral para que se pueda establecer una evaluación del desempeño, que impacte en los resultados obtenidos por el servidor público, ligados directamente a sus remuneraciones y permanencia;
- e) Relacionar la profesionalización con los niveles de satisfacción de los usuarios y lo que éstos consideran para tener instituciones vigentes;
- f) Consolidar la figura del agente de la profesionalización como el detonador del cambio en aspectos como la organización, rendimiento, clima laboral, eficiencia, eficacia y calidad de los procesos de producción de los servicios públicos;
- g) Aplicar una evaluación del desempeño total, que significa conocer la opinión del superior jerárquico, subordinados, proveedores y destinatarios del servicio. La finalidad es conocer de manera objetiva el avance del servidor público hacia la obtención de mejores niveles de profesionalización;
- h) Finalmente, el grado de articulación existente entre todos estos componentes demostrarán el nivel de madurez que el Servicio Profesional de Carrera tiene y en función de ello se conocerá la calidad del mismo.

---

<sup>95</sup> Osvaldo Cruz Villalobos, *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*, p. 323.

El Servicio Profesional de Carrera representa un reto para las dependencias de las administraciones públicas que aún no lo poseen, ya que para su completa instauración es necesaria una infraestructura de gestión con técnicas orientadas a mejorar la calidad de los servicios públicos, también un esquema de profesionalización hacia todo el personal y fomentar la cultura ética del servidor público.

## **5. Sentido y desarrollo de la Nueva Gestión Pública: hacia un gobierno eficiente, eficaz y de calidad**

La burocracia weberiana se había vuelto demasiado compleja, se había descuidado el sistema de mérito, se toleraban abusos y desempeños ineficaces, se permitían abusos de autoridad y desconocimiento de derechos, excesivas trabas, demoras, demasiado papeleo y confusión. Se tenían que buscar nuevos caminos y soluciones a todos estos problemas, y el modelo de la Nueva Gestión Pública implicó ser la respuesta.

### **5.1 Antecedentes: el mejoramiento de la Administración Pública y su reforzamiento institucional**

El primer movimiento lo constituyó la reforma administrativa que se puso en marcha a finales de la década de 1940, cuando, a iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas, se iniciaron los programas de Asistencia Técnica que pusieron en práctica una serie de acciones para intentar establecer una cultura universal en la administración pública de todos los países. Se inicia entonces una reforma generalizada que buscaba el establecimiento de sistemas administrativos orientados a resolver los problemas administrativos, con referencia inmediata al desarrollo económico y social de los países en desarrollo<sup>96</sup>.

El clima ideológico en el que se gestaron aquellos procesos reservaba al Estado un papel fundamental como instancia articuladora de las relaciones sociales y, por lo tanto, no se cuestionaba su actuación. Las recomendaciones de reforma no sugerían la eliminación de empresas públicas o de subsidios, sino el fortalecimiento institucional de aquéllas y un mejor control en la asignación de éstos. Este estado de cosas contrastará abiertamente con las orientaciones promovidas por las ideas neoliberales cuatro décadas más tarde<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Mónica Diana Vicher García, “Evolución y prospectiva de la Administración pública en Hispanoamérica”, en *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, FCPyS-UNAM*, no. 2, p. 3, mayo-agosto 2009.

<sup>97</sup> *Ibídem*, p. 7.

Con la Reforma Administrativa se intentó afirmar las características de tipo burocrático-weberiano en la Administración Pública en desarrollo, para superar la estructura que combina rasgos de administración tradicional con otros superpuestos, de tipo oficina, destilando los primeros y consolidando los segundos. Para hacer posible esta tarea se crearon programas de becas, se nombraron expertos para asesorar a los gobiernos y se establecieron escuelas e institutos de administración pública, lo que permitió que los países en desarrollo pudieran constituir sus propios cuadros de administradores y estuvieran en capacidad de diseñar sus particulares programas de reforma. Este proceso, verificado por personalidades vinculadas al estudio de la ciencia de la Administración Pública, la Política y el Derecho, conllevó un arduo y profundo trabajo así como la recopilación de experiencias que permitió, poco a poco, tener más clara la forma en que deberían imprimirse los cambios a la administración. No obstante, nuevas mutaciones en las relaciones y estructuras de poder económicas mundiales, permeadas de un fuerte cambio ideológico, determinarían que el cambio de la administración tomara un rumbo diferente, dejando olvidados todos los trabajos y la experiencia que representó este movimiento.

Tres décadas más tarde, ya a finales de la década de los 70's, debido a la recesión en los países desarrollados y la crisis económica de los países en desarrollo, se presentó el contexto idóneo para instalar un cambio ideológico a nivel mundial. Esta ocasión fue la propicia para sustentar que el Estado con economía de tipo keynesiana<sup>98</sup> había agotado sus capacidades, razón por la cual había que dejarlo atrás para cederle su lugar a un mecanismo cuya habilidad se presumió en

---

<sup>98</sup> Escuela de pensamiento creada por J. M. Keynes (1883-1946) y desarrollada por sus seguidores, que ha supuesto una ruptura con el pensamiento económico anterior y ha influido de forma decisiva en las políticas económicas seguidas por los países occidentales después de la Segunda Guerra Mundial. Los principales elementos de esta corriente de pensamiento se hallan contenidos en la obra de J. M. Keynes "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero", publicada en 1936. Una de sus principales aportaciones la constituye el análisis de la demanda efectiva y su incidencia en las variaciones del nivel de producción y empleo, en contra de lo sostenido hasta entonces por la doctrina oficial y la denominada ley de los mercados o Ley de Say, según la cual es la oferta la que crea su propia demanda. Para regular las fluctuaciones de la demanda efectiva o demanda agregada y, en definitiva, de la actividad económica, la política monetaria ha de ser complementada con otros instrumentos de política económica, como la política fiscal, debido a las limitaciones de la primera. Demuestra J. M. Keynes que el sistema económico puede hallarse en equilibrio en una situación de subempleo y permanecer en ella indefinidamente si el Estado no interviene.

concordancia con los nuevos tiempos: el Mercado. En este contexto se legitimaron nuevas ideas que, no proviniendo de teorías del estudio del Estado o la Administración Pública, serían las utilizadas para tratar de cambiarlos y hacerlos afines al nuevo marco mundial, es decir, penetraron las ideas neoliberales.

El neoliberalismo se definió como el pensamiento que postula que el mercado libre, basado en la ganancia y la competencia, provee las mejores condiciones para el desarrollo económico y social<sup>99</sup>.

El ideario que sustentó los cambios más recientes en la Administración Pública fue el neoliberalismo y sus ramificaciones: **Monetarismo, Public choice y Teoría de los derechos de propiedad**, principalmente. Bajo esos razonamientos se prescribió que el mercado podía hacer las cosas mejor que el Estado<sup>100</sup>. Es por lo anterior que dos instituciones internacionales, las que vigilan y garantizan el orden económico mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, ordenaron la eliminación de los aparatos estatales pesados, lentos y sobre extendidos, características que provocaban que fueran obsoletos e ineficientes.

