

Fundamentos Teóricos de la Administración Pública

Clase 9/10

Semana 5. Gobernanza, teoría y aplicaciones

03 de octubre de 2022

Profesor: Dr. Porfirio M. Gutiérrez Cortés

gutierrez.c.mauricio@gmail.com



- Organización de la sesión

Horario	Actividad
17:00 – 17:05	Tiempo de ajuste de conexión y pase de lista
17:05 – 18:30	Presentación del tema 1
18:30 – 18:50	Espacio de discusión y participación abierta
18:50 – 19:10	Receso
19:10 – 20:40	Presentación del tema 2
20:40 – 21:00	Espacio de discusión y participación abierta

- Organización del curso

Semanas	Contenidos
Semana 1	Principios de la construcción teórica para el estudio y desarrollo de la Administración Pública
Semana 2	Estado y administración pública. Conceptos, orígenes y tradiciones de estudio y desarrollo administrativo
Semana 3	Estudio y desarrollo de la administración pública en México. Contraste de tradiciones, reformas y condiciones problemáticas
Semana 4	Nueva Gestión Pública. Fundamentos teóricos y condiciones de reformas administrativas en México
Semana 5	Gobernanza, teoría y aplicaciones Políticas públicas. Fundamentos teóricos y aplicaciones

- Recordando los criterios de evaluación del curso
 - Asistencia al 80% de las clases
 - Participación (15%)
 - Examen 1 (25%)
 - Examen 2 (25%) Aplicación del segundo examen: del sábado 8 al lunes 10 de octubre
 - Trabajo final (35%) Entrega: lunes 17 de octubre. Vía correo electrónico: pmgutierrezc@uaemex.mx

Trabajo final

- Instrucciones del Trabajo Final
 - Empleando como referencia los textos del curso, responda a las siguientes preguntas:
 1. ¿Cuál es la importancia de la administración pública como parte del diseño institucional de un Estado democrático? Argumento su respuesta
 2. ¿Cuáles son los momentos más destacados que usted considera para explicar el desarrollo actual del estudio de la Administración Pública? Argumento su respuesta
 3. ¿Qué elementos teóricos vistos en el curso destaca por su importancia para observar de manera más precisa las condiciones de desarrollo actual de la administración pública en México? Argumento su respuesta

- Criterios de entrega
- Arial 12, interlineado sencillo
- Extensión: 1 cuartilla mínimo por pregunta. (La extensión puede extenderse un poco más de ser indispensable)
- Dadas las características generales de un trabajo académico, es necesario que como parte de su argumentación se incorporen citas textuales de soporte. Por ello, se establece como mínimo que se empleen 10 textos citados como parte de sus respuestas. Los 10 textos son en total por las tres respuestas a las preguntas. Es obligatorio que las referencias bibliográficas empleadas sean parte de la bibliografía del curso.
- Referencias en modelo APA
- La relación de referencias bibliográficas empleadas así como las notas a pie de página (de requerirse), se deben enlistar al final y no como parte de la cuartilla de respuesta
- Entrega: lunes 17 de octubre

GOBERNANZA

EL RECORRIDO DE HOY

1. NGP y Gobernanza
2. El modo de gobernar
3. El problema del gobierno
4. El concepto de gobernanza
5. Gobernabilidad y Gobernanza
6. Las sociedades contemporáneas y aplicaciones

NGP y gobernanza

- El enorme esfuerzo de las últimas décadas por reformar la administración pública ha tenido en gran medida el propósito de volver más eficiente el sector público. Estas reformas, a menudo descritas bajo el rubro de la “Nueva Gestión Pública” (NGP), han institucionalizado técnicas de gestión que hacen que el sector público funcione de manera más semejante al sector privado,
- y han destacado el papel que tiene el gobierno como proveedor de servicios a sus “clientes”.

- Asimismo, tales reformas han enfatizado la capacidad de dichos clientes para tomar decisiones personales sobre los tipos de servicios que quieren recibir del gobierno y, por lo tanto, la ciudadanía es vista en gran medida como sujeto de la acción del gobierno, más que como participante activa en la selección de esas política

- La Nueva Gestión Pública analizada por varios autores es una reforma de carácter organizacional que determina la utilización de técnicas empresariales consideradas exitosas en el sector privado de la economía, con el fin de bajar costos y mejorar los resultados de la gestión pública.
- Se apoya en procesos bien definidos para el logro de resultados, con una mejor asignación de recursos y uso de tecnologías de punta (Barzelay, 2003; Gore, 1993; Hood, 2001; Mechling, 1994; Oszlak, 2001; Pollitt, 2004; Prats-Catalá, 2005; Vigoda, 2003).

- Un estilo alternativo de reforma del sector público ha sido el intento de involucrar más directamente a la ciudadanía en la acción de gobierno y en la elección de las políticas. Este estilo de gobernar ha estado en vigor desde hace mucho tiempo en numerosos países, sobre todo los del norte de Europa, pero en muchos otros ha llegado a ser una estrategia consciente de reforma

- Por ejemplo, en Estados Unidos muchas de las recomendaciones sugeridas por el programa de Revisión del Desempeño Nacional (National Performance Review, 1993) estaban encaminadas a aumentar la capacidad tanto de los ciudadanos comunes como de los niveles inferiores del servicio público para influir en las políticas y en el estilo de administrar.
- En Canadá, primero el programa llamado PS 2000 y, más tarde, el programa para la participación ciudadana proveyeron opciones para que la población intervenga de manera activa.

- Incluso aquellos países del norte de Europa que tradicionalmente habían practicado el corporativismo o ciertas modalidades corporativas pluralistas de relación entre el Estado y la sociedad han reforzado las oportunidades para que los ciudadanos tomen parte en el gobierno, al tiempo que han procurado empoderar (empower) a los escalones más bajos de la burocracia pública

- El término que en general se ha utilizado para nombrar muchos de estos cambios en el sector público es “gobernanza”, aunque también se emplean los de “empoderamiento” y “gobierno participativo”

- Así, la manifestación de las redes públicas que buscaron dar respuesta a los problemas en la operación del gobierno, a la dudosa calidad de los servicios y a la desconfianza social en el mismo gobierno, dieron lugar a la Gobernanza (governance) como reforma política referida a los cambios en las relaciones entre gobierno y sociedad.

- Esta reforma tiene la finalidad de reconstruir el gobierno, complementar y reequilibrar la forma de gestionar los asuntos públicos y lograr la coordinación y colaboración entre los diferentes sectores, cambios que dieron lugar a la disociación de las grandes organizaciones públicas hacia organizaciones pequeñas y flexibles y, a la conformación de redes (Aguilar, 2006; Mayntz, 2000, 2006; Rondinelli, 2007).

