



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

“LOS INSTRUMENTOS DE APLICACIÓN DEL ENFOQUE GOBERNANZA”.

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

Presenta:

Lic. en C.P. y A.P. Karina Rebeca Ramírez González

Tutor Académico:

Dr. en C. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Tutores Adjuntos:

M. en P.P. Antonio Inoue Cervantes

Dr. en A.P. Roberto Moreno Espinosa

Junio de 2013



DICTAMEN PARA AUTORIZACIÓN DE GRADO DE MAESTRÍA

Texcoco, México a 21 de junio de 2013

TÍTULO DEL PROYECTO

LOS INSTRUMENTOS DE APLICACIÓN DEL ENFOQUE GOBERNANZA

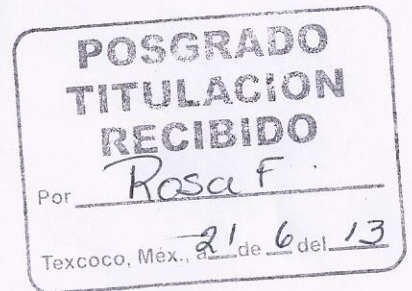
MAESTRANTE:

LIC. EN C.P. Y A.P. KARINA REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ

NO. DE REVISIÓN 12

DICTAMEN:

- RECHAZADO
- SUJETO A MODIFICACIONES
- ACEPTADO, CONDICIONADO
- ACEPTADO



OBSERVACIONES GENERALES:

Four horizontal lines for observations.

TUTOR ACADÉMICO

DR. en Cs. ALEJANDRO ALEJO
POMPILIO AGUILAR
MIRANDA

TUTOR ADJUNTO

DR. en A.P. ROBERTO
MORENO ESPINOSA

TUTOR ADJUNTO

M. en P.P. ANTONIO INOUE
CERVANTES

Dedicatorias

A **Timo**, por estar siempre en los momentos importantes de mi vida, por ser el ejemplo para salir adelante y por los consejos que han sido de gran ayuda para mí. Gracias por confiar en mí y darme la oportunidad de compartir gratos momentos contigo.

A **Rebe** que siempre desde el más allá ayudo a fortalecernos como familia, a pesar de la ausencia y de las adversidades. *Siempre se te recordará como la gran persona que fuiste.*

A **Rafa**, por ser la gran amiga y compañera que me ha ayudado a crecer. Gracias por estar siempre conmigo en todo momento, por la paciencia que has tenido para enseñarme todo lo que sé, por el amor que me das, por tus cuidados en el tiempo que hemos vivido juntas, por los regaños que ayudaron a formarme como una buena persona y por el apoyo incondicional que me has dado siempre. Gracias por estar pendiente de toda esta etapa. Lo agradezco.

A **Jesús**, por estar en este arduo camino a mi lado. Gracias por compartir tu vida con la familia. Gracias por estar a mi lado durante estos años. Eres parte de este camino.

A **Cinthy**a y **Ana** que con su amor y apoyo me han enseñado a salir adelante. Gracias por compartir sus vidas conmigo, pero sobre todo gracias por estar en otro momento tan importante en mi vida. En verdad, saben que es grato tenerlas como parte de mi vida.

A **Cristina, Lola, Margarita y Gloria** quienes me han demostrado que siempre se puede salir adelante de los diferentes escenarios que te pone la vida.

A **Karen, Laura, Sandy, Fernanda, Jorge y Santiago** quienes aunque no lo crean me han hecho una persona más humana ante las adversidades que les ha puesto el destino ¡Gracias!.

A mis incondicionales amig@s: **Antonio I., Alejandro A., Heriberto, Ricardo Ávila, Jasiel**, Francisco Mora, Magaly, Yesica, Gaby C., Anabel y Yesenia, por siempre estar cuando se les ha necesitado y por ser parte de mi vida.

A mi compañero de vida por estar en los buenos y no tan buenos momentos a mi lado. Te agradezco cada día que hemos compartido juntos, pues ha sido decisivo para dar este pasó. Eres parte de este sueño, lo sabes.

A cada uno de los individuos que se preocupan por hacer algo en beneficio de nuestro país.

Sinceramente

Karina Rebeca Ramírez González

Agradecimientos

A **Dr. Carlos Vega** quien ha sido un ejemplo a seguir y el impulsor de mis logros. Por ser un excelente maestro de la vida, enseñándome que todo esfuerzo tiene sus recompensas. Agradezco que haya sido parte de este nuevo peldaño en mi vida. Gracias por todo el apoyo.

A **Dr. Alejandro Aguilar**, mi tutor académico, colega y amigo que en los momentos difíciles estuvo ahí para tenderme la mano. Además, quien gracias a su apoyo y guía inicio mi interés por el tema. Gracias por ser el iniciador en el ámbito de la investigación, por su paciencia, dedicación, guía y conducción para poder hacer una buena investigación, además del apoyo incondicional que siempre tuve de su parte. Agradezco cada minuto que dedicaste para lograr este nuevo escalón en mi vida.

A **Mtro. Antonio Inoue**, quien día a día me mostró que el camino de la vida no es fácil, pero no imposible. Además de siempre tenderme la mano cuando lo necesite. Agradezco cada una de tus enseñanzas *Toño*, gracias por ser un excelente maestro de vida, enseñándome que todo esfuerzo tiene sus recompensas y que el éxito es el resultado de lo que somos como personas.

A **Dr. Roberto Moreno** quien es un colega ejemplar y amigo, el cual demostró que día a día, se puede crecer revelando el lado humano de las personas, además de mostrar que las relaciones humanas son necesarias para coexistir. Agradezco todas sus enseñanzas.

A **Dr. José Antonio Rosique** quien siempre ha sido un ejemplo para dedicarse a la investigación en los diferentes terrenos. Agradezco que haya aceptado la invitación de esta humilde servidora. Además agradezco el apoyo para hermanar a dos instituciones de gran prestigio. Gracias Dr. Rosique.

A mis profesores **M. Alejandro Espinosa Ramírez, M. Juan Manuel Muñoz Araujo, M. Marcelo Martínez y Dr. Jaime Espejel Mena** del Programa de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos que sin ellos no estaría en este momento.

Y no puede faltar el agradecimiento a mi alma mater, la **Universidad Autónoma del Estado de México** que me dio y me sigue dando su hospitalidad brindándome todos sus conocimientos y recursos para ser una profesionalista. Sin duda, tratare de retribuirlo.



“PATRIA, CIENCIA Y TRABAJO”



Contenido

Presentación	4
Capítulo 1. Marco de referencia.	7
1.1. Estado contemporáneo	7
1.2. Instrumentos	11
1.3. La nueva gestión pública	17
1.4. Gobernanza	20
Capítulo 2. Instrumentos.	35
2.1 Instrumentos de gobierno.....	35
2.2 Instrumentos de la Gobernanza	35
2.3. Algunos ejemplos de instrumentos políticos.	37
2.3.1. Exhortaciones.....	37
2.3.2. Declaraciones.....	38
2.3.3. Alianzas.....	39
2.3.4. Consulta.....	39
2.3.5. Información	40
2.3.6. Organización de la sociedad.....	41
2.3.7. Mesas de diálogo.....	41
2.3.8. Foros.....	42
2.3.9. Argumentación y Persuasión	42
2.4. Algunos ejemplos de instrumentos administrativos.	43
2.4.1. Descentralización y desconcentración.....	43
2.4.2. Simplificación administrativa	44
2.4.3. Cogestión.....	45
2.4.4. Contratos.....	45
2.4.5. Planeación estratégica	46
2.4.6. Organización interna	47



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Centro Universitario UAEM Texcoco

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

2.5. Algunos ejemplos de instrumentos jurídicos	48
2.5.1. Legislación	48
2.5.2. Normalización	48
2.5.3. Multas	50
2.6. Algunos ejemplos de instrumentos económicos	50
2.6.1. Gasto público	50
2.6.2. Presupuesto	51
2.6.3. Regulación económica	52
2.6.4. Privatización	53
2.6.5. Gasto social y política de combate a la pobreza	54
2.6.6. Empresa pública	55
2.6.7. Deuda pública.....	55
2.6.8. Impuestos.....	56
2.7. Algunos ejemplos de instrumentos técnicos	57
2.7.1. Prestación directa de servicios.....	58
2.7.2. Tecnologías de la información y comunicación	59
Capítulo 3. Consideraciones finales	61
FUENTES CONSULTADAS	66
Revistas	66
Libros	69
Mesografía	72
Reglamentos y documentos.....	73



Presentación

El desarrollo del presente proyecto busca contribuir al estudio que asocia los instrumentos de gobierno con el enfoque gobernanza (Gz). En este tenor, se pretende que la óptica del enfoque gobernanza deje de ser sólo una densa reflexión y se le asocie con lo que los gobiernos pueden hacer para su realización.

La literatura especializada ha producido un abundante acervo de contribuciones teóricas sobre gobernanza; a él le hemos aprendido que las sociedades contemporáneas han encontrado formas nuevas de gobernarse (sin el híper gubernamentalismo), redistribuyendo poderes y responsabilidades, además, no deja de ser un reconocimiento de que las formas democráticas de convivencia requieren de impulso y promoción. Justamente, una de las preguntas que se derivan es ¿Qué hacen y pueden hacer los gobiernos en escenarios emergentes de gobernanza? De un mundo tan complejo como el gubernamental sustrajimos el papel de sus instrumentos. ¿Cómo se asocian los requerimientos de gobernanza con los instrumentos de gobierno? Ese es el **problema** que guía el análisis.

El **objetivo** general consiste en analizar los instrumentos de gobierno como insumo para alcanzar las condiciones de gobernanza que los sistemas políticos contemporáneos demandan, con el propósito de comprender su relevancia y significado en la relación gobierno-sociedad.

Dado que el programa de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos (en el que se inscribe este esfuerzo académico) pretende formar alumnos con orientación profesional, la presente investigación hace referencia a la aplicación del conocimiento; entendiendo a éste como su utilización transformadora y del profesional para atender los asuntos de su campo de estudio, en este caso públicos. Específicamente, se ha querido trascender el discurso académico glosando un conjunto de instrumentos de gobierno que utilizados deliberadamente pueden mejorar los estándares de gobernanza. Consecuentemente, este trabajo



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Centro Universitario UAEM Texcoco
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

no es un esfuerzo empírico que represente tiempo y espacio particulares; es básicamente la asociación conceptual de dos cuestiones centrales para un posgrado como el de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, a saber: instrumentos de gobierno y gobernanza.

Es importante destacar que entre este trabajo y el Reglamento de Estudios Avanzados de la UAEM (REA), hay una conexión obligada, debido a que este ordenamiento menciona que se debe guardar una estrecha vinculación con alguna área del plan de estudios. En éste caso, el texto tiene afinidad con el área de gestión pública que se enfoca a proporcionar conocimientos en relación con los nuevos enfoques de la Administración Pública (A.P). Uno de ellos es la Gobernanza (Gz), que junto con sus instrumentos de aplicación, constituyen el foco de interés.

Vale la pena mencionar que este estudio puede servir a la Administración Pública como guía de reflexión para la discusión tan nutrida que ya le caracteriza, así mismo, puede ser útil la toma de decisiones gubernamentales.

El documento se integra de tres apartados. En el primero se refiere a marco referencial, contemplando el Estado contemporáneo, los instrumentos y la nueva gestión pública. En el segundo, se refiere a los instrumentos de gobierno y a los instrumentos de la gobernanza, retomando algunos ejemplos de los instrumentos políticos, administrativos, jurídicos económicos y técnicos. Y por último, un apartado que aborda las consideraciones finales de la investigación.



Capítulo 1.

Marco de referencia.



Capítulo 1. Marco de referencia.

La finalidad del presente capítulo es describir el enfoque teórico gobernanza que ha sido discutido por diversos autores. En un primer momento se abordan los antecedentes del enfoque gobernanza (Gz), tomando como marco contextual los diversos escenarios del Estado contemporáneo. Posteriormente, se discute el concepto de instrumentos, como forma específica de la gestión actuante. En tercer lugar, se ofrece el panorama actual de la nueva gestión pública, y, por último, se hace una revisión de los autores que han abordado el enfoque de Gz con la finalidad de identificar los tipos de instrumentos de aplicación que se le asocian.

1.1. Estado contemporáneo

El eje rector de la discusión de la gobernanza es el Estado. La historia del Estado se ha caracterizado por las tensiones entre la sociedad y el gobierno al buscar espacios de predominio. Por lo anterior, cabe resaltar que durante las últimas décadas los diferentes momentos por los que ha pasado el Estado¹ suelen presentarse como transformaciones en diferentes dimensiones; ya sea en el ámbito social, político, económico o jurídico.

En primera instancia, el Estado liberal surgió como una contraposición del Estado Absolutista, el cual se caracterizó por su predominio sobre la sociedad; su estratificación basada en privilegios fue sustituida por el principio de igualdad jurídica.

En segunda instancia, el Estado de Bienestar, se caracterizó por presentar al gobierno del Estado como el principal impulsor del desarrollo social. La crisis de 1929 propició las condiciones para modificar de manera definitiva al Estado, para

¹ Vale el memorando de que el Estado es “la conexión orgánica entre el régimen (instituciones jurídicas) y sistema (relaciones de poder existentes y actuantes), del poder legalizado y del poder fáctico” (Aguilar, 1982: 205). Con esta contribución, entendemos a esta figura política no sólo expresada en su aspecto formal, sino en su dinámica permanente, la cual configura sus peculiaridades.



convertirlo en Estado Benefactor. En esta forma de organización política se identificaba la prioridad de brindar protección social, entendida como los derechos de la ciudadanía a recibir asistencia como compensación de las imperfecciones del mercado que generan a su vez exclusión social.

