



# Fundamentos Conceptuales sobre la Gobernanza



# FUNDAMENTOS CONCEPTUALES SOBRE LA GOBERNANZA

OLACEFS  
ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE  
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

CTPBG  
COMISIÓN TÉCNICA DE PRÁCTICAS  
DE BUENA GOBERNANZA

MIEMBROS

ARGENTINA (PRESIDENCIA)  
Dr. Horacio F. Pernasetti - Auditor General  
Auditoría General de la Nación Argentina

BOLIVIA  
Lic. Gabriel Herbas Camacho - Contralor  
General de la República  
Contraloría General de la República de Bolivia

CHILE  
Dra. Patricia Arriagada Villouta - Contralora  
General (S) de la República  
Contraloría General de la República de Chile

COSTA RICA  
Lic. Marta Acosta Zuñiga - Contralora General  
Contraloría General de la República de Costa Rica

CUBA  
Lic. Gladys María Bejerano Portela -  
Contralora General de la República  
Contraloría General de la República de Cuba

GUATEMALA  
Lic. Carlos Enrique Mencos Morales - Contralor  
General de Cuentas de la República  
Contraloría General de Cuentas de  
la República de Guatemala

HONDURAS  
Abog. Daysi Oseguera de Anchecta - Presidente  
Tribunal Superior de Cuentas de Honduras

NICARAGUA  
Lic. Luis Ángel Montenegro Espinoza -  
Presidente del Consejo Superior  
Contraloría General de la República de Nicaragua

MÉXICO  
C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez - Auditor Superior  
Auditoría Superior de la Federación

PERÚ  
C.P.C. Fuad Khoury Zarzar - Contralor General  
Contraloría General de la República de Perú

URUGUAY  
Dr. Siegbert Rippe - Presidente  
Tribunal de Cuentas de la República  
Oriental del Uruguay

VENEZUELA  
Dr. Manuel Galindo Ballesteros - Contralor General  
Contraloría General de la República  
Bolivariana de Venezuela

MIEMBROS AFILIADOS  
Tribunal de Cuentas de la Provincia de  
Buenos Aires

Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe

# ÍNDICE

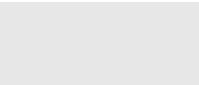
Presentación	6
Justificación	8
El propósito del estudio	10
¿A quién está dirigido el estudio?	10
Introducción	11
I. Surgimiento del concepto de gobernanza: contexto y explicaciones	12
Un primer vistazo al término	12
Las causas del relevo de la noción de gobierno por la de gobernanza	13
II. Dimensiones analíticas de la gobernanza	17
Gobernanza en sentido descriptivo: la coparticipación como el eje de los gobiernos modernos	20
Los primeros estudios	24
La postura de los organismos internacionales	27
Gobernanza en sentido normativo: principios y prácticas	28
Macro-gobernanza: principios rectores del sector público	29
Micro-gobernanza: prácticas de gestión y el vínculo con la fiscalización superior	34
Resumen	36
Bibliografía	37
Referencias	40
Anexo 1	42
Índice de Tablas	
Tabla 1. Comparativo de las definiciones de gobernanza promovidas por el FMI, la OCDE y el Banco Mundial	29
Tabla 2. Comparativo de las definiciones de Buena Gobernanza promovidas por la ONU, el PNUD, la Comisión Europea, el FMI, la OCDE, el Banco Mundial y la IFAC	31
Tabla 3. Elementos de gestión pública que se pueden fortalecer a través de la fiscalización superior	35

# PRESENTACIÓN

En las últimas tres décadas, América Latina ha experimentado cambios importantes en la esfera político-administrativa. El periodo marcado por el predominio de gobiernos ilegítimos dio paso a una etapa de progresiva democratización que continúa hasta la fecha. El arribo de sistemas políticos fundados en el imperio de la ley, y la creación de nuevas instituciones, gradualmente ha propiciado que el debate sobre cómo construir estructuras formales para regular la contienda por los cargos públicos y cómo establecer un entramado legal de frenos y contrapesos entre los poderes, se quedó rezagado. En contraste, desde hace más de dos décadas, las discusiones sobre política y administración pública se han centrado en otro tema: la capacidad administrativa de los Estados. En otras palabras, ahora, más allá de analizar la configuración de los regímenes de gobierno y la división del poder, el objetivo ha sido responder cómo lograr que el aparato gubernamental, en un marco de legalidad, genere resultados, entregue servicios de calidad y cumpla con las expectativas ciudadanas. Los estudios sobre la gobernanza plantean, justamente, este tipo de preguntas.

Desde mediados de la década de 1980, este término se empezó a popularizar con fuerza debido a que engloba asuntos relacionados con la modernización de las instituciones, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, entre otras. No obstante, a la fecha, entre los teóricos de las ciencias sociales no hay consenso respecto al significado de la gobernanza. En la retórica política, en los estudios de los organismos internacionales y en la literatura de la administración pública, dicho término se utiliza para describir cosas distintas, lo cual en gran medida ha alentado una serie de críticas sobre su valor explicativo. Este documento de trabajo tiene como finalidad atenuar esta ambigüedad. A lo largo de este escrito se describe, a grandes rasgos, la historia del término, se exponen sus principales acepciones y se detalla su utilidad dentro del ámbito de la fiscalización superior.

Este estudio es resultado del compromiso de la Auditoría Superior de la Federación de México (ASF) con sus pares, miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superiores (OLACEFS). Con este documento de trabajo se da cumplimiento a su Plan Estratégico 2011-2015, específicamente a la Meta Estratégica 4 “Posicionamiento Internacional”, Estrategia 3, “Propuestas Conjuntas”; así como al Programa de Actividades 2014-2015 de la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG), en el Área Temática 4: “Estrategias Efectivas de Probidad Administrativa y Prevención de la Corrupción”, Iniciativa 4.1. “Definición y Promoción del Buen Gobierno”.



En el Programa Operativo Anual de esta Comisión se acordó que la ASF sería responsable de la siguiente actividad:

1. Documento de trabajo o marco analítico sobre las distintas vertientes teóricas sobre la gobernanza.

El estudio referido pretende ser una fuente de consulta básica sobre el surgimiento, significados y campos de aplicación de la gobernanza. No cabe duda de que las EFS tienen un rol privilegiado en la promoción y aseguramiento de la gobernanza nacional. Sin embargo, aún es incierto cuál es el alcance real de su ejercicio. Para responder esta interrogante, primero hay que explicar qué se entiende por gobernanza; este es el objetivo de este estudio.

# JUSTIFICACIÓN

Este proyecto es producto del consenso de la comunidad de la OLACEFS respecto a la importancia de contar con un cuerpo teórico de referencia en común sobre la gobernanza. A través de las gestiones de la CTPBG se transmitió el interés en generar un modelo analítico básico sobre este tema.

En diciembre de 2013, la OLACEFS aprobó la “Declaración de Santiago sobre gobernanza, lucha contra la corrupción y confianza pública”<sup>1</sup>. En este documento se afirma que en el contexto actual Latinoamericano, caracterizado por una creciente desconfianza ciudadana hacia las instituciones democráticas, es fundamental que la labor de las EFS no se agote en el control fiscal, sino que éstas deben de convertirse en un vehículo para promover la integridad, combatir la corrupción y abonar en la construcción de entornos de gobernanza. Igualmente, durante la XXIV Asamblea General de la OLACEFS, en las discusiones del Tema Técnico 1: “El papel de las EFS en relación con la gobernanza pública”, se habló sobre la necesidad de tener una definición estándar apropiada para el ámbito de la auditoría gubernamental.

En los últimos años, el vínculo entre la fiscalización superior y la gobernanza se ha convertido en un tema destacado de las agendas de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI).

En abril de 2011, la Asamblea General de la ONU, a través de la Resolución A/66/209: “Promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las EFS”<sup>2</sup>, hizo un llamando a la comunidad internacional de EFS para que contribuyeran de manera activa en la promoción de la gobernanza. La Resolución A/69/228<sup>3</sup> (enero de 2015) amplió estos postulados. En este documento la ONU reconoce que el fortalecimiento de las EFS influye significativamente en la buena gobernanza, la eficiencia, la transparencia y en los sistemas de contabilidad pública.

Asimismo, la consulta global para la integración de la Agenda de Desarrollo Post 2015 de la ONU incluyó este tema<sup>4</sup>. En las conclusiones de esta consulta se menciona que las EFS son un componente medular de la gobernanza debido a que su función principal es

- 1 OLACEFS, Declaración de Santiago sobre gobernanza, lucha contra la corrupción y confianza pública, (Chile: OLACEFS, 2013), 1-10, disponible en: <http://www.olacefs.com/p3558/>
- 2 ONU, Resolución A/66/209: Promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las EFS, (Nueva York: Asamblea General de la ONU, 2011), 1-2, disponible en: [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0\\_news/2012/UN\\_Resolution\\_A\\_66\\_209\\_S.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2012/UN_Resolution_A_66_209_S.pdf)
- 3 ONU, Resolución 66/228: Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las EFS, (Nueva York: Asamblea General de la ONU, 2015), 1-3, disponible en: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94408.pdf>
- 4 PNUD, Discussion Paper, Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post 2015 Development Framework, (Nueva York: PNUD, 2014), 1-14.

llamar a cuentas a los gobiernos. Por último, en las recomendaciones del 23° Simposio ONU/INTOSAI (llevado a cabo del 2 al 4 de marzo de 2015 en Viena, Austria) titulado: Agenda de Desarrollo Post-2015: Papel y Posibilidades de las “EFS en la Implementación del Desarrollo Sostenible”, se menciona que éstas instituciones tienen la importante función de “facilitar a las entidades legislativas o parlamentos, gobiernos y ciudadanos, información valiosa sobre temas de probidad y transparencia, pero también sobre los resultados de las políticas con objetivos de desarrollo sostenible y la gobernanza nacional <sup>5</sup>”.

Por último, la INTOSAI en su XXI Congreso realizado en China, emitió la “Declaración de Beijing sobre la Promoción de la Buena Gobernanza por las Entidades Fiscalizadoras”. Este documento coloca a la auditoría gubernamental como un componente indispensable de la gobernanza. De acuerdo con esta Declaración, las EFS, a través de la supervisión y evaluación de la eficiencia de las actividades gubernamentales, “revelan los fallos existentes en materia de gobernanza nacional <sup>6</sup>”.

En síntesis, en la actualidad hay un reconocimiento creciente sobre la importancia de las EFS en el desarrollo de la gobernanza. Por esta razón es indispensable contar con las bases teóricas para entender el significado y aplicaciones del término.

5 ONU-INTOSAI, 23° Simposio ONU-INTOSAI. Agenda de Desarrollo Post 2015: Papel y posibilidades de las EFS en la Implementación del Desarrollo Sostenible. Conclusiones y recomendaciones, (Viena, Austria: ONU-INTOSAI, 2015), 1-10.

6 INTOSAI, Declaración de Beijing sobre la Promoción de la Buena Gobernanza por las Entidades Fiscalizadoras, (China: XXI INCOSAI, 2013), 1-54.



# EL PROPÓSITO DEL ESTUDIO

El objetivo de este estudio es presentar un esbozo de los argumentos clave sobre la gobernanza. Este documento sintetiza una amplia colección de literatura, teórica y empírica, con la cual el lector podrá conocer las líneas generales del debate contemporáneo en torno a dicha temática. De manera concisa, este trabajo proporciona un panorama general sobre el surgimiento y evolución del concepto. Se hace un repaso por sus múltiples significados y se dilucidan las falsas ideas y los lugares comunes que rodean al término. En suma, la finalidad de este documento es responder las siguientes preguntas:

- 1) ¿Qué es la gobernanza?,
- 2) ¿Cómo surgió el concepto?, y
- 3) ¿Para qué sirve?

## ¿A QUIÉN ESTÁ DIRIGIDO EL ESTUDIO?

Este estudio presenta una síntesis sobre las diferentes corrientes analíticas en torno a la gobernanza. Este contenido será de utilidad para quienes no están familiarizados con el tema, tienen dudas sobre el significado de dicho concepto o desean conocer los principales modelos explicativos y propuestas prácticas de gobernanza que han surgido en los últimos años. Para los integrantes de las EFS que planeen desarrollar proyectos de promoción de la gobernanza, resultará particularmente interesante el análisis sobre las distintas acepciones del concepto y su relación con la fiscalización superior. Los lectores tienen en sus manos un documento básico para entender la relevancia de la gobernanza en el entorno democrático y para conocer cuál es el papel de las EFS en tal materia.

# INTRODUCCIÓN

El concepto de gobernanza se popularizó desde la década de 1980, sin embargo, éste sigue suscitando severas dudas e indefiniciones. Si bien, el término ha circulado con fuerza en el vocabulario académico y en los discursos políticos por más de treinta años, aún persisten imprecisiones sobre su núcleo semántico. Dependiendo del contexto, gobernanza puede utilizarse al mismo tiempo como sinónimo y antónimo de la noción de gobierno. Incluso para algunos autores, gobernanza hace referencia a un estadio ulterior a los modelos tradicionales de entender el accionar del gobierno y, para otros, la gobernanza sólo es una opción o estilo de dirección de las organizaciones, entre muchas alternativas. A lo anterior hay que sumar que cada país emplea el término gobernanza de forma diferente. En algunos países el concepto está vinculado con los postulados sobre el gobierno corporativo y en otros se asemeja a las nociones de gobernabilidad y buen gobierno<sup>7</sup>. No obstante, en muchos espacios, gobernanza se utiliza en sentido lato.