TABLA I. CUADRO COMPARATIVO ENTRE NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	GOBERNANZA
Teoría organizacional.	Teoría política.
Programa intra-organizacional de reforma administrativa.	Perspectiva inter-organizacional.
Es de carácter genérico y dirigida al cambio del sector público en cuanto a valores y prácticas.	Surge de diferentes formas institucionales en diferentes contextos nacionales.
Extracción unilateral de los valores del sector corporativo y objetivos en el sector público y en la entrega de servicios públicos.	Mezcla valores y prácticas públicas y privadas. No requiere movimientos culturales profundos en el servicio público. Mantiene los recursos del sector público bajo cierto control político y desarrolla estrategias para reforzar la capacidad del gobierno para actuar.
Es acerca de resultados. Para entenderla se observan el desarrollo de técnicas intra-organizacionales de <i>management</i> para asegurar la satisfacción del cliente y la eficiencia de la organización.	Es acerca de procesos. Entenderla implica observar e interpretar los procesos a través de los cuales evoluciona y analizar la influencia relativa de los actores que intervienen en los procesos.
Elemento central: los cambios profundos en la cultura del servicio público y su profesionalización.	Elemento central: sociedad organizada democráticamente.
Sus formas: resultados, profesionalización de la burocracia pública, descentralización, cliente-ciudadano.	Sus formas: redes, asociaciones, interacciones, sector voluntario en la entrega de servicios.

- Estas reformas se complementan y vinculan para lograr resultados en equilibrio, impulsar la participación para la toma de decisiones y promover la posibilidad de crear nuevas instituciones que, además, ayuden a la extensión de la democracia participativo deliberativa y los principios que de ella emanan, convirtiéndose en una expectativa de igualdad, participación y progreso, conocida como Buena Gobernanza (en la literatura en español el término ‘Good Governance’ es traducido y utilizado como ‘buen gobierno’, aunque en este caso se traduce como ‘buena gobernanza’).

- La Buena Governanza surge cuando se optimiza el funcionamiento del sistema político-administrativo en un país y se establece una reforma en la función pública basada en la reducción de la dimensión del Estado, la transparencia y la responsabilidad administrativas, por tanto, implica “gestión (eficiencia, eficacia, economía), rendición de cuentas, intercambio y flujo de información (transparencia) y un marco jurídico para el desarrollo (justicia, respeto a los derechos humanos y libertades)” (United Nations, 2006).

Elementos iniciales para dimensionar la propuesta

- Los términos “governabilidad” y “governanza”, tan de moda en nuestros días, no cuentan con una larga historia en el mundo del desarrollo.
- A fines de la década de los ochenta, esos términos apenas se escuchaban en los corredores de las multilaterales, de agencias de cooperación, de ONGs o de otras organizaciones del desarrollo.
- Hoy en día, por el contrario, es difícil que una publicación del sistema de Naciones Unidas, o de cualquier institución vinculada a las prácticas del desarrollo, no haga una referencia ya sea a la “governabilidad”, ya sea a la “governanza”, o más exactamente, a la “governabilidad como gobernanza”

- Quizás la utilización más explícita del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el PNUD, quienes durante mucho tiempo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a:
- el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados;
- la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y
- el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos”

El modo de gobernar

El problema del gobierno

El modo de gobernar

Guy Peters. GOBERNANZA Y BUROCRACIA PÚBLICA:
¿NUEVAS FORMAS DE DEMOCRACIA
O NUEVAS FORMAS DE CONTROL?

- El modo tradicional de gobernar, sea en un régimen democrático o en uno no democrático, consiste en concentrarse en la autoridad jerárquica del gobierno y en conducir desde el centro del mismo. En los regímenes democráticos, dicha autoridad proviene de un proceso electoral, mientras que en los regímenes no democráticos puede derivar del control de los instrumentos de fuerza en la sociedad, o quizás simplemente de la tradición

- Pero, en ambos casos, se considera que la burocracia pública debe responder a sus jefes políticos nominales y que el ejercicio de la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos es también jerárquica y en gran medida política.
- Además, esta forma de gobernar tendía a depositar la mayor parte de la capacidad de gobernar en las instituciones centrales del Estado y, por lo tanto, a tratar de crear el mayor grado posible de gobernabilidad, dada la naturaleza inherentemente fragmentaria del sector público en la mayoría de los países (Y. Dror)

- Las reformas de la NGP y, hasta cierto punto, los modelos neoliberales de gobierno en general han puesto mayor énfasis en el papel del gerente público en la tarea de gobernar, con lo que se redujo la posición dominante de los políticos.
- Al gerente público, reclutado a menudo fuera del servicio de carrera en los sistemas que adoptan esta forma de gobernar, se le considera capaz no sólo de gestionar los programas públicos, sino también de ser algo así como un empresario de las políticas.

- Más aún, la rendición de cuentas en el modelo de la NGP depende más del desempeño y menos de criterios políticos, lo que, de nuevo, debilita los fundamentos políticos de la tarea de gobernar.
- La gobernanza, como enfoque alternativo para el sector público y, más específicamente, para la administración pública, representa un intento por involucrar más a la sociedad en la tarea de gobernar y por reducir los elementos jerárquicos del sistema.

- El diagnóstico básico de los malestares del gobierno es que la jerarquía hizo que se desperdiciara el talento de muchas personas dentro del mismo y que se relegara al público.
- En el contexto de la gobernanza, las redes suelen considerarse un componente central de la capacidad de gobernar.
- La idea fundamental es que en torno a toda área de política existe un conjunto de organizaciones y actores (que generalmente incluye también a algunos organismos gubernamentales) que la condicionan.

- En el análisis de redes se considera que éstas son en gran medida autoorganizadas y capaces de tomar decisiones e implementarlas por sí mismas.
- Las redes ofrecen un vínculo entre el Estado y la sociedad que es distinto de las conocidas relaciones corporativistas, puesto que las relaciones de redes no surgen como respuesta a las demandas del sector público, sino que se constituyen de manera más autónoma y existen en gran medida para sortear o incluso escapar del Estado, más que para servirlo

- La idea básica es revertir el dominio de los superiores jerárquicos e incrementar las posibilidades de elección.
- Sin embargo, en este caso, a diferencia de la versión de gobierno de la NGP, la elección que se ejerce es colectiva y política, más que individual y económica.
- En cierto sentido, el ciudadano vuelve a ser de nuevo un ciudadano, más que un “cliente”, y se espera de él que participe activamente en los procesos políticos que habrán de definir las características de las políticas.

- El ciudadano puede participar con el gobierno como individuo o como miembro de un grupo que, a su vez, está organizado en cierto tipo de red, pero existe una interacción del Estado y la sociedad que es más simétrica que la característica del gobierno convencional y jerárquico

- Dadas las consideraciones anteriores, el modelo de la gobernanza para la administración del sector público y las políticas públicas es aún más descentralizado que el de la NGP.
- Ésta pugnaba, principalmente, por la implementación descentralizada de la política, mientras que los modelos de la gobernanza proponen en cierta medida también una hechura de las políticas más descentralizada.

- En resumen, la gobernanza como modelo para el sector público y la administración pública plantea algunos retos fundamentales a las formas tradicionales de gobierno y a la NGP.
- Representa un intento por sobrepasar las jerarquías y el control de arriba-abajo dentro del propio sector público, y entre éste y la sociedad

- El concepto de gobernanza en la administración pública, como modelo para conducir los destinos de los estados y de las sociedades, es que constituye un medio para elevar el contenido democrático de dicha conducción.
- Aunada a esa mayor apertura, se afirma también que el enfoque de la gobernanza puede estimular la participación y la confianza de la ciudadanía

- Estas aseveraciones se basan, parcialmente, en el aparente fracaso (o, cuando menos, la aparente debilidad) de las formas convencionales de democracia representativa.