Entonces se excluyó al Estado del mercado, se procedió a ingresar al mercado dentro del Estado por la vía de la **Nueva Gerencia Pública**, que patrocinada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), fue presentada como la novedosa solución a los defectos de la administración pública, sustentando su superioridad en un contraste establecido sobre una oposición de ideas y conceptos que comprenden desde lo antiguo y decadente hasta lo novedoso y vital; lo que se traduce en que la Administración Pública elabora normas, regulaciones y hechura de decisiones abrumadora, mientras que la Nueva Gerencia Pública, ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad<sup>101</sup>. Evidentemente se trató de una administración orientada hacia el mercado, donde incidió el pensamiento de “La

<sup>99</sup> Esta idea se definió en Mont Pélerin. En 1947, el profesor Friedrich A. von Hayek convocó a 36 intelectuales, la mayoría economistas, junto con historiadores y filósofos en el *Hotel du Parc* en la villa de Mont Pelerin, cerca de la ciudad de Montreux, Suiza, para discutir la situación y el posible destino del liberalismo tanto a nivel teórico como en la práctica

<sup>100</sup> Mónica Diana Vicher García, *op. cit.*, p. 8

<sup>101</sup> Omar Guerrero “El ‘management’ público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema”, en *Revista de Administración Pública*. núm. 100, p. 216, 1999.



Escuela de Economía de Chicago”, cuya marca era que en el uso de la metodología sus estudios los regía la **estadística antes que la teoría** (teoría clásica-keynesiana).

La Escuela de Chicago se concentra en el empleo de instrumentos como: control de la oferta monetaria y reducción del déficit gubernamental, devaluación del tipo de cambio, liberalización de los precios y eliminación de los subsidios. El control del proceso inflacionario exigiría medidas como: reducción del empleo público, devolución al sector privado de las empresas en manos del Estado y la renuncia del gobierno a muchas funciones reguladoras y de fomento.

La nueva forma de relación mercantil abrió posibilidades para el desarrollo de relaciones clientelísticas entre los agentes del Estado y las organizaciones a las que se les transfirieron funciones públicas de apoyo y abastecimiento en bienes y servicios. Además de que se constató que el traspaso de funciones públicas a organizaciones privadas puede traducirse en pérdida de eficacia y efectividad, o en pérdidas de continuidad que pueden llegar incluso al abandono de su cumplimiento. Y se ha probado que **las transferencias de funciones al mercado y al sector privado no han producido una reducción del gasto del Estado**<sup>102</sup>.

## 5.2 Perfil y desarrollo de la NGP

Desde la década de los 80’s en los Estados comenzaron a hacerse evidentes los signos de agotamiento financiero, político y administrativo. Comenzó a gestarse una crisis que encendía los focos de alerta; se tenían que encontrar soluciones integrales para brindar solución a estos nuevos obstáculos.

El gobierno tenía un protagonismo excesivo y esa actuación lo había sobrepasado. Los servicios que brindaba a los ciudadanos eran de mala calidad e insuficientes; pero de manera más profunda y notoria, lo que detonó que se planteara un cambio radical de la forma en cómo se estaban haciendo las cosas, fue la crisis fiscal, es decir, se gastaba más de lo que ingresaba a las arcas del Estado.

---

<sup>102</sup> Mónica Diana Vicher García, *op. cit.*, p. 9.

A nivel mundial se gestaban cambios y nuevas circunstancias que requerían otro tipo de Estado y un gobierno que desempeñara otro tipo de papel en comparación con el que estaba llevando a cabo actualmente. Los cambios se producirían en el ámbito político, fiscal y administrativo.

**En 1982 se llevó a cabo la primera propuesta posburocrática de la Administración Pública, la “Financial Management Initiative”, la cual representa el nacimiento de la Nueva Gestión Pública<sup>103</sup>**; la premisa de la FMI consistía en señalar que la eficiencia no sólo es resultado de las conductas particulares de las personas, sino del sistema administrativo en su conjunto, de la manera cómo está organizado y es dirigido el trabajo en el gobierno<sup>104</sup>. Más precisamente, el FMI posee tres principios básicos: 1) una clara definición de sus objetivos y medios para evaluar, medir las actividades y los resultados en relación con estos objetivos; 2) una responsabilidad bien definida por hacer el mejor uso de los recursos y el valor obtenido a cambio del gasto; 3) la información, la formación y el acceso a la asesoría de los expertos que sean necesarios para ejercer su trabajo con eficacia.

Los errores e ineficiencias de los gobiernos se le atribuyeron a la gestión de su Administración Pública, es decir, a sus defectos organizativos y operativos, tales como<sup>105</sup>:

- El manejo financiero
- La elaboración de las políticas y programas
- La asignación y uso de los recursos públicos
- El control interno del gasto
- La forma de organización del trabajo
- La gestión de los recursos humanos

---

<sup>103</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, ***Gobernanza y gestión pública***, p. 159.

<sup>104</sup> El punto medular de la FMI consistió en que para mejorar y asegurar la eficiencia económica, la organización del gobierno ha de desagregarse en diversas unidades administrativas, la descentralización, que poseen metas específicas de desempeño establecidas con claridad y precisión. Cabe destacar que una descentralización que no incorpore poder de decisión sobre los recursos financieros en los que se sustenta la actividad de la unidad descentralizada, terminará por deteriorar la eficiencia, trabada de de interferencias y condicionamientos.

<sup>105</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.* p. 140.

- Los procesos de prestación de servicios
- El trato con los ciudadanos

Algunos puntos que implicaron las reformas administrativas fueron: la gestión de calidad en el servicio, presupuesto por resultados, auditoría y control de la gestión, gestión del desempeño, ejercicio público profesional, agencias públicas independientes, entre otras.

Ahora bien, la agenda de la primera reforma administrativa (redimensionamiento) para anticipar la crisis, consistió en la práctica en<sup>106</sup>:

- I. Reducir el ámbito de la intervención del Estado en la economía;
- II. Reducir el número de organismos y programas gubernamentales;
- III. Reducir el número de empresas públicas mediante cierres en caso de ineficiencia o mediante privatizaciones;
- IV. Aplicar recortes de gasto tomando como parámetro evaluaciones que hicieran evidente la ineficiencia o pobre desempeño de unidades, programas y personal innecesario e improductivo mediante despidos o programas de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas;
- V. Aplicar una reestructuración de la organización de las dependencias del gobierno, mediante la reducción de niveles jerárquicos, reduciendo unidades de staff y departamentos operativos, revisando salarios de mandos altos y medios, con el objetivo de disminuir el gasto corriente. Además se introdujeron medidas no estrictamente administrativas: desregulaciones, cancelación o reducción de políticas públicas distributivas, eliminación de subsidios genéricos, reforma de pensiones, establecimiento de precios reales de los servicios públicos;
- VI. Inducir y asegurar la eficiencia económica de la operación administrativa mediante medidas de evaluación, control, descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales o hacia los niveles intermedios u operativos de la organización, contratación de personal con base en resultados.

---

<sup>106</sup> *Ibidem*, pp. 142-143.