Pese a no existir una definición unívoca, gobernanza ya forma parte del léxico de uso corriente de la administración pública. Por lo general, dicho término se utiliza con una connotación positiva. Intuitivamente lo equiparamos a una virtud o fortaleza de las organizaciones públicas. En círculos académicos y gubernamentales es común que la gobernanza sea descrita como una meta de política pública o como un distintivo de las organizaciones modernas —esto puede explicarse porque el concepto está relacionado con ciertas prácticas propias de los regímenes democráticos, tales como la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la gestión basada en resultados, entre otros aspectos—. Como puede observarse, gobernanza es un concepto útil pero difuso. Por esta razón, el presente documento de trabajo busca disipar las ambigüedades principales que rodean al término.

Por otro lado, como se explicó en la Presentación, cada vez más la fiscalización es asociada casi de manera natural con la gobernanza. Inclusive, en múltiples ámbitos, las EFS son consideradas como instituciones pilares para los sistemas de gobernanza nacionales<sup>8</sup>. No obstante, en ausencia de una definición clara, es difícil responder cuál es el alcance de la fiscalización en la promoción y fortalecimiento de la gobernanza.

De manera general se pueden distinguir dos tendencias principales en el uso del término: gobernanza en sentido descriptivo y gobernanza en sentido normativo. La diferencia entre estas orientaciones radica en que la primera se utiliza como una categoría analítica propia de la disciplina de la Administración Pública, mientras que la segunda sirve para describir, tanto a los macro procesos o condiciones relativas a la estructura general del sector público, como a micro procesos o prácticas concretas de gestión pública.

7 Ver: Matt Andrews, "Good Government Means Different Things in Different Countries", en *Governance An International Journal Of Policy, Administration, and Institutions*, (Estados Unidos, Universidad de Harvard, vol. 23, núm. 1, enero 2010), 7-35.

8 Ver: OCDE, *Strategic Insights from the Public Governance Reviews: Update*, (París, Francia: OCDE-Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, 2013), 1-42.

La acepción normativa es con la que estamos más familiarizados. Esto se debe a que con frecuencia los actores gubernamentales y los organismos internacionales, como la ONU o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), hablan sobre la necesidad de fortalecer los sistemas de gobernanza nacionales. Estas consignas parten de una visión general del sector público. Plantean a la gobernanza como un deber ser o como un estado ideal de la dinámica socio-política de los países. Por otro lado, la gobernanza entendida como un concepto teórico da lugar a reflexiones de índole pragmática: cómo mejorar la administración de los asuntos públicos, entre otras cuestiones.

Este material constituye un marco conceptual sobre la gobernanza. Su objetivo es orientar al lector respecto al significado y usos de la gobernanza. El primer capítulo presenta una descripción histórica sobre el surgimiento y evolución del término, y el segundo una síntesis de las dos acepciones referidas.

## I. SURGIMIENTO DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA: CONTEXTO Y EXPLICACIONES

Este primer capítulo tiene como finalidad describir los principales cambios políticos y socioeconómicos que dieron pie a la popularización del término gobernanza. En primer lugar se examinan los elementos básicos del concepto, sin apuntar definiciones, ya que dicha tarea corresponde al siguiente capítulo. Posteriormente se explica por qué surgió el interés académico y político en el tema de la gobernanza, y qué implicaciones tuvo esto en las expectativas generalizadas sobre los Estados y el aparato administrativo.

### Un primer vistazo al término

Contrario a lo que comúnmente se cree, gobernanza no es un neologismo de *governance* —palabra anglosajona que, de acuerdo con el Diccionario Conciso sobre Política de Oxford, describe los “procesos colectivos de toma de decisiones que suceden en el gobierno”<sup>9</sup>—. El origen etimológico y lingüístico de gobernanza es confuso<sup>10</sup>, sin embargo, una cosa es clara, esta palabra no es nueva. Gobernanza apareció por primera vez en la edición de 1803 del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE), con el siguiente significado: “lo mismo que gobierno” —dicha definición se mantuvo por casi 200 años—. En 1992, en la 21ª Edición del

9 Oxford, Diccionario Conciso sobre Política 3ed., (Oxford University Press, 2009).

10 La tesis más aceptada es que gobernanza proviene del latín *gubernare* —que a su vez proviene del griego *kubernân*, verbo utilizado para describir las acciones de los gobernantes— que significa “acto de gobernar”. De este vocablo latín nació *gouvernance* en francés, *governance* en inglés, *governança* en portugués y gobernanza en español. Ver: Comisión Europea, *Étymologie du terme “gouvernance”* (Bélgica: Comisión Europea, 2001), 1-2, disponible en: [http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf) ; Raphaël Canet, “Qu’est-ce que la gouvernance?” (documento presentado en el seminario *Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile*, Montreal, 2004), 1-8, disponible en: <https://chaire-mcd.uqam.ca/upload/files/Publications/conference/canet-mars-2004.pdf> ; Robert Joumard, *Le concept de gouvernance* (Reporte de investigación, Francia, 2010), 1-50, disponible en: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00489237>

DRAE, se especifica que gobernanza es un término anticuado que describe “el arte o manera de gobernar”<sup>11</sup>. En 2001, el DRAE en su 22ª Edición, amplió sustancialmente esa connotación para quedar del siguiente modo: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”<sup>12</sup>.

La definición anterior incluye dos precisiones importantes. Primero, sobresale que gobernanza ya no se equipara a gobernar. El DRAE formula que estos conceptos no son sinónimos pero sí están estrechamente vinculados. En segundo lugar, destaca que a la gobernanza ahora se le atribuyen ciertos fines a cargo de una pluralidad de actores, no sólo al gobierno.

Los cambios semánticos descritos previamente son relevantes porque reflejan un viraje en las concepciones dominantes sobre el papel de los gobiernos. Por alguna razón—adelante se detalla—, en los últimos años el significado de gobernanza se ha modificado ampliamente. De ser casi un sinónimo de gobierno, ahora se utiliza para tomar distancia de ese concepto. A qué responde el resurgimiento y transformación del sentido original de la idea de gobernanza es una de las preguntas que se responden en este capítulo.

DRAE 21ª edición: “Gobernanza: arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.



## Las causas del relevo de la noción de gobierno por la de gobernanza

Como vimos previamente, durante las últimas dos décadas el término gobernanza ha inundado la literatura politológica y administrativa, lo cual no es fortuito. Algunas hipótesis apuntan a que el auge de la teorización sobre la gobernanza —y otros conceptos como rendición de cuentas, participación ciudadana, transparencia, calidad de gobierno, etc.— es producto de las crisis económicas que afectaron a buena parte del mundo durante 1970 y 1980. Explicaciones alternativas señalan que en realidad lo que se produjo fue una crisis de legitimidad y un robustecimiento de la sociedad civil, lo cual trastocó la esfera de la política y con ello nuestra concepción sobre los límites y razón de ser de la intervención de los Estados<sup>13</sup>. Este apartado da cuenta de estos y otros sucesos que enmarcan el creciente interés general en la gobernanza.

11 Real Academia de la Lengua, Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Ed. 21, (España: RAE, 1992).

12 Real Academia de la Lengua, Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Ed. 22, (España: RAE, 2002).

13 Ver: Luis F. Aguilar Villanueva, “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, 1-15; Luis F. Aguilar Villanueva, El gobierno del gobierno, (México, D.F., INAP, 2013), 1-162.

La apropiación del concepto de gobernanza en los medios académicos y en la política se comenzó a gestar a fines de 1980, después de la llamada crisis de los estados de bienestar. A escala global en dicho periodo se observaron signos de alarma sobre la situación económica y los efectos de la falta de disciplina financiera. La inflación, los déficits fiscales en aumento y el estancamiento de las economías, evidenciaron el agotamiento de los patrones nacional-desarrollistas basados en el gasto público. A continuación se presentan algunas cifras que reflejan la magnitud del problema.

De 1960 a 1975, la tasa promedio de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) en conjunto de Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Francia, México, Países Bajos, Sudáfrica, España, Estados Unidos y Reino Unido, pasó de aproximadamente 5%, a menos del 0.5% (ver Anexo 1, Gráfica 1). El punto más crítico fue en 1982 cuando dicha cifra fue negativa (-0.82%). Todos estos países vieron mermado su dinamismo económico en grados similares, sin embargo, Francia, México, Sudáfrica, Países Bajos y España, fueron los más afectados. En 25 años (1960 a 1985), estos países pasaron de tener un crecimiento económico superior al 6% a uno de aproximadamente 1% (ver Anexo 1, Gráfica 2) — cabe destacar el caso de Argentina, cuyo crecimiento económico fue negativo durante toda la década de 1980—.

Las cifras son muy similares respecto al PIB per cápita. Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Francia, México, Países Bajos, Sudáfrica, España, Estados Unidos y Reino Unido, en 1964 tuvieron una tasa promedio de crecimiento anual del PIB per cápita de aproximadamente 4.68%. En contraste, en 1982 está llegó a -2.22% (ver Anexo 1, Gráfica 3).

El aumento de la inflación y el desempleo fueron otros síntomas visibles del debilitamiento de las economías de ese periodo. En 1960, la inflación promedio de Australia, Canadá, Colombia, Francia, México, Países Bajos, Sudáfrica, España, Estados Unidos y Reino Unido, no superó el 2.5%; en cambio, a finales de 1980 está fue diez veces mayor (22%), (Ver Anexo 1, Gráfica 4). En México, la inflación alcanzó grados alarmantes. De 1961 a 1965 la inflación promedio de este país fue de 1.86%, mientras que de 1981 a 1985 fue mayor al 62% (ver Anexo 1, Gráfica 5) —. Entrada la década de 1980 el desempleo promedio anual en conjunto de Argentina, Brasil, Chile, Australia Canadá, México, Estados Unidos y Países Bajos, superó el 9%; a mediados de esta década bajó a 6% y se mantuvo en más de 8% durante la mayor parte de la década de 1990 (ver Anexo 1, Gráfica 6).

La apropiación del concepto de gobernanza en los medios académicos y en la política se comenzó a gestar a fines de 1980, después de la llamada crisis de los estados de bienestar.



En suma, en el último cuarto del siglo XX se puso fin a la aceleración económica que experimentaron la mayoría de los países industrializados, después de la Segunda Guerra Mundial. Una de las causas principales de esta contracción económica fue la crisis fiscal derivada del crecimiento desmedido del gasto público; rasgo característico de los estados

benefactores. Este tipo de política económica indujo la productividad y el consumo internos hasta mediados de 1960, sin embargo, en 1970 y 1980 desencadenó en un sobre endeudamiento e inflación extrema<sup>14</sup>. En particular, los países de América Latina no sólo “entraron en un serio desequilibrio fiscal, sino que se enfrentaron al agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (sustitución de importaciones). Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. La falta de resoluciones a estos problemas estructurales determinó que la década de 1980, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, estuviese marcada por el estancamiento y por las altas tasas de inflación<sup>15</sup>”.

Debido a estos acontecimientos la visión general sobre el deber, alcance y configuración de los Estados dejaría de ser la misma. En este escenario, teóricos de la administración pública, organismos internacionales, gobiernos, entre otros actores, se vieron obligados a repensar los supuestos básicos de la acción de gobernar. Para llevar a cabo esta tarea se requería un concepto que en esencia estuviera vinculado con dicha actividad, pero con rasgos lo suficientemente diferentes como para aludir a mejores alternativas<sup>16</sup>. Como se explica adelante, el término gobernanza cumplía con estos dos requisitos.

Los problemas socioeconómicos derivados de la crisis de los estados de bienestar evidenciaron las debilidades de los gobiernos para encausar los poderes públicos hacia el cumplimiento de las demandas ciudadanas. El desastre económico fue prueba de la falta de efectividad de los gobiernos. “La crisis fiscal de los Estados (...) representó el cumplimiento del vaticinio de la ingobernabilidad y fue la ocasión para que sectores de la sociedad descubrieran que el gobierno puede ser también factor de desgobierno<sup>17</sup>”. Lo que salió a la luz y generó desconcierto entre amplios grupos sociales y la academia no fue que los gobiernos cometen errores— lo cual está en su naturaleza— sino que éstos pueden ser de tal magnitud como para desestabilizar las estructuras político-económicas nacionales. “La crisis exhibía en mayor o menor grado la incompetencia financiera, normativa, política y administrativa del gobierno: su incapacidad o insuficiencia directiva<sup>18</sup>”.

El cese del crecimiento económico y la quiebra de las haciendas públicas fue el fruto del control desmedido de la economía por parte de los Estados. Como sabemos, durante esta época en amplias regiones de Europa, América y Asia, la intervención de los Estados en la economía se basó en los postulados keynesianos: la inversión pública como el motor de la economía; el fomento de la industria a través de la

14Ver: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1989, (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1989), 1-16, disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/03/000011823\\_20060303124501/Rendered/PDF/3478410spanish.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/03/000011823_20060303124501/Rendered/PDF/3478410spanish.pdf)

15CLAD, Una Nueva Gestión Pública para América Latina, (Venezuela: CLAD, 1998), 2-19.

16Como se explicó al inicio de este capítulo, la RAE también atestiguó la reaparición del concepto de gobernanza en el lenguaje corriente, razón por la cual actualizó su definición.

17Luis F. Aguilar Villanueva, “Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones” (documento presentado en la Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática, Barcelona: ESADE, mayo 2008), disponible en: [http://itemsweb.esade.es/wi/research/catedra\\_liderazgos/Catedra\\_Lideratge/Publicacions/catedra17\\_baja.pdf](http://itemsweb.esade.es/wi/research/catedra_liderazgos/Catedra_Lideratge/Publicacions/catedra17_baja.pdf)

18Luis F. Aguilar Villanueva, “Gobernanza”, en *Gobernanza y Gestión Pública* (México, D.F., FCE, 2006), 61.

reducción de los impuestos; una política arancelaria en favor de la producción y el consumo internos, la protección del empleo, seguridad social universal, entre otros aspectos. En la práctica, los gobiernos se erigieron en proveedores de servicios, empresarios y reguladores todopoderosos.