- También se sustentan en la idea de que crear estructuras participativas que estén más estrechamente vinculadas con la vida cotidiana de los ciudadanos y, en especial, con sus interacciones diarias con el sector público puede elevar la confianza, la participación y la capacidad de los ciudadanos para influir en el gobierno. En este modelo, la democracia no es algo que ocurra de vez en cuando en las casillas electorales, sino que es una actividad permanente que une al público con su gobierno.

- Estos argumentos (implícitos o explícitos) a favor del modelo de la gobernanza son importantes por varios motivos.
- En primer lugar, tienden a desplazar el locus de la participación ciudadana (y, en cierto sentido, la legitimación) del lado del insumo al lado del producto o resultado del sistema político

- Desde la perspectiva de la NGP, los gobiernos obtienen su legitimidad casi por completo de los resultados que ofrecen a sus clientes.
- En la gobernanza, en cambio, la legitimación depende de un elemento más democrático y político, pero tal legitimación política no fluye a través de los partidos políticos y las legislaturas electas, sino que más bien se deriva de las relaciones ciudadanas más directas con el gobierno y, en particular, con las burocracias gubernamentales.

- Esta concepción de la legitimación puede tener mucho sentido dado que la mayoría de las interacciones de ciudadanos y sector público son con la burocracia, en sus muchas y diversas formas, más que con los funcionarios electos, pero también altera los términos de la discusión sobre la legitimidad y la democracia

EL PROBLEMA DEL GOBIERNO

Luis Aguilar Villanueva. Gobernanza y Gestión Pública. FCE 2006

Luis Aguilar Villanueva. Gobierno y Administración Pública. FCE. 2013

- ¿Gobiernan los gobiernos? ¿Poseen los gobiernos la capacidad de conducir a sus países o comunidades hacia algún futuro de seguridad, equidad y prosperidad en vez de navegar a la deriva o de naufragar? ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible que los gobiernos posean la capacidad de gobernar a sus sociedades? ¿Estas condiciones de posibilidad directiva se
- ubican sólo al interior del gobierno, en su ámbito de poderes, recursos, capacidades y prácticas, o la conducción de la sociedad hacia futuros de valía, para ser factible y exitosa, requiere sumar las capacidades y recursos de la sociedad económica y civil?

- ¿Dispone el gobierno de los recursos y posibilidades para definir el rumbo de la sociedad y efectuarlo por sí mismo, como antaño, cuando controlaba toda la orquesta social y la dirigía con su partitura y su batuta, o las condiciones sociales y políticas han cambiado a tal punto que la definición y la realización de los objetivos de valor para una sociedad necesita de los recursos, capacidades y compromisos del sector privado y social, lo cual obliga al gobierno a otro modo de relacionarse con los actores económicos y sociales y, por ende, a otro modo de gobernar?

- 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 y concretamente a los defectos y vicios de cargo y actuación de su titular.

- El gobernante era la causa del problema debido a la deformidad de sus atributos y comportamientos, que eran inaceptables y cuestionados política y moralmente.
- El gobernante no estaba en condición de gobernar porque los ciudadanos no lo consideraban legítimo, no le otorgaban autoridad intelectual o moral y les resultaba despreciable e incluso temible.

- Ejemplos de ilegitimidad política y de desprecio o desapego social hacia el gobernante abundan a lo largo del siglo XX
- Sin embargo, en años recientes, debido principalmente a la democratización de los regímenes políticos y a la instauración / restauración progresiva del Estado de Derecho o del imperio de la ley como marco de la acción de los poderes públicos, se han resuelto razonablemente los dos problemas crónicos del sujeto gobierno:
 - *la legitimidad de su cargo y la legalidad de su actuación.*

- En la mayor parte de las naciones el gobierno es hoy un sujeto legalmente elegido y es excepcional y muy costoso que actúe impunemente al margen de las leyes vigentes.
- El sujeto Gobierno ha dejado de ser el problema, pues reúne todas las características consideradas esenciales del gobierno democrático: es un gobierno elegido, controlado por los otros poderes del Estado y los otros órdenes de gobierno, sometido al escrutinio ciudadano, obediente de las leyes, respetuoso de las libertades políticas y civiles, abierto a la participación ciudadana, transparente, rendidor de cuentas.

- El problema ya no es la legitimidad política del gobernante sino el rendimiento social de sus decisiones y acciones, su capacidad y eficacia para resolver los problemas sociales y crear futuros sociales de beneficio general. En breve, la cuestión se centra hoy en la eficacia directiva del gobernante legítimo más que en su legitimidad política.

- El gobernante democrático y legal posee incuestionablemente el derecho a mandar y ser obedecido, a tomar decisiones socialmente vinculantes.
- Sin embargo, sus decisiones y órdenes directivas pueden ser erradas e ineficaces para resolver los problemas públicos, responder a las expectativas sociales fundadas y conducir a su sociedad a situaciones mejores de convivencia.

- Los gobernantes legalmente establecidos pueden no gobernar y sus decisiones y acciones pueden no ser directivas. Éste ha sido el descubrimiento y el nuevo planteamiento social

- No está en cuestión la validez institucional del cargo y la legalidad de la actuación del gobernante sino su validez directiva, que implica su competencia analítica, técnica, gerencial, política.
- Ya no se discute su legitimidad institucional, sino su capacidad y eficacia directiva, dado que con frecuencia sus decisiones y acciones carecen de base informativa, analítica, teórica, tecnológica, financiera, gerencial y / o no cuentan con los consensos políticos y sociales básicos, por lo que no arrojan resultados de beneficio para determinados sectores ciudadanos en problemas o para la sociedad en general.

- En cuestiones de gobierno el problema cognoscitivo y práctico *se ha desplazado del sujeto / la institución / la agencia gobierno hacia el proceso de gobierno, la gobernación, la gobernanza*, que incluye como sus componentes esenciales las instituciones públicas, las finanzas públicas, las decisiones de política pública, la administración pública, la comunicación pública y las prácticas políticas de relación del Ejecutivo con los poderes públicos y los sectores ciudadanos, así como incluye los sistemas de información y conocimiento que sustentan la corrección analítica y causal de sus decisiones de gobierno

- El proceso de gobernar acertado, exitoso, socialmente aceptado y reconocido, contiene a la vez elementos institucionales, políticos y técnicos.

- El nuevo planteamiento centrado en el proceso de gobernar más que en el gobernante se explica en parte por factores del pasado y del presente, por la memoria de los nocivos efectos sociales que ocasionaron las crisis fiscales y políticas de los gobiernos, pero también por la democratización de los regímenes y por las transformaciones que han ocurrido en la realidad social y en las expectativas de los ciudadanos.