Es así como se impuso la modalidad respecto a que el gobierno del Estado fuera el principal dispensador de servicios de salud, educación, vivienda, entre otros. En continuidad, el Estado de bienestar presentó como legado el apropiarse de la idea y de la realidad en donde el gobierno se encargaría de apoyar el bienestar social, ya sea en los momentos de necesidad o, en lo general, haciendo referencia al derecho permanente de los ciudadanos a ser atendidos.

Las diversas dimensiones en que se expresó la reforma del Estado confluyen de manera peculiar en la estructura y práctica de la administración pública. La tendencia fue reducir el tamaño de las burocracias, así como de los programas considerados onerosos o ineficientes. De ahí que la política social fuera cuestionada por su contrariedad con los valores de la libre competencia.

La vida cotidiana fue objeto del activismo gubernamental, ocurriendo, por consecuencia, una reducción de las actividades privadas; el Estado se encargó de asuntos tan variados como la educación, la salud, la vivienda, la economía y, en el extremo, de impulsar a los incipientes empresarios. El Estado benefactor pretendía, en el aspecto económico, planificar y promover el desarrollo; además de ser una instancia mediadora del poder de las diferentes clases sociales.

Hoy, ante la redefinición de la frontera entre lo público y lo privado, los espacios de la administración pública (y el interés en ella) ocupados por los políticos gobernantes son reclamados por la sociedad para que, complementariamente, la ciudadanía se involucre de diferentes maneras.

De este modo, la irrupción ciudadana en los asuntos del gobierno provoca crisis en la idea y modelo de la administración pública; su exclusividad es desafiada. La negación del gobierno para la inclusión social en las decisiones públicas es rebasada y aleccionada sobre la pertinente y recomendable opción de ampliar a más actores el espacio público (Ramírez, 2010).



La dimensión fiscal de la reforma del Estado encuentra sus principales justificaciones tanto en el endeudamiento público desmesurado, así como en el desequilibrio entre los ingresos y los egresos de las arcas públicas. La situación ha sido tratada prescriptivamente con los procedimientos de corte neoliberal; adelgazamiento del aparato estatal (recorte de personal, contracción del gasto público, etc.) y privatizaciones inspiradas en los principios del mercado.

La práctica de la administración pública ha sido influenciada por los reclamos, entre otros, de eficiencia y eficacia. Su estructura y operadores son emplazados a la disciplina fiscal, al rendimiento y a la transparencia de los procedimientos del sector gubernamental. Dentro de los ajustes en la administración pública resalta la ola descentralizadora, tal vez empujada por la abrumadora carga fiscal del gobierno y los reclamos democratizadores de la sociedad.

Posteriormente, en los años 70s vendría la contraparte del Estado benefactor, el Estado neoliberal, caracterizado por el achicamiento de las estructuras estatales y por la expansión del mercado. En esos años, la crisis internacional en los precios del petróleo afectó la estabilidad propia del Estado Benefactor, para convertirlo en un Estado de corte neoliberal. El reclamo de la crisis fiscal se focalizó en la poca eficiencia en los resultados y provisión de bienes y servicios públicos.

En la misma década surgió una ofensiva contra los excesos del Estado Benefactor, enarbolándose la bandera del libre mercado contra la propiedad estatal de los medios de producción y contra las regulaciones de la economía y de los programas sociales a quienes se les acusó de causar el déficit fiscal. El Estado neoliberal surgió apoyado en los planteamientos de economistas neoclásicos como Hayek y Friedman. Sus planteamientos se basaron en el regreso a las reglas del libre mercado, achicando al Estado en beneficio de las privatizaciones, además de cuestionar al Estado intervencionista, dejando que el mercado y los individuos actuaran libremente.



El Estado Benefactor se complicó al no armonizar debidamente a los subsistemas de vida social y económica (estructuras de socialización y economía mercantil). Uno de los argumentos fuertes para desmantelar al Estado benefactor fue que los programas sociales constituían un derroche, que la intervención del Estado en la regulación de la economía y la existencia de las empresas paraestatales, eran un obstáculo para la inversión privada.

De acuerdo a los principios neoliberales, “el Estado debía dejar de intervenir en la economía, no sólo como controlador sino también como generador y distribuidor de riquezas, ya que estas últimas funciones hacían que el Estado elevara considerablemente su presupuesto reduciendo la tasa de ganancia de las grandes empresas. De esta forma se ponía en lugar central, para la salida de la crisis, la reducción de los gastos del Estado” (Salvador Frontana, s/a).

Ello, acrecentaría la intervención del mercado en las cuestiones del sistema político. Algunas de las consecuencias del agotamiento del Estado de bienestar fueron el aumento de la desocupación; despidos producidos por el propio Estado y por las empresas privadas; brusca disminución de las ventas debido a la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores; privatizaciones en todas las áreas; suspensión o cierre definitivo de servicios que cumplían funciones sociales (transportes, educación, salud, etc.).

Además de la demanda de achicamiento del Estado y de la privatización de las empresas paraestatales se hizo necesario el apoyo a las actividades empresariales, ya fuera a través de la desregulación, del libre mercado o, en última instancia, del impulso vía financiamiento. Aunado a la reducción del Estado, sobrevino un auge democratizador, expresado en los movimientos sociales en la década de los 60's.

Ante cambios tan dramáticos, el Estado mantuvo ciertas atribuciones pero perdió otras, como actuar exclusivamente a través de mando y control. En tal escenario, se replanteó la relación entre el gobierno y la sociedad, sobre todo por la imposibilidad de mantener pasiva a una sociedad con beneficios en retirada.



1.2. Instrumentos

El presente apartado mostrará, mediante la revisión y discusión desde diversas vertientes, la concepción del término *instrumento(s)* con la finalidad de precisarlo semánticamente. Es conveniente señalar que la literatura al respecto no es muy abundante, pero se impone la necesidad de definir el término para asociarlo con el concepto de gobernanza, en la búsqueda por contribuir a la concreción de este término y alejarlo de usos polisémicos, poco productivos en el análisis y operación de los gobiernos.

El Diccionario de la Lengua Española ofrece valiosas alternativas para dilucidar el contenido de nuestro concepto; entiende por instrumento el “Conjunto de diversas piezas combinadas adecuadamente para que sirva con determinado objeto en el ejercicio de las artes y oficios...aquello que sirve de medio para hacer algo o conseguir un fin”, de este par de referencias discutimos dos ideas sobresalientes, en primera instancia, que los instrumentos pueden no ser objetos singulares, sino la combinación de diversas piezas, lo cual supone una tendencia a la complejidad, después, que son medios para alcanzar determinados fines, por lo cual, piezas de racionalidad.

Consecuentemente, un instrumento de gobierno puede ser la combinación de diversas piezas que provienen de las facultades que la legalidad otorga y difícilmente se presentan como unidades simples. Esta tendencia a la combinación de varios componentes entraña un problema en la formación del concepto; resulta inútil intentar un tratamiento clasificatorio (Bartolini, 1991) de instrumentos de gobierno, ya que los criterios de exhaustividad y exclusividad no podrían ser cubiertos a satisfacción, si atendemos a su recurrente traslape entre clase y clase, es decir, no podría cumplirse el criterio de exhaustividad ya que no hay una lista finita de ellos o, más aún, no siempre se presentan uno por uno (sino combinados, constituyendo un solo instrumento), tampoco podría cumplirse el criterio de exclusividad debido a la tendencia a presentarse (combinados) en uno u otro grupo.



Con respecto a su condición de “medios”, es importante subrayar que los instrumentos no son fines en sí mismos y que su selección y eventual uso responden a finalidades específicas que revelan la racionalidad gubernamental frente a un asunto determinado. No garantiza la misma eficacia la aplicación de un instrumento en un asunto que en otro si son de diversa naturaleza, y tampoco se pueden atender casos similares en condiciones diferentes. Vistos así, los instrumentos son herramientas contextuales que no admiten estandarización y si reclaman una lectura apropiada sobre fines y medios para facilitar su concordancia, para mejorar su racionalidad.

Es por ello, que la actuación de los gobiernos es visualizada a través de instrumentos, es decir, no existe actividad gubernamental en abstracto, cualquier observador puede advertir que siempre existe “algo” que, en mérito de sus potestades, tiene que usar.

Linder y Peters (1993) expresan que se dispone de varias herramientas para incidir sobre la economía y la sociedad, las cuales varían desde simples exhortaciones hasta impuestos complejos y esquemas de beneficios. El tema de los instrumentos de gobierno cobra singular importancia si consideramos que la selección que se hace de ellos permite deducir la percepción sobre determinado asunto; si es sencillo o complejo; de corto, mediano o largo plazo; de tratamiento material o intangible.

De acuerdo a la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra (2011), en su Plan de Acción (2010-2016), existen diversos convenios que permiten la ratificación generalizada para la aplicación efectiva de Gz, en el contenido de estos convenios se hace referencia a diferentes tipos de instrumentos en los que se pueden mencionar: el jurídico y el político.

En el documento también se deja entrever el lado técnico-operativo relativo al ámbito administrativo. Sintéticamente, son tres aspectos que van de la mano, aunque se considera prudente incluir el aspecto fiscal que en determinado momento complementaria la índole de los instrumentos de la Gz.



La Organización de las Naciones Unidas, en su Asamblea General de Consejo Económico y Social del 2002, refiere que el papel de la administración pública en la aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas debe ir perfilada a una mejor gestión de los asuntos públicos y una administración pública más eficiente. Para cristalizar la idea, agrega, deben tomarse en cuenta diversas cuestiones entre las que destacan: afinar las instituciones de gobierno, la capacidad financiera, la capacidad de recursos humanos y la elaboración de instrumentos analíticos y normativos que nos ayuden a un mejor desempeño dentro de los asuntos públicos. En continuidad con el documento, destaca la referencia a la necesidad de contar con instrumentos que permitan el desempeño del buen gobierno, los cuales son de carácter político, administrativo, financiero y normativo.

El Banco Mundial produjo indicadores de síntesis sobre la calidad de la gobernanza, expresados en seis dimensiones. En primer lugar, menciona la libertad política de los dirigentes; en segundo lugar, la inestabilidad política y la violencia; en tercer lugar, la eficacia de la acción pública; en cuarto lugar, el peso de las regulaciones públicas; en quinto lugar, el Estado de derecho y, por último, el control de la corrupción (Calame, 2006).

De acuerdo a Francesc Morata (2002), Gz se distingue por las redes que propicia y lo importante para lograr un desempeño armónico es mantener la coordinación interinstitucional, intergubernamental y multinivel lo que resulta de suyo complejo.

Es importante puntualizar que la clasificación de instrumentos de gobierno no ha logrado consenso. Linder y Peters (1993) describen con amplitud como otros estudiosos han abordado el asunto con grandes diferencias en cuanto al número, cualidad y criterios de clasificación; tienen presente la formulada por Kirschen (1964) para identificar las (64) herramientas de política económica; con criterio diferente; la de Mosher (1980), que divide su hallazgo entre aquellos instrumentos con costo y aquellos que no lo tienen); Salamon (1981) y Kettl



(1987), diferencian las que implican prestación directa de las de prestación indirecta; destacan la propuesta de Hood (1984) que con las siglas NATO refieren nodalidad (información), autoridad, tesorería y organización; Mc Donelly Elmore (1986) formulan una clasificación genérica: mandatos, incentivos, desarrollo de capacidad y cambio de sistema; por último refieren la propuesta de Doern y Phidd (1983) que se basa en un continuo de instrumentos para intervenir en la economía, desde la autorregulación hasta la propiedad pública.

Linder y Peters (1993) terminan por ofrecer una síntesis de lo que consideran clases generales de instrumentos: 1) provisión directa, 2) subsidio, 3) impuestos, 4) contrato, 5) autoridad, 6) regulación ,y 7) exhortación. En realidad, puede generalizarse aún más si consideramos que estas opciones terminan por ser de índole a) económica-fiscal, b) política, c) jurídica o, d) administrativa, y podríamos sumar e) técnica, como un instrumento más en la caja de herramientas, ya que algunas actividades gubernamentales reconocen su plena inserción operativa en las políticas. Recapitulando, el presente trabajo considera cinco tipos de instrumentos: político, administrativo, normativo, económico y técnico.

Los instrumentos de índole política son los relativos a las relaciones de poder que se fincan entre los diferentes actores sociales y el gobierno. Tales instrumentos pueden ir desde la simple información que brinda el gobierno a la sociedad hasta esquemas complejos de participación ciudadana, pasando por la organización de la ciudadanía, de tal forma que se procure la formación de consenso, legitimidad, colaboración. Estos instrumentos se encaminan a mejorar los estándares de convivencia social, vale decir, de gobernanza

Por lo que respecta a los instrumentos administrativos, se considera a aquellos que impactan positivamente al marco organizacional, es decir, que con su aplicación es posible mejorar tanto el desempeño en la atención de los asuntos públicos, como la respuesta y percepción ciudadana respecto a este esfuerzo. Pertenecen a este tipo aquellos que tienen que ver con la asimilación de nuevas formas organizativas que brinden confianza e incluso colaboración con la



sociedad. Suele hablarse de esquemas más horizontales, incluyentes, plurales, transparentes que dejan ver a la administración como un sistema de mecanismos inspirados en el servicio al público, que busca nuevas combinaciones de recursos en la estructura y funcionamiento de las entidades públicas.