## Cuadro 4. Modificaciones a la Reforma administrativa

## Modificaciones de la Reforma Administrativa

<b>MATERIA / ÁMBITO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
LA NATURALEZA DE LA AP	Ámbito de acción
	Responsabilidad y modo de actuar mediante reformas constitucionales y legales
LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS	Normatividad interna
EL SISTEMA DE GESTIÓN / PROCESOS GERENCIALES	Los cambios han sido interdependientes más que secuenciales
LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS	Los cambios han ocurrido de manera selectiva más que integral

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México, p. 147, 2006

Entender a la Nueva Gestión Pública desde sus diversas definiciones nos permite obtener una claridad sobre lo que pretende e implica generar esta corriente dentro de la Administración Pública. En sus diversas acepciones se encuentran elementos coincidentes y entre ellas se complementan para ofrecernos un concepto integral y sin sesgos. El siguiente cuadro precisa este concepto y ayuda a su mejor comprensión:

### 5.2.1. Definiciones de la Nueva Gestión Pública

Cuadro 5. Definiciones de la Nueva Gestión Pública

#### Definiciones de la NGP

<p><b>CH. HOOD</b><sup>107</sup></p>	<p>Enuncia siete componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración profesional y proactiva de las organizaciones</li> <li>2. Creación y empleo de estándares e indicadores de desempeño</li> <li>3. Mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos</li> <li>4. Impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas</li> <li>5. Mayor competencia en sector público</li> <li>6. Impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado</li> <li>7. Mayor disciplina y austeridad en el uso de recursos</li> </ol>
<p><b>D.F. KETTL</b><sup>108</sup></p>	<p>Destaca seis características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Productividad (eficientización)</li> <li>2. Empleo del mercado</li> <li>3. Orientación al servicio y al usuario</li> <li>4. Descentralización</li> <li>5. Distinción entre política y provisión del servicio</li> <li>6. Responsabilidad/rendición de cuentas</li> </ol>
<p><b>B. GUY PETERS</b><sup>109</sup></p>	<p>Visualiza cuatro modelos de gobernar en la NGP:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modelo de mercado</li> <li>2. Estado participativo (énfasis en el empoderamiento y participación de los ciudadanos en la gestión pública)</li> <li>3. Gobierno flexible (de organizaciones descentralizadas y procesos adaptables a las circunstancias, diferente de las estructuras y procedimientos rígidos de las</li> </ol>

<sup>107</sup> Ch. Hood "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, núm. 69, pp. 3-19. 1989.

<sup>108</sup> Donald. F. Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, p. 1.

	<p>burocracias y de la tesa indiferencia con su personal de carrera)</p> <p>4. Gobierno desregulado</p>
<p><b>P. AUCOIN<sup>110</sup></b></p>	<p>El cambio de la NGP consiste en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Privatización / Comercialización de las empresas públicas</li> <li>2. Creciente contratación externa de los servicios públicos</li> <li>3. Tarifas realistas de los servicios públicos</li> <li>4. Amplia variedad de formas de reducción del gasto público, tamaño del servicio público y del número de servidores públicos</li> <li>5. Cambiar estructuras, sistemas y prácticas de la gestión pública</li> </ol>
<p><b>CH. POLLITT<sup>111</sup></b></p>	<p>Enfatiza siete características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El desplazamiento de la administración de los insumos y procesos hacia la de productos y resultados</li> <li>2. El establecimiento de sistemas de medición con estándares e indicadores explícitos y precisos de desempeño</li> <li>3. La preferencia por unidades organizativas especializadas, ligeras y autónomas; en vez de burocracias grandes y de numerosos propósitos</li> <li>4. La sustitución de las relaciones jerárquicas por contratos con el personal</li> <li>5. El empleo de mecanismos de mercado en la prestación de los servicio públicos</li> <li>6. La permeabilidad de las fronteras entre el sector público y privado, que da pie a la aparición de varias formas de asociación público-privada</li> <li>7. Un giro de los valores administrativos hacia la eficiencia y el individualismo, en lugar o en complementación de los valores universalistas de la equidad y la certidumbre</li> </ol>

<sup>109</sup>Peters B. Guy., *The Future of Governing: Four Emerging Models*, p. 20.

<sup>110</sup> Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, p. 174.

<sup>111</sup> Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, 156.

<p style="text-align: center;"><b>OLÍAS DE LIMA<sup>112</sup></b> (enfocado al medio hispanoamericana no)</p>	<p>Los atributos fundamentales de la NGP son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La reducción del tamaño del sector público</li> <li>2. La descentralización de las organizaciones</li> <li>3. Las jerarquías aplanadas</li> <li>4. La ruptura del monolitismo (conclusión de las grandes organizaciones administrativas) y especialización (surgimiento de agencias autónomas)</li> <li>5. La desburocratización y competencia interna</li> <li>6. Desmantelamiento de la estructura estatutaria (del empleo público)</li> <li>7. La clientelización</li> <li>8. La evaluación</li> <li>9. El cambio cultural</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>JOAN PRATS<sup>113</sup></b></p>	<p>Principales características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente</li> <li>2. Énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión</li> <li>3. Reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los gerentes públicos</li> <li>4. Separación entre las instancias formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado, y las unidades funcional o territorialmente descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas</li> <li>5. Distinción de dos tipos de unidades funcionalmente descentralizadas: a) los organismos ejecutivos, que realizan actividades de autoridad exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y b) los servicios de previsión de bienes públicos divisibles, de posible carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado</li> <li>6. Transferencia hacia las empresas y las organizaciones no gubernamentales de los servicios de prestación de bienes públicos divisibles o de mérito</li> <li>7. Adopción acumulativa, para controlarlas unidades descentralizadas, de los mecanismos de a) control social directo, b) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos y c) de la formación de “cuasi-mercados” en que se da la competencia administrativa</li> <li>8. Tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo,</li> </ol>

<sup>112</sup> B. Olías de Lima, (coord.), *La nueva gestión pública*, pp. 10-19.

<sup>113</sup> Joan Prats, “De la burocracia al *management* y del *management* a la gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 3, p. 85, 2004.

	que pasan a ser licitadas competitivamente en el mundo
<p><b>MICHAEL BARZELAY</b><sup>114</sup></p>	<p>La NGP es:</p> <p>Un movimiento mundial hacia el mejoramiento de la eficacia y la transparencia de la “gobernación” por medio de la aplicación de algunos principios claves subyacentes, como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La ciudadanía vista como consumidores de servicios públicos</li> <li>2. El servicio público orientado a resultados, que implica los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno</li> <li>3. Como un argumento administrativo, enfatizando el diseño organizacional dentro del gobierno</li> <li>4. Como filosofía administrativa, orientada al diseño organizacional del gobierno que surgió en los años ochenta</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con base en Alberto Villalobos Pacheco, **El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales**, p. 40; y Luis F. Aguilar Villanueva (2006). **Gobernanza y gestión pública**, p. 147-150.

Los cambios que se establecieron en la práctica para transitar de la Administración pública burocrática a la Nueva Gerencia Pública<sup>115</sup>, respondieron a la necesidad de definir el futuro a seguir para la construcción de un Estado acorde a las características de los tiempos modernos. Se pasó de una gestión burocrática a la gestión estratégica, de calidad y de conocimiento. Se operó un desplazamiento de la

<sup>114</sup> Alberto Villalobos Pacheco, **El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales**, p. 40.