- No todo actuar del gobierno, por ser del gobierno, aun tratándose de un gobierno legítimo y legal, es directivo.
- Dicho concisamente: no toda acción del gobierno es acción de gobierno.
- La gobernanza es el que destaca la *insuficiencia* del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla a nivel óptimo.
- *El gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad.*

- La insuficiencia directiva del gobierno tiene como primer corolario la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, que son importantes para trazar el rumbo social y decisivos para realizar sus objetivos, debido a que poseen poderes, competencias y recursos que son indispensables para resolver los problemas sociales presentes y generar las situaciones deseadas de bienestar

- Tiene también como segundo corolario que el modo de integrarlos a la gobernación de la sociedad ya no podrá ser mediante mando, dado que los actores sociales clave ya no se sujetan incondicionalmente al gobierno ni pueden ser forzados a entregar sus recursos sin estipulaciones,

- Entre otros motivos porque las lógicas que dominan su campo de actividad (por ejemplo, el económico, el científico-tecnológico, el profesional) y que definen el éxito de sus organizaciones y carreras personales difieren de las lógicas de la política, la cual en el mejor de los casos puede ser una condición facilitadora con sus leyes, procesos administrativos, servicios públicos e impartición de justicia, **pero no representa ya la condición decisiva de éxito.**

- Por consiguiente surge naturalmente la pregunta sobre el *proceso o modo de gobernar* que es idóneo para favorecer y sustentar la integración imprescindible de esos actores a la definición y realización de los objetivos de razonable interés general.
- Se perfila como respuesta un gobernar nuevo, orientado a la construcción de interdependencias entre estos actores y alianzas intersectoriales, lo que modifica el papel e instrumental directivo del gobierno.

¿Qué es la gobernanza?

- La gobernanza “se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se han difuminado los límites entre los sectores público y privado”.
- Antonio Natera. La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular

- El concepto de gobernanza surge también porque
- registra las transformaciones que la dirección de la sociedad experimenta debido a la creciente diferenciación interna de los ámbitos de acción de la sociedad contemporánea y su mayor independencia de la política,
- así como debido a la interdependencia económica e informativa que una sociedad doméstica construye con otras sociedades externas para estar en condiciones de resolver sus problemas y realizar sus aspiraciones

- Gobernanza es entonces un concepto bifronte. (LAV)
- Por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo...) y marca su deslinde de esos modos gubernativos desastrosos.
- Por otro lado, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social

- El concepto refiere la descomposición del sujeto clásico de la gobernación de la sociedad, el gobierno, y en parte hace referencia a la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas, que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente, y eventualmente contraproducente. (LAV)

- Podríamos decir que la gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.
- Implica “un cambio de sentido del gobierno, un nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad”.[

- La esencia de la gobernanza, radica en que los mecanismos de gobierno no se basen en el recurso exclusivo a las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas.
- No se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones

- La aparición del concepto de gobernanza quiere ser una respuesta positiva a la pregunta de cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva en las nuevas circunstancias internas e internacionales que ponen a los gobiernos en situaciones de real dificultad,
- pues muchas de sus capacidades y poderes están siendo rebasados o acotados por otras organizaciones poderosas que actúan dentro y fuera de las comunidades que dirigen,
- por lo que ya no pueden marcar la dirección a su sociedad ni llevar a buen término el esfuerzo colectivo con su sola guía y empeño.

- Pero, por encima de cualquier nostalgia estatista o de cualquier entusiasmo neoliberal, el aporte del concepto de gobernanza es dar respuesta a la cuestión nueva y crucial acerca del proceso o modo de dirección de la sociedad contemporánea.
- Si ya no es prácticamente viable la dirección de la sociedad mediante intervención y mando gubernamental directo, ¿cuál es entonces el proceso de dirección social en la presente circunstancia?
- ¿Cuál la gobernación exitosa de la sociedad?

- ¿Qué significa gobernar, cómo gobernar, en circunstancias en las que el gobierno parece haber perdido el gobierno pleno de su sociedad por la presencia de poderes independientes que poseen recursos tan o más decisivos que los suyos para producir los resultados de interés social en el terreno del desarrollo económico y social (por lo menos)?
- ¿Qué le pasa a la sociedad cuando el legendario Leviatán ya no lo es tanto y que cuando quiere tomarse en serio su prescrito papel de autoridad soberana e interviene directamente en la vida económica y social termina por generar más problemas que soluciones?

- En los años ochenta y noventa comenzó a desarrollarse en la teoría política y en la opinión pública ilustrada
- *la distinción entre gobierno y gobernación/gobernanza,*
- la distinción entre el actuar del gobierno y la dirección de la sociedad, que tenía el propósito de describir, explicar y superar la situación crítica que las sociedades experimentaban debido a que la acción directiva del gobierno había arrojado resultados menores a los esperados o terminado en notorios fracasos

- Ante estos resultados surgía lógicamente la cuestión de si para la gobernación de una sociedad bastaba con la sola acción del gobierno y si tenía aún eficacia directiva su estilo tradicional de intervención directa en la solución de los problemas económicos y sociales.
- Ésta es la cuestión central que dio pie a la construcción del concepto de gobernanza.

- A través del desarrollo de la democracia en los estados modernos, han surgido algunos motivos y circunstancias que han hecho propicio el surgimiento de ésta nueva forma de organización del gobierno, a través de la gobernanza.
- Según pude organizar a través del texto de Natera, las más destacadas son las que escribo a continuación.

Razones que justifican la aparición de la gobernanza como sistema de gobierno

1. El estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y sobre los recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar.
2. La crisis fiscal del Estado, producida en las décadas de los ochenta y los noventa en los países occidentales.
3. El giro ideológico hacia el mercado y el “desencanto” acerca de las capacidades del Estado para la mayoría de las perspectivas ideológicas.

4. La globalización, debido a las consecuencias que ha tenido en la habilidad tradicional del Estado para dirigir la sociedad y a la transferencia de competencias a instituciones internacionales.
5. La necesidad de contratar, delegar e implantar nuevas modalidades de regulación.
6. El incremento de la complejidad y fragmentación de las estructuras políticas y administrativas.

- Estos factores de transformación de las estructuras estatales, mencionados más arriba, no deben interpretarse necesariamente en clave de debilidad del Estado, ya que éste sigue siendo el vehículo esencial en la persecución del interés común de la sociedad.
- Lo que estamos presenciando es una transformación del Estado para adaptarse eficazmente a los nuevos retos del siglo XXI, en el que se revalorizan de modo especial sus capacidades en lugar de sus poderes formales

- El vaticinio de la ingobernabilidad se hizo real cuando ocurrió la crisis fiscal de los estados sociales, tanto de los democráticos como de los autoritarios, que desembocó en crisis política. La crisis de los gobiernos democráticos sociales dejó de ser una probabilidad y se convirtió en un hecho real (LAV)
- A partir del hecho de la crisis fiscal y política, sectores de la sociedad descubrieron que el gobierno puede ser también factor de desgobierno, de daños y costes sociales y no sólo de beneficios y desarrollo, con el corolario de que no toda actividad del gobierno, por ser del gobierno y por tener un propósito directivo, es efectivamente directiva, gubernativa, produce resultados sociales de valor.

- La crisis no fue el único factor que propició que se planteara la cuestión acerca de la capacidad directiva del gobierno, sino otros factores sociales se han añadido y enlazado.
- Los primeros tres factores de orden coyuntural son los relacionados con las decisiones que se tomaron después de la crisis fiscal de los estados sociales y que se consideraron indispensables para poder superarla:
- *la política de ajuste, la liberalización de los mercados y la democratización para el caso de los regímenes y gobiernos autoritarios.*

- Los otros factores de orden estructural destacan los cambios sucedidos en la organización de la economía y en la configuración de la vida social, como
- *La globalización, la independencia y autonomía de la sociedad económica y civil, las nuevas formas de información y comunicación social*
- y, en recapitulación, “la diferenciación funcional” del sistema de sociedad.