En 1975, el “Reporte a la Comisión Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias: la Crisis de la Democracia”, escrito por Crozier, Huntington y Watanuki<sup>19</sup>, dio cuenta de esta realidad. Dicho estudio señala que la ingobernabilidad y la debacle económica de la mayoría de las democracias modernas fue el resultado de la “sobrecarga del Estado”, es decir, del exceso de obligaciones, impuestas o autoasumidas, por los gobiernos. Los argumentos del Reporte tuvieron una gran resonancia a nivel internacional. Por primera vez se ponía en tela de juicio la capacidad de los gobiernos para solucionar los problemas sociales.

Esto no quiere decir que anteriormente no se hubiera puesto en duda la labor de los gobiernos, sino que el debate giraba en torno, principalmente, a su legitimidad democrática, y por lo tanto sus resultados eran un problema de segundo orden. Mayormente no se cuestionaba la capacidad de los gobiernos para resolver problemas sociales, sino su legalidad, representatividad y responsabilidad política<sup>20</sup>. No obstante, en la década de 1980, la “democratización de los regímenes políticos y la instauración o restauración progresiva del estado de derecho<sup>21</sup>” empujó el debate hacia la efectividad directiva de las instituciones, lo que dio lugar a la teorización sobre la gobernanza.

La discusión sobre la eficacia gubernamental fue el germen para la propagación del concepto de gobernanza en los medios intelectuales y políticos. De manera general, el colapso económico del periodo antes referido desató fuertes críticas negativas sobre las pautas de gobierno dominantes hasta entonces, lo cual se tradujo en una disminución de la confianza colectiva en las instituciones públicas. En este contexto, en el plano académico el concepto de gobernanza fue el medio para canalizar el escepticismo social sobre las capacidades de los gobiernos.

En el plano académico el concepto de gobernanza fue el medio para canalizar el escepticismo social sobre las capacidades de los gobiernos.



19 Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, Reporte a la Comisión Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias. *La Crisis de las Democracias*. (New York University Press, 1975), 1-227.

20 “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. 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”. Luis F. Aguilar Villanueva, “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, (Venezuela: CLAD Reforma y Democracia, no. 39, octubre 2007), 1.

21 Luis F. Aguilar Villanueva, “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, 1.

Gobernanza paulatinamente se utilizaría en contraposición de la noción de gobernar. Esto se explica porque la raíz semántica de ambas palabras es similar. Como se mencionó al inicio, gobernar y gobernanza son conceptos que aluden a las consecuencias de los actos de los gobiernos. Esta equivalencia facilitó que los estudiosos de las ciencias sociales, especialmente de la disciplina de la administración pública, adoptaran el término gobernanza como una versión mejorada del concepto de gobernar. Después de la recesión económica de 1970 y 1980, el aparato estatal era percibido como poco funcional, por lo tanto, usar la palabra gobernanza era la forma de evidenciar sus fallas y expresar la posibilidad de construir modelos alternativos de conducir a la sociedad.

Gobernanza le ganó terreno a la noción de gobierno, y lo que engloba, en cierta forma como reacción ante las fallas de éste. En este sentido, el uso de gobernanza respondió a la necesidad de contar con una expresión crítica sobre la naturaleza y resultados de los gobiernos. “Si el gobernar no se vuelve problema, el concepto alternativo de gobierno que la gobernanza representa no tiene motivos para surgir o es irrelevante”<sup>22</sup>. En efecto, gobernanza se emplearía para exhibir las transformaciones y errores de los Estados, y además para justificar la pertinencia de nuevos patrones de gobierno.

En síntesis, gobernanza y gobernar son conceptos emparentados. Ambos hacen referencia al ejercicio gubernamental. Sin embargo, como veremos adelante, el primero entraña un significado mucho más amplio puesto que busca reconciliar las consideraciones políticas y técnicas propias de la administración pública (eficacia, eficiencia y economía).

## II. DIMENSIONES ANALÍTICAS DE LA GOBERNANZA

Como se anticipó desde el inicio de este documento, gobernanza no tiene un significado universal. No obstante, es posible distinguir dos acepciones principales<sup>23</sup>: gobernanza en sentido descriptivo y gobernanza en sentido normativo. La primera connotación se utiliza para hacer referencia a los fenómenos gubernamentales caracterizados por la articulación de múltiples actores (internos y externos al gobierno), y la segunda se utiliza como equivalente de buen gobierno<sup>24</sup>.

Gobernanza en sentido descriptivo es una propuesta que gravita en torno a la multiplicación de los agentes que intervienen en la formulación y ejecución de las políticas. Como explicaremos adelante, la raíz de esta acepción se remite al advenimiento de formas inéditas de gobernar con las cuales se pretendía modificar el orden administrativo imperante. Gobernanza “fue un concepto descriptivo de los

<sup>22</sup>Luis F. Aguilar Villanueva, “Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones”, 11.

<sup>23</sup>Jan Kooiman denomina a esta acepción, gobernanza interactiva o gobernanza socio-política. Ver: Jan Kooiman, *Governing as governance*, (Londres: SAGE Publications, 2003), 1-247.

<sup>24</sup>Ver: Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), *Governança no setor público –fundamentos*. Aula 1: introdução à governança, (Brasil, TCU, 2011), 1-32.



cambios que a fines del siglo pasado experimentaba el gobernar y el administrar público, dado que funciones públicas, políticas públicas, servicios públicos se llevaban a cabo mediante diversas y crecientes formas de asociación y corresponsabilidad entre las agencias de gobierno y las organizaciones privadas y sociales. El concepto era la representación de que otro modo de gobernar y administrar tomaba forma, distinto al tradicional del gobierno protagonista<sup>25</sup>.

La gobernanza como la asociación de entes privados en las tareas de la administración pública es la versión más extendida del concepto, sobre todo en los círculos académicos. Los desarrollos más recientes de esta tendencia incluyen a la gobernanza como parte de una teoría general del gobierno multinivel o gobierno en red. Los análisis de esta clase indagan “en el proceso de gobernar o de dirigir a la sociedad, se pregunta[n] sobre su estructura y sus actividades constitutivas y, más a fondo, acerca de si la actividad directiva pueda ser realizada sólo por el gobierno con su aparato burocrático o si [es] una actividad más amplia y compleja que incluye o ha de incluir las ideas, recursos y actividades de actores extragubernamentales<sup>26</sup>”. Ahora bien, gobernanza en sentido normativo (del deber ser) es un concepto cercano a la idea de buen gobierno. Esta perspectiva postula una serie de requisitos para garantizar la eficacia de los gobiernos.

Dichas corrientes se han desarrollado de manera paralela y con objetivos diferentes pero complementarios. Gobernanza como concepto normativo se utiliza con frecuencia en las discusiones políticas, pero también en trabajos académicos y en estudios de los organismos internacionales, con el propósito de retratar los retrasos del aparato burocrático y apuntalar alternativas de acción para modernizar su operación. En contraste, gobernanza en su versión original se emplea en investigaciones pragmáticas sobre el desarrollo de programas gerenciales en favor de estrategias administrativas más abiertas.

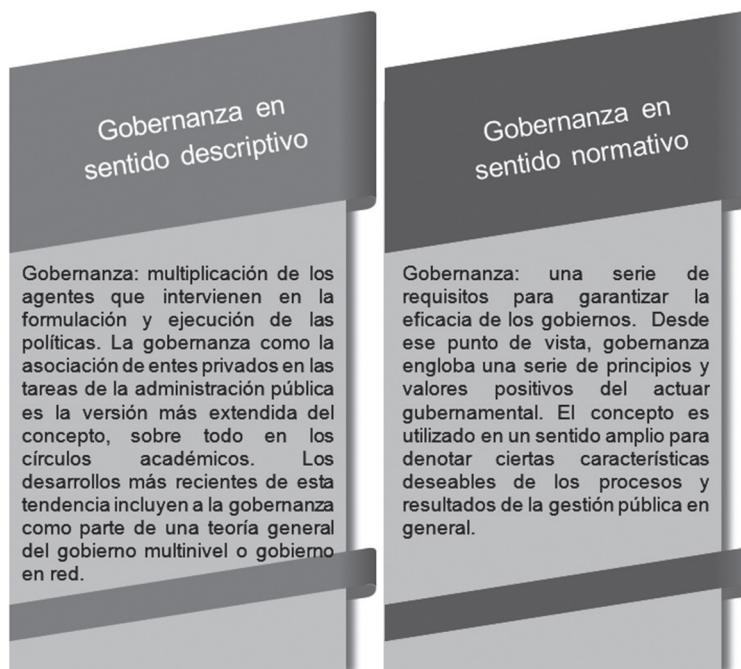
Estas connotaciones de la gobernanza no apuntan a direcciones contrarias, sino que se centran en aspectos diferentes del fenómeno gubernamental. La primera acepción alude a la dimensión política de los procesos de toma de decisiones, es decir, proyecta al gobierno con una estructura multipolar y multimodal apta para atender y corregir los problemas de las sociedades modernas. Como se expuso antes, “en las circunstancias actuales, para tratar con éxito los problemas públicos o por lo menos ofrecer soluciones razonablemente satisfactorias, el gobierno se ve obligado a recurrir, convocar, activar y emplear los recursos cognoscitivos, financieros, tecnológicos, organizativos que poseen los actores económicos y sociales y que son indispensables para abordar esos problemas de interés público y lo hace mediante varias formas de coordinación, cooperación y asociación público-privado, gubernamental-social, que se estandarizan progresivamente<sup>27</sup>”. En cambio,

25 Luis F. Aguilar Villanueva, “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, 7.

26 Luis F. Aguilar Villanueva, *El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis*, en *Frontera Norte*, (México, Tijuana, Colegio de la Frontera Norte, vol. 22, núm. 43, enero-junio, 2010), 199.

27 Luis F. Aguilar Villanueva, “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”, 18-19.

la segunda aproximación se ocupa de la dimensión institucional. Esta abarca las condiciones, componentes, procesos, prácticas o valores indispensables para que exista gobernanza, entendida de manera mucho más simple, es decir, como eficacia directiva. Desde ese punto de vista, gobernanza engloba una serie de principios y valores positivos del actuar gubernamental. El concepto es utilizado en un sentido amplio para denotar ciertas características deseables de los procesos y resultados de la gestión pública en general.



La literatura que se desprende de la gobernanza en tono descriptivo expone, principalmente, esquemas o modelos de gestión centrados en la articulación con terceros: “la forma como surgen, operan y se dirigen las redes, [...] y las asociaciones que el gobierno establece con los actores sociales, los problemas que conlleva la cooperación entre los múltiples actores que son portadores de diversas posiciones y los procedimientos que se han seguido para resolver los conflictos y problemas operativos que inevitablemente emergen en las acciones colectivas<sup>28</sup>”. Por su parte, desde la versión normativa, la gobernanza describe un estado ideal de la administración pública. Es importante mencionar que recientemente la tradición normativa se ha dividido en dos corrientes diferenciadas: la macro, referida a los principios constitutivos del sector público visto como un todo, y la micro, entendida como la estructura y prácticas totales de las organizaciones. En ocasiones las dos tendencias referidas se combinan. Algunos estudios parten de una argumentación centrada en la necesidad de modernizar el aparato administrativo, y además proponen

alternativas prácticas. Sin embargo, son más frecuentes los trabajos en los que el concepto de gobernanza se utiliza en sentido macro, sin embargo, las propuestas micro son las que están vinculadas con el quehacer de las EFS.

El objetivo de este capítulo es exponer estas y otras diferencias entre dichas tendencias. En los siguientes dos apartados se presentan sus rasgos principales y se exponen algunos de los estudios e investigaciones emblemáticos.

## GOBERNANZA EN SENTIDO DESCRIPTIVO: LA COPARTICIPACIÓN COMO EL EJE DE LOS GOBIERNOS MODERNOS

Las transformaciones político-económicas reseñadas en el primer capítulo tuvieron consecuencias importantes en el modo en cómo entendemos el quehacer gubernamental<sup>29</sup>. Como ya se mencionó, uno de los primeros efectos de estos cambios fue el reconocimiento de las limitaciones gerenciales de las burocracias. Cabe recordar que, previo a las crisis de finales de 1970, la lógica de los Estados sociales-asistenciales era el control de la mayoría de las actividades económicas, políticas y sociales de los países. Ello requirió de la conformación de complejas estructuras de mando y operación, organizadas de manera jerárquica y regidas principalmente, por principios legales y procedimentales. Como sabemos, esto desembocó en un crecimiento excesivo del gasto público y en un aumento considerable del personal de las corporaciones de gobierno. Las recesiones económicas retrataron que esos cuantiosos equipos administrativos de poco sirvieron para resolver los problemas de la época (desequilibrio fiscal, inflación, deuda externa, etc.).

En muchos países, incluyendo los de la región latinoamericana, se pusieron en marcha varias reformas de corte liberal. Sin extendernos mucho en la exposición<sup>30</sup>, basta referir que la mayoría de los Estados optaron por emprender políticas de apertura comercial, y privatización de empresas paraestatales para disminuir lo que Crozier denominó la “sobrecarga”<sup>31</sup> de los Estados. De manera general, los puntos clave de estas medidas fueron la eliminación de las políticas industriales proteccionistas, el fomento al comercio exterior y la inversión privada, la supresión de los monopolios estatales y la promoción del desarrollo vía el aumento de la competitividad y productividad nacionales<sup>32</sup>.