<sup>115</sup> Christopher Hood vincula el surgimiento de la NGP con otras cuatro “megacorrientes” históricas que ocurren al final del siglo: primero, la tendencia a detener o revertir el crecimiento de los gobiernos; segundo, los cambios tendientes hacia la privatización y la subsidiariedad de los servicios públicos; tercero, el desarrollo de los procesos de automatización y las extensión de las tecnologías de la información que tienen impactos relevantes en las actividades administrativas; cuarto, el impulso a una agenda internacional de las políticas públicas.



a) gestión operativa a la estratégica, b) de la gestión funcional a la de procesos, c) de la gestión de productos a la de servicios, etc.

Cabe recalcar que las reformas administrativas que dieron configuraron la NGP, fueron las que impulsaron Margaret Thatcher y John Major en Reino Unido: la creación de la **Efficiency Unit** (1979), la **Financial Management Initiative** (1982), las reformas administrativas del **Improving Management in Government: The Next Steps** (1988), **Competing for Quality** (1992) y **The Citizen's Charter** (1992), que se expanden al Commonwealth, con particular éxito en Australia y Nueva Zelanda. En este último país destacan: **The State Sector Act** (1988), y **The Public Finance Act** (1989). En los Estados Unidos comienza el movimiento de reforma con la **National Performance Review: Creating a Government that Works Better and Costs Less** (1993), bajo el liderazgo del vicepresidente Al Gore, y con la aprobación de la ley Government Performance and Results Act (aprobada en 1993 para entrar en vigor en 1999)<sup>116</sup>.

Ch. Pollit y G. Bouckaert<sup>117</sup> dividen en tres momentos las reformas del Reino Unido:

Reformas: a) **1979-1982-1983** son las reformas orientadas a la eliminación del desperdicio en las organizaciones del gobierno y al ahorro de recursos; b) **1982-1987** son las reformas dirigidas a la mejora de la gestión financiera del conjunto del gobierno y, por ende, a la mejora de la eficiencia económica; c) **1988** en adelante son las reformas liberadas del estricto enfoque financiero, que profundizan la descentralización, introducen incentivos de mercado en la práctica administrativa y orientan a la Administración Pública hacia las expectativas de los ciudadanos.

Hay que especificar que la Administración Pública tradicional y la Nueva Gestión manifiestan diferencias etimológicas y semánticas. La palabra administración proviene del latín *minor* y *ministrare*, que significa el servicio que alguien dependiente ofrece a otro superior; la palabra management proviene de *manus*, que significa trabajo manual o emplear las manos para ocuparse personalmente de realizar un propósito personal o ajeno. Esta diferencia sustancial ha sobrevivido a

<sup>116</sup>David Arellano Gault, José Ramón Gil; Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano, “**Nueva Gerencia Pública en Acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)**”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, junio, núm. 17, p. 7, 2000.

<sup>117</sup> Citados por Luis Aguilar, *op. cit.*, p 159.

través del tiempo dado que la Administración ha mantenido su idea principal de trabajar a las órdenes de alguien y prestar un servicio subordinado al superior para lograr los beneficios que persigue; mientras que la Gerencia conserva su concepto activo de hacerse personalmente cargo de algo y de involucrarse en la realización de algo que se considera de valor personal o social, hasta el punto que puede llegar a tener un sentido de misión<sup>118</sup>.

Siguiendo con la descripción de los cambios, tenemos que el Estado debe sustentarse en finanzas públicas sanas y sus actividades económicas deben ser eficientes, y seguir una estructura alterna a la burocrática, la cual propone la NGP<sup>119</sup> y cuyas características son:

- a) Una estructura descentralizada del gobierno, considerada como más eficiente;
- b) Las unidades descentralizadas disponen de autonomía cabal;
- c) Las acciones de las unidades descentralizadas se enfocan a objetivos claros y precisos con metas mensurables y a segmentos precisos de ciudadanos;
- d) Las unidades elaboran su presupuesto a la luz de los criterios de las tres “e” (eficiencia, eficacia y economía). Apuntan a formas de presupuesto por resultados;
- e) Las unidades se responsabilizan de su actuación y rinden cuentas de su desempeño, destacando la relación entre costos y resultados;
- f) Se dispone de confiables sistemas de información y medición del desempeño.

La NGP cuenta con cuatro estructuradores<sup>120</sup>:

- Eficiencia
- Descentralización
- Contratación
- Evaluación del desempeño

---

<sup>118</sup> Aguilar *op. cit.* p. 428.

<sup>119</sup> Aguilar *op. cit.* p. 163.

<sup>120</sup> Aguilar, *op. cit.* p. 166.

- **Eficiencia.**- la eficiencia pretende que exista un balance positivo entre costos y resultados. La mayor eficiencia de los recursos públicos es el imperativo primordial de la Administración pública en la visión de la NGP. Mediante una disciplina financiera el gobierno puede cumplir satisfactoriamente cualquier función pública. La eficiencia económica se asegura mediante medidas de evaluación, control, descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales, y contratación precisa de personal con base en resultados.
- **Descentralización.**- Esta pretende una delegación de poder o traslado de autoridad en una jerarquía subordinada de las dependencias gubernamentales hacia otros ámbitos de actuación pública. Esto implica más libertad para los organismos y menos control; aunque también implica desarrollar nuevas formas de control y regulación.

La descentralización puede definirse como un proceso de reorganización política y administrativa del Estado central que incluye la transferencia de competencias, funciones y recursos hacia organizaciones territoriales autónomas, implicando todo ello una transformación de las relaciones de poder, acompañada de mecanismos de participación ciudadana<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup>Conectadel.org, *Nueva gestión pública, capital social y gobernanza*, p.121.

Cuadro 6. Tipos de descentralización<sup>122</sup>

En los procesos de descentralización podemos distinguir varios tipos:
La descentralización funcional, que supone la creación de un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propios, para desempeñar una determinada función o actividad sectorial.
La descentralización territorial, que implica la creación de un ente de alcance multisectorial, con competencias en un territorio determinado.
La descentralización política, en la cual la generación del ente deriva de un proceso electoral democrático y no de una mera concesión desde el nivel central. Este respaldo electoral supone la entrega a la sociedad local de su pleno derecho de ciudadanía.
Asimismo, existe descentralización fiscal cuando el gobierno territorial tiene autonomía en la recaudación tributaria y en materia de ingresos y gastos.

Cuadro extraído de [http://www.conectadel.org/wp-](http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/02/modulo3bajaresolucion-110623125646-phpapp02.pdf)

[content/uploads/downloads/2013/02/modulo3bajaresolucion-110623125646-phpapp02.pdf](http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/02/modulo3bajaresolucion-110623125646-phpapp02.pdf)

- **Contratación.-** El esquema gerencial obliga a que se modifique la jerarquía del modelo burocrático-weberiano y abre la posibilidad de establecer un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas, mediante los “contratos de gestión”, que es un instrumento que permite una estimación más rigurosa de la eficiencia, la eficacia y la efectividad, así como el aumento de la transparencia de la administración pública<sup>123</sup>.
- **Evaluación del desempeño.-** Aquí se incluye la medición, el análisis y la mejora. Presupone instrumentos de evaluación con capacidad para cubrir los niveles micro y meso de la gestión, enmarcados dentro del contexto más amplio de la acción estatal y de sus interacciones con otros actores de la sociedad civil. La evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño permite detectar inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios, induce adecuaciones en los procesos internos y aporta mayor transparencia a la gestión pública; lograr una gestión más eficiente y

<sup>122</sup> *Ibidem*, p.121.