- El enlazamiento de estos dos tipos de factores ha puesto en evidencia tanto los límites de las prácticas tradicionales de gobierno como la aparición de un nuevo modo de gobernar interactivo y asociado, “multiactor”, en red.

- “la gobernanza no implica el fin o el declive del Estado, ya que su papel sigue siendo crucial como una estructura fijadora de fines y de coaliciones, aunque en buena medida lo haya perdido como estructura de implementación” Antonio Natera.
- la gobernanza se refiere a un cambio en el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, en el que se pone el acento en la ciudadanía activa y la vincula, en definitiva, a debates más amplios en torno a la democracia deliberativa.

- En las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir el consenso y la interacción. De manera resumida, quiero plantear las ventajas de la gobernanza en la aplicación del estado y la sociedad.

- la Gobernanza, como sistema organizacional, gesticulado por redes, donde el Estado funciona como regulador de la misma, y donde los límites entre el sector público y privado se han difuminado.
- Valga la observación de que la comunicación entre los distintos entes, que forman la red, es posible, sin tener que pasar necesariamente por el Estado



INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

- En respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos, dos han sido las líneas generales de respuesta:
- la *gobernabilidad* y la *gobernanza* son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan ambos con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios

- Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad, no la gobierne

- La probabilidad o improbabilidad gubernativa puede tener dos causas de fondo.
- La primera causa es de *origen social* y consiste en la disposición o indisposición de la sociedad a aceptar, obedecer y reconocer que un gobernante o un determinado equipo de gobierno posean el derecho a dirigir y a mandar, a exigir obediencia

- En este enfoque, la gobernabilidad o la ingobernabilidad tienen que ver básicamente con cuestiones de legitimidad política del cargo o de la actuación del gobierno, que remiten a “las creencias de legitimidad” que la sociedad comparte acerca del poder público y que son creencias generalizadas acerca del proceso como se obtiene correctamente el poder público y acerca de su ejercicio, sus responsabilidades, límites, alcances y modalidades.

- En segundo enfoque, la gobernabilidad o la ingobernabilidad tienen que ver básicamente con cuestiones de legitimidad política del cargo o de la actuación del gobierno, que remiten a
- “las creencias de legitimidad” que la sociedad comparte acerca del poder público y que son creencias generalizadas acerca del proceso como se obtiene correctamente el poder público y acerca de su ejercicio, sus responsabilidades, límites, alcances y modalidades.

- En la primera perspectiva, la explicación se centra más en la posición de la sociedad respecto del gobierno, en su (in)disposición,
- mientras en la segunda pone el acento en la posición del gobierno respecto de la sociedad, en su (in)capacidad.

- El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente *gubernamental*, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno.
- La premisa de su planteamiento es la afirmación de que la sociedad no posee, o por lo menos no en el nivel requerido, capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y autoproducción, afirmación que se corresponde con el supuesto arraigado de que la sociedad es una realidad esencialmente ingobernable, propensa al desorden y al conflicto, por lo que la sociedad no puede existir a menos que exista en forma de Estado (estructurada con base en leyes y poderes generales) y sea gobernada por un agente que le es externo y superior, dotado con los poderes, capacidades y recursos para pacificarla, ordenarla y coordinarla.

- La gobernabilidad es entonces una cuestión que se plantea sólo en el ámbito del gobierno, con referencia al gobierno, y no atañe en ningún modo a la sociedad que, por definición, es ingobernable, destinada a conflicto y crisis, o “subdesarrollada”, carente de las capacidades básicas para asegurar su supervivencia y bienestar.

- La concepción negativa de la sociedad se agudiza cuando en la cultura política de un país la empresa privada y los mercados son vistos como factores que no son relevantes para la producción y distribución de la riqueza, sino simplemente como causas de explotación, empobrecimiento, desigualdad y con frecuencia entidades oportunistamente dependientes de los recursos estatales y rentistas.

- O cuando las organizaciones de la sociedad civil, con vocación cívica, productiva (economía social) o solidaria son consideradas inexistentes o escasas, desarticuladas, inconsistentes, de limitado alcance e impacto para la magnitud de los problemas sociales y también dependientes de los recursos estatales.

- En correspondencia con el enfoque de la gobernabilidad, que ha sido el asumido y desarrollado por un buen número de investigadores latinoamericanos, las situaciones de ingobernabilidad pueden prevenirse a condición de dotar al gobierno con las capacidades idóneas y suficientes (desde las institucionales y coactivas hasta las fiscales y administrativas) o de dotarlo de nuevo con las capacidades que perdió a lo largo del reordenamiento neoliberal

- Esto, a fin de que esté en condiciones de dirigir en modo razonablemente eficaz a su sociedad: satisfacer demandas, resolver problemas, controlar conflictos, reducir la inseguridad y la incertidumbre, realizar objetivos de crecimiento económico y desarrollo social, crear oportunidades de beneficio general.

- El supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro y preciso: *un gobierno capaz es suficiente* para la conducción de la sociedad. Por consiguiente, la dotación o redotación de capacidades es la condición necesaria y suficiente para que el gobierno democrático pueda gobernar y hacerlo con éxito.

- El supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro y preciso: *un gobierno capaz es suficiente* para la conducción de la sociedad.
- Por consiguiente, la dotación o redotación de capacidades es la condición necesaria y suficiente para que el gobierno democrático pueda gobernar y hacerlo con éxito.

- La pertinencia del enfoque de la gobernabilidad radica en que señala problemas y defectos graves de los recientes gobiernos democráticos,
- que se deben, algunos, a las prácticas heredadas del régimen autoritario pasado, y otros, a las reformas económicas
- y administrativas que el gobierno democrático heredó o tuvo que realizar a fin de activar el desarrollo social.

- Es entonces acertado afirmar que para disponer de un gobierno directivamente competente es necesario y urgente dotarlo con las capacidades de las que carece y que son cruciales para el crecimiento económico y la seguridad y estabilidad de la convivencia o promover inteligentemente reformas normativas que le otorguen de nuevo las capacidades apropiadas de conducción y promoción económica,

- Esto, sobre todo si las desregulaciones y privatizaciones se hicieron de manera atropellada y torpemente radical, debido en gran medida a la euforia mundial de entonces por el mercado como panacea o a la idea de que la gobernanza mediante el mercado o centrada en el mercado es la apropiada y es suficiente para crear seguridad y prosperidad social.

- Va de suyo que no podrá haber una buena conducción de la sociedad con un gobierno impotente por carecer de las capacidades directivas básicas, pero tampoco podrá haberla si se quiere regresar por razones ideológicas más que de gobierno a controles innecesarios y contraproducentes de los mercados.

- Dos suelen ser las críticas principales al enfoque de la gobernabilidad.
- La primera crítica observa que es *un enfoque centrado en las capacidades* del gobierno, las cuales no son más que probabilidades o potencialidades de acción, en vez de centrarse en las acciones del gobierno, que son justamente las que hacen que las capacidades sean reales y evidentes, se manifiesten, se efectúen y sean efectivas:
- las acciones “actualizan” las potencialidades (en lenguaje aristotélico), las hacen reales y presentes.