Los instrumentos normativos hacen referencia a la posibilidad de crear, suprimir y modificar normas de carácter jurídico, que, por su contenido, demuestren la intención de mejorar el desempeño gubernamental. Más aún, todos aquellos instrumentos que establecen principios y derechos básicos con relación a un amplio abanico de temas como el trabajo en conjunto de los diversos niveles de gobierno. A este tipo de instrumentos pertenecen la expedición de reglamentos, decretos, circulares encaminados a generar condiciones de gobernación.

Los instrumentos financieros-económicos tienen un papel importante si consideramos que tanto los ingresos como los egresos, a pesar de su indiscutible necesidad, pueden agobiar, antes que satisfacer al público ciudadano. Los gobiernos hacen uso, por ejemplo, de sus potestades para mejorar su ingreso a través de instrumentos impositivos que generalmente no son recibidos con especial optimismo, pero también pueden diseñar subsidios que irriten el ánimo de otros actores con la expectativa de recursos públicos.

Y por último, los instrumentos técnicos que hacen referencia al marco operativo. Es decir, todos aquellos instrumentos que requieren el uso de conocimiento especializado en la puesta en marcha de sistemas que tienen que ver con la dotación de bienes y servicios públicos (tratamiento y disposición final de residuos sólidos y líquidos; sistemas de vigilancia para la seguridad pública, entre otros) o bien, tecnologías de la información y comunicación para mejorar las relaciones gobierno-sociedad.

Si reunimos los diferentes componentes, podemos dotar de contenido al concepto, entendiendo por instrumentos de gobierno al conjunto heterogéneo y tendencialmente complejo de medios económico-fiscales, jurídicos, políticos,



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Centro Universitario UAEM Texcoco
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

administrativos y técnicos que el gobierno tiene a su disposición y que, de acuerdo al contexto y a su percepción del ambiente, selecciona y usa de manera combinada para alcanzar sus fines. Las situaciones y herramientas externas al perímetro del Estado de Derecho y de normalidad democrática no pertenecen a la categoría expuesta, aunque se reconoce tal posibilidad en el día a día de la actuación gubernamental; son ajenos, entonces, recursos como el chantaje, la coerción ilegal y la demagogia, entre otros de trasfondo similar.

La siguiente figura muestra algunos ejemplos de instrumentos de diversa índole que en escenarios casuísticos pueden combinarse de múltiples maneras, pero dejando a salvo la intención de mejorar la convivencia entre los diferentes actores (públicos, privados y sociales).

Cuadro 1. Clasificación general de instrumentos de gobierno y ejemplos de subcomponentes.	
Índole del componente principal	Ejemplos de subcomponentes
Económica-fiscal	Gasto público, presupuesto, regulación económica, privatización, gasto social y política de combate a la pobreza, empresa pública, deuda pública, impuestos, inversión.
Política	Exhortaciones, declaraciones, alianzas, consulta, información, organización de la sociedad (consejos, asambleas), mesas de diálogo, foros, argumentación y persuasión.
Jurídica	Legislación, normalización, multas.
Administrativa	Descentralización y desconcentración, simplificación administrativa, cogestión, contratos, planeación estratégica y organización interna.
Técnica	Prestación directa de servicios, tecnologías de información y comunicación y conferencia de expertos.

FUENTE: *Elaboración propia.*

La idea-fuerza es que importa más la intención en la selección, combinación y uso de los instrumentos que un esquema clasificatorio. Las preguntas y respuestas que guían este dicho consideran lo siguiente: si determinado gobierno reconoce un entorno de asuntos con complejidad creciente y estructuras sociales altamente diferenciadas, con necesidad de relaciones dialógicas, ¿Qué



instrumento inicia con el curso de acción elegido? ¿Qué instrumentos refuerzan (al combinarse) la intención gubernamental de mejorar la convivencia social?

1.3. La nueva gestión pública

La Nueva Gestión Pública (NGP), como enfoque emergente, muestra la necesidad de los gobiernos por constituir nuevas prácticas administrativas que permitan eficientar los recursos humanos y las organizaciones públicas. También, insisten en la recuperación de la confianza ciudadana que se fue perdiendo por las formas desgastadas de un régimen en declive, que, además, poco a poco su agotamiento e ineficacia para resolver los asuntos a su cargo.

Debe mencionarse que, la nueva gestión pública, es un enfoque que, lo mismo pone el énfasis en los instrumentos (nivel técnico), que en reformas más profundas que tienen que ver con la reconfiguración del Estado. Las variantes forman parte de su polémica historia, pero innegablemente están presentes en cualquier discusión contemporánea sobre administración de lo público.

En este contexto la agenda de la reforma del Estado de los años ochenta registró la necesidad de transformar la administración pública, de cara a los fracasos gubernamentales para contener la crisis fiscal. Por tal motivo, la contención del gasto público se convirtió en el centro de interés de los reformadores; se entendía que era necesario rescatar las finanzas de la incapacidad y corrupción de los gobiernos latinoamericanos.

En México, esos años fueron de reducción del aparato gubernamental; de la cancelación o reducción de programas no alineados con la eficiencia; del retiro del Estado como empresario; de la valoración económica antes que social, en fin, fueron los años del economicismo a ultranza (Revueltas, 1993-1994).

Independientemente de cualquier valoración sobre la eficacia de las políticas de ajuste, se reconoce que las transformaciones publiadministrativas



estuvieron signadas por la recuperación económica, postergando, por necesidad o por preferencia, la agenda social.

Apenas comenzó a aclararse el rumbo de la recuperación económica o, al menos, a escapar de los efectos más adversos de la crisis, la discusión, en los años noventa, se centró en otro tipo de reformas a la administración pública que no tenían como prolegómeno el eficientismo. A este movimiento reformador se le ha conocido como la segunda generación de reforma del Estado (Fleury, 1999), y consiste básicamente en invocar valores, mecanismos y medios distintos en el análisis y puesta en práctica de la administración pública.

La denominación para identificar a las más recientes transformaciones en la administración pública ha sufrido diversas modificaciones, tanto sustantiva como adjetivamente; se ha invocado como gerencia o como gestión (Cabrero, 2006) y se le ha calificado como “nueva” y como “pública”, el caso es que, en el transcurso de su historia intelectual ha sido objeto tanto de promociones como de descalificaciones. Lo polémico de este movimiento es su identificación con la producción, analítica y operativa, de la empresa privada.

Una vez que se reconocieron los esfuerzos de las mejores inteligencias en materia de administración pública, la denominación más socorrida fue la Nueva Gestión Pública y ella es portadora de diversas descripciones y prescripciones.

Aguilar (2006) menciona que la NGP como movimiento hace referencia a la incorporación de métodos y técnicas gerenciales del sector privado en los campos de la gestión financiera, gestión estratégica, más la gestión de calidad (se refiere a que su resultado será la innovación y la competitividad), gestión del desempeño, control de gestión, entre otros. Mostrando la importancia de eficientar procesos y momentos.

Pero Aguilar (2006) no se queda en las aportaciones de la administración de empresas, sostiene que la NGP es una reacción al viejo paradigma burocrático, el cual privilegiaba la administración centralizada y basada en reglas formales; de manera específica, y producto de esa reacción, la NGP, a través de voces



diferentes, coincide en que los cambios deben orientarse, ya no al cumplimiento a ultranza de las normas, sino a ser más eficiente y eficaz; de redistribuir el poder y la toma de decisiones entre los miembros de las organizaciones; inhibir las prácticas monopólicas del gobierno en la prestación y provisión de bienes y servicios públicos; en responder más por los resultados que por los procedimientos; en la rendición de cuentas; en el rediseño de los marcos jurídicos y, de manera sobresaliente, en deberse a los usuarios².

El terreno en el que se mueve la NGP con su oferta transformadora es pantanoso, ya que cada escenario es diferente y responde a su historia y a factores tan dinámicos como los del sistema político. En consecuencia, no estamos ante la presencia de nuevas recetas que garanticen ser eficaces; estamos ante una nueva forma de ver y tratar la gestión (con sus emergentes y nuevos actores; con múltiples y novedosas herramientas de análisis y operación; con nuevas actitudes y valores).

La NGP se ha nutrido de la revisión permanente de diversos postulantes; la denominada era Reagan-Thatcher inició con las transformaciones encaminadas a corregir el déficit público, impulsando, con ello, el valor de la eficiencia. En este sentido la NGP presenta como estrategias principales la descentralización y el desempeño de las organizaciones gubernamentales, haciendo alusión a un replanteamiento de la responsabilidad social del Estado y su gobierno.

En la visión del CLAD la reforma debe consistir en: a) la profesionalización de la alta burocracia, b) transparencia en la gestión, c) descentralización hacia los espacios locales, d) descentralización interna de los gobiernos nacionales, e) orientación hacia los resultados, f) nuevas formas de control, g) ensanchamiento del espacio público, trascendiendo la antípoda estatal-privado, con la resulta de un

² Haciendo referencia a la OCDE los grandes ejes del cambio que se experimentaban durante los años noventa, y consistían en: transferir competencias; garantizar los resultados, el control y la responsabilidad; desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección; prestar un servicio abierto a las necesidades del público; mejorar la gestión de recursos humanos; optimizar el uso de la informática; mejorar la calidad de la reglamentación; y reforzar las funciones de dirección del nivel central (1997).



estado red, que dé cabida a la diversidad de lógicas y actores, y h) orientación hacia el ciudadano-usuario de los servicios públicos (CLAD, 1998).

Quizá la más novedosa aportación latinoamericana a la reflexión sobre gestión se expresó en Bolivia (CLAD et. al., 2003), bajo la denominación Consenso de Santa Cruz³. Dicha contribución se refiere a la creación de una administración pública profesional, con funcionarios competentes y capaces, que ofrezcan un desempeño decoroso a la legalidad y a la institucionalidad.

En este esquema, la función pública será el resultado de afianzar un sistema que cultive al personal bajo la idea de interpretar los intereses sociales a través de las representaciones democráticas, utilizando sus conocimientos para su realización; las aportaciones de otras realidades deben ser cernidas antes de aplicarse a situaciones concretas, es decir, adaptar, no adoptar las herramientas de análisis y operación; y asumir que la relación laboral entre dependencias de gobierno y empleados puede darse mediante diferentes modalidades.

Dicho de manera sintética la NGP representa un conjunto de herramientas y enfoques, de naturaleza disciplinaria heterogénea, que se ocupa de estudiar e intervenir en los procesos emprendidos por los actores gubernamentales en la atención de los asuntos de orden común.

1.4. Gobernanza

En este apartado se ofrece la historia intelectual del término gobernanza, tomando como referencia su antecedente, conocido como gobernabilidad. El horizonte temporal arranca del célebre Informe de la Comisión Trilateral, sobre la Crisis de las Democracias (1975), hasta nuestros días.

³ La denominación proviene del evento organizado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en el año 2003, en ocasión de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. El toque singular de esta expresión es que allende el consenso sobre la necesaria recuperación económica, después de los años de crisis, las reformas estatales deben atravesar por las reformas de las administraciones públicas, pero sin perder de vista ingredientes complementarios y condicionantes que tienen que ver con la democratización y el sustento social para el cambio.



El uso contemporáneo del concepto de gobernabilidad comenzó en la década de 1970. En este periodo se experimentó un ambiente de crisis a causa del incremento de los precios internacionales del petróleo, lo que provocó que el Estado de bienestar incurriera en déficit fiscal y fallara la estabilidad del sistema político debido a la imposibilidad de solventar el gasto social.

Es así que en este contexto de debilitamiento del Estado de Bienestar surgió el concepto de gobernabilidad, o bien su contraparte, ingobernabilidad, para explicar la crisis de los regímenes occidentales. En este sentido, Dror (1996) dice que el argumento de la ingobernabilidad es un argumento erróneo dado que debería de hablarse de la incapacidad para gobernar (:35).

El concepto gobernabilidad, cobra su dimensión real e influencia a instancias de la Comisión Trilateral⁴, la cual presentó el informe sobre la gobernabilidad, titulado *La crisis de la Democracia* (1975)⁵. La explicación se centraba en cuestionar la lógica del Estado de bienestar y su igualitarismo. En continuidad, la sobrecarga del gobierno se debía, según la Comisión, al desgaste de la intervención estatal en las relaciones sociales, generando más demandas, así como la intensificación de la competencia política. El resultado era una clara incapacidad de las instituciones para responder a las obligaciones contraídas en materia de política social (Picardo, 1998:3).

En la percepción de estos autores, diversas circunstancias confluyen para propiciar el desajuste entre las crecientes demandas sociales y la capacidad gubernamental para resolverlas. Sin embargo, la eventual resolución se reduce a dos puntos de atención; la contención de dichas demandas o el incremento de las capacidades de respuesta gubernamental. Llama la atención el contenido del

⁴ Crozier, Huntington y Watanuki, autores del Informe de la Comisión Trilateral, se plantean la necesidad de superar el desajuste entre las demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que pretendía limitar, contener y desalentar la participación política (Pasquino: 1997). Tal necesidad constituye el centro de la argumentación para fundamentar los fenómenos de ingobernabilidad.

⁵ El documento alude a la incontrolabilidad de la crisis fiscal en los Estados Unidos, Europa y Japón, y sugieren ciertas medidas restrictivas para superar lo que llamaron exceso de Democracia, causante de la erosión de la autoridad.



informe, pues el centro en la construcción del problema y de la alternativa lo constituye el aparato gubernamental.

En una visión sistémica, la Comisión consideraba que las entradas (in put) habían superado a las salidas (out put) en cantidad y calidad. Dicho de otra manera, las formas predominantes de organización política, social y económica habían generado una cultura basada en la satisfacción de muchas de las necesidades sociales a través de la cobertura estatal. El problema de (in) gobernabilidad se presentó cuando ya no hubo manera de financiar el esquema estatalizado.