<sup>29</sup>También es importante considerar que estas tendencias surgen en un contexto de “definición y consolidación del papel que el Estado y particularmente el gobierno habrán de cumplir en el siglo XXI para provecho de sus comunidades en las condiciones inéditas de globalización económica, revolución tecnológica de la información y telecomunicación, nueva economía, regionalización, resurgimiento de las entidades locales, agudización de las desigualdades y anomias sociales, aceleración de la migración transnacional, presencia creciente de las minorías de vario tipo en los Estados nacionales, aumento de los riesgos ambientales” Luis F. Aguilar Villanueva, “Gobernanza”, en *Gobernanza y Gestión Pública*, (México, D.F., FCE, 2006), 42.

<sup>30</sup>Ver: CLAD, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, (Venezuela: CLAD, 1998), 2-19.

<sup>31</sup>Ver: Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *Reporte a la Comisión Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias. La Crisis de las Democracias*, (New York University Press, 1975), 1-227.

<sup>32</sup>La literatura sobre el tema es muy amplia, sin embargo, los textos imprescindibles son los siguientes: El Banco Mundial, *World Development Report. The State in a Changing World*, (Washington, D.C.: El Banco Mundial, 1997), 1-203; Gerald Caiden, *Administrative Reform Come of Age*, (Nueva York: Walter De Gruyter, 1991), 1-295.

Esta clase de políticas de ajuste supusieron una reconfiguración severa del aparato administrativo. Por un lado, se redujo el tamaño de la burocracia. La privatización de las empresas estatales y la introducción de esquemas de contratación de servicios personales externos (terciarización del sector público), hicieron que el número de empleados de gobierno disminuyera de manera considerable. Aunado a lo anterior, se produjo un giro en la visión general sobre el deber y posibilidades de actuación de los gobiernos. En materia económica la acción gubernamental debería de restringirse, especialmente, a la creación de un entorno propicio para la inversión privada (nacional y extranjera) a través del establecimiento de agencias reguladoras independientes que garantizaran condiciones de competencia equitativa. En el plano social (política educativa, salud, vivienda, transporte, cultura, empleo, etc.) también se generó un viraje significativo. Los gobiernos pasaron de ser considerados proveedores multi-servicios a ser diseñadores y responsables de la programación, financiamiento y supervisión de programas y proyectos; la ejecución se delegó al sector privado o a agencias autónomas. "Para esto, se torn[ó] fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al tercer sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica<sup>33</sup>".

Si bien esta descripción no es exhaustiva<sup>34</sup>, lo relevante es advertir que después del revés económico de los años setenta muchos gobiernos emprendieron diversas estrategias para restaurar su capacidad administrativa. Como vimos, éstas estaban centradas en el achicamiento de los gobiernos, la reducción de los costos operativos de las estructuras administrativas, la implantación de finanzas públicas sanas y estables (ahorro y control del déficit en la balanza de pagos), políticas monetarias estrictas (control de la inflación), mayor transparencia, presupuestos orientados a resultados, mejora regulatoria, descentralización de servicios, mayor participación ciudadana y fortalecimiento de los esquemas de rendición de cuentas y combate a la corrupción, entre otros aspectos. En síntesis, el objetivo fue introducir nuevos paradigmas organizacionales centrados en la calidad, la eficiencia, la eficacia y la economía.

En el ámbito académico esto se reflejó en el surgimiento de dos modelos conceptuales principales: la Nueva Gestión Pública (NGP)<sup>35</sup> y la gobernanza. En general, los estudiosos de estos temas buscaron responder por qué el repertorio de instrumentos de intervención de los gobiernos no ofreció una salida a los problemas económicos y sociales de la época, es decir, por qué éstos no pudieron cumplir con su función correctiva. Por un lado, la NGP<sup>36</sup> se focalizó en el control del gasto público y en

33 José Ma. Serna de la Garza, "El concepto de gobernanza", en *Globalización y Gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público*, (México, D.F., UNAM-III, 2010), 29.

34 En la mayoría de los países las reformas al entorno administrativo estatal se desarrollaron de manera irregular e intermitente, por lo cual un análisis completo requeriría exponer dichas variantes.

35 Ver: Gernod Gruening, "Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM)", en *International Public Management Journal*, (Alemania, vol. 4, núm. 11, 2001); David, Arellano, "NGP: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa" en Arellano, D. (coord). *Más allá de la reinención del gobierno*, (México, D.F., M.A. Porrúa- CIDE, 2004), 13-47; Christopher, Hood, "A New Public Management for all seasons", en *Public Administration*, (Reino Unido, Vol. 69, núm. 3, primavera 1991), 3-19.

36 En general, la NGP está basada en las tesis de la economía neoclásica, el gerencialismo y el neoinstitucionalismo económico (supuestos de racionalidad limitada, costos de transacción, asimetrías de información y el modelo principal agente).

el establecimiento de finanzas sustentables. En cambio, la gobernanza se abocó a la alteración del entramado de actores públicos responsables de las agendas de gobierno. En el plano práctico, la NGP apostó por los contratos por desempeño, la incorporación de mecanismos de mercado para la prestación de algunos servicios, así como la adopción de innovaciones gerenciales propias del sector privado. En cambio, la gobernanza prescribió la conformación de alianzas intersectoriales.

Es importante advertir que el advenimiento de la NGP y la gobernanza no fue simultáneo. En general, es posible situar a la NGP en primer lugar, sin embargo, como varios autores lo han señalado, el desarrollo de la NGP<sup>37</sup> no ha sido un proceso homogéneo. Muchos países han instrumentado políticas de esta naturaleza de manera gradual, por lo cual no hay certeza sobre el curso exacto de estas tendencias, ni tampoco sobre la influencia de una sobre la otra. Lo que es claro es que tanto la NGP como la gobernanza trastocaron el paradigma tradicional de la administración pública. Ambas corrientes animaron la sucesión de un “estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales<sup>38</sup>”; de un modelo de función pública en forma piramidal y basado en la norma, a otro flexible y sustentado en el desempeño y en el acercamiento con la sociedad.

Para la NGP, la inestabilidad económica del periodo referido era un “problema financiero y administrativo, no gubernativo, ni institucional, ni estatal, razón por la cual la solución se localiza en el campo de la gestión financiera de los organismos y programas de la administración pública<sup>39</sup>”. Por ello, en general las políticas distintivas de este estilo de gestión son los presupuestos basados en resultados. En síntesis, desde la perspectiva de la NGP la solución a la ineficiencia económica de los Estados era la implantación de reformas hacendarias que eliminaran los patrones de gasto público basados en el intervencionismo y las cargas fiscales excesivas. “En congruencia con su planteamiento, la propuesta de solución de la NGP fue establecer la costo-eficiencia como el valor supremo de la administración pública<sup>40</sup>”.

Para la gobernanza, el “foco de atención no fue principalmente la administración pública, su eficiencia y su contribución al saneamiento de las finanzas públicas, sino una cuestión de mayor alcance, relacionada con la capacidad/eficacia directiva de los gobiernos, que incluye a la administración como uno de sus componentes esenciales de dirección social pero otros factores más que no son de índole administrativa<sup>41</sup>”. La gobernanza constató que los gobiernos difícilmente pueden cubrir todas las demandas sociales, en otras palabras, “que en la actualidad no existe gobierno que pueda

37 David Arellano, et al. “Nueva Gestión Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México”, en David Arellano, Más allá de la reinención del gobierno. (México, D.F., M.A. Porrúa-CIDE, 2004), 155-265.

38 Luis F. Aguilar Villanueva, “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, 7.

39 Luis F. Aguilar Villanueva, “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, 194-195.

40 Luis F. Aguilar Villanueva, “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”, en Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, (España, Universidad Complutense de Madrid, vol.1, núm. 1, 2104), 13.

41 Luis F. Aguilar Villanueva, “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, 197.

poseer de forma permanente todos los recursos que son necesarios (presupuesto, conocimiento, personal, tecnología) para enfrentar cualquier problema público<sup>42</sup>, máxime en un contexto marcado por la recurrencia de conflictos sociales causados por problemas endémicos como la pobreza y la desigualdad, la fractura de la confianza pública, y la globalización de las relaciones comerciales y los intercambios económicos, entre muchos otros desafíos que constantemente ponen en aprietos a los Estados. Esta es justamente la diferencia principal entre los planteamientos de la NGP y la gobernanza. Para la segunda de estas tendencias los problemas gubernamentales obedecen a la insuficiencia de la administración pública, mientras que la NGP apunta a la ineficiencia<sup>43</sup>.

En suma, en las últimas décadas hemos atestiguado la contracción de las estructuras de gobierno y con ello la preminencia de los principios de calidad y eficiencia en los procesos decisorios. El fin de los arreglos burocráticos jerárquicos, discrecionales, opacos, inflexibles, centralizados y basados en el cumplimiento de las reglamentaciones más que en el cumplimiento de las metas sociales y en la generación de valor, trajo consigo una renovación de las teorías y modelos conceptuales de la administración pública, entre ellos el de la gobernanza. La emergencia de esta corriente analítica confirmó que los gobiernos tienen capacidades limitadas, es decir, que no tienen suficiencia técnica, tecnológica, presupuestaría ni operativa para remediar las múltiples y complejas problemáticas de las sociedades contemporáneas. Por esta razón, la conformación de coaliciones con actores externos al círculo administrativo se ha convertido en una estrategia vital para asegurar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. De este modo, la gobernanza ha perfilado que la administración pública debe de caminar hacia la construcción de espacios de consenso y corresponsabilidad para la toma de decisiones. “Como tal es más apropiado hablar de transformación que de reducción de los papeles del Estado. Sin embargo, una transformación de las funciones del Estado y una mayor conciencia de la necesidad de interactuar con otros actores sociales no convierte a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas. Meramente implica una conciencia creciente de las limitaciones de la gobernanza tradicional del Estado, por sí solo<sup>44</sup>”.

La gobernanza constató que los gobiernos difícilmente pueden cubrir todas las demandas sociales. “En la actualidad no existe gobierno que pueda poseer de forma permanente todos los recursos que son necesarios (presupuesto, conocimiento, personal, tecnología) para enfrentar cualquier problema público”.



42Mauricio, I. Dussauge Laguna, “¿De las “E’s” a las “C’s”? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, (México, D.F.: El Colegio de México, 2009), 413-452.

43Luis F. Aguilar Villanueva, “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, 198; Luis F. Aguilar Villanueva, *El gobierno del gobierno*, (México, D.F.- INAP, 2013), 1-143.

44Jan Kooiman, *Governing as governance*, Londres: SAGE Publications, 2003), 3.

## Los primeros estudios

Como vimos previamente, en términos generales la aparición de la gobernanza en el ámbito académico fue producto de una exigencia cognoscitiva inducida por los cambios en la esfera político-económica de 1970 y 1980. Los primeros estudios sobre dicha temática estuvieron alentados por la necesidad de examinar la funcionalidad de los gobiernos. En otras palabras, gobernanza fue el instrumento que permitía visibilizar las debilidades administrativas de los Estados. Paulatinamente, en las investigaciones el interés se desplazó de la narrativa de las fallas del gobierno a la explicación de las causas de su mal desempeño. Desde la academia y los organismos internacionales se empezó a indagar en dos temas: por qué los gobiernos se quedaron perplejos ante la emergencia social desencadenada por las crisis y, lo que era más importante, cómo podían salir del problema.

En principio, el concepto de gobernanza cumplía una función valorativa. En líneas generales, en los primeros estudios sobre esta materia dicho concepto desempeñaba un rol descriptivo. El término calificaba la capacidad de los gobiernos para atender y corregir los problemas públicos. Es decir, gobernanza equivalía a un parámetro o escala para diferenciar a los gobiernos eficaces de los ineficaces. Hablar de gobernanza era una forma de criticar las fallas y negligencias del gobierno —hasta la fecha, con frecuencia el término se usa como juicio de valor más que como categoría interpretativa—. Los primeros analistas de la gobernanza empleaban esta palabra como indicativo del grado de efectividad de las instituciones públicas. A partir de este tipo de diagnósticos se justificaba la necesidad de introducir mejoras para revertir las insuficiencias directivas de los gobiernos.

El arribo del concepto de gobernanza al campo académico y político mostró que el ejercicio legítimo del poder no da como resultado automático el cumplimiento de la voluntad ciudadana—“no todas las decisiones y acciones de los gobiernos democráticamente elegidos, representativos, controlados, observantes de las leyes, transparentes y rendidores de cuentas, sólo por esas valiosas características, son directivas efectivamente”<sup>45</sup>—. Las primeras reflexiones académicas daban cuenta de la fragilidad de los gobiernos para tutelar los asuntos públicos y destacaban que cuando éstos no generan resultados, en estricto sentido no se gobierna; en contraste, cuando cumplen las expectativas ciudadanas, existe gobernanza.

La solución a la ineficacia gubernamental, propuesta por los teóricos de la gobernanza, fue la apertura de los procesos de toma de decisiones. De esta forma, el concepto de gobernanza, además de emplearse como un calificativo, también suponía una nueva opción de administración de los asuntos públicos, centrada en la articulación de múltiples

En principio, el concepto de gobernanza cumplía una función valorativa. Los primeros analistas de la gobernanza empleaban esta palabra como indicativo del grado de efectividad de las instituciones públicas. El término calificaba la capacidad de los gobiernos para atender y corregir los problemas públicos.