- La capacidad de gobernar se muestra y valida mediante los resultados reales que producen las decisiones y las acciones que ejecuta el gobierno.
- En los hechos, el gobierno decide y lleva a cabo acciones que explotan a cabalidad las potencialidades legales, fiscales, informativas, políticas, gerenciales que posee, por lo que acredita que es capaz de resolver problemas, realizar las preferencias sociales y enfrentar desafíos públicos.
- Pero también se observan decisiones y prácticas de gobierno que desaprovechan o subutilizan sus capacidades, con el resultado de agravar problemas y no cambiar las condiciones sociales indeseadas.

- Asimismo, se critica con mayor énfasis el *enfoque gubernamental(ista)* de la gobernabilidad,
- en tanto sigue considerando que un gobierno bien equipado con los recursos y poderes apropiados es suficiente para dirigir a la sociedad, sin tomar en consideración y en serio los hechos sociales, económicos y políticos **que han reducido su capacidad y autonomía decisoria o sin revisar el supuesto arraigado de que la sociedad es incapaz de gobernarse** y de que es necesaria su subordinación al gobierno para llegar a ser un mundo en el que valga la pena vivir.

- Desde estos supuestos es lógico estar convencidos de que el orden y el desarrollo social son un resultado que puede ser producido sólo y bien mediante las facultades legales, capacidades financieras, administrativas y políticas que poseen los gobiernos y no por las capacidades de la sociedad económica o civil, que en el supuesto son inestables, limitadas en su ámbito e impacto, con frecuencia carentes de sentido público y en el mejor de los casos complementarias a las gubernamentales.

- En la crítica se señala además que querer dotar al gobierno con todas las capacidades y poderes requeridos a fin de superar su previsible deficiencia directiva y hacer que los actores económicos, civiles y políticos alineen sus acciones hacia los objetivos colectivos decididos por el gobierno y ejecuten las acciones que él ha considerado idóneas para producirlos,
- es una propuesta intervencionista, cuyo resultado más probable será contraproducente, en tanto es previsible que los actores hoy económica y políticamente independientes, autónomos, internacionalmente vinculados y conscientes de la importancia social de los recursos que poseen no aceptarían ese viejo modo vertical y unilateral de gobernar y lo demostrarían con deserciones económicas y oposiciones políticas

- Adicionalmente, es muy probable que numerosas medidas y directrices del modo intervencionista de gobernar sean descalificadas por países y organismos internacionales, debido a que no serían compatibles con los valores centrales de la democracia y del liberalismo o del socialismo democrático.
- En resumen, en el enfoque de gobernabilidad no cambia el modo y patrón tradicional de dirigir a la sociedad, que sigue siendo gubernamentalmente estructurado y protagonizado, y que considera a la sociedad económica y civil objeto y destinatario del gobierno, pero de ningún modo sujeto.

- La *gobernanza* ha sido otra línea conceptual y de acción en respuesta a la cuestión de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos.
- A pesar de su carácter arcaico o su aire de neologismo raro, se acuñó el término “gobernanza” al final del siglo pasado para denotar que en las condiciones sociales contemporáneas la dirección o gobierno de la sociedad implica la acción del gobierno pero no se reduce a ella, sino que abarca además la acción de actores económicos y sociales.

- El enfoque apunta a la necesidad o conveniencia de *un nuevo proceso directivo de la sociedad* más que a la reproducción del proceso directivo estructurado única o primordialmente por la acción del gobierno.
- Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales
- *el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente,*
- aun si dispusiera de todas las capacidades requeridas y aun si las decisiones y acciones de los gobiernos aprovecharan a cabalidad las muchas capacidades y poderes que le han sido otorgados.

- Para que la sociedad tenga dirección —un curso orientado hacia ciertos objetivos y la capacidad de realizarlos— se requieren, valoran e integran las capacidades y recursos de los actores sociales, particularmente en los asuntos que se relacionan con el crecimiento económico y desarrollo social.

- El nuevo proceso directivo o de gobierno
- —la nueva relación que se establece entre gobierno y sociedad para definir los objetivos preferidos de la vida en sociedad y realizarlos—
- requiere obviamente de las capacidades del gobierno, un gobierno experto y competente, sin graves incoherencias y deficiencias en su organización y operación, financieramente robusto, legalmente impecable, administrativamente eficiente, coactivamente disuasivo,
- pero va más allá de las capacidades propias que posee.

- En las actuales condiciones económicas y sociales, nacionales e internacionales, el gobierno es un dirigente legítimo y necesario, pero sus ideas, acciones y recursos son insuficientes para decidir por sí mismo los futuros de interés social y sobre todo para realizarlos,
- dado que los problemas y desafíos que la sociedad enfrenta actualmente y que ha de resolver para preservar o mejorar sus niveles de integración, prosperidad, seguridad y calidad de vida
- rebasan por su escala, magnitud, complejidad y dinámica
- las capacidades de respuesta que el gobierno singularmente posee (así como las capacidades de cualquier otro actor social, por separado).

- Para resolver sus problemas actuales de bienestar y seguridad generalizada y de inclusión **equitativa la sociedad requiere ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia** que rebasa las potencialidades del actor gubernamental y las de cualquier actor económico y social

- Razón por la cual, a pesar de sus lógicas diferentes de acción, es imprescindible construir **formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación entre el poder público y la competencia privada, entre las organizaciones gubernamentales y sociales,**
- conjuntar el poder de las jerarquías, la productividad e innovación de los mercados y los vínculos morales y afectivos de las redes sociales, que son los dispositivos básicos de la coordinación y progreso de la sociedad.

- En resumen, “gobernanza” es un concepto posgubernamental de gobernar más que antigubernamental
- quiere significar un *nuevo proceso directivo*, en tanto la definición y efectuación de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad,
- que ya no es determinado ni dominado por el gobierno y que, por ello, tampoco puede ser en modo de mando y control,
- Esto, dada la independencia política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece.

- Por lo dicho se infiere que
- *la gobernanza incluye a la gobernabilidad,*
- pues la dirección de la sociedad, para que sea socialmente general y vinculante, requiere de la acción de un gobierno legítimo, dotado de poderes normativos y con capacidades de análisis y gestión, aun si el gobierno es sólo uno de los actores requeridos para que la dirección de la sociedad sea exitosa.

- En este sentido, gobernanza significa un cambio del proceso / modo / patrón de gobierno,
- que es bien entendido y formulado como el paso de un centro a un sistema de gobierno (*governance system*), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),
- en el que se requieren, activan y conjuntan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes que crean y enlazan los grupos sociales

- En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado y vertical de gobernar a un estilo asociado e interdependiente del gobierno con las organizaciones privadas y sociales,
- lo cual hace que el gobierno tienda a gobernar mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos con los actores clave
- para la producción de las situaciones preferidas de vida asociada, que toman la forma de asociación, coordinación, colaboración y corresponsabilidad en la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios.

Redes de gobernanza

- Tipos de relaciones que conforman las redes de Gobernanza
- Natera propone, siete tipos de relaciones de cooperación actores públicos-privados, los cuales se corresponden con otros tantos tipos de redes. A saber:
 - 1. Relaciones formales de autoridad, que se presentan en todo tipo de escenarios y constituyen la base para la cooperación dentro de las clásicas organizaciones burocráticas.
 - 2. Las relaciones coercitivas, que representan un subtipo de la red, basadas en relaciones formales de autoridad.