En la actualidad se generan nuevos conceptos que intentan describir la realidad y a la vez tratan de guiar la discusión ideológica. En dicha tendencia, el término gobernabilidad se presenta como un parteaguas que permite modificaciones en la forma de ejercer la función pública dentro de un sistema político dado, es decir, en la forma de asignar los bienes y servicios públicos.

La gobernabilidad y la gobernanza⁶ nos permiten referir formas de ejercer y entender el poder político, aunque desde diferentes escenarios temporales, pues mientras el primero hace alusión a un mundo estatalizado en crisis, el segundo se refiere a escenarios que por su complejidad y escala (interdependencia, interacción, conectividad instantánea), ya no pueden seguirse explicando como antaño. El tratamiento de los asuntos públicos⁷ se ha transformado paralelamente a la apertura económica y a la liberalización política.

La gobernanza puede ser vista como un enfoque desde diversas vertientes. Aguilar la define como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (2006:90). El concepto, como puede apreciarse, se ha desprendido del

⁶ Buena gobernabilidad, gobernabilidad democrática, gobernanza, governance hacen referencia a la dirección del gobierno.

⁷ Tomando a los asuntos públicos como producto de voluntades asociadas en razón de necesidades e intereses compartidos con presencia en los espacios de la sociedad, y son proclamados desde lugares con ubicación importante de la vida pública (Uvalle,2012:45)



lastre gubernamentalista y apela a escenarios más plurales y más complejos, en donde resulta relevante hablar tanto de los fines, como de los medios para la dirección de la sociedad.

En este contexto es importante mencionar que dentro de la concepción de Gz se debe rescatar las dos variantes del concepto como tal: en primer lugar, la positiva que hace referencia a la razón de ¿cómo es?, es decir, cómo suceden los hechos; y la segunda, ¿cómo debería ser?, con referencia claramente normativa.

Se desprenden, al hablar del sentido de dirección, la forma en que ocurre la decisión sobre cuáles son los objetivos sociales que se erigen como superiores a otros. Así, puede prevalecer el Estado de Derecho, la equidad, la inclusión, la solidaridad, entre otros, como premisas de dichos objetivos, que se enmarcan en normas éticas y jurídicas. En lo que concierne a la capacidad de dirección, se hace alusión a la distribución de tareas y responsabilidades entre los miembros de la comunidad (los cuales pueden pertenecer a las instituciones gubernamentales, al mercado y/o a la propia sociedad), los cuales actuarán con sus recursos, competencias y disposición para realizar los objetivos deseados, enmarcándose en normas técnicas que se expresarán en patrones de gestión pública.

La utilidad del concepto es doble si consideramos, por un lado (y en términos positivos), que nos ayuda a dar cuenta de escenarios de hecho sobre los cuales ocurre el mencionado proceso de decisión de los objetivos de una sociedad, evidenciando las relaciones y los sujetos de poder, así como las formas de resolución de los asuntos de orden común, en un momento y espacio determinados, es pues un marco de análisis de los fenómenos sociales. Por el otro lado (y en términos normativos), nos ayuda a indicar escenarios deseables que, por su (presupuesta) robustez racional, son capaces de infundir confianza y valor social.

Para Williamson (1979) el concepto Gz es entendido como una construcción del orden social que surge del mercado y de cómo la jerarquía solo es una forma alternativa de organización económica. Este autor hace alusión a una realidad emergente, haciendo referencia a la tendente pérdida del poder del



gobierno del Estado, lo cual lleva a comprender que la acción gubernamental es sólo una parte del proceso de la gobernanza.

Kaufman, *et. al*, (1986) mencionan que la Gz, vista como una propuesta en expansión, debe tener su base en el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales. Para estos autores el enfoque gobernanza hace referencia a la tendencia social puntualizando en la integración de los actores sociales, con el objetivo de ampliar las cadenas de interacción y vinculación entre estos que permitan lograr una mejor eficiencia y eficacia dentro del proceso.

El Banco Mundial (1993) define la Gz como la forma en la cual se ejerce el poder en el manejo de los diferentes recursos (económicos, sociales, políticos.) para el desarrollo, poniendo especial atención en el nivel de poder de los gobiernos, es decir, de acuerdo a la capacidad que estos poseen para resolver las cuestiones de interés del colectivo social. En este sentido, la gobernanza es vista como una forma de lograr la estabilidad de los diversos sectores del sistema político. Dentro de esta concepción el Banco Mundial vislumbra una semejanza entre la noción de gobernabilidad y gobernanza. Aunque muestra una tendencia postgubernamentalista dado que concibe al gobierno como un actor más y no como dirigente excluyente y exclusivo.

Para Rhodes (1997), la Gz es un enfoque que nos remite a las redes y la pluralidad. Mostrando que este concepto se extiende en el proceder de los actores sociales. Posteriormente vendrán Smouts (1998) y Gaudín (2002) quienes nos dicen que la Gz alude a una realidad nueva; el primer autor sostiene que es una realidad que en su esencia tiene una solución indexada a la problemática de la dirección social, mientras que el segundo autor la define como una realidad difusa que muestra imprecisiones al ser buscada en la realidad.

En voz de Sonntang (1998), la Gz implica, además de las condiciones técnicas, el control del poder ejecutivo por el legislativo y de este último por los ciudadanos, la posibilidad de la alternancia de los que conforman los poderes ejecutivo y legislativo, por ende, necesariamente la realización periódica de



elecciones y eventualmente la existencia de otras formas de participación como el referendo y plebiscito. Esto es, las condiciones materiales de igualdad y equidad aludidas antes, la adecuación entre medios y fines en el ejercicio de la violencia física por parte del Estado, etc. En este tenor, la pluralidad y la participación ciudadana son un instrumento que apoyará la aplicación del concepto Gz.

Con la perspectiva en el ámbito de las decisiones públicas, Prats (1999) menciona que la gobernabilidad hace referencia a nuevas oportunidades de acción con el fin de enfrentar los retos de los asuntos públicos (Citado en Cerrillo, 2000), considerando su creciente complejidad.

Según Mayntz (2000) se entiende a la gobernanza como un nuevo estilo de gobierno que difiere de los estilos tradicionales de control jerárquico y también es diferente en cuanto al papel que otorga a la interacción y la cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales, en el interior de las redes de decisión entre el sector público y el privado.

La gobernanza es vista como un modo nuevo de gobernar y también va a ser conocida como gobernanza moderna. Ésta significa una forma de gobernar cooperativamente, de forma diferente al antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil.

Renate Mayntz (2002), menciona que la gobernanza (*governance*) significó simplemente “gobernar”, referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad se concibe como una forma de gobernar de manera cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. La gobernanza se refiere a la solución de problemas colectivos; no se refiere a la dominación en sí.

Las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, están comprometidas en procesos para la solución de problemas colectivos, y los problemas de los cuales deben ocuparse aparecen enumerados en sus estatutos y su misión establecida (Mayntz, 2002:2). Esta idea



indica nuevamente la compenetración en las sociedades; entre las instituciones públicas y privadas dentro del sistema político, con el fin de resolver los problemas públicos. Es importante señalar que el autor reconoce de manera implícita que la realidad cambiante pasa por abandonar el viejo modelo de control jerárquico para considerar que los nuevos escenarios son de diversidad y de procesos consecuentes.

En contraparte, Rosique (2012) menciona que la nueva gobernanza no elimina las formas de gobernación burocráticas ni gerenciales, debido a que estas aceptan la centralidad del Estado...aunque si ayuda a la construcción de estructuras más flexibles.

La idea de una gobernanza a partir de formas cooperativas y de descentramiento gubernamental, es compartida por varios tratadistas, tales como, Rhodes (1997), Patrick Le Gales (1998), Smouts (1998), Pierre y Peter (2000), Feldman (2001), Beneyto (2002), Gaudín (2002), Sanchez González (2002), Rodas (2004), Wittingham (2005), Claire Launay (2006), Aguilar Villanueva (2006), Juan Carlos Loyo, Fernando Mayorga y Eduardo Córdoba, Claire Launay, entre otros, aunque cada quien le imprime su sello particular al resaltar tal o cual aspecto de esta realidad emergente.

Rhodes (1997) sostiene que, en la gobernanza las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y en la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (:53).

En este sentido, el concepto adquiere una característica sobresaliente: pluralidad. Tomando en cuenta que la interacción y la vinculación entre los diferentes actores sociales es importante en el desempeño del sistema político. Una expresión con contenido similar al de gobernanza es el de gobernabilidad democrática el cual hace referencia a la forma de identificar a la nueva forma de participación de la ciudadanía en los diversos procesos.



Al revisar el planteamiento de Rhodes (1997) se observa que gobernanza y gobernabilidad democrática son sinónimos pues fenómenos como la interacción entre los actores sociales y pluralidad son característicos en ambos casos. Se considera que la sociedad forma parte, y es vital, en la dirección del sistema político; en este sentido Sonntang (1998) muestra una visión de descentramiento del poder gubernamental e identifica la acción colectiva de los diferentes actores como las instituciones, las organizaciones civiles, la sociedad civil y el mismo gobierno del estado.

Según Patrick Le Galés (1998), se encuentran en la gobernanza las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al Estado. Plantear la cuestión de la gobernanza sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. Plantear esta cuestión supone replantear las interrelaciones entre el Estado, la Sociedad civil, el Mercado y las recomposiciones entre las variadas esferas de fronteras difusas. (Ruano de la Fuente, 2002). Como se puede observar, el autor señala que existe una complejidad en el concepto debido a las nuevas formas de interacción entre los actores sociales. Aunque con el simple hecho de referirse a la interacción nos ubica en el concepto de pluralidad y descentramiento de poder.

Según Smouts (1998) “el concepto de gobernanza se desliza hacia cierta modalidad de gobierno y de expectativas de comportamiento esperado por parte de los gobiernos pasibles de asistencia financiera” (citado en Graña, 2005:5). Este autor trata de ver al enfoque gobernanza como tendencia de solución independiente de los gobiernos, sustituyendo el esquema de centralismo por el de descentramiento (gubernamental).

Pierre y Peters (2002) mencionan que hasta hace poco la gobernanza o *governance* se utilizaba como sinónimo de dirección política, sin embargo, la novedad y la correspondiente extensión semántica se debe a su capacidad de abarcar la totalidad de las instituciones y relaciones implicadas en el proceso de gobierno, vinculando el sistema político con su entorno (Citados en Natera, 2004).



En esta aportación se aprecia que el concepto ha pasado por una transición, en un primer momento enunciada como gobernabilidad en donde se hacía alusión a la centralidad del Estado (específicamente, el gobierno) en el manejo del poder, y en segunda instancia, la enunciada Gz que muestra la pérdida de centralidad gubernamental y la pluralidad social.

Feldman, ratifica la instrumentación de la noción de gobernanza, involucrando al gobierno de lo público como de lo privado e introduce explícitamente la idea de las redes locales o las instituciones de gobierno local (2001:12). Este autor coincide con algunos otros en que la gobernanza es plural para los diferentes sectores (público y privado), y nos hace concluir que el enfoque gobernanza es una nueva realidad tendente a la reestructuración del sistema político.

La gobernanza estudia precisamente el modo en que estas condiciones y capacidades se logren, qué actores intervienen, y cómo es la interacción entre los mismos. Estudia la manera en que se determina la capacidad del gobierno de transformar necesidades en políticas y, así, establecer patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés (más equitativos), que permitan la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posibles (más eficientes) (Prats: 2008). La gobernanza es un concepto moderno que focaliza su interés en un proceso de dirección eficiente.

Kooiman (2004), menciona que “las formas de co gobernanza se centran en las formas horizontales de gobierno. Hay un cierto grado de igualdad en la estructura en la que las entidades participantes se relacionan” (:108). En este sentido, el enfoque de Gz es un enfoque caracterizado por la formación de consensos en el sistema político, en donde el Estado es un actor más, al igual que las instituciones, la sociedad civil y el mercado.

En este marco, es importante rescatar la aportación de Natera (2004), quien argumenta que 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



(Kooiman, 2004: 11). Por lo anterior, el concepto de 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 sociales.

El *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya* define, en voz de Kooiman, que la Gz se centra en las interacciones que ocurren en los sistemas sociales. Empezando por los procesos continuos de interacciones cuyas acciones humanas les dan su carácter irreversible e imprevisible, se intenta comprender mejor la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones de gobierno socio-político. Al hacerlo, también hay oportunidades para influir en estas características de nuestras sociedades que están en algún lugar en los cruces entre lo 'moderno' y lo 'postmoderno'. En esta aportación podemos identificar que un instrumento que se mantiene presente es la interacción en los diferentes sectores.

Para Gaudín (2002), "la gobernanza es una realidad difusa" (:27). Este autor se centra en los consensos que resultan de la retroalimentación del sistema. En este sentido, se menciona que varios autores definen gobernanza como la dirección del poder en temáticas como pluralidad, descentramiento del Estado y participación institucional y ciudadana. Por lo anterior, el concepto gobernanza se vuelve difuso debido a la compleja relación que se da entre los diferentes actores.

Para Gaudín (2002), los consensos son clave para la mejora en la toma de decisiones de lo público. Aportación que en conexión con Loyo (2002), resulta en que la gobernanza, como nueva realidad, será aquella que se manifieste mediante el orden del poder de una sociedad, mismo que emergerá y será resultado de la interacción y negociación en el espacio de los múltiples actores, que, además, estará estructurado por los grupos validados y legitimados, que funcionan u operan como vectores de poder, para lograr la mayor Influencia posible en la conducción de los asuntos políticos, económicos y sociales.