<sup>123</sup> Luis F. Aguilar, *op. cit.* p. 206.

comprometida con los resultados implica transformaciones importantes en el funcionamiento de las instituciones públicas<sup>124</sup>.

En la concepción de la NGP el ciudadano es tratado y visto como cliente. No es completamente ciudadano, porque es el receptor y usuario de servicios que brinda el gobierno; no puede ser completamente cliente porque su condición de ciudadano posee más cualidades, como por ejemplo ser titular de derechos y obligaciones. La NGP debe de generar valor público mediante servicios de calidad.

Ahora los gobiernos recurren a subcontrataciones, sociedades, coproducción, cofinanciamiento y otros acuerdos más creativos que buscan hallar la mejor forma de poner en marcha políticas de calidad para el beneficio de los receptores, es decir, los ciudadanos-clientes.

Las instituciones gubernamentales, desde el enfoque de NGP, están dirigidas al usuario, considerando a la **Gestión Pública** como medio para el cambio, la base del proceso de transición de una **Administración Pública con orientación en los procesos**, a una **orientada hacia los resultados**.

Con las técnicas que se han impulsado en la Administración Pública se pretende mejorar la prestación de los servicios públicos, de esta manera también se transformará la imagen que el usuario tiene del sector público. Esta visión se ha apoderado de las esferas públicas, desplazando a los cuadros de servidores públicos formados dentro de la Administración Pública<sup>125</sup>. Estas variables cuestionan el funcionamiento de las antiguas instituciones del gobierno, por lo que ahora se pretende una transformación de las dependencias y entidades más allá de la forma en los procesos. Se pugna por **poner atención en la forma cómo se presentan los resultados**, así el paradigma de la eficiencia se ha impregnado en el sector público, que argumenta ser más eficaz que el modelo burocrático<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Sonia Ospina Bozzi, “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia* . no. 19, p. 5, feb. 2001.

<sup>125</sup> Osvaldo Cruz Villalobos, *El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México*, p. 116.

<sup>126</sup> Rafael Martínez Puón, *La profesionalización de los servidores públicos en México*, p. 94.

Las causas para que se haga referencia a una Nueva Gestión Pública se circunscriben a decir que los procesos y servicios públicos de mala calidad que la Administración Pública provee a la sociedad son obsoletos, incluso se ha actuado como si las estructuras de gobierno requirieran de esos niveles de eficiencia<sup>127</sup>.

La instrumentación de la NGP se dirige a conocer las capacidades de la institución en términos de la respuesta hacia la atención a los diferentes usuarios. Dentro del sector público tiene un campo de aplicación, el cual está en los procesos para la prestación de los servicios públicos; sin embargo para que esto se pueda realizar, hay que considerar lo siguiente:

- a) La NGP proporciona una visión diferente para el manejo de los procesos, ya que permite un mejor control hacia la eficiencia;
- b) Una de las orientaciones de la NGP es lograr Sistemas de Gestión de Calidad con la capacidad de obtener certificaciones en los diferentes procesos involucrados (como las certificaciones ISO);
- c) La existencia de gerentes que realicen actividades orientadas hacia la instauración de las condiciones requeridas dentro del modelo de la NGP y
- d) La característica de la NGP radica en cómo dentro de las estructuras administrativas, los cambios en términos de su funcionamiento son expresamente orientados hacia un **manejo técnico**.

Se concluye que lo que se requiere es una gestión de calidad pensada estratégicamente.

### 5.3 Gobernanza y Gestión Pública

La Gobernanza también es vista como un mecanismo para aportar servicios públicos de calidad a los ciudadanos-clientes, y dado que es una visión más amplia que el gobierno, es incluyente porque **participan sector público, sector privado y sociedad civil**.

---

<sup>127</sup> Osvaldo Cruz Villalobos, *op. cit.* p. 159.

En este enfoque se presentan importantes cambios con respecto a la forma en que operaba la Administración Pública tradicional. Ahora se puede hablar de un **gobierno en red**, que ofrece rendición de cuentas y admite la opinión de los demás integrantes de la red.

Los modelos tradicionales de Administración Pública que se desarrollaron a lo largo de varias décadas en las solían ofrecer respuestas relativamente sencillas a las complejas preguntas sobre cómo administrar las políticas públicas. Esta capacidad de dar respuestas es indudable en el caso de los sistemas weberiano/wilsoniano. En esas versiones de la administración se veía al servidor público de carrera, neutralmente competente, que trabajaba dentro de una estructura de autoridad jerárquica, como el mejor medio, tanto en términos normativos como empíricos, para traducir las políticas en acción. Aunque estas nociones fueron sin duda cuestionadas por esquemas tales como la administración de las relaciones humanas, la Teoría de Sistemas, el desarrollo organizacional y otras “modas” y estilos menos viables, y aunque las respuestas que daban a las complejas preguntas eran a veces excesivamente simples, dichas ideas siguieron representando el pilar de la Administración Pública.

Se resume que las ideas fundamentales que imperaban en el funcionamiento de la Administración Pública burocrática son las siguientes<sup>128</sup>:

1. **La idea de la autosuficiencia.** Esta característica del sistema tradicional indica que, para actuar, el gobierno se organizaba y equipaba con el fin de elaborar e implementar programas. En otras palabras, el gobierno era un actor autosuficiente, que podía manejar de manera autónoma la economía y la sociedad<sup>129</sup>.
2. **La idea del control directo.** Además de ser autosuficiente con respecto a la sociedad, el gobierno estaba estructurado internamente mediante autoridades y jerarquías, de tal suerte que a los individuos que se hallaban en

---

<sup>128</sup>Kieron Walsh y John Stewart, *Change in the Management of Public Services*, citados por Peters B. Guy, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en *De la Administración Pública a la Gobernanza*, p. 73.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 73.

la punta de las pirámides organizacionales se les suponía capaces de ejercer el control dentro de sus organizaciones<sup>130</sup>.

3. **La idea de una rendición de cuentas ascendente.** En esta concepción del gobierno, la obligación de rendir cuentas debía fluir de abajo hacia arriba, es decir, los funcionarios de carrera debían responder ante sus "señores" políticos, y éstos ante los ministros, que a su vez respondían ante las legislaturas. Esta modalidad de rendición de cuentas constituía la forma principal de vinculación de la administración con el sistema político y con el sistema social circundante<sup>131</sup>.
4. **La idea de uniformidad.** En el sistema tradicional se presumía que el gobierno daba el mismo trato a todos sus ciudadanos, y los mismos beneficios y privaciones a todas las personas que vivían en condiciones similares. Se consideraba que ésta era una concepción fundamental de equidad, pero, al producir una igualdad formal, la doctrina quizá también haya generado inequidades<sup>132</sup>.
5. **La idea de un sistema burocrático.** Walsh y Stewart describen este principio del sistema tradicional como "procedimientos estandarizados del grupo dirigente", una encantadora frase británica que significa que el personal del sector público debía ser gobernado por medio de una función pública formalizada para todo lo relativo a su contratación, nómina, escalafón y otros aspectos de la administración interna<sup>133</sup>.