- 3. Las relaciones utilitarias (no clientelares) se basan en el intercambio negociado, implícita o explícitamente, de determinados bienes, servicios o favores.
- 4. Las relaciones clientelares constituyen un tipo particular de relación de cooperación utilitaria y por tanto, comparten con ella la característica principal de sustentarse igualmente en el intercambio de bienes entre actores gubernamentales y el resto de actores de la red.
- 5. Relaciones articuladas como coalición, en este caso los actores gubernamentales entablan relaciones de colaboración con otros actores, en virtud de la creencia común de que se trabaja a favor (o en contra) de una causa que beneficia a todos.

- La estructura de red fomenta la eficacia y la innovación.
- Mayor acceso a una variedad de fuentes de información.
- Mayor oportunidad de aprendizaje.
- Bases más flexibles y estables para la coordinación y el aprendizaje interactivo.
- Facilita la implementación de mecanismos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito
- La definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución, no pasa por la acción aislada de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles.
- Este sistema organizacional promueve la transferencia de poderes hacia las sedes comunitarias

- 6. Relaciones de cooptación interesado, en este tipo de relación, la cooperación de los actores gubernamentales con otros actores de la red, se sustenta en la integración de alguno de sus miembros en la esfera decisional del gobierno.
- 7. Relaciones personales. Estas tienen la ventaja de que no requieren muchos recursos para crearlas y mantenerlas, ni se pierde autonomía en la colaboración derivada de ellas.

- Problemas de los sistemas de gobernanza
- Del recorrido trazado se pueden deducir cuatro tipos de problemas de los sistemas de gobernanza. A saber:
 1. La tensión que se produce entre la complejidad del proceso decisional asociado a los sistemas de gobernanza y los códigos normativos empleados para explicar y justificar el gobierno.
 2. En un sistema de gobernanza tiende a producirse una difuminación de las responsabilidades, que halla su expresión institucional en la desaparición de los límites entre lo público y lo privado.

1. La tensión persistente que se produce entre la tentación de intervenir de forma obligatoria o vinculante en la regulación de conflictos, por un lado, y la dependencia de la acción y aceptación por parte de los actores participantes en la gobernanza, por otro.
2. Aún cuando los responsables públicos y líderes políticos desarrollen las tareas apropiadas, los sistemas de gobernanza pueden fracasar, por razón de las tensiones y los problemas con las organizaciones de la sociedad civil.

El gobierno contemporáneo

- La premisa del gobernar contemporáneo consiste en reconocer la productividad de los agentes dueños de los recursos necesarios para la dirección de la sociedad (recursos económicos, informativos, intelectuales, morales, tecnológicos...) y convocarlos a un trabajo conjunto.
- No basta la lógica de la acción gubernamental (aprobación y aplicación de leyes, coacción contra infractores, imposición fiscal, asignación de recursos, provisión de bienes públicos, prestación de servicios, información, educación, subsidios compensatorios...)

- Se requiere complementariamente la lógica productiva-competitiva de los mercados y la lógica cooperativa-solidaria que sigue aún presente en las organizaciones naturales y voluntarias.

- Por ende, para el sentido de dirección de un país (*contra la percepción de ir a la deriva*) y para la efectividad de un país (*contra la percepción de que se deteriora la calidad de la vida asociada y se pierden posiciones productivas y competitivas frente a otros países*), **se requieren más capacidades** que las que posee el gobierno, **más actores** que los agentes del gobierno, con los que éste ha de coordinarse y acaso coordinar en ciertas materias, y **más lógicas e instrumentos de acción** que las peculiares del actor gobierno y los actores políticos.

- En este sentido, el enfoque de la gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: *el paso de un centro a un sistema de gobierno* y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador.

- La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas
- La creación de una mejor estructura de gobernanza mundial
- Según Ocampo (2010) y las Naciones Unidas (2010), es posible diferenciar tres objetivos básicos de la cooperación internacional en las esferas económica y social:
 - 1. gestionar la interdependencia entre países;
 - 2. promover normas y criterios sociales comunes y la provisión asociada de un nivel mínimo de servicios sociales para todos los ciudadanos del mundo, y
 - 3. reducir las desigualdades internacionales, en particular, los diferentes niveles de desarrollo económico entre los países.



INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.



GOBERNANZA GLOBAL Y DESARROLLO

JOSÉ ANTONIO
OCAMPO
(EDITOR)

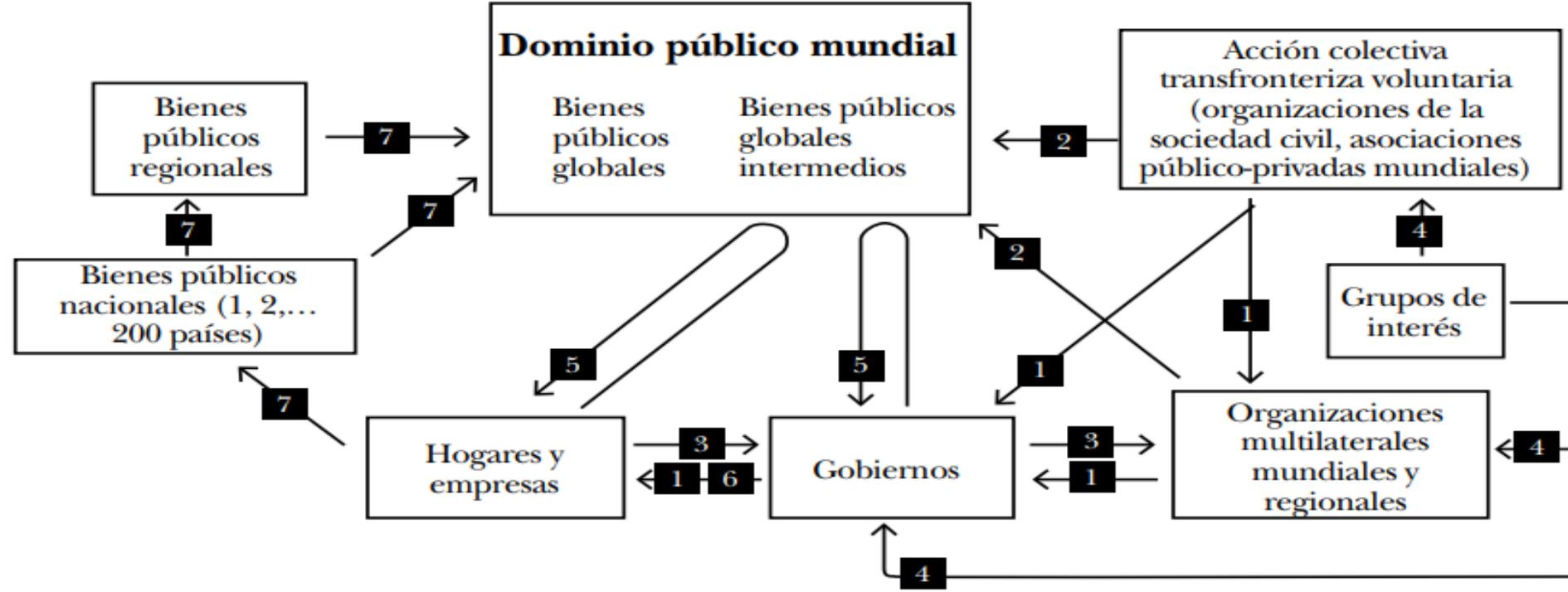
Nuevos desafíos y prioridades
de la cooperación internacional