En este tenor, Sánchez (2002) concibe gobernanza como el sistema de reglas, procesos y prácticas que determinan cómo los poderes son ejercidos. Por



ello, desde un punto de vista general, se puede ver a la Gobernanza como una institución, ya que es entendida como el proceso en donde surge un conjunto de valores, principios y normas formales e informales, que pautan el desarrollo de una determinada política pública, es decir, que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de acción colectiva.

En este sentido el concepto gobernanza engloba diversidad de actores sociales incluyendo al gobierno del Estado, mediante procedimientos que marcan la participación de éstos en los procesos que se manejan dentro del sistema político que conllevan consigo la estabilidad del mismo.

En este marco, Guy Peters señala que la gobernabilidad en democracia supone, entonces, el traslado del mandato electoral a políticas concretas y con unos resultados determinados. Es decir, expresa en la capacidad de lograr la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y la posibilidad de dar respuestas a las demandas políticas del mismo (Citado en Gajardo, 2002).

En este sentido, plantear que la Gz sugiere la articulación de las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, se ha vuelto pan de cada día, así, podemos observar que una constante es la pluralidad en los cursos de acción (Ruano de la Fuente, 2002). Tomando en cuenta que el nuevo patrón en la toma de decisiones descansa en la interacción de las diversas instituciones, el concepto de Gz se presenta con la metáfora de redes (Navarro, 2002).

Rodas (2004) sostiene que la gobernabilidad es una utopía neoliberal dirigiéndola hacia la democracia en América Latina, considerando que en la actualidad se sostiene una idea de un modelo de régimen democrático en donde el poder se gestiona por las diferentes instancias (partidos políticos, instituciones, etc.) en un sistema constitucionalizado. En este sentido, el autor critica al concepto gobernanza por ser servil al neoliberalismo, puesto que no existe una gobernabilidad con las bondades con que se ha construido conceptualmente.

Para Valdés Ugalde (s/a), Gz hace referencia a la capacidad de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura



política y administrativa del Estado sin recurrir a excesos represivos ni caer en crisis cíclicas. Esto nos lleva a reducir la aportación del autor a los instrumentos que nos ayuden a conservar la estabilidad política; Antonio Camou (1995) menciona que deben ser tres elementos: eficacia, legitimidad y estabilidad.

Retomando a Camou (2005), podemos relacionar una concepción de Gz sistémica, ésta hace referencia a la capacidad de tomar y aplicar decisiones en función del interés común, en todos los niveles del sistema político (Von Haldenwang, 2005:1).

Para Whittingham (2005), Gz se concibe como el arte de manejar sociedades y organizaciones; esta definición ha sido criticada por ser una expresión de formas de gobernanza muy jerárquicas y de control, y, para muchos, esta definición no se adecua a los nuevos patrones que emergen de los esfuerzos de democratización y descentralización, ni al paradigma de democracia deseado.

El hecho es que éste concepto adquiere importancia crítica cuando se afirma que las formas de gobernanza son fundamentales para promover y garantizar el desarrollo sostenible y la democracia; de manera que encontrar el camino, de la “fórmula de la buena gobernanza”, es considerado una prioridad, independientemente de las diferencias de perspectivas. En este sentido, esta afirmación se interpreta como la búsqueda de estrategias e instrumentos para promover y evaluar la buena gobernanza.

En consonancia con Medellín, se entiende Gz como una transición política. Es decir, como la habilidad del régimen político para dirigir la economía y la sociedad. Presentando como finalidad primordial el equilibrio entre la sociedad y el Estado (Barros-Valero, et. al., s/a).

Claire Launay (2006) señala a la gobernanza como un concepto que en general examina el funcionamiento del Estado, agregando sus relaciones e interacciones con los actores sociales (públicos y privados). Dentro de este marco conceptual, el Estado pierde su papel rector con respecto a la sociedad y a la regulación de la vida pública. Así Claire Launay (2006) expresa que el concepto de



análisis toma en cuenta el funcionamiento del Estado, su interacción y relación con otros actores públicos.

En este marco conceptual, el enfoque Gz se utilizará para significar el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad. Gobernanza, por lo tanto, será entendida como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas (Peters 2007).

Para Arango (2007), el conjunto de instituciones condicionan la acción política y social del enfoque Gz. Mejorando la formulación y la implementación de políticas públicas. En este sentido, la gobernanza implica que la acción pública moderna no sólo este determinada por el Estado, sino además por actores privados, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil (Pardo, 2006:9).

Para Rodas (2004), la gobernabilidad, en estos términos, llega a reducir la propia teoría política —de la que surge— a una instrumentalización paraestatal de la misma y, por tanto, a una división internacional de la teoría democrática de acuerdo con la historia de los Estados en crisis: en los países más desarrollados correspondería una reflexión conceptual sobre el Estado, mientras en los menos desarrollados sería una variable de los indicadores socioeconómicos críticos. Se tiende a relacionar la gobernabilidad con la estabilidad política.

La novedad, entonces, consiste hoy en que el sujeto de gobierno/la institución gobierno ha dejado de ser el centro del problema cognoscitivo y práctico, y el problema se ha desplazado al proceso de gobierno, a la gobernación, la gobernanza y, en conexión, a la capacidad y eficacia directiva que el proceso de gobierno implica o debería implicar y que incluye a la administración pública (AP) como su componente científico-tecnológico-organizativo-gerencial imprescindible, además del componente político-institucional (Aguilar Villanueva, 2007). Aludiendo a modalidades participativas de gestión dentro del poder (Graña, s/a), mismas que Alanís Huerta (1994) llamaría posibilidad de permanente cambio.

En este marco conceptual la Gobernanza puede identificarse como un proceso que quiere explicar la realidad emergente, pues de acuerdo a Moreno



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Centro Universitario UAEM Texcoco

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

(2012), el desarrollo de la gobernanza corresponde a una fase más avanzada de las sociedades modernas, que conjuga la actividad y visión de los gobiernos abiertos. Por lo tanto, la gobernanza como enfoque teórico amplía la perspectiva de la acción pública al integrar en las decisiones a otros actores no gubernamentales y negar el monopolio del Estado en las políticas.



Capítulo 2. Instrumentos.



Capítulo 2. Instrumentos.

La finalidad del presente capítulo es problematizar la relación entre los instrumentos de gobierno y el enfoque denominado gobernanza. Como ya se ha planteado, trascender la abstracción de este último, atraviesa por cuestionarse cómo se seleccionan y usan los primeros; cómo se combinan; cuáles son las consideraciones más importantes para que las emergentes condiciones de interacción, pluralidad, interdependencia, conectividad, entre otras, permitan la convivencia y resolución de problemas colectivos. Planteado de otra manera, cómo seleccionar y usar los instrumentos de gobierno en aras de una mejor gobernanza.

2.1 Instrumentos de gobierno.

Linder y Peters (1993) refieren con amplitud como otros estudiosos han abordado el asunto de los instrumentos de gobierno con grandes diferencias en cuanto al número, cualidad y criterios taxonómicos, concluyendo así que no se ha logrado consenso sobre una eventual clasificación. Anticipemos pues que el intento por clasificarlos no es un objetivo en este trabajo. En realidad se ha puesto el acento en la intencionalidad de los gobiernos, es decir, si tienen objetivos de contribuir a mejorar la gobernanza (convivencia y resolución de problemas comunes en escenarios complejos) qué consideraciones sobre sus instrumentos habrán de tener.

2.2 Instrumentos de la Gobernanza

No es del interés de este trabajo, como ya se dijo, elaborar un listado exhaustivo de los instrumentos de la Gz; el centro de atención se refiere a los instrumentos de gobierno para la Gz y las interrogantes que va decantando en la búsqueda de factibilidad y eficacia.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Centro Universitario UAEM Texcoco
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

Los instrumentos políticos se distinguen porque operan en el perímetro de las relaciones de poder y la forma de organizarlo. En la revisión de la literatura sobre el enfoque Gz encontramos aludidos instrumentos políticos; Kooiman (1999), Mayorga y Córdova (2005), Aguilar Villanueva (2006), Claire Launay (2006), Vidal-Beneyto (2002), Prats (2008), Rodas Morales (2004), Ruano de la Fuente (2002), Navarro Gómez (2002), Camou (1995), Hewitt de Alcántara (2000), Cerrillo (2001), Whittingham (2005), Barros y et. al. (s/a) y Medellín (1994); ellos van desde las declaraciones sobre determinados asuntos, hasta alianzas deliberadas entre el gobierno y otros actores, es decir, en mérito de su visibilidad (pre y postelectoral), el pronunciamiento sobre cierta materia; la negociación con determinados actores; la búsqueda de consensos en campañas para tal fin; la consulta ciudadana; la organización de la sociedad patrocinada gubernamentalmente; y otras formas de gestión del poder, constituyen instrumentos que de suyo pueden ser efectivos, pero que combinados con otros, de diferente índole, mejoran el desempeño.

Para ejemplo, supongamos a un gobierno que se apoya en la consulta ciudadana para los asuntos fundamentales. No será suficiente con la organización del referéndum o plebiscito; en combinación con instrumentos jurídicos, promoverá la normatividad que garantice transparencia, eficacia y equidad en la consulta, pero también desplegará instrumentos financieros que permitan difundir en campañas previas la información (digamos técnica) para un voto razonado.

Aristóteles (1985), en su obra *Ética Nicomaquea*, define a la política como la comunidad establecida por la naturaleza para la convivencia cotidiana y nace a partir de la sociedad conyugal-hogares, de donde surge la colectividad que resulta de muchas familias; la asociación última es la ciudad, que es un grupo organizado, con un orden regulado por normas y una administración de justicia que la eleva a la categoría de comunidad política (polis), en tal referencia se respira fácilmente la necesidad de un tejido social que supera en mucho la simple agregación de individuos, vale decir, la necesidad de vínculos que permitan la convivencia de los diversos actores, siendo una premisa importante la siguiente expresión: el hombre



depende en su existencia de otros, por lo que la atención de la política debe concernir a todos (Arendt, 1997).

En este orden de ideas, una referencia sistémica sobre el sistema político en general incluye la totalidad de las interacciones sociales de las personas (que son “miembros” del sistema), para luego derivar algunos aspectos de esas interacciones, referidas a lo que puede llamarse vida política. Se puede entender al sistema político como un sistema distinto al resto de los que coexisten en la sociedad; las acciones que quedan fuera de éste constituyen el “ambiente” en que pervive (Servicio electoral profesional, 2011).

2.3. Algunos ejemplos de instrumentos políticos.

2.3.1. Exhortaciones.

Los gobiernos suelen ser visibles a la ciudadanía en alguna medida, ya sea por el despliegue mediático que satura el espacio público o bien porque la actuación de los primeros impacta de manera significativa la vida de los segundos. En cualquier caso, el llamado gubernamental (deliberado) para incidir en la formación de la opinión pública⁸ o para buscar la adhesión a sus políticas, constituye un instrumento con capacidad para transformar la gobernanza.

Con la interdependencia e interacción como telón de fondo, la advertencia o aviso persuasivo del gobierno, es decir, la exhortación⁹, se suma a las diversas

⁸ No nos referimos a la opinión publicada en los medios de comunicación, sino a aquella que surge en el espacio público, entendido este como ese ámbito de la vida asociada en el que, por efecto del intercambio de información e impresiones entre los ciudadanos, se va construyendo, justamente, la opinión pública. Se entiende que la entrada al espacio público es libre, debido a que los ciudadanos, en uso de sus libertades, por la simple reunión constituyen un segmento de ese espacio. Ahora bien, aunque la opinión pública escapa al perímetro de manipulación gubernamental, no es impermeable a ella; más aún, se entiende que constituye un insumo para la discusión pública (Habermas, 1999), única posibilidad para superar los conflictos sociales, gracias a la búsqueda de consensos que permitan el acuerdo y la cooperación a pesar de los disensos.

⁹ De acuerdo a la segunda acepción del Diccionario de la Real Academia Española, exhortación es advertencia o aviso con que se intenta persuadir, tal significado es coherente con la utilidad que reviste para los gobiernos el persuadir a los gobernados sobre sus hechos e intenciones. Real Academia Española. (2001), Vigésima segunda edición, disponible en <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=exhortaci%C3%B3n>, Consultado 06/06/2013.



maneras de entablar una relación dialógica (gobierno-sociedad) que evita el soliloquio, característico de regímenes autoritarios y ensimismados.

La democracia electoral ha sentado sus bases en la mayoría de los países del orbe, acaso por su capacidad para resolver los asuntos relativos a la transmisión del poder, sin embargo, no se cuenta entre sus virtudes la capacidad para ejercer el poder político de manera sostenida y legítima. Por eso, complementariamente, la exhortación gubernamental se explora y practica en ambientes democráticos.

2.3.2. Declaraciones.

Aunque guardan una estrecha relación con las exhortaciones, las declaraciones¹⁰ implican un posicionamiento claro de los gobiernos sobre determinada materia. Ya sea de manera deliberada o por interpelación (de los medios de comunicación o de otros actores), las declaraciones son instrumentos que permiten reducir el espectro de ambigüedad de los asuntos públicos, ya sea para sumar adeptos o para provocar discusiones de sentido.

La asertividad gubernamental es contraria a la ambigüedad que suele rodear a los asuntos con intereses en disputa, así, a las declaraciones del gobierno le siguen posicionamientos de adhesión o bien de réplica, pero en ambos casos es posible transitar a niveles mayores de discusión pública. Un gobierno poco declarativo es más propenso al cuestionamiento descalificador; un gobierno posicionado habrá tenido la oportunidad de ofrecer argumentos para enriquecer la deliberación pública, en busca de persuasión a favor de políticas deseadas o en curso (Majone, 1997).