<sup>45</sup>Luis F. Aguilar Villanueva, “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, 2.

actores sociales. El núcleo de este planteamiento era la defensa y promoción de los procesos deliberativos plurales como mecanismo para la resolución de los problemas sociales. En este sentido, un primer atributo distintivo de la gobernanza es la mediación entre los gobernantes y los actores no estatales y apolíticos (la sociedad civil, el sector empresarial, las instituciones educativas, la academia, etc.).

Los primeros estudios en los que el concepto de gobernanza apareció como indicativo de la intervención de terceros en el ámbito gubernamental fueron: “África Subsahariana, de la crisis al desarrollo sustentable”<sup>46</sup>, y “Gobernanza y Desarrollo”<sup>47</sup>; ambos documentos publicados por el Banco Mundial en 1989 y en 1992, respectivamente. En el primer estudio, dicho organismo argumenta que las fallas económicas y los problemas sociales del continente africano son producto de la ausencia de buena gobernanza (*good governance*) e instituciones públicas sólidas. En la segunda investigación, el Banco explica que la instrumentación de modelos de gobernanza es un componente imprescindible de cualquier reforma económica. Estos trabajos inauguraron la agenda de investigación —la cual continúa de manera prolífica hasta nuestros días— sobre el nexo entre la gobernanza, el desarrollo económico y la sustentabilidad. Ejemplo de la influencia de esta temática son las palabras del ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en su informe anual de labores de 1998: “probablemente, la buena gobernanza es el factor más importante en la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo”<sup>48</sup>.

En las investigaciones antes citadas, el Banco Mundial utilizó el término gobernanza para referirse a la conformación de redes plurales para la toma de decisiones. Estas redes son definidas como el instrumento para garantizar que las autoridades públicas contribuyan al bienestar general. Desde la perspectiva de este organismo, los gobernantes y la burocracia pueden desviarse del interés público con relativa facilidad, por lo tanto se requieren mecanismos de control y vigilancia formales (externos e internos) que involucren a la sociedad. Las redes a las que se hace mención estarían compuestas por diferentes actores: servidores públicos sometidos a esquemas de rendición de cuentas y transparencia, proveedores de servicios del sector privado y líderes de la sociedad civil, entre otros. Estos mecanismos de participación servirían como contrapeso a las redes de corrupción de la élite gobernante, las cuales eclipsan el interés público.

En el ámbito académico, “Gobernanza Moderna, nuevas interacciones gobierno-sociedad”<sup>49</sup>, libro editado en 1993 por Jan Kooiman, también es una de las primeras fuentes de consulta sobre el tema. Esta obra recopila una serie de investigaciones teóricas y estudios de caso sobre el avance de la gobernanza en Europa occidental a finales de 1980 y principios de 1990. Dicho movimiento consistió en la propagación

46El Banco Mundial, *África Subsahariana, de la crisis al desarrollo sustentable*, (Washington, D.C.: El Banco Mundial, 1989), 1-322.

47El Banco Mundial, *Gobernanza y Desarrollo*, (Washington, D.C.: El Banco Mundial, 1992), 1-69.

48Kofi Annan. *Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, (Nueva York, Naciones Unidas, 1998).

49Jan Kooiman, *Gobernanza Moderna, nuevas interacciones gobierno-sociedad*, (Londres: SAGE Publications, 1993), 1-294.



de múltiples políticas organizacionales fundadas en una dinámica de comunicación e interacción estrecha entre las organizaciones del Estado, la sociedad y los agentes de mercado. De acuerdo con este autor, el atributo característico de este tipo de reformas en favor de la gobernanza es justamente, el involucramiento de la sociedad en las tareas gubernamentales. “La esencia del argumento es que la gobernanza de y en las sociedades modernas es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados; que ocurren entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y órdenes de gobernanza. Estas mezclas son ‘respuestas’ sociales a las ‘demandas’ persistentes y cambiantes, en el contexto de una cada vez mayor diversidad social, dinámica y compleja<sup>50</sup>”.

Los tres documentos referidos coinciden en que la gobernanza supone un reacomodo de lo público y lo privado. Como vimos, para Kooiman la división tradicional entre estas esferas de la vida social es inoperante si se considera la aparición de nuevas modalidades de gobierno basadas en la conjunción de una diversidad de actores. Asimismo, para el Banco Mundial el sector público debe reconfigurarse con el propósito de privilegiar la participación ciudadana. De acuerdo con este organismo, integrar a la ciudadanía en la gestión de los asuntos colectivos es un factor decisivo para la modernización administrativa y el desarrollo económico de las naciones. En síntesis, estas obras inauguraron el uso del término gobernanza en su sentido moderno (diversificación de los actores involucrados en los procesos de política pública), sin embargo, el desarrollo teórico continuó con fuerza hasta nuestros días. En los siguientes capítulos se explican las líneas generales del debate contemporáneo en la materia.

Los primeros estudios en los que el concepto de gobernanza apareció como indicativo de la intervención de terceros en el ámbito gubernamental fueron: *África Subsahariana, de la crisis al desarrollo sustentable, y Gobernanza y Desarrollo*; ambos documentos publicados por el Banco Mundial en 1989 y en 1992, respectivamente.



Como puede observarse, en los textos antes citados el término gobernanza proyecta que lo público trasciende a lo estatal, es decir, que el gobierno no delimita las fronteras del espacio público. En estas investigaciones también se afirma que los gobiernos aún son los catalizadores de la voluntad común; no obstante, la ausencia de mecanismos de asociación y control no gubernamentales puede provocar que éstos se conviertan en una fuente de ingobernabilidad. En suma, lo característico de la gobernanza es que postula que el ejercicio gubernamental no basta para materializar el pacto social—probablemente esta premisa es lo que mantiene vigente al término—.

## La postura de los organismos internacionales

Los organismos internacionales no han sido ajenos al movimiento intelectual en torno a la gobernanza. Algunos de ellos han generado aportaciones conceptuales y programáticas que se insertan en la concepción convencional de la gobernanza. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea que la gobernanza conlleva “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias<sup>51</sup>”. La Comisión de Gobernanza Global de la OCDE en 1995 formuló una definición similar a la anterior: “la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen/ manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, así como los arreglos informales que la gente y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad<sup>52</sup>”.

De la misma forma, Transparencia Internacional explica que la gobernanza es “un concepto que va más allá de la noción tradicional de gobierno para concentrarse en las relaciones entre líderes, instituciones y ciudadanos, incluyendo el proceso por el cual implementan sus decisiones. [...] La Buena Gobernanza es caracterizada por ser participativa, rendir cuentas, transparente, eficiente, responsiva e inclusiva, respetuosa de la ley y por minimizar las oportunidades de corrupción<sup>53</sup>”.

Por último, el Libro Blanco de la Gobernanza, publicado por la Comisión Europea<sup>54</sup> en 2001, también expone un significado de la misma naturaleza. En dicho documento el concepto de gobernanza denota el equilibrio de intereses (supranacionales, nacionales, regionales y locales) en las deliberaciones sobre las prioridades legislativas de la Comunidad Europea. De manera particular, este documento plantea que la gobernanza implica “las normas, procesos, y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia<sup>55</sup>”. Para lograr esto en dicho documento la Comisión Europea propone fortalecer el Método Comunitario<sup>56</sup> y “abrir el proceso de elaboración de las políticas de la Unión

51PNUD, *Governance for Sustainable Human Development*, (Nueva York, PNUD, 1997), 12.

52OCDE, *Governance in Transition. Public Management reforms in OECD Countries*, (París, OCDE, 1995).

53Transparencia Internacional, *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, (País, Transparencia Internacional, 2009), 22.

54Este documento surgió en reacción al déficit de legitimidad causado por lo que la CE denominó “el abismo cada vez mayor entre la Unión Europea y la ciudadanía”, así como a la pobre efectividad para resolver los problemas de los estados miembros (desempleo, crimen, conflicto social, desigualdad, etc.).

55Comisión Europea, *La gobernanza europea: El libro Blanco*, (País, Diario Oficial de la Comunidades Europeas, 2001), 8.

56El Método Comunitario es el proceso mediante el cual se garantiza una equitativa y justa representación de las propuestas de todos los Estados miembros de la Unión Europea, en el seno de la propia CE y en el Parlamento Europeo.

Europea con el fin de asociar un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación<sup>57</sup>". Como puede observarse, la Comisión emplea el concepto de gobernanza en un sentido similar al de la OCDE y el PNUD, es decir, como lo concerniente a la multiplicación y diversificación de los agentes involucrados en los procesos de toma de decisiones.

Las descripciones anteriores concurren en que la gobernanza es un marco unificado para entender el accionar de los Estados modernos. Éste implica el concurso de las autoridades formales y otros actores no subordinados al poder público. Desde esta visión, la gobernanza apunta a una manera distinta de organizar, usar y dividir el poder del gobierno. Involucra interacciones gobierno-sociedad en un nuevo orden político: de los ciudadanos entendidos como "simples votantes, voluntarios y consumidores, a los ciudadanos como creadores de soluciones y co-responsables de los bienes públicos; de los líderes como profesionales de asuntos públicos y políticos, a proveedores de servicios, educadores y organizadores de la acción civil; de una democracia electoral a una democracia social<sup>58</sup>". En resumen, gobernanza indica la institución de nuevos patrones de interlocución y negociación entre el gobierno, la sociedad y el mercado.

## GOBERNANZA EN SENTIDO NORMATIVO: PRINCIPIOS Y PRÁCTICAS

Cuando se habla de la gobernanza con una connotación normativa se hace referencia a ciertas definiciones operativas o modelos analítico-empíricos. La mayoría de estas propuestas han surgido de entidades gubernamentales u organismos internacionales. En líneas generales, en esta clase de estudios la gobernanza es pensada como un medio para asegurar la eficacia gubernamental. Al igual que en la versión descriptiva, la gobernanza es planteada como una condición necesaria para que las organizaciones públicas materialicen las preferencias sociales. No obstante, desde el dominio prescriptivo el interés estriba en las instituciones y prácticas de gestión requeridas para garantizar un correcto funcionamiento del aparato gubernamental, y consecuentemente satisfacer las demandas ciudadanas. "Dicha acepción [...] alude a la idea de que existe cierta forma apropiada, eficaz, correcta, de cómo gobernar una sociedad determinada. En este sentido, el concepto de gobernanza se asocia a nociones como la de 'buen gobierno', 'mejores prácticas de gobierno', impulsadas desde la academia y por diversos organismos internacionales<sup>59</sup>".

Las investigaciones inscritas en la tendencia normativa por lo general postulan definiciones acotadas a las estructuras de mando y gestión de los asuntos públicos nacionales, así como a los sistemas de valores y prácticas que imperan en el aparato estatal. Es relevante advertir que existe una gran variación de esquemas conceptuales,

<sup>57</sup>Comisión Europea, *La gobernanza europea: El libro Blanco*, 8.

<sup>58</sup>Harry, C. Boyte, "Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics" en *Public Administration Review*, (Estados Unidos, vol. 65, núm. 5, septiembre-octubre, 2005), 536-546.

<sup>59</sup>José Ma. Serna de la Garza, "El concepto de gobernanza", en *Globalización y Gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público*, (México, D.F., UNAM-III, 2010), 37.

la mayoría promovidos por organismos internacionales. No obstante, en el siguiente apartado se exponen las divergencias y coincidencias entre los principales modelos de gobernanza desde la perspectiva macro (principios) y micro (prácticas).

## Macro-gobernanza: principios rectores del sector público

El primer punto a destacar es que las definiciones que a continuación se presentan, descansan en buena medida en la defensa y promoción de las instituciones democráticas: estado de derecho, igualdad, justicia, rendición de cuentas, entre otras. Otro punto en común es el planteamiento de que la gobernanza está intrínsecamente vinculada con la configuración de las relaciones de poder, las estructuras formales e informales para la toma de decisiones y el ejercicio de la autoridad, así como con la disciplina gerencial. El siguiente listado reúne las distintas definiciones que en los últimos años han prescrito el Fondo Monetario Internacional, la OCDE y el Banco Mundial (ver Tabla 1). Posteriormente se presenta un análisis comparativo de dichas propuestas.

**Tabla 1. Comparativo de las definiciones de gobernanza promovidas por el FMI, la OCDE y el Banco Mundial**

Definiciones de gobernanza	FMI (2007)
	“Proceso por el cual las decisiones son generadas e implementadas [...]. El proceso por el cual las instituciones públicas conducen los asuntos públicos y gestionan los recursos públicos <sup>60</sup> ”.
	<u>2. OCDE</u> (1993)
	“Es el uso de la autoridad política y el ejercicio del control en una sociedad en relación con el manejo de los recursos para el desarrollo social y económico, el cual abarca el rol de las autoridades públicas en el establecimiento de un ambiente en el que la función de agentes económicos y en la distribución de beneficios, así como la naturaleza de la relación entre el gobernante y los gobernados <sup>61</sup> ”.
	(2011)
	“La gobernanza pública se refiere a los arreglos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo las acciones públicas se llevan a cabo, desde la perspectiva del mantenimiento de los valores constitucionales de un país cuando se enfrentan problemas cambiantes <sup>62</sup> ”.

60Fondo Monetario Internacional, Manual of fiscal Transparency, (Washington, D.C., Fiscal Affairs Department, 2007), 111 La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (UNESCAP) utiliza una definición similar; Ver: UNESCAP, What is Good Governance? Disponible en: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

61OCDE DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance. (Paris, OCDE, 1993), 18, disponible en: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(93\)191&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(93)191&docLanguage=En) . El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) utiliza una definición similar; ver Definition of Governance, Good Governance and a Proposed Framework for Good Governance, disponible en: [http://www1.aucegypt.edu/src/engendering/good\\_governance.html](http://www1.aucegypt.edu/src/engendering/good_governance.html)

62OCDE, “Public Governance”, en Toolkit framework for Investment, (OCDE, Paris, 2011), 2.