Las anteriores características representan, en sentido general, el actuar de la Administración Pública tradicional, que en varios casos se contraponen a las de la Gobernanza. Una cuestión de este tipo es que la AP tradicional utilizaba un modo de desempeño en donde a las organizaciones públicas se les evaluaba con a través

---

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 74.



de criterios contables más que por los resultados que brindaba a la sociedad; otra cuestión es la que en la AP tradicional existía una democracia acotada, ya que solo se limitaba a la participación en las urnas en día e elecciones, pero ahora la ciudadanía tiene un rol más activo en la definición de las políticas, sin llegar a ser el óptimo. Lo que ahora se busca es que el gobierno sea más eficiente, eficaz, sensible y ahorrador de los recursos que entran a sus arcas mediante los impuestos ciudadanos, entre otras formas de ingreso.

Debido a las necesidades y requerimientos que presentan las nuevas Administraciones públicas, se tiene que modificar la forma en cómo se gestiona. La Gobernanza es una buena herramienta y modo de actuar.

En la Gobernanza, los actores no gubernamentales tienen mayor poder de decisión e influencia, pero el gobierno es el que conjunta y coordina sus acciones, representa una nueva forma de asociación y coordinación.

Es ideal conservar la Gobernanza como instrumento central para la definición de los objetivos y la rendición de cuentas, pero también que otros actores puedan llegar a involucrarse en ella. Pero, pese a la importancia de las redes y vínculos de los organismos del gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno sigue ocupando un lugar clave en la definición de los objetivos para la sociedad y en vigilar la implementación de los programas. Ahora los gobiernos recurren a subcontrataciones, sociedades, coproducción, cofinanciamiento y otros acuerdos más creativos que buscan hallar la mejor forma de poner en marcha las políticas.

Los programas pueden brindarse mejor por medio de los vínculos con el sector privado. Así, por ejemplo, el suministro de los servicios sociales puede mejorar si los clientes tienen cierta participación en la definición de los programas y, más todavía, en la provisión de los mismos, como ya se había mencionado anteriormente. Pero no hay que olvidar que el Estado es el único que vela por el bienestar general y por lo tanto todas las participaciones de los actores deben ser dentro del marco que Él fije, dentro de las reglas que establezca; partimos de este principio por el hecho de que el Estado busca el desarrollo económico y social del conjunto que se encuentra dentro de su territorio.

En términos descriptivos, el giro hacia la Gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador.

En la era de la Gobernanza cada decisión debe ser, en mayor o menor grado, discutida y negociada. Ahora bien, aunque esto pueda parecer abierto, incluyente y democrático, existe el riesgo de que se trate de un pacto simulado, en el cual la aparente apertura en realidad constituye cooptación, persistencia del predominio de las instituciones del sector público y cierta pérdida de autonomía para las organizaciones del sector privado. Este aspecto tendrá que ser un punto de atención y seguimiento.

## 6. Conclusión

El Estado perdió de manera significativa su capacidad para gobernar, por lo tanto, es necesario proporcionar alternativas que permitan dar una dirección efectiva a la economía y a la sociedad. La alternativa es la Gobernanza.

La estructura de la Gobernanza es la referencia fundamental que hace que tenga sentido y valor reorganizar la operación de los gobiernos conforme a los métodos y tecnologías de la NGP.

La dimensión tecno–gerencial es inseparable y esencial de la Gobernanza, en tanto representa el conjunto de las condiciones técnicas, operativas y gerenciales que hacen que la actividad directiva produzca las preferencias sociales y sea eficaz, con la advertencia de que cualquier idea de Gobernanza que implique o admita ineficacia de dirección o gobierno es un contra sentido. Sin la dimensión técnico-gerencial la Gobernanza sería sólo un proyecto, una buena intención, un sueño social, carente de la capacidad de producir los objetivos preferidos y por lo tanto ocasión de desgobierno y de una conducción efímera.

El eje medular de los temas tratados fue la Gobernanza, que implica la colaboración e interacción de los sectores público, privado y social en la gestión del espacio público; considerando la nueva relación del gobierno con el sector privado y social, que incluye la intervención de organizaciones civiles en la atención y solución de los asuntos públicos.

La nueva interacción de la tríada gobierno, sector privado y sociedad, conjuntan aportaciones individuales con iniciativas colectivas, con el objetivo de ampliar y mejorar la colaboración de la sociedad organizada en los procesos productivos, es decir, el sistema de acciones que se encuentran interrelacionadas de forma dinámica y que se orientan a la transformación de ciertos elementos busca permear a la tríada que compone la Gobernanza.

En esta nueva dinámica de interacción entre el sector público, el privado y el social en un esquema de cooperación, se busca a través de las políticas públicas materializar sus deseos, expectativas y necesidades; así mismo se busca regular conflictos de forma eficaz, erradicar y minimizar externalidades y diseñar soluciones

atractivas que respondan a la complejidad de la sociedad civil, considerando la importancia del mercado y el espacio público.

La Gobernanza y la Administración Pública buscan a través de instituciones, mecanismos, actores y redes de grupos, satisfacer de manera abierta y horizontal las necesidades de carácter colectivo, sabiendo que se poseen recursos escasos.

El actual enfoque de gobierno, que es la gobernanza, existe una interacción creciente entre Estado y sociedad en la gestión de los asuntos públicos, la cual plantea el fortalecimiento de la capacidad institucional de resolver necesidades colectivas, en un esquema de cooperación, de co-gestión y de co-responsabilidad. La Gobernanza es un proceso directivo cuya estructura intencional y técnica es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero es cambiante el peso y la influencia que el gobierno o la sociedad tienen en su definición y su realización.

El mundo contemporáneo muestra tendencia hacia una nueva relación entre Estado y sociedad, así como también a nuevos esquemas de colaboración público-privada que se enlazan con la economía de mercado y la capacidad regulatoria del poder público. El gobierno busca nuevas formas de convocatoria social, con el fin de aprovechar la aportación del sector privado al esquema de Gestión Pública.

Es de suma importancia estimular el vínculo público-privado-social, para que alcance una madurez óptima en su colaboración, para que la gestión del espacio público sea eficiente y eficaz, sin olvidar que lo que la potenciará o limitará será la mayor o menor coordinación entre los sectores gubernamental, privado y social.

Un gobierno con eficiencia y procesos transparentes y justos, que responda con rapidez a las fuerzas y demandas de democratización, descentralización, globalización y justicia, es lo que se pretende. Asimismo se procura lograr calidad y transparencia en las funciones públicas, mayor información para la ciudadanía y mecanismos de voz para la sociedad.