¹⁰ En la segunda y tercera acepción del Diccionario de la Real Academia Española (Real Academia Española...., por declaración se entiende, la manifestación o explicación de lo que otro u otros dudan o ignoran; manifestación del ánimo o de la intención. Los gobiernos proactivos y a favor de la convivencia en sociedades plurales toman el riesgo de anticiparse a las dudas ciudadanas y de manifestar sus intenciones, en la idea de “responder” a la confianza que suponen los procesos electorales que les dan vida y sustancia política.



2.3.3. Alianzas

Más allá de las exhortaciones y declaraciones, los gobiernos suelen insertarse en la dinámica social a través del establecimiento de alianzas. Las alianzas se instrumentan para concurrir en un mismo fin a través de acercar posiciones sobre determinada materia. En mérito de la pluralidad social, resulta aceptable esperar que algunos segmentos sean escépticos o contrarios a las políticas, sin embargo, el gobierno, en la búsqueda de legitimidad, está obligado a detectar y cultivar aliados que coadyuven a la convivencia.

Las alianzas del gobierno con diversos actores, sociales y privados, no suponen formar facciones que apuesten a la anomia social, en realidad se trata de mejorar la calidad institucional y operativa que supone la gobernanza; por ello, se basan en pactos y convenciones con valor público, es decir, que se finquen en objetivos legítimos, susceptibles de exponerse públicamente y que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de grupos en desventaja o meritorios de promoción.

Las alianzas que se establecen entre las instituciones del Estado y la sociedad, o específicamente entre el gobierno y la ciudadanía, pertenecen a la modalidad emergente que considera las relaciones bajo la fórmula “Estado más sociedad” (Kliksberg, 1996), a diferencia de la visión “Estado vs. Sociedad”. Es importante señalar que la acción gubernamental, vista desde la Gz, supone organización y cooperación dentro del sistema, es decir, gobierno en red (Sánchez González ,2012) que funciona de manera interactiva para obtener legitimidad o, en el extremo, sofocar el conflicto.

2.3.4. Consulta

Otro instrumento de gobierno en la Gz es la consulta a la sociedad, en diferentes modalidades; sometiendo alguna propuesta a votación para que los ciudadanos manifiesten su punto de vista a favor o en contra, conocida como **plebiscito**, o **referéndum**, a través del cual se someten al voto popular leyes o actos administrativos.



La consulta a la sociedad constituye el compromiso más franco para abrir el gobierno y orientarlo democráticamente. Aún el gobierno más generoso en la provisión de bienes y servicios públicos requiere involucrar a la sociedad; justamente una de las críticas al Estado social fue el trato como objeto, y no como sujeto, que le dispensó a la ciudadanía (Aguilar, 1982), es decir, su hiperactividad se desarrollaba en ambientes de intensa provisión, que bien podían omitir el dialogo y la consulta.

2.3.5. Información

Aunque los gobiernos (en sistemas republicanos) están obligados a informar a otro poder sobre su actuación, en los sistemas sociales contemporáneos no es suficiente cumplir con esta formalidad. La información clara, oportuna y permanente es un instrumento que infunde confianza entre la ciudadanía y, consecuentemente, mejora la gobernanza. No se trata de gobiernos que se reducen a la aplicación de la ley (que en algunos regímenes es ya de gran valor), se trata de gobiernos que se transparentan y rinden cuentas de su actuación, incluso de las fallas y omisiones que suelen acompañar a las políticas (Sosa, 2011).

Mantener canales abiertos para informar a la ciudadanía (e informarse sobre ella) es menester y relativamente fácil gracias a la permanente innovación tecnológica, más aún, la información es un ingrediente de cualquier política si esta ha de ser pública. Al respecto, Aguilar (1996a) sostiene que

“por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de una manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general” (Aguilar, 1996: 33-34).



2.3.6. Organización de la sociedad

En regímenes autoritarios la organización de la sociedad puede representar una amenaza para sus gobiernos, pero en los escenarios actuales significa una divisa de alto valor público. Los gobiernos tienen a su alcance (proactivamente) la posibilidad de organizar a la sociedad para insertarla en las políticas deseadas o en curso, ya constituyendo consejos ciudadanos o asambleas que permitan la interlocución. Los gobiernos más allá de admitir y “tolerar” la organización pueden promoverla a través de financiamiento, reglamentación u otra combinación de instrumentos que evidencien su intención.

El adjetivo “público” de una política imprime el toque distintivo y hace alusión a una realidad actuante. Durante el periodo del Estado social lo público se entendió como zona reservada para la actuación del gobierno, dicho de otro modo, el gobierno se reservó para sí el monopolio de lo público. Ante la crisis del Estado social y generadas las dudas acerca de la eficiencia y eficacia del gobierno para atender todos los problemas de orden común se replanteó la naturaleza del espacio público y de sus pobladores. Hoy es indudable que el gobierno es sólo un actor más en la gestión de los asuntos de orden común. La ciudadanía, con sus organizaciones, coexisten con los gobiernos y con el resto de las instituciones del Estado en un espacio antes angostado (Aguilar, 1996a).

2.3.7. Mesas de diálogo

En ocasión de problemas de alta complejidad y de alta conflictividad, un instrumento de índole política es la mesa de diálogo, su instalación implica conformar un grupo con representación social y gubernamental, cuyo objetivo es comprender el asunto en cuestión y formular propuestas para su resolución.

Las mesas de diálogo son instrumentos que ayudan a mejorar la gobernanza, en primera instancia porque permiten definir los problemas públicos de manera colectiva y su inserción en la agenda de manera más racional (Aguilar, 1996b), después, porque muestran, de un gobierno, su disposición al diálogo, permitiendo así disuadir posiciones adversas.



2.3.8. Foros

A diferencia de las mesas de diálogo, los foros constituyen espacios reales o virtuales en donde no es necesario que se conformen grupos con representación social, aquí es posible recibir comentarios y propuestas del público en general, ya sea para explorar su percepción sobre determinada materia o bien para intercambiar información sin el compromiso de llegar a acuerdos concretos.

Los foros capitalizan la voluntad del público ciudadano para participar en los asuntos de orden general, aún y cuando no sea de manera intensa y dedicada. En la actualidad, las llamadas redes sociales se han constituido como foros recurrentes que aún sin profundidad son potenciales vehículos y catalizadores de cambios políticos y sociales.

2.3.9. Argumentación y Persuasión

La Gz supone gobiernos por discusión, por deliberación; esencialmente democráticos. La argumentación es su instrumento y ésta nace de la acumulación de evidencia significativa, la cual puede cumplir con su cometido de persuasión.

La visión de Majone (1997), en este sentido, es superior a la de Lindblom (1996) en cuanto atiende la complejidad de la interacción política, pero no se limita a ella; existe un esfuerzo por insertar lo que podríamos denominar racionalidad pública, es decir, que no se subordina a la uniracionalidad gubernamental. Se destaca la pluralidad de intereses, pero sustentados en evidencia y no en meras declaraciones. El gobierno tendrá sus razones, pero estas se discutirán en conjunto con las de otros actores; diversas racionalidades que en una suerte de dialéctica resultan en la síntesis que identificamos como racionalidad pública.

La argumentación es una variante discursiva cuya función es defender una opinión, así como tratar de persuadir a terceros sobre la trascendencia de un tema determinado, justificando con razonamientos válidos, previamente concebidos y mediante hechos o circunstancias evidentes (Roque, 2009:141).



2.4. Algunos ejemplos de instrumentos administrativos

2.4.1. Descentralización y desconcentración

La *descentralización* vista como un instrumento para la aplicación de la Gz nos remite a la facultad que se le atribuye a determinados entes públicos para gobernarse por sí mismos, específicamente en la cuestión política hace referencia a la independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales (Fraga, 1969), a diferencia de la *desconcentración* que consiste en otorgar funciones a un agente local del Estado o de otra entidad de carácter nacional para que las ejerza en nombre de este, es decir, no adquiere autonomía.

La *descentralización* no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a modernizar la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las administraciones locales debe incorporar también su capacitación en su nuevo papel de animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de que, junto con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, puedan construir los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas (Albuquerque, 2004:164).

La “descentralización es una respuesta a una situación de centralización, resultado de un proceso histórico” (Borja, 2007: 242). Esclarecer el concepto es complicado cuando surgen preguntas como para qué, qué es lo que se descentraliza, cómo se descentraliza y quiénes son los actores implicados en el proceso. Pero se gana mucho cuando, consecuentemente, se entiende que es un proceso y no una abstracción. El reto es ir identificando sus componentes, límites y alcances para reducir la ambigüedad y mejorar el entendimiento.

La desconcentración es el mecanismo por el cual, la ley otorga, de forma regular y permanente, determinadas competencias a un órgano inferior que se encuentra en la misma entidad pública. Supone una dispersión objetiva de las funciones y un sometimiento jerárquico al poder Ejecutivo. La desconcentración



se establece por una norma reglamentaria general, fundada en el principio de delegación de la distribución de funciones. Es llamada por los doctrinarios, “descentralización burocrática” para remarcar que no es una descentralización plena, sino por oficinas (Gallo, s/a: 67).

2.4.2. Simplificación administrativa

Los instrumentos de simplificación administrativa han logrado la reducción significativa de las instancias de autorización, de los tiempos de respuesta de los requisitos y del papeleo excesivo. En general, se trata de un proceso corresponsable en el que participan los ciudadanos y la administración pública.

Las asociaciones, cámaras y organismos no gubernamentales han solicitado, en este contexto, la configuración de una red de ventanillas únicas de gestión, para facilitar la realización de sus trámites ante las dependencias y entidades gubernamentales (Mena, 1995: 226).

La simplificación administrativa está asociada al cambio de paradigma en la administración pública; el agotamiento del modelo burocrático ha cuestionado severamente el desperdicio de tiempo y recursos en la atención de los asuntos públicos. El efecto ha sido la revisión de procesos con el fin de reducirlos a su mínima expresión. Por supuesto que la puesta en práctica de estos instrumentos no ha sido fácil si se toma en cuenta que el cambio detonador se ubica en el nivel cultural de las organizaciones gubernamentales.

Si en el paradigma burocrático el foco estaba puesto en el desempeño de los funcionarios públicos, es decir, en su conocimiento y acatamiento de los procesos institucionalmente establecidos, en los escenarios contemporáneos el foco está puesto en la satisfacción de los usuarios, a ello se le ha asociado con la gestión de calidad (Ishikawa, 1997; Aguilar, 2006), en la cual los procesos se van adaptando a las necesidades específicas de la cadena medios – fines de la gestión y se cuida especialmente el resultado en el punto final, es decir, en la percepción del ciudadano mismo.



2.4.3. Cogestión

La cogestión es un instrumento que tiene por característica la cesión que los gobiernos hacen de un segmento de las políticas a los grupos de los sectores social y/o privado, es decir, en el reconocimiento de que no poseen el monopolio de lo público y en el reconocimiento de que dichos sectores pueden acreditar recursos de diversa índole para mejorar los resultados, los gobiernos se coordinan para obtener una mejor combinación de esfuerzos y recursos.

La cogestión, además de aprovechar mejores combinaciones de recursos públicos-sociales-privados, abona en la interacción y convivencia social. Este instrumento es realmente novedoso para los sistemas culturizados en el predominio gubernamental, los cuales consideran invasiva cualquier forma de infiltración social en el perímetro de las organizaciones públicas.

2.4.4. Contratos

Aunque la naturaleza de los contratos es jurídica y administrativa, predomina esta última, en tanto que es un instrumento que generalmente se genera a instancias de los funcionarios públicos. En realidad lo más relevante de esta opción es que registra suficientemente los actos que le dan origen, lo que dota de certidumbre a los gobiernos. Amén de comprometer a las partes que lo suscriben, representan evidencias en la transparencia y rendición de cuentas.

El contrato es un acto jurídico mediante el cual una parte se compromete para con otra a cumplir una obligación. En los contratos también dos o más partes pueden estar comprometidas a cumplir una obligación, de ahí que los contratos tengan unas características especiales, en este caso el contrato puede ser unilateral o bilateral (Zambrano, 2011).

Los contratos han representado una disminución importante del margen de discrecionalidad con que los gobiernos cerrados funcionan. El Estado social, en su hiperactividad, puso el acento en la cantidad y diversidad de bienes y servicios públicos ofrecidos, más que en la sobriedad de los actos a través de los cuales ocurría esto, hoy, es creciente el uso de los contratos entre organizaciones



gubernamentales y organizaciones sociales y privadas, así como entre organizaciones gubernamentales diferentes.

2.4.5. Planeación estratégica

La planeación estratégica es uno de los instrumentos de la NGP; con ella se descubre una nueva etapa de la administración pública. Una característica peculiar es que reacciona ante la planeación tradicional, la cual solía ser el resultado de un equipo reducido de funcionarios que, sin incorporar la pluralidad social, unilateralmente imponía su visión de la realidad, sus problemas y sus resoluciones (Aguilar, 2006).