(2014)	<p>“Es la optimización de los procesos y los arreglos institucionales a través de los cuales el gobierno desarrolla, implementa y entrega políticas, programas y servicios en beneficio de los ciudadanos y la sociedad. Es el aseguramiento de que los mecanismos de conducción del ciclo de la política en la formulación, implementación y monitoreo y evaluación, están operando efectivamente, eficientemente y económicamente, y son apuntalados por principios generales de gobernanza como el estado de derecho, la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas<sup>63</sup>”.</p>
3. Banco Mundial (1994)	<p>“La manera en la cual el poder es ejercido en el manejo de los recursos económicos y sociales de un país, respecto a tres distintos aspectos (i) la forma del régimen político; (ii) el proceso por el cual se ejerce la autoridad en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo, y (iii) la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar las políticas y cumplir con sus funciones<sup>64</sup>”.</p>
(2007)	<p>“La manera en la cual los funcionarios públicos y las instituciones adquieren y ejercen la autoridad para darle forma a la política pública y proveer los bienes públicos y los servicios<sup>65</sup>”.</p>
(2010)	<p>“La regla de los gobernantes, por lo general dentro de un determinado conjunto de reglas y de las tradiciones e instituciones mediante los cuales se ejerce la autoridad en un país<sup>66</sup>”.</p>

63OCDE, Partners for good governance: mapping the role of Supreme Audit Institutions, (OCDE, París, 2014), 13

64Banco Mundial, Governance, The World Bank’s Experience, (Washington, D.C., 1995), 7, disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/000009265\\_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/000009265_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

65Banco Mundial, Strengthening the World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption? (Washington, D.C., 2007), 1, disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/03/22/000020439\\_20070322090727/Rendered/PDF/390550replacement.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/03/22/000020439_20070322090727/Rendered/PDF/390550replacement.pdf)

66Banco Mundial, What is Governance?, disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>

FUENTE: Elaboración propia.

Como es posible entrever, el carácter genérico de las proposiciones enlistadas está íntimamente relacionado con la noción de gobernar. Los significados

Macro-gobernanza alude a las condiciones y propiedades de los procesos de gobierno en general. No se detallan aspectos específicos de alguna organización, sino que el sujeto de interés es todo el sector público. Esquema comprensivo que abarca el ambiente (local, regional, nacional y global) en el cual se construyen las políticas y el tejido de relaciones entre las autoridades públicas de todos los niveles de gobierno.



expuestos denotan la configuración de los nexos institucionales necesarios para tutelar los asuntos públicos. En otras palabras, gobernanza es utilizada como indicativo de la conducción de las sociedades. Por lo tanto, este tipo de definiciones únicamente atañen al plano descriptivo, es decir, su potencial analítico es exiguo. Por esta razón, tanto los organismos internacionales como los analistas académicos suelen emplear el término compuesto “Buena Gobernanza”. Éste comprende una serie de principios para adjetivar las estructuras de mando y control administrativo de los Estados. Este doble concepto opera en el orden instrumental en tanto

enuncia un sistema de valores positivos sobre la función pública. “Si bien la gobernanza se entiende como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país, la Buena Gobernanza se define como los procesos y estructuras que guían las relaciones políticas y socio-económicas<sup>67</sup>”. Así, la Buena Gobernanza es entendida como un parámetro de evaluación del ejercicio gubernamental. En otras palabras, se considera como una precondition para el desempeño eficaz y eficiente de las instituciones.

Esta nueva lectura de la gobernanza, al igual que la versión original del concepto, gira en torno a la efectividad del aparato estatal y a la calidad de los procesos gerenciales. Por esta razón, gobernanza en sentido práctico es expresión de un conjunto de criterios de valor para calificar la actuación de las organizaciones públicas y al mismo tiempo sirve para detectar debilidades y oportunidades de mejora. En las líneas siguientes se muestran los esquemas que son utilizados como indicadores de Buena Gobernanza por la ONU, el PNUD, la Comisión Europea, el FMI, la OCDE, el Banco Mundial y la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés).

**Tabla 2. Comparativo de las definiciones de Buena Gobernanza promovidas por la ONU, el PNUD, la Comisión Europea, el FMI, la OCDE, el Banco Mundial y la IFAC**

Definiciones de Buena Gobernanza	Concepto	Principios de Buena Gobernanza
	<p>1. <u>ONU</u></p> <p>“En la comunidad de naciones, la gobernanza se considera ‘buena’ y ‘democrática’ en la medida en que las instituciones y los procesos de un país son transparentes. Sus instituciones se refieren a organismos como el Parlamento y sus diferentes ministerios. Sus procesos son las actividades clave como las elecciones y los procedimientos legales, que deben ser vistos para estar libres de corrupción y responsable ante el pueblo. El éxito de un país en el logro de esta norma se ha convertido en una medida clave de su credibilidad y respeto en el mundo<sup>68</sup>”.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equidad</li> <li>2. Participación</li> <li>3. Pluralismo</li> <li>4. Transparencia</li> <li>5. Rendición de cuentas</li> <li>6. Estado de derecho</li> <li>7. Orientación al consenso</li> <li>8. Responsividad</li> <li>9. Eficiencia</li> <li>10. Efectividad</li> <li>11. Inclusión<sup>69</sup></li> </ol>

67Khandakar Qudrat-I Elahi, “UNDP on Good Governance”, en *International Journal of Social Economics*, (Canadá, Emerald, vol. 36, núm, 12, 2009), 1170.

68ONU, *Global Issues: Governance*, disponible en: <http://www.un.org/en/globalissues/governance/>

69UNESCAP, *What is Good Governance?* Disponible en: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

Definiciones de Buena Gobernanza	Concepto	Principios de Buena Gobernanza
	1. <u>PNUD</u> “Buena Gobernanza se define como los procesos y estructuras que guían las relaciones políticas y socio-económicas <sup>70</sup> ”. “La buena gobernanza se refiere a los sistemas de gobierno que son capaces, sensibles, inclusivos y transparentes <sup>71</sup> ”.	1. Participación 2. Estado de Derecho 3. Transparencia 4. Responsividad 5. Orientación al consenso 6. Equidad 7. Eficacia y eficiencia 8. Rendición de cuentas 9. Visión Estratégica <sup>72</sup>
	2. <u>Comisión Europea</u> Sin una definición explícita	1. Apertura 2. Participación 3. Rendición de cuentas 4. Eficacia 5. Coherencia <sup>73</sup>
	3. <u>FMI</u> “La Buena Gobernanza se refiere a la gestión de gobierno de una manera que es esencialmente libre de abusos y corrupción, y con el debido respeto por el imperio de la ley <sup>74</sup> ”.	Sin una definición explícita
	4. <u>OECD</u> Sin una definición explícita	1. Transparencia 2. Rendición de cuentas 3. Eficiencia 4. Efectividad 5. Responsividad 6. Estado de Derecho
	5. <u>Banco Mundial</u> “La Buena Gobernanza es esencialmente la combinación de instituciones transparentes y responsables, habilidades fuertes y competencias, y una voluntad fundamental para hacer lo correcto. Esas son las cosas que permiten a un gobierno prestar servicios de manera eficiente <sup>75</sup> ”. “Buena gobernanza consiste en un servicio público eficiente, un sistema judicial que es confiable, y una administración que es responsable ante el público <sup>76</sup> ”.	1. Gestión del sector público 2. Rendición de cuentas 3. Marco legal en favor del desarrollo 4. Transparencia y acceso a la información <sup>77</sup>
	6. <u>IFAC</u> “La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos de toma de decisiones, la rendición de cuentas, el control y el comportamiento por parte de la gerencias de las organizaciones <sup>78</sup> ”.	1. Transparencia, 2. Integridad 3. Rendición de Cuentas

70Khandakar Qudrat-I Elahi, “UNDP on Good Governance”, en International Journal of Social Economics, 1170

71Remarks by Helen Clark, Administrator of the United Nations Development Programme, at the Fourth United Nations Conference on the Least Developed Countries High Level Interactive Thematic Debate on Good Governance at All Levels, disponible en: <http://www.np.undp.org/content/nepal/en/home/presscenter/speeches/2011/05/11/remarks-by-helen-clark-administrator-of-the-undp-at-fourth-united-nations-conference-on-the-least-developed-countries-at-high-level-interactive-thematic-debate-on-good-governance-at-all-levels.html>

72PNUD, Governance for Sustainable Human Development, 14-18.

73Comisión Europea, La gobernanza europea: El libro Blanco, 7-8.

74Fondo Monetario Internacional, Manual of fiscal Transparency, 111.

75Banco Mundial, Strengthening the World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption?, 17.

76El Banco Mundial, África Subsahariana, de la crisis al desarrollo sustentable, 2. La Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAID) utiliza una definición análoga: “La gobernanza significa una gestión competente de los recursos y asuntos de un país de una manera que sea abierta, transparente, responsable, equitativa y sensible a las necesidades de la gente”. AusAID, Good Governance. Guiding principles for implementation, (Australia, AusAID, 2000), 3.

77Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Good Governance, an Overview, (Roma, Sexta Sesión del Comité Ejecutivo, septiembre 1999), 3.

78IFAC, Governance in the Public Sector: a Governing Body Perspective. International Public Sector Study, (Nueva York, IFAC, 2001), 7.

Como es notable, la mayoría de los sistemas de pautas de Buena Gobernanza desarrollados por las agencias multilaterales apuntalan un grupo de reglas que favorecen la alineación del ejercicio burocrático con el interés colectivo, principalmente la transparencia, el estado de derecho, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la legalidad. De acuerdo con dichos organismos, los aspectos enunciados son los factores mínimos que amparan el cabal funcionamiento del aparato administrativo y el respeto irrestricto a las instituciones democráticas — por este motivo, a menudo a la Buena Gobernanza se le conoce como Gobernanza Democrática—. En conjunto, estos elementos constituyen un marco de referencia básico para construir agencias administrativas eficaces y eficientes.

Ahora bien, si la interrogante de fondo de estos planteamientos es promover políticas con el potencial de mejorar la gobernanza de los países, claramente los factores antes expuestos pueden parecer limitativos o incompletos. Sin embargo, no hay que perder de vista que se trata de estándares mínimos, es decir, son una serie de condiciones elementales aplicables a una variedad de contextos. Asimismo, es relevante considerar que su grado de generalidad obedece a que son propuestas de aplicación global. En este sentido, dichos sistemas están diseñados para ser adaptados a las realidades de los países, por lo tanto, se pueden añadir o eliminar componentes, así como modificar su peso relativo, siempre y cuando el propósito sea abonar al éxito de las organizaciones públicas y por ende al cumplimiento de las expectativas ciudadanas. Por ejemplo, el conocido estudio comparativo sobre los entornos de gobernanza de 175 países, realizado por Kaufman, Kraay y Mastruzzi<sup>79</sup> está compuesto por casi 200 indicadores agrupados en las siguientes seis dimensiones: libertad de expresión y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción.

Buena Gobernanza: grupo de reglas que favorecen la alineación del ejercicio burocrático con el interés colectivo, principalmente la transparencia, el estado de derecho, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la legalidad.



Para cerrar, es relevante recalcar que las diferentes modalidades conceptuales sobre la Buena Gobernanza tienen una utilidad pragmática más que teórica o heurística. Es decir, esta agenda de investigación forma parte de un movimiento internacional impulsado, en buena medida, por las organizaciones multilaterales preocupadas por el fortalecimiento de las instituciones públicas como una vía para alcanzar mejores niveles de desarrollo económico y social. En otras palabras, los modelos presentados resumen una colección de instituciones que han mostrado ser útiles para mejorar las capacidades de las dependencias del Estado y consecuentemente, generan un ambiente propicio para el crecimiento económico. Por lo tanto, la literatura sobre la Buena Gobernanza, en general tiene como destinatario a los hacedores y analistas de políticas que buscan mecanismos para corregir, modernizar u optimizar la estructura

<sup>79</sup>Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, *Worldwide Governance Indicators*, disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>



y funcionamiento del sector público. Aunque las acciones sugeridas (transparencia, rendición de cuentas, responsividad, legalidad, etc.) puedan resultar una obviedad dada la amplia promoción de dichas prácticas, es indudable que en la mayoría de los países latinoamericanos aún existen espacios en los que impera la opacidad, la corrupción, el uso discrecional e irracional de los recursos, la incompetencia, entre muchos otros comportamientos que lesionan el interés público y fracturan la confianza ciudadana.

“Los defensores de la agenda de la Buena Gobernanza la ven como un objetivo valioso, no sólo en sí mismo, sino también como un medio a través del cual impactar en una variedad de resultados, en particular el crecimiento económico y el desarrollo. En los países mal gobernados se argumenta que los burócratas y políticos corruptos obstaculizan los esfuerzos de desarrollo sustrayendo las contribuciones para ayuda o desviándolas hacia actividades improductivas. Menos evidente pero igualmente pernicioso son los gobiernos que no rinden cuentas ante sus ciudadanos; las burocracias ineficientes y las instituciones débiles que no tienen la voluntad o la capacidad para formular e implementar políticas en favor del crecimiento y la eliminación de la pobreza<sup>80</sup>”.