Con respecto a la Nueva Gestión Pública, que representa la modernización de la administración pública, lo que se busca es orientarla al servicio y acercarla a las necesidades e intereses de la ciudadanía, fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y combatir la corrupción y la impunidad. La NGP, ha prestado

atención a la Administración Pública, cuestionado su estructura burocrática de organización y operación (la centralización jerárquica y la reglamentación precisa e inalterable) y se ha presentado como una disciplina o práctica profesional que posee los métodos de reorganización y de trabajo apropiados para incrementar la eficiencia y mejorar la calidad de la gestión gubernamental.

La NGP propone un enfoque gerencial de la AP, cuya propuesta esencial es dar forma a una estructura administrativa descentralizada y desregulada, que fomente la iniciativa del personal y su compromiso con el logro de resultados, para lo cual se otorga al personal la capacidad de decisión y se le responsabiliza por el resultado. La NGP se distingue por organizaciones orientadas a resultados más que a procedimientos, por procesos más que por funciones.

Las reformas al sector público han sido iniciadas como parte de las políticas de liberalización económica<sup>134</sup> y retiran actividades que ejerce el Estado para transmitir las al sector privado. Cabe resaltar que las reformas de las últimas décadas no siempre han logrado acercar la administración al público o incrementar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos.

Los rasgos comunes del patrón dominante de reforma se toman del modelo de mercado (cuyo fin es la obtención de ganancia económica), para aplicarlas a las organizaciones gubernamentales (cuyo fin es el interés público); resultando en múltiples ocasiones de limitada utilidad esas reformas, ya que el reduccionismo gerencialista no toma en consideración que la teoría y las herramientas de la gerencia de negocios resultan insuficientes en la transformación del gobierno, por cuanto el cambio en las organizaciones públicas demanda mayor esfuerzo político, pues habitan en un medio político y los negocios privados están insertos en una economía de mercado. Asimismo la literatura gerencial se enfoca principalmente al cambio de la “organización”, no de los grandes sistemas objeto del sector público: los educativos, de salud, los regulatorios y los presupuestarios, entre otros.

---

<sup>134</sup> La liberalización económica es el proceso por el cual se pasa de una economía sujeta al control del Estado a una economía de mercado.

Las herramientas y técnicas de gestión surgidas para resolver problemas del sector privado, no pueden extrapolarse sin tener en cuenta los rasgos distintivos de la Gestión Pública. El desafío y reto es la innovación desarrollando capacidades que respondan a las necesidades propias del Estado y al cambio en el plano institucional, manejando un complejo de **relaciones interorganizativas que comprenden gobiernos, organizaciones no lucrativas y el sector privado.**

Es importante aclarar que el copiar las fórmulas internacionales que han dado resultado en otros países no es sinónimo de éxito, ya que se deben de tomar en consideración los valores y la cultura local; previa reflexión, experiencia y perfección.

Los funcionarios y servidores públicos que integran la Administración Pública deben de estar dotados de competencia técnica, destreza y compromiso en la construcción de acuerdos y consensos.

La teoría y las herramientas de la gerencia privada, inserta en una economía de mercado, no son suficientes en el macro entorno societal del Estado, del gobierno y su administración.

Rafael Bielsa<sup>135</sup> dice: El Estado no puede ser administrado en el sentido utilitario de una empresa privada, sino conforme al “criterio jurídico”, al “sentido político” y a la “moral administrativa” que constituyen su *substratum*. Asimismo piensa que “una Administración Pública no es inepta porque sea pública, sino en el caso de que quienes la dirigen no tengan idoneidad técnica y moral”.

El enfoque contemporáneo de la AP es de calidad, busca promover el uso de nuevas tecnologías y una nueva cultura de servicio que favorezca los valores éticos, es decir, que contenga un enfoque axiológico. Además este modelo pretende transformar radicalmente los esquemas burocráticos tradicionales de gestión por otros “más emprendedores”, mediante cambios en la mejora y optimización de lo “bien hecho” y que generan valor agregado a la sociedad, además de un cambio profundo de cultura.

---

<sup>135</sup> Rafael Bielsa, *Ciencia de la Administración*, p. 119.

Se necesita “un gobierno estratégico, competitivo, flexible y orientado al servicio y resultados apegados a la ética”. Las anteriores medidas es lo que conforman un **“Enfoque de Gobernanza apoyada en la Gerencia y la Ética Públicas”**.

Las reformas relativas a los principios de Gobernanza son: transparencia de la gestión y combate a la corrupción; participación social, perfeccionamiento y desregulación normativa y coordinación con los gobiernos locales.

Las reformas relativas a la Gerencia Pública se ocupan de la innovación y la calidad gubernamental, incluyendo:

- Política de gobierno, planeación estratégica, convenios de desempeño y administración por proyectos;
- Medidas de reorganización administrativa, descentralización, desconcentración y coordinación;
- Reingeniería de procesos, mejora continua y certificación de calidad, simplificación administrativa y sistemas de atención al público;
- Gobierno digital o electrónico;
- Austeridad y eficiencia en el manejo de recursos humanos, materiales y financieros y
- Sustitución de controles rígidos por la facultación (empowerment) y la autonomía.

No hay que olvidarse del área ética, que incluye: ética, valores profesionales y personales; códigos de ética y de conducta; derechos humanos y cultura enfocada al usuario.

A las empresas públicas hay que sujetarlas a criterios de desempeño, rentabilidad, competencia en el mercado y a convenios de desempeño y calidad. Asimismo se deben exigir funcionarios y servidores públicos altamente calificados, como también su profesionalización. En suma, la Administración Pública y la privada comparten problemas de organización, dirección, análisis, normatividad, funciones y procesos, eficiencia y calidad. Las soluciones existentes en la administración de negocios apoyan las soluciones para viejos y nuevos problemas de la AP.

La NGP es la opción alterna a las prácticas administrativas de los gobiernos rígidos, de tradición de mando más que de eficacia y calidad y cuyos modos de operar y pobres resultados han sido evidentes e imposibles de seguir ocultando.

El contexto político, económico y social contemporáneo existe un tránsito de el tradicional centro protagónico de gobierno a un sistema de gobernanza, que corresponde con la complejidad de la sociedad contemporánea y de la insuficiencia en el actuar del gobierno para dirigirla. De manera puntual reconoce que necesita de recursos y acciones de actores extragubernamentales, mismos que tienen la capacidad de resolver problemas de interés mutuo. La manera de gobernar tiene que ser horizontal, cooperativa, corresponsable, co-participativa y donde exista transparencia en el uso de los recursos. Lo anterior solo se puede lograr si se gobierna en modo Gobernanza, ya que es un modelo que ofrece la idoneidad para gestionar los problemas públicos con la participación de los actores público, privado y social.



## 7. Bibliografía

AGUILAR, LUIS F., **Gobernanza y gestión pública**, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

————— **Gobernanza: El Nuevo proceso de Gobernar**. México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.

ARELLANO GAULT, DAVID, et. al., “**Nueva Gerencia Pública en Acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)**”, en: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia. núm. 17, junio, Caracas, 2000.

AUCOIN, PETER, **The New Public Management: Canada in Comparative Perspective**, Montreal, Institute of Research on public Policy. 1995.