Dicho como antecedente, la vida asociada de los países occidentales comenzó a tornarse cada vez más compleja a partir de la ocurrencia de varios factores significativos, a saber: el surgimiento de nuevos actores y bloques económicos de la Segunda Guerra Mundial; el vertiginoso desarrollo, a finales del siglo XX, de nuevas tecnologías de comunicación virtual; y un proceso de mundialización que sacudió las estructuras ideológicas de las más remotas comunidades (Castells, 2000). La vida sencilla y acoplada es parte de una realidad inexistente al inicio del presente milenio; en los diversos sectores del sistema social ocurre una suerte de independencia que vuelve insuficiente el soliloquio de los actores; al reconocer la pluralidad social actúa con ella para permitir la convivencia social

La planeación estratégica puede visualizarse en tres momentos y necesidades diferenciadas, en general se refiere al ejercicio en donde se determinan los objetivos de la organización, como unidad, y se visualiza el futuro exitoso de la misma. En ella los miembros de la organización comparten la filosofía de la misma, pues ella define la razón de ser; el sentido. Vale decir, la misión (Cabrero, 1999). Posteriormente, la planeación táctica desdobla la planeación estratégica en planes específicos y se refieren, ya no a lo general, sino a las unidades funcionales. Elabora planes a mediano plazo para proyectar el éxito parcial y su contribución al objetivo general. Y por último, la planeación operativa



consiste en proyecciones de corto plazo y está encaminada a la obtención de los resultados específicos, traducidos en indicadores. Puede ser menor a un año, pero su importancia radica en la medición concreta del éxito o fracaso. Algunas herramientas de este tipo de planeación se refieren a los famosos programas operativos, los cuales reflejan la atención a problemas u oportunidades acotados.

2.4.6. Organización interna

La (re) organización interna apela a las posibilidades de cambio inducido en una organización gubernamental. Sin perder de vista que el cambio organizacional puede ocurrir (de hecho ocurre) al margen de las instancias de decisión, se acepta un margen de racionalidad bajo el cual es posible mejorar su rendimiento.

Aunque varias de estas herramientas provienen de la administración privada los gobiernos experimentales y abiertos a la búsqueda de mejores estándares de desempeño son sensibles a su puesta en práctica, a fin de adaptarlas (que no de adoptarlas) al contexto gubernamental. Más allá de cualquier fundamentalismo (a favor o en contra de la administración de empresas), si el foco de atención es la satisfacción del público ciudadano, es conveniente su implementación.

Algunas de estas herramientas, de acuerdo a Del Castillo (2000), son

1. La modificación de la conducta organizacional;
2. La administración por objetivos;
3. El desarrollo gerencial;
4. El desarrollo organizacional;
5. La auditoría administrativa;
6. El ciclo de control;
7. La gestión de calidad;
8. La reingeniería;

Como ya se ha explicado, más que concentrarse en sus particularidades es menester resaltar sus objetivos de eficacia, lo que constituye una gran aportación a los planteamientos de modernización administrativa. Estos instrumentos se perfilan como elementos detonantes de una conducta reorientada de los



funcionarios públicos al visualizar los objetivos de bienestar tras su uso y selección.

2.5. Algunos ejemplos de instrumentos jurídicos

2.5.1. Legislación

Para Lembo (2010) el proceso de producción normativa se convierte en un puente para que la gestión pública se perfeccione y logre de manera eficiente el objetivo primordial, que es mejorar la calidad de vida de la población (:29). En este sentido, los instrumentos jurídicos no se limitan a acotar a la sociedad con respecto a la autoridad constituida, sino que se crean y reforman para dar certidumbre sobre la competencia de los gobiernos y, más aún, para juridificar las condiciones en que bienes y servicios públicos son dispensados.

La legislación, a pesar de que gran parte de ella no es producida por los gobiernos, es un instrumento en tanto que ciertos asuntos son tratados preferentemente bajo su mandato. En circunstancias en que instrumentos de otra índole son poco eficaces y apropiados, los jurídicos se perfilan como idóneos gracias a su alto grado de certidumbre. Ahora bien, con respecto a aquellos instrumentos jurídicos que son producidos en el radio de acción gubernamental como los decretos, veto y disposiciones administrativas, entre otros, se puede decir que su selección y uso sólo pueden estar condicionados por la necesidad de mejorar los resultados de la acción pública. Para Ferreyra (2010), el objetivo principal de los textos jurídicos es comunicar un supuesto normativo con el fin de que sus destinatarios conozcan sus derechos y obligaciones que, por su situación, les otorga o impone el sistema jurídico, sin embargo su reforma y adecuación es materia recurrente de gobiernos que aprecian la convivencia social.

2.5.2. Normalización

La normalización es un instrumento que puede crear un gobierno o generarlo por encargo, es una descripción que tienen por objetivo dar cuenta de un determinado proceso, sobre el cual hay correspondencia de los atributos de los bienes y/o



servicios que produce y las expectativas de los usuarios. El fin puede ser asegurar la calidad de dichos bienes o servicios (Aguilar, 2006) o garantizar la seguridad técnica de los mismos.

El caso más familiar sobre las normas es el de las familias de ISO (International Organization for Standardization), organización internacional no lucrativa y no gubernamental que tiene por objetivo elaborar normas internacionales que garanticen la calidad de los bienes y servicios; efficienten los procesos de producción y generen confianza económica y técnica entre productores, proveedores, productores y consumidores.

Aunque las normas ISO nacieron para mejorar la producción privada, cada vez es más recurrente su empleo en el sector público. Los gobiernos que emplean estos instrumentos deben esmerarse, en principio, por revisar sus procesos y, después, por satisfacer las expectativas de los ciudadanos; en este interés se recrea la intención de mejorar la gobernanza.

A diferencia de las normas tipo ISO que son potestativas, las normas oficiales expedidas por los gobiernos son obligatorias para todos aquellos que se involucran en la prestación de servicios o en la producción de bienes públicos. El propósito es garantizar la seguridad técnica (vinculante para los sectores público, social y privado). La Ley Federal sobre Metrología y Normalización, establece que una Norma Oficial mexicana es:

la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación (2012:4).



El uso de las normas oficiales y de las normas tipo ISO abonan en la confianza hacia los gobierno, toda vez que se corresponsabilizan en la calidad y seguridad técnica en la producción de bienes y servicios públicos y privados.

2.5.3. Multas

Las multas son penas o sanciones de carácter pecuniario que se impone por haber realizado una infracción a la legislación vigente. Además de ser instrumentos de justicia tienen efectos de disuasión en la conducta social infractora. Por supuesto que es deseable que este instrumento no constituya la base de la acción pública, sin embargo, el instrumento cuenta con méritos suficientes para marcar los límites del sistema legal.

Un sistema de multas deja claro que además de la reparación del daño, el infractor debe, en contrapartida, responder por vulnerar el orden público. Aunque pareciera que este instrumento se asocia poco a los cometidos de la gobernanza en realidad funciona como un sistema de garantías para que otros miembros del sistema social no se vean afectados en sus intereses.

2.6. Algunos ejemplos de instrumentos económicos

2.6.1. Gasto público

El Estado cuenta entre sus funciones la de recaudación fiscal y demás tareas de ingreso, una vez realizado este ejercicio sigue el de gasto público. Este instrumento es utilizado para asignar y distribuir el propio ingreso y con ello se intenta estabilizar y equilibrar la economía. La manera en que se usa este instrumento determina las políticas de redistribución económica y proyecta la visión de compensación social de los gobiernos.

Generalmente, cuando un gobierno considera que son amplias las capas que no se benefician directamente con el sistema económico, es intenso en gasto social; o bien, cuando considera que el país requiere de mayor impulso en la infraestructura para la producción, es intenso en el gasto dirigido a la inversión. De cualquier manera, el gasto público constituye uno de los instrumentos más



poderosos en manos de los gobiernos para cristalizar sus proyectos. Ahora bien, la aplicación del gasto público, aunque importante, es uno más de los instrumentos que puede utilizar, o decidir no hacerlo, el gobierno; que puede ser el principal o no en determinadas políticas; que puede ser combinado con otros de diferente o de la misma índole.

La aplicación del gasto público es heterogénea, puede ser dirigido a:

El gasto realizado por los departamentos gubernamentales en bienes y servicios, directamente o a través de subsidios.

Los pagos gubernamentales para el bienestar o para beneficios en seguridad social, intereses por concepto de deuda, y otros pagos de transferencia.

Los gastos de capital realizados por las empresas públicas. (Ayala, 1999:141)

Aunque el gasto público es determinante para consolidar determinado proyecto gubernamental, también tiene una dimensión macroeconómica importante, “para estimular la producción, inversión, empleo, acumulación de capital, ahorro interno, etc. Por el cual debe manejarse o administrarse de acuerdo con las circunstancias políticas, institucionales y operativas que se presentan” (Ayala, 1999:159).

2.6.2. Presupuesto

De acuerdo a Ayala, “el presupuesto público es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración” (1999:162), y es a través de este instrumento que se manifiesta la escala de prioridades de los gobiernos. De hecho, un gobierno es etiquetado en el espectro político (de izquierda, centro o derecha) por las preferencias que manifiesta en el presupuesto; quiénes aportarán los ingresos; de qué rubros; a qué sector de la población se atenderá con mayor intensidad; en fin, no sólo es un instrumento de índole económica – fiscal, sino también político (entre otros).



El presupuesto público es un instrumento que estimula o deteriora fuertemente la gobernanza, pues en él se concentran los intereses de todos los actores de un sistema social. Las características de este instrumento lo convierten en una ventana de la convivencia social, a decir de Ayala, estas son:

- Siempre están involucrados grupos sociales y no solo individuos. Los individuos y grupos siempre tienen diferentes intereses. Los conflictos de intereses son una realidad. El presupuesto y la política buscan conciliarlos.
- El presupuesto público es influido por el ambiente social, político y económico.
- El presupuesto relaciona a políticos, burócratas, partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicales con los votantes.
- El presupuesto está restringido por ordenamientos legales y por decisiones políticas, no solo económicas (Ayala, 1999:165).

Con tales características, es comprensible su relevancia en los propósitos de gobernanza, sobre todo por las interacciones que provoca; a pesar de que los intereses en disputa no sean pecuniarios siempre tienen un reflejo presupuestal.

2.6.3. Regulación económica

“La regulación consiste en un conjunto de acciones gubernamentales para controlar precios, ventas y decisiones de producción de las decisiones que podrían afectar el bienestar de los consumidores y del interés público” (Ayala, 1999:659). Al efecto, un gobierno es más o menos intensivo en su intervención regulatoria de acuerdo a su orientación política; aquellos que consideran que el mercado es un regulador per se, prefieren abstenerse de ejercer su facultad de regulación; mientras que aquellos que consideran que los factores de la producción, dejados a sí mismos, generan efectos inconvenientes, prefieren fijar los límites de manera alternativa a la economía.

“La regulación restringe y vigila las actividades privadas con respecto a una regla prescrita en el interés público” (Ayala, 1999:635), sin embargo, no podemos



dejar de considerar que este es definido de manera importante dentro del perímetro gubernamental, o cuando mejor resulta es definido por su interacción con los actores sociales y privados.

Los instrumentos regulatorios pueden ser:

Directos, por ejemplo. Control de precios, prohibiciones y restricciones, empresas públicas.

Indirectos, por ejemplo, instrumentos legales y reglas administrativas, licencias y permisos, concesiones, subsidios, transferencias e impuestos (Ayala, 1999:635).

Ahora bien, no hay que olvidar que el instrumento de regulación económica tiene su correlato en la capacidad gubernamental para la desregulación. Sobre todo porque en los últimos años las presiones neoliberales apelaron a la retirada de las instituciones públicas de la economía o a su reducirlas a su mínima expresión. Ha sido así que muchas de las actividades económicas experimentaron procesos de desregulación (extinción de normas) o de simplificación administrativa.

2.6.4. Privatización

La facultad para ejercer este instrumento no le pertenece a cualquier orden de gobierno, sin embargo, quienes la tienen encuentran en ella la posibilidad de incidir en la economía de manera determinante. Su uso y selección brindan evidencia de que los gobiernos han concebido y decidido que determinada actividad no puede seguir bajo el control de las instituciones públicas y que resulta mejor transferirla al sector privado.

Según Ayala, “la privatización es una política que forma parte de los mecanismos de regulación económica dirigida a la eliminación de los monopolios públicos y la introducción de una mayor competencia” (1999:696), sin embargo, siempre resulta polémica la idea de que el Estado pierda control sobre cierta actividad, sobre todo cuando los contextos histórico y político, revelan experiencias de abusos e ineficiencias de los privados en otro tiempo y/o espacio.



Con la idea de que los monopolios públicos (y privados) generan ineficiencia y pérdida de beneficio social, el riesgo es exagerar en esta medida y perder de vista el interés público, bajo el cual, determinadas áreas bien podrían funcionar sin la participación de múltiples actores.

2.6.5. Gasto social y política de combate a la pobreza

Una de las áreas más sensibles en la atención gubernamental es la del combate a la pobreza. Aunque puede ser enfrentado el fenómeno de diversas maneras y con diferentes instrumentos, el gasto sigue estando en primer término. De acuerdo a la filiación política de los gobiernos definen la intensidad del gasto social; ya sea que consideren que la pobreza de algunas capas sociales es inherente a cualquier formación social y, por lo tanto, no tan relevante en la agenda pública; o bien, que consideren que es resultado de la inequidad del sistema económico y, por lo tanto, sean más proclives a la redistribución para compensar tal inequidad. En cualquier caso ha sido ineludible el uso de este instrumento. Según Ayala

El gasto público es el principal instrumento de política social en México. Tiene como objetivo garantizar a la población la satisfacción de los elementos mínimos de su bienestar como alimentación, educación, salud, empleo, cultura y servicios públicos. Para la ONU, el gasto social queda incluido, precisamente, dentro del grupo que se denomina como “servicios sociales” e incluye los anteriores rubros (Ayala, 1999: 628).