### **Micro-gobernanza: prácticas de gestión y el vínculo con la fiscalización superior**

Como se expuso en el apartado que antecede, el término Buena Gobernanza se emplea en sentido axiológico, es decir, sirve como referente de la calidad de los procesos que envuelven el ciclo de la política pública. Asimismo, se explicó que dicho concepto es flexible ya que su uso se extiende a varios contextos, por lo tanto, existen múltiples arreglos de Buena Gobernanza que son útiles dependiendo del caso de estudio. En concordancia con lo anterior, y como se mencionó en la presentación de este documento, es común que exista una asociación lógica entre la Buena Gobernanza y la fiscalización superior. Esto estriba en que las EFS son instituciones que influyen de manera directa en el comportamiento de las organizaciones públicas. A continuación se explica por qué la fiscalización es un factor clave para promover entornos de gobernanza, y se presentan algunos esquemas estratégicos sobre el papel de las EFS en su promoción y aseguramiento.

El primer punto a destacar es que las EFS, por lo general, son agencias externas al aparato gubernamental. Esta posición privilegiada les permite vigilar de manera objetiva e imparcial, el desempeño financiero de las organizaciones públicas. En esencia, la misión de las EFS es revisar y evaluar ex post cómo se ejercieron los recursos públicos. A grandes rasgos, la trascendencia de la fiscalización radica en que permite detectar actos desviados de la norma y emprender acciones correctivas.

80 Rachel M. Gisselquist, *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*, (Helsinki, ONU-World Institute for Development Economic Research, 2012), 1.

En los últimos años han surgido esquemas operativos cuyo propósito es orientar la actuación de las EFS hacia el fortalecimiento de la gobernanza de los entes fiscalizados. Estos modelos están diseñados para potenciar el impacto de la labor auditora en áreas decisivas del ejercicio de las organizaciones públicas. Con lo anterior se pretende que la fiscalización esté focalizada en campos cruciales de la gestión gubernamental, y en consecuencia se maximice la incidencia de las EFS en la Buena Gobernanza. A continuación se presentan las contribuciones de la Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO, por sus siglas en inglés), el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU) y la OCDE.

Es común que exista una asociación lógica entre la Buena Gobernanza y la fiscalización superior. Esto estriba en que las EFS son instituciones que influyen de manera directa en el comportamiento de las organizaciones públicas.



**Tabla 3. Elementos de gestión pública que se pueden fortalecer a través de la fiscalización superior**

Fortalecimiento de la Buena Gobernanza a través de la fiscalización superior	<p><b>1. ANAO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura organizacional <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Liderazgo</li> <li>▫ Valores y códigos de ética</li> </ul> </li> <li>• Relaciones con partes interesadas <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Manejo de conflictos de interés</li> </ul> </li> <li>• Administración de riesgos</li> <li>• Gestión de la información</li> <li>• Actividades principales de las organizaciones <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Planeación y monitoreo del desempeño</li> <li>▫ Control interno y rendición de cuentas</li> </ul> </li> <li>• Estructura de gestión</li> <li>• Planeación estratégica</li> <li>• Evaluación del Desempeño<sup>81</sup></li> </ul>
	<p><b>2. TCU</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderazgo <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Personas y competencias</li> <li>▫ Principios y comportamientos</li> <li>▫ Liderazgo organizacional</li> <li>▫ Sistema de gobernanza</li> </ul> </li> <li>• Estrategia <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Relación con las partes interesadas</li> <li>▫ Estrategia organizacional</li> <li>▫ Alineación trans-organizacional</li> </ul> </li> <li>• Control <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Riesgos</li> <li>▫ Control interno</li> <li>▫ Rendición de cuentas y transparencia<sup>82</sup></li> </ul> </li> </ul>
	<p><b>3. OCDE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prácticas presupuestarias racionales</li> <li>• Mejora regulatoria</li> <li>• Centro de Gobierno</li> <li>• Control interno<sup>83</sup></li> </ul>

81ANAO, Public Sector Governance. Volume I. Better Practice Guide, (Australia, ANAO, 2003), 14; ANAO, Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. International Quality & Productivity Centre Seminar, (Australia, ANAO, 2002), 5.

82TCU, Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública. 2da Versión, (Brasil, TCU, 2014), 39.

83OCDE, Partners for good governance: mapping the role of Supreme Audit Institutions, 31.

A diferencia de los principios enunciados en la sección anterior, los cuales son entendidos como precondiciones para el desarrollo de la Buena Gobernanza de todo el sector público en conjunto, los factores antes enlistados constituyen una serie de prácticas de gestión precisas para el buen desempeño de las entidades públicas (vistas de manera individual). En este sentido, los elementos referidos constituyen factores críticos (aspectos estructurales) que deben de ser procurados por los directivos de las organizaciones y supervisados por las EFS. Por lo tanto, estos modelos pueden ser concebidos como estrategias de control que permiten que las EFS detecten las vulnerabilidades y riesgos prioritarios que comprometen la efectividad de las organizaciones. “El foco de análisis, en este caso, no se concentra prioritariamente en el desempeño de las políticas públicas *per se*, sino que se dirige a la calidad de los factores estructurales que aumentan la probabilidad de alcance de los resultados previstos, a la vez en que fomenta la creación de un mejor ambiente para el uso de los recursos públicos<sup>84</sup>”.

## RECAPITULACIÓN

A lo largo de este documento se explicó que la ineficacia directiva de los gobiernos, la cual se hizo patente por las secuelas de las depresiones económicas de las décadas de 1970 y 1980, fue la materia prima para la teorización inicial en torno a la gobernanza. La formación de este concepto respondió a la irrupción de una nueva realidad social caracterizada por el escepticismo entorno a la capacidad de los Estados para satisfacer las demandas sociales. En este sentido, un primer punto a destacar es que la recuperación y redefinición del término gobernanza en los círculos académicos y políticos fue un hecho coyuntural.

Como se expuso, los primeros estudios sobre la gobernanza constituían un diagnóstico crítico sobre la efectividad del instrumental directivo de los gobiernos, y además planteaban una salida a dicho conflicto: la inclusión de la sociedad y el mercado en la resolución de los problemas públicos. Por lo tanto, con base en el repaso anterior es posible entrever una primera dimensión relevante de la gobernanza: la intervención de actores no gubernamentales en los procesos de toma de decisiones. El desarrollo teórico de la gobernanza ha demostrado que los gobiernos pueden ser los agentes hegemónicos en la estructura del sector público, no obstante, debido a la limitación de sus capacidades y recursos, en ciertos contextos es un imperativo involucrar a otros actores.

Asimismo, se explicó que la gobernanza puede utilizarse como un valor (Buena Gobernanza), el cual hace referencia a los principios rectores de la función pública en general, o como un modelo de intervención compuesto por una serie de prácticas dirigidas a garantizar la eficiencia y eficacia de las organizaciones públicas.

84TCU, El Papel de las EFS en relación con la Gobernanza Pública. Ponencia base del TCU correspondiente al Tema Técnico N° 1 de la XXIV Asamblea General de la OLACEFS, (Perú, OLACEFS, 2014), 4.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Villanueva, Luis F. "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". *CLAD Reforma y Democracia*, (Venezuela, no. 39, octubre 2007).

\_\_\_\_\_. "Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones". Documento presentado en la Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática, (Barcelona: ESADE, mayo 2008), disponible en: [http://itemsweb.esade.es/wi/research/catedra\\_liderazgos/Catedra\\_Lideratge/Publicacions/catedra17\\_baja.pdf](http://itemsweb.esade.es/wi/research/catedra_liderazgos/Catedra_Lideratge/Publicacions/catedra17_baja.pdf)

\_\_\_\_\_. "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis", en *Frontera Norte*, (México, Tijuana, Colegio de la Frontera Norte, vol. 22, núm. 43, enero-junio, 2010).

\_\_\_\_\_. "Gobernanza", en *Gobernanza y Gestión Pública*, (México, D.F., FCE, 2006).

\_\_\_\_\_. "Las dimensiones y los niveles de gobernanza", en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, (España, Universidad Complutense de Madrid, vol.1, núm. 1, 2104).

\_\_\_\_\_. *El gobierno del gobierno*, (México, D.F.,- INAP, 2013).

ANAO, *Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. International Quality & Productivity Centre Seminar*, (Australia, ANAO, 2002).

\_\_\_\_\_. *Public Sector Governance. Volume I. Better Practice Guide*, (Australia, ANAO, 2003).

Annan, Kofi . *Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, (Nueva York, ONU, 1998).

AusAID, *Good Governance. Guiding principles for implementation*, (Australia, AusAID, 2000).

Banco Mundial, *Governance, The World Bank's Experience*, (Washington, D.C., 1995), disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/000009265\\_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/000009265_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

\_\_\_\_\_. *Strengthening the World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption?* (Washington, D.C., 2007), disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/03/22/000020439\\_20070322090727/Rendered/PDF/390550replacement.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/03/22/000020439_20070322090727/Rendered/PDF/390550replacement.pdf)

Boyte C. Harry, "Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics" en *Public Administration Review*, (Estados Unidos, vol. 65, núm. 5, septiembre-octubre, 2005).

CLAD, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, (Venezuela: CLAD, 1998).

Comisión Europea, *La gobernanza europea: El libro Blanco*, (País, Diario Oficial de la Comunidades Europeas, 2001).

Dussauge, Laguna, Mauricio, I., "¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, (México, D.F.: El Colegio de México, 2009).

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Good Governance, an Overview*, (Roma, Sexta Sesión del Comité Ejecutivo, septiembre 1999).

Fondo Monetario Internacional, *Manual of fiscal Transparency*, (Washington, D.C., Fiscal Affairs Department, 2007).

Gisselquist, Rachel M., *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*, (Helsinki, ONU-World Institute for Development Economic Research, 2012).

IFAC, *Governance in the Public Sector: a Governing Body Perspective. International Public Sector Study*, (Nueva York, IFAC, 2001).

INTOSAI, *Declaración de Beijing sobre la Promoción de la Buena Gobernanza por las Entidades Fiscalizadoras*, (China: XXI INCOSAI, 2013).

Kooiman, Jan, *Governing as governance*, Londres: SAGE Publications, 2003).

OCDE, "Public Governance", en *Toolkit framework for Investment*, (OCDE, París, 2011).

\_\_\_\_\_. *Dac Orientations on Participatory Development and Good Governance*. (París, OECD, 1993), disponible en: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(93\)191&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(93)191&docLanguage=En)

\_\_\_\_\_. *Partners for good governance: mapping the role of Supreme Audit Institutions*, (OCDE, París, 2014).

\_\_\_\_\_. *Governance in Transition. Public Management reforms in OECD Countries*, (París, OCDE, 1995).

ONU-INTOSAI, 23° Simposio ONU-INTOSAI. *Agenda de Desarrollo Post 2015: Papel y posibilidades de las EFS en la Implementación del Desarrollo Sostenible. Conclusiones y recomendaciones*, (Viena, Austria: ONU-INTOSAI, 2015).

Oxford, *Diccionario Conciso sobre Política 3ed.*, (Oxford University Press, 2009).

PNUD , *Governance for Sustainable Human Development*, (Nueva York, PNUD, 1997).

Qudrat-I, Elahi, Khandakar, "UNDP on Good Governance", en *International Journal of Social Economics*, (Canadá, Emerald, vol. 36, núm, 12, 2009).

Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*. Ed. 21, (España: RAE, 1992).

\_\_\_\_\_. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*. Ed. 22, (España: RAE, 2002).

Serna de la Garza, José Ma., "Gobernanza", en *Globalización y Gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público*, (México, D.F., UNAM-IIJ, 2010).

TCU, *El Papel de las EFS en relación con la Gobernanza Pública*. Ponencia base del TCU correspondiente al Tema Técnico N° 1 de la XXIV Asamblea General de la OLACEFS, (Perú, OLACEFS, 2014).

\_\_\_\_\_. *Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública*. 2da Versión, (Brasil, TCU, 2014).

Transparencia Internacional, *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, (País, Transparencia Internacional, 2009).

## **SITIOS DE INTERNET**

Remarks by Helen Clark, Administrator of the United Nations Development Programme, at the Fourth United Nations Conference on the Least Developed Countries High Level Interactive Thematic Debate on Good Governance at All Levels, <http://www.np.undp.org/content/nepal/en/home/presscenter/speeches/2011/05/11/remarks-by-helen-clark-administrator-of-the-undp-at-fourth-united-nations-conference-on-the-least-developed-countries-at-high-level-interactive-thematic-debate-on-good-governance-at-all-levels.html>

Banco Mundial, What is Governance?, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>

ONU, Global Issues: Governance <http://www.un.org/en/globalissues/governance/>

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, Worldwide Governance Indicators, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Worldwide Governance Indicators, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

## REFERENCIAS

Aguilar, Villanueva, Luis F, *El gobierno del gobierno*, (México, D.F., INAP, 2013).

Andrews Matt, "Good Government Means Different Things in Different Countries", en *Governance An International Journal Of Policy, Administration, and Institutions*, (Estados Unidos- Universidad de Harvard, vol. 23, núm. 1, enero 2010).

Arellano David, "NGP: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa" en Arellano, D. (coord). *Más allá de la reinención del gobierno*. (México, D.F., M.A. Porrúa- CIDE, 2004).

\_\_\_\_\_. et al. "Nueva Gestión Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", en David Arellano, *Más allá de la reinención del gobierno*. (México, D.F., M.A. Porrúa-CIDE, 2004).

Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1989*, (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1989), disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/03/000011823\\_20060303124501/Rendered/PDF/3478410spanish.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/03/000011823_20060303124501/Rendered/PDF/3478410spanish.pdf)

\_\_\_\_\_. *World Development Report. The State in a Changing World*, (Washington, D.C.: El Banco Mundial, 1997).

Caiden, Gerald, *Administrative Reform Come of Age*, (Nueva York: Walter De Gruyter, 1991).