Cuadro 1. Los objetivos de la cooperación internacional

	Bienes públicos mundiales (BPM)	Bienes sociales universales	Cooperación para el desarrollo
Objetivo	Gestión de la interdependencia	Promoción de normas y criterios sociales comunes	Reducción de las desigualdades internacionales
Meta básica	Eficiencia	Igualdad de los ciudadanos	Igualdad de los países
Pedido de cooperación	Acciones colectivas para gestionar la interdependencia	Adopción y supervisión de normas y estándares comunes	Normas asimétricas, transferencia de recursos financieros, ampliación del espacio de política
Relación con la soberanía nacional	Soberanía responsable	Soberanía tradicional, integrada en los valores universales	Soberanía tradicional, dentro de los límites de la interdependencia

Diagrama 1. Provisión de bienes públicos globales

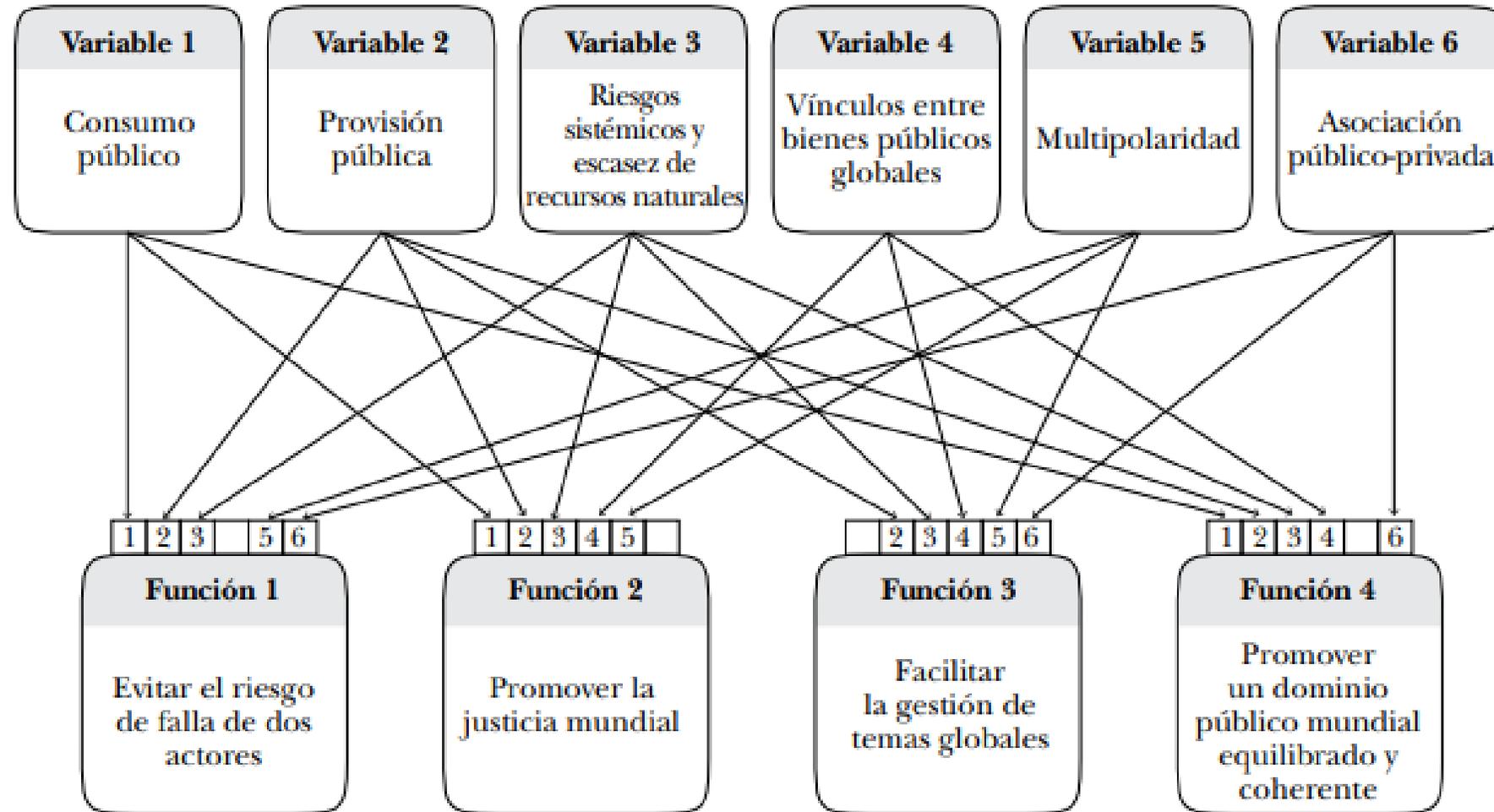


1. Incentivos: Alentar a los actores a ofrecer aportes directos e indirectos o a cambiar su comportamiento en virtud de las preocupaciones sociales, **2. Oportunidad:** Ofrecer a hogares y empresas la posibilidad de consumir bienes y servicios que generen externalidades que mejoren la provisión del bien público, **3. Demanda de cooperación internacional:** Reflejar las preferencias nacionales para la cooperación

más allá de las fronteras, **4. Presión política:** Influir en los gobiernos para que financien o suministren bienes, **5. Consumo:** Consumir bienes y servicios disponibles para mejorar la provisión del bien público, **6. Coerción:** Obligar a particulares y empresas a cambiar su comportamiento en virtud de las preocupaciones sociales, **7. Externalidad:** Emerger como resultado de la acción individual.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Kaul y Conceição (eds.) (2006).

Diagrama 2. Identificación de los requisitos de gobernanza de los bienes públicos globales



Cuadro 1. La satisfacción de los requisitos de gobernanza de los bienes públicos globales: impedimentos actuales y medidas correctivas a más largo plazo

Requisitos de gobernanza de los bienes públicos globales	Impedimento actual	Medida correctiva a más largo plazo
Evitar el riesgo de fallo de dos actores	Adherencia a la noción convencional de soberanía y la consecuente paradoja de la soberanía	Forjar, en las Naciones Unidas y a través de dicha organización, un consenso mundial sobre una noción de soberanía responsable
Promover la justicia mundial	Continuidad de la política de fuerza	Aceptar la interdependencia política y el hecho de que participar en la cooperación internacional justa “paga”
Facilitar la gestión de temas globales	La brecha convencional entre lo extranjero y lo nacional	Reconocer la vía de provisión de bienes públicos globales como nuevos espacios políticos que se agregan e introducir un enfoque de temas globales en los sistemas de gobernanza, a nivel nacional e internacional

- La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015
Hacia una asociación universal para el desarrollo Alicia Bárcena
- Segunda vía global: la senda normativa. El desarrollo sostenible y los
Objetivos de Desarrollo del Milenio