BAR, ANTONIO, “**El Libro Blanco ‘La Gobernanza Europea’ y la reforma de la Unión**”. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, no. 22. España, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.

BIELSA, RAFAEL, **Ciencia de la Administración**, Buenos Aires, Roque de Palma Editor, 1955.

BOBBIO, NORBERTO, **El futuro de la democracia**. México, Fondo de Cultura Económica, 1986,

CAVALLA, ANTONIO, **Antología, geopolítica y seguridad nacional en América**. Lecturas Universitarias, no. 31, 1979, México, UNAM.

CEJUDO, GUILLERMO M., **Rendición de Cuentas Intergubernamental en un Sistema Federal**, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, núm. 4, México, Secretaría de la Función Pública, Gobierno Federal, 2011.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, **La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco**. Bruselas, Comisión de la Comunidades Europeas, 2001.

CONNECTADEL.ORG, **Nueva gestión pública, capital social y gobernanza**, Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y El Caribe.

[internet] <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/02/modulo3bajaresolucion-110623125646-phpapp02.pdf>

CROZIER M., S. HUNTINGTON AND J. WATANUKI, **The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission**, New York University Press, 1975.

CRUZ REVUELTAS, JUAN CRISTÓBAL, “**Moral y Transparencia. Fundamentos e implicaciones morales de la transparencia**”, Cuadernos de Transparencia, no. 15, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2009.

CRUZ VILLALOBOS, OSVALDO, **El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009.

EMMERICH, GUSTAVO, **“Democracia, ciudadanía y transparencia”**, en Carlos Elizondo, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón et al. Revista Democracia y transparencia. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005,

GARZA, MARIO, **“Conceptualización de la Seguridad Civil”**, en Revista Desastres y Sociedad, no. 6, 1996, Panamá, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1996.

GUERRERO, OMAR, **“Gobierno”**, en Diccionario de Política y Administración Pública. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, vol. II, letras G-M, pp.49-60, 1980.

————— **“Notas sobre la teoría de la Razón de Estado”**, en Revista de la Academia de la Investigación Científica, vol. 40, no. 1, pp. 31-38, 1989.

————— **“El ‘management’ público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema”**, en Revista de Administración Pública. núm. 100. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999

GUY, PETERS B., **The Future of Governing: Four Emerging Models**. Lawrence, University Press of Kansas, 1996.

————— **“Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”**, en De la Administración Pública a la Gobernanza, María del Carmen Pardo (compiladora), México, El Colegio de México, 2004.

HOOD, CH. **“A Public Management for All Seasons?”**, en Magazine Public Administration, núm. 69, pp. 3-19. 1989.

JIMÉNEZ B., WILLIAM GUILLERMO, **“El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro”**, en Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y democracia, no. 41, Caracas, 2008.

KETTL, DONALD. F., **The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance**, Washington, Brookings Institute Press, 2000.

KETTL, DONALD F., **The Transformation of Governance: Public Administration for twenty-first century America**. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2002.

KOOIMAN, JAN (ed.), **Modern Governance: New Government – Society Interactions**. Londres, Sage, 1993.

LINDT, M., **“The Catalitic State”**, en Magazine National Interest, no. 27, 1992.

LONGO, FRANCISCO, **Los Desafíos de la Gobernanza en los Sistemas públicos Iberoamericanos**, XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Brasil, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009.

MARTÍNEZ PUÓN, RAFAEL, **La profesionalización de los servidores públicos en México**, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.

MAYNTZ, RENATE, **“Nuevos desafíos de la teoría de Governance”**, en Magazine Instituciones y Desarrollo, no. 7. Cataluña, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, revista electrónica, 2000.

MAYNTZ, RENATE Y FRITZ W. SCHARPF (eds.), **Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung**. Frankfurt/Main, Campus, 1995.

MENY, YVES Y JEAN-CLAUDE THOENING, **Las Políticas Públicas**, Barcelona, Editorial Ariel, 1989.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS, “**Estudio preliminar. La burocracia en el proceso de racionalización de la civilización occidental. Variaciones sobre un tema de Max Weber**”, en *El pensamiento burocrático*. España, COMARES S.I., 2002, pp. 34.

NATERA, ANTONIO, “**La Noción de Gobernanza como Gestión Pública Participativa y Reticular**”, en *Documentos de Trabajo, Política Y Gestión*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2004.

NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, **El Pensamiento Burocrático**. España. COMARES S.I., 2003.

OLÍAS DE LIMA, B, (coord.), **La nueva gestión pública**. Prentice Hall, Madrid. 2001.

OSPINA BOZZI, SONIA, “**Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano**”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia* . no. 19, feb., Caracas, 2001.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, **Reconceptualising Governance**. Nueva York, 1997.

POLLITT, CHRISTOPHER, **Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience**. Oxford, Blackwell, 1990.

PRATS I CATALÀ, J., “**Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico**”, en Revista Instituciones y Desarrollo, no. 10, Barcelona, 2001.

PRATS, JOAN, “**De la burocracia al management y del management a la gobernanza**”, en Revista Instituciones y Desarrollo, núm. 3, 2004.

RHODES, R.W.A., **Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability**, Buckingham, Philadelphia, Open University Press, 1997.

SCHEDLER, ANDREAS, **¿Qué es Rendición de Cuentas?**, en Cuadernos de Transparencia, no. 3. México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2004.

SCHMITTER, PHILIPPE C., “**What is there to legitimize in the European Union...and how might this be accomplished?**”, en Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series 75, Vienna, Department of Political Science, Institute for Advanced Studies, 2001.

SOLÁ, AMADEU, “**La traducción de governance**”, en Revista Punto y Coma, no. 65, septiembre-octubre. España, Dirección General de Traducción de la Comisión Europea, 2000.

UYNH-QUAN-SUU, CORINNE, **Étymologie du terme "gouvernance"**, Unión Europea, (n.d.).

UVALLE BERRONES, RICARDO, **La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública**, México, Plaza y Valdés, 1992.

VICHER GARCÍA, MÓNICA DIANA, “**Evolución y prospectiva de la Administración pública en Hispanoamérica**”, en Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, FCPyS-UNAM, no. 2, pp. 3, mayo-agosto 2009.

[internet]

[http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/arts\\_n2\\_05\\_08\\_2009/art\\_ineditos2\\_5\\_vicher.pdf](http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/arts_n2_05_08_2009/art_ineditos2_5_vicher.pdf)

VILLALOBOS PACHECO, ALBERTO, **El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales**, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

WALSH, KIERON Y JOHN STEWART, “**Change in the Management of Public Services**”, en Magazine Public Administration, núm. 70, 1992, pp. 499-518.

WEBER, MAX, **Economía y Sociedad**, 12ª reimpresión. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

WILLIAMSON, OLIVER E, “**Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations**”, en Journal of Law and Economics, vol. 22, pp. 233-261, Estados Unidos, The University of Chicago Press, 1979.

ZAMORANO, LUIS ANDRÉS, **Comunidad Política y Razón de Estado: Apuntes sobre el Liberalismo y la Indicialidad Política del Lenguaje en Tiempos de Crisis Representativa**, Chile, 2010.