Canet, Raphaël. "Qu'est-ce que la gouvernance?". Documento presentado en el seminario Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile, (Montreal, 2004), disponible en: <https://chaire-mcd.uqam.ca/upload/files/Publications/conference/canet-mars-2004.pdf>

Comisión Europea. Étymologie du terme "gouvernance". Bélgica: Comisión Europea, 2001, disponible en: [http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf)

Definition of Governance, *Good Governance and a Proposed Framework for Good Governance*, disponible en [http://www1.aucegypt.edu/src/engendering/good\\_governance.html](http://www1.aucegypt.edu/src/engendering/good_governance.html)

Banco Mundial, *África Subsahariana, de la crisis al desarrollo sustentable*, (Washington, D.C.: El Banco Mundial, 1989).

\_\_\_\_\_. *Gobernanza y Desarrollo*, (Washington, D.C.: El Banco Mundial, 1992).

Gruening, Gernod, "Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM)", *International Public Management Journal*, (Alemania, vol. 4, núm. 11, 2001).

Hood, C. "A New Public Management for all seasons", en *Public Administration*. (Reino Unido, Vol. 69, núm. 3, primavera 1991).

Joumard, Robert. Le concept de gouvernance. Reporte de investigación (Francia, 2010), disponible en: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00489237>

Kooiman, Jan, *Gobernanza Moderna, nuevas interacciones gobierno-sociedad*, (Londres: SAGE Publications, 1993).

Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *Reporte a la Comisión Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias The Crisis of Democracy*. (New York University Press, 1975).

OCDE. *Strategic Insights from the Public Governance Reviews: Update*, (París, Francia: OECD-Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, 2013).

OLACEFS, *Declaración de Santiago sobre gobernanza, lucha contra la corrupción y confianza pública*, (Chile: OLACEFS, 2013), disponible en: <http://www.olacefs.com/p3558/>

ONU, *Resolución 66/209: Promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las EFS*, (Nueva York: Asamblea General de la ONU, 2011), disponible en: [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0\\_news/2012/UN\\_Resolution\\_A\\_66\\_209\\_S.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2012/UN_Resolution_A_66_209_S.pdf)

\_\_\_\_\_. *Resolución 66/228: Promoción y fomento de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las EFS*, (Nueva York: Asamblea General de la ONU, 2015).

PNUD, *Discussion Paper, Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post 2015 Development Framework*, (Nueva York: PNUD, 2014).

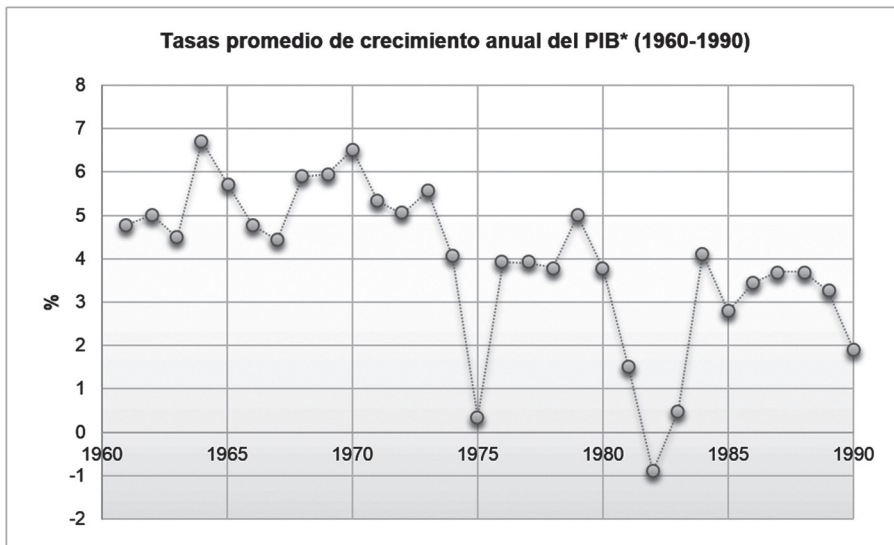


Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), *Governança no setor público –fundamentos. Aula 1: introdução à governança*, (Brasil, TCU, 2011).

UNESCAP, *What is Good Governance?*, <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

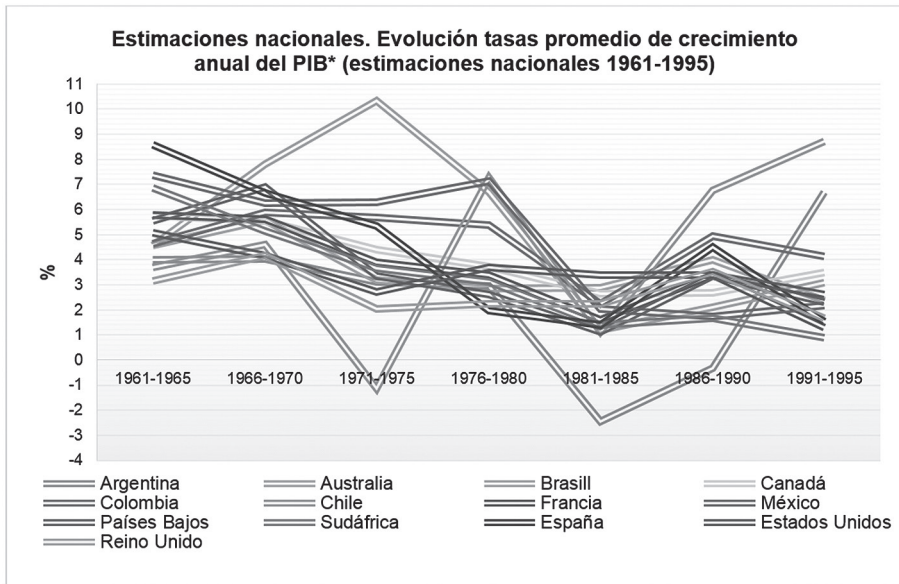
## Anexo 1

**Gráfica 1.**



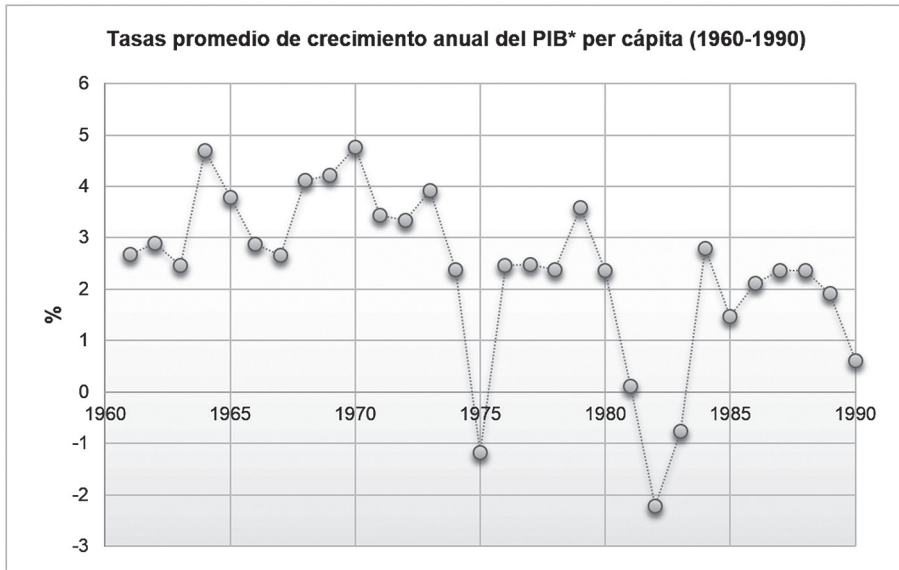
Elaboración propia con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial.  
 \*PIB real de: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Francia, México, Países Bajos, Sudáfrica, España, Estados Unidos y Reino Unido.

**Gráfica 2.**



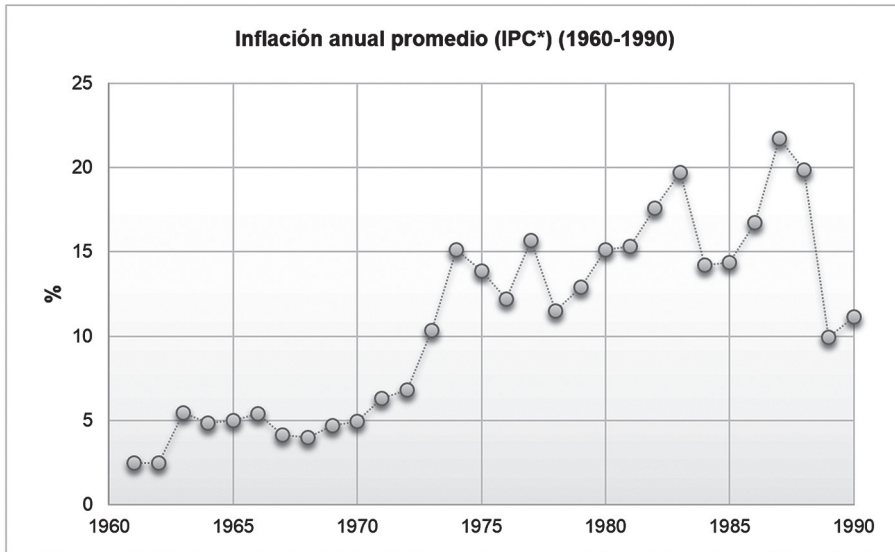
Elaboración propia con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial.  
 \*PIB real de: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Francia, México, Países Bajos, Sudáfrica, España, Estados Unidos y Reino Unido.

**Gráfica 3.**



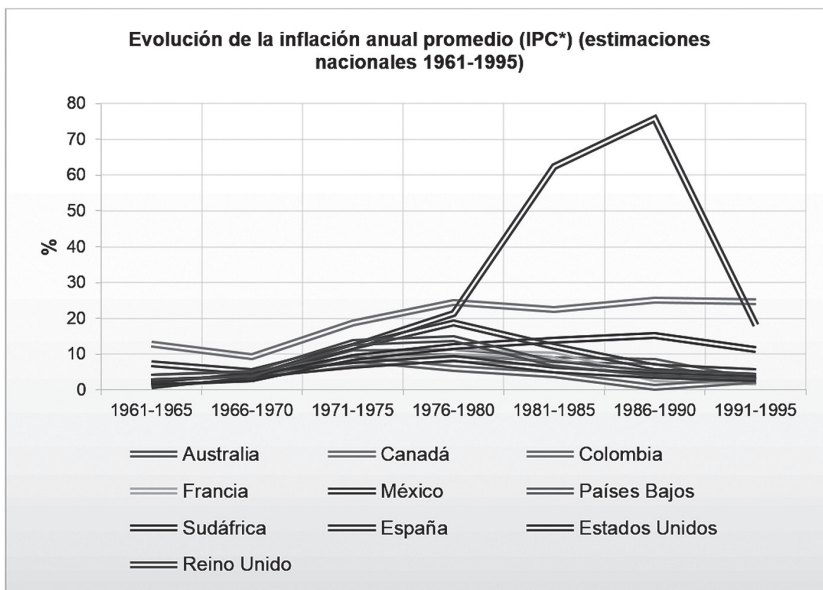
Elaboración propia con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial.  
 \*PIB real de: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Francia, México, Países Bajos, Sudáfrica, España, Estados Unidos y Reino Unido.

**Gráfica 4.**



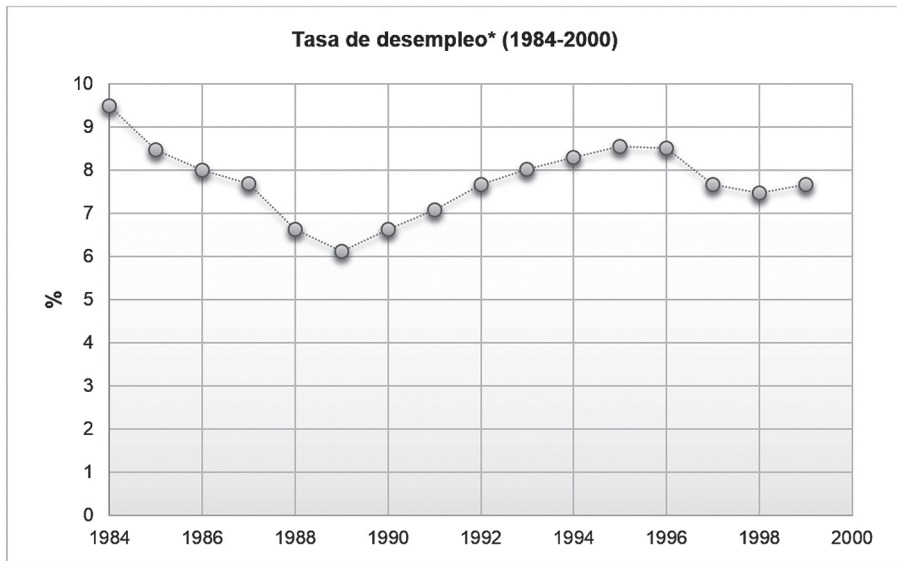
Elaboración propia con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial.  
 \*PIB real de: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Francia, México, Países Bajos, Sudáfrica, España, Estados Unidos y Reino Unido.

**Gráfica 5.**



Elaboración propia con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial.  
 \*PIB real de: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Francia, México, Países Bajos, Sudáfrica, España, Estados Unidos y Reino Unido.

**Gráfica 6.**



Elaboración propia con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial y las Estadísticas Financieras Internacionales (EFI) del Fondo Monetario Internacional.

\*Porcentaje total anual de la población desocupada de: Argentina, Brasil, Chile Australia Canadá, México, Estados Unidos y Países Bajos.



<http://www.asambleaolacefs2015.org.mx/>

<http://www.olacefs.com/>