A pesar de las batallas ideológicas de los últimos años entre neoliberales y pro estatales, el gasto social está presente en todos los regímenes contemporáneos, aún en los países que dieron vida al pro mercado, como Estados Unidos y Gran Bretaña. Acaso porque es innegable que aún en los países desarrollados existe un margen de pobreza o inequidad que tiene que ser atendido a riesgo de deteriorar la gobernanza. Ya que,

En una persona, comunidad, grupo o sociedad, la pobreza se puede entender como la carencia de capacidades y/o oportunidades de desarrollo, lo cual se manifiesta en la escasez de ingresos, insalubridad, desnutrición, vulnerabilidad



a enfermedades, etc. Factores que influyen negativamente en sus oportunidades de sobrevivir y de mejorar su calidad de vida (Ayala, 1999: 628-629).

El gobierno del Estado tiene que intervenir para compensar las desigualdades, ya que superar el estado de pobreza, generalmente, no se encuentra al alcance (no es una decisión personal) de quienes la experimentan.

2.6.6. Empresa pública

La empresa pública es un instrumento del gobierno que, como unidad económica, busca sumarse a la producción de bienes y servicios, pero con objetivos sociales. La participación pública a través de esta vía requiere una amplia justificación, sobre todo porque requiere de la inversión de tiempo, dinero y esfuerzo (públicos) que, pudieran algunos, reprocharle al gobierno, por no constituir una función central. Además de su contribución como proveedora de bienes y servicios, la empresa pública busca contribuir al desarrollo económico con propósitos específicos, por ejemplo, creando vínculos y procesos productivos que mejoren el sistema económico.

Dice Ayala que “la empresa pública, a diferencia de la privada, no solo busca obtener ganancias sino además cumplir con los objetivos sociales que le asigna el Estado. Así, el Estado puede ser productor, proveedor y consumidor de bienes y servicios” (1999: 429), con la posibilidad de estimular o cubrir vacíos que el sistema económico competitivo no puede o no está interesado en resolver.

Básicamente hay dos problemas a los que se enfrenta en la actualidad la empresa pública como instrumento recurrente de gobierno, por un lado, su ambigüedad para fijar y alcanzar sus objetivos y, por el otro, el desprestigio acumulado (con razón o sin razón) ante la oleada neoliberal de libre mercado y su consecuente demanda de achicamiento del Estado.

2.6.7. Deuda pública

Otro de los instrumentos que no gozan de popularidad, pero que son prácticamente ineludibles en el ejercicio gubernamental es la deuda pública, por



ella entendemos “la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación” (Ayala, 1999: 322).

En realidad, suele haber manipulación política en torno a este instrumento; quienes buscan alcanzar posiciones gubernamentales exacerbaban el señalamiento de “deuda dañina socialmente” o “endeudamiento corrompido”. El problema central en el uso de este instrumento es la pérdida de equilibrio y control para su renovación y/o amortización. Algunos tratadistas se refieren a su utilidad

La deuda pública es muy útil porque permite compensar la insuficiencia de los ingresos gubernamentales con lo que se pueden aprovechar oportunidades de inversión rentable en el país que contribuirían al crecimiento económico, así como se pueden emprender proyectos relacionados con el desarrollo social (salud, educación, vivienda, etc.), por otro lado, la deuda pública también resulta riesgosa cuando su monto puede significar la virtual insolvencia, en particular si la deuda externa representa un importante porcentaje de la deuda pública total. Por estas razones la administración de la deuda pública adquiere gran importancia, ya que permite programar la contratación y pago de la deuda, haciéndola manejable para los gobiernos (Ayala, 1999: 323).

Con la perspectiva de mejorar la gobernanza, los gobiernos requieren de un cuidadoso manejo de este instrumento, atendiendo sus diferentes etapas; diagnosticar su necesidad, el ejercicio de los recursos y el control, con respecto a la totalidad de las finanzas públicas.

2.6.8. Impuestos

Los impuestos son contribución fiscal de carácter obligatorio que impone el Estado a las personas físicas y morales (de los sectores público, social y privado) en las disposiciones de la legislación vigente. Significan un instrumento central en la recaudación de ingresos y representan parte de la forma de pensar de un colectivo social; a quién y qué se grava?



Como todos los instrumentos de gobierno, los impuestos son el producto del Derecho públicos; en su fijación participan diversos actores que, de acuerdo a su particular ideología, definen como justos y necesarios. Una vez juridificados (generalmente, en leyes de ingresos), forman parte importante del sector público. No es casual que la determinación de determinado impuesto torne turbulento el escenario político, a pesar del reconocimiento general de su necesidad.

De acuerdo a Ayala,

El Estado, a través de la política tributaria, tiene capacidad para redistribuir los recursos financieros de los cuales dispone una comunidad entre los miembros que la forman, entre los grupos sociales, entre las regiones económicas, entre los sectores de la economía y entre los Estados de la República (1999: 252).

De ahí que su necesidad quede plenamente acreditada, aunque no ocurra así con los objetos y sujetos que comprende. Más allá de la justicia en la concepción y aplicación de los impuestos “el gobierno puede favorecer el crecimiento o la estabilidad, el ahorro o el consumo, la inversión productiva o la inversión financiera, entre otras disyuntivas económicas” (Ayala, 1999: 252). Indudablemente de interés público.

2.7. Algunos ejemplos de instrumentos técnicos

Cabe la aclaración en este apartado sobre lo que se entiende por instrumentos técnicos. Ellos se derivan de los desarrollos tecnológicos que sirven para la prestación de bienes y servicios públicos. Los gobiernos, en este caso, asimilan la tecnología, en virtud de que es útil para “diseñar artefactos (por ejemplo, máquinas, ciudades u organizaciones formales), normas (por ejemplo, de emisión) o planes de acción (por ejemplo, campañas de alfabetización o de vacunación)” (Bunge, 2005: 279).

Los gobiernos suelen desarrollar actividades que requieren dominio tecnológico en el desempeño, es por ello que deben justificar plenamente su competencia. Sólo basta pensar en cuestiones tan complejas y demandantes de



desarrollos tecnológicos como el tratamiento de aguas residuales, el control forestal, la planeación del transporte urbano, entre muchas otras.

2.7.1. Prestación directa de servicios

La prestación directa de los servicios implica saberes especializados más allá de las cuestiones de tipo burocrático; responsabilizarse de manera directa de cuestiones tan ordinarias como el alumbrado público, el cuidado de las áreas verdes urbanas o del suministro de agua potable demanda que el acervo de conocimientos y artefactos en manos de los gobiernos sea basto. Mejía señala al respecto que,

La prestación de servicios por parte del Estado requiere de un aparato burocrático con mayor o menor grado de especialización. Si la función directa de las funciones inherentes a la prestación del servicio está a cargo de los organismos gubernamentales su grado de especialización será mayor. En la medida en que solo recae sobre el gobierno la coordinación del servicio, su especialización en ciertas acciones será menor, pero también existirá una necesidad mayor de eficientar el control (Mejía, 1994: 30).

Esta forma de involucrarse de manera directa en la prestación de los servicios impacta de manera directa la relación del gobierno con los usuarios, de hecho, la presencia gubernamental en la vida cotidiana se intensifica, ya sea por la cercanía de cuestiones tan comunes o por el evidente crecimiento del aparato público, ya que, por ejemplo, cuando un

Ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio (...) usualmente se crea una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin. Esta es la forma más común en México, y el financiamiento y operación recaen en los propios recursos presupuestales (Mejía, 1994:43).



Es la prestación que corre a cargo del ayuntamiento, cuando las autoridades municipales toman para sí la operación, mantenimiento y explotación de los servicios públicos. Lo cual está fundamentado en el artículo 115 constitucional, teniendo el municipio a su cargo la función de los mismos (Salazar, 2009:194).

2.7.2. Tecnologías de la información y comunicación

Sin desconocer los desniveles que suelen presentarse entre los gobiernos (digamos entre los centrales y los locales), cada vez es más firme, y no deje de ser creciente, la presencia de las tecnologías de la información y la comunicación; a esta suerte de fenómeno irreversible le co-responde una actitud gubernamental de asimilación de estos recursos para mejorar su desempeño y el bienestar social.

Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) se han instalado como moneda de curso común en la vida cotidiana del ser humano en los inicios del siglo XXI. Este fenómeno tiende a socializarse cada día más. El llamado triángulo de oro, que es la complementariedad entre las telecomunicaciones, la televisión y la computación (que se integran en el Internet), es ya tan familiar en todos los hogares, como lo es la TV (Navales y et. al, (s/a). Consecuentemente, los gobiernos en la búsqueda de mejorar la gobernanza van cumpliendo sus fines aprovechando estos instrumentos.

No es extraño hablar actualmente de gobierno electrónico para referirse a la manera en que los gobiernos aprovechan las NTIC para entablar correspondencia con los ciudadanos, cobrar impuestos, brindar servicios de registro civil, expedir licencias de conducir, en fin, parece que el límite seguirá siendo la imaginación y la voluntad.



Capítulo 3.

Consideraciones finales.



Capítulo 3. Consideraciones finales.

Una primera consideración es que los Estados contemporáneos no pueden sostener el mismo patrón de dirección de la sociedad que en otros tiempos imperó, es decir, el viejo estilo de gobierno en donde la sociedad cedía su capacidad de decisión a los órganos del Estado no es ya sostenible. Tampoco es viable ya la compulsión gubernamental para resolver aquí y allá los problemas de la sociedad. La sociedad se ha ido desestatalizando y el estado se ha vuelto más permeable a la dinámica social.

Muchas pueden ser las explicaciones de un gobierno del Estado en plena reforma, pero, indiscutiblemente, uno de sus efectos es que el monopolio de lo público se ha desmontado a favor de sociedades cada vez más demandantes y/o cada vez más incrédulas sobre la plenipotencia gubernamental para resolver justamente los asuntos de índole pública. Consecuentemente, el vacío dejado por la hiperactividad gubernamental se ha ido cubriendo por la acción complementaria de actores sociales y privados que antaño fueron ajenos al perímetro de lo público.

A este nuevo patrón de dirección social se le ha construido una categoría que hoy denominamos gobernanza. A ella se le ha asociado, de entre muchas ideas, a la metáfora de redes, es decir, a un entramado de actores públicos, sociales y privados que fincan relaciones múltiples y complejas, bajo condiciones de interdependencia y de intercambio de recursos. Gobernanza, pues, es el acta de defunción de sociedades simples y gobernables carismática o autoritariamente. Gobernanza es el reconocimiento de la necesidad (social) de convivir, de convenir, de asociarse, de aliarse, o bien, de buscar modos de tramitar las diferencias y pacificar el conflicto social.

Si múltiples son los actores (públicos, privados y sociales) involucrados en la necesidad y conveniencia de gobernarse, hay una rica veta para la reflexión sobre el rol y las aportaciones de cada uno de ellos; en este trabajo, se ha



destacado el papel del gobierno y los instrumentos que usa y selecciona con propósitos de gobernanza.

La segunda consideración, consecuentemente, se refiere a la comprensión y entendimiento de los instrumentos de gobierno. El primer rasgo distintivo es que los instrumentos conforman un conjunto heterogéneo, vale decir, un conjunto cuyos elementos son de índole diversa, a saber:

1. Económico-fiscales,
2. Jurídicos,
3. Políticos,
4. Administrativos y
5. Técnicos

O bien debiéramos decir que un instrumento puede ser de más de una índole (un impuesto es de índole fiscal, pero también de índole jurídica). El problema al que se ha enfrentado el entendimiento es que este rasgo no permite una clasificación con algún principio ordenador, aunque, como ya hemos visto, esto no importa en realidad. La cuestión es reconocer la imposibilidad de una clasificación y reconocer su índole principal, con el propósito de valorar la pertinencia de su selección y uso. Ahora bien, como otro de sus rasgos distintivos es la tendencia a la complejidad, en mérito de la posibilidad de combinarlos cuando se atienden asuntos públicos, ya podemos visualizar un panorama complicado; la cuestión es reconocer que para propósitos de (mejorar la) gobernanza es de primer orden entender que la selección y uso de los instrumentos determina en buena medida las expectativas de éxito o fracaso gubernamental.

Para atender la expectativa de éxito en los propósitos de mejora de la gobernanza hemos analizado un amplio conjunto de instrumentos de gobierno, con la finalidad de ofrecer un menú (incompleto, pero no hay criterio alguno para



hacerlo finito) que, en un ejercicio de abstracción, pudiera formar parte del acervo de alternativas que los gobiernos debieran de considerar en su desempeño.

La tercera consideración consiste en responder, así sea de manera aún insuficiente, al problema planteado. A las preguntas ¿Qué hacen y pueden hacer los gobiernos en escenarios emergentes de gobernación? ¿Cómo se asocian los requerimientos de gobernanza con los instrumentos de gobierno? Trascendiendo el importante y rico material teórico sobre gobernanza, la idea es explorar, en condiciones reales, qué es lo que si pueden hacer los gobierno, es decir, más allá de las abstracciones teóricas, es menester poner en perspectiva qué es lo que está al alcance de los gobiernos en su cotidianidad y en el ámbito de sus competencias.

Hemos dicho que una de las aportaciones sustantivas de los gobiernos a la gobernanza es la adecuada selección y uso de sus instrumentos. Tal afirmación no pretende ser la panacea para resolver los problemas de la gestión pública y la gobernanza, pero es un recorte sobre el que se ha querido llamar la atención para cultivarlo de diversas maneras: documentando experiencias exitosas; analizando los factores recurrentes que permiten el éxito o el fracaso; refinando su marco conceptual; generando propuestas de operación, en fin, constituirlo en un objeto de estudio e intervención.

Una última consideración se refiere al objetivo que se planteó al principio, a saber: analizar los instrumentos de gobierno como insumo para alcanzar las condiciones de gobernanza que los sistemas políticos contemporáneos demandan, con el propósito de comprender su relevancia y significado en la relación gobierno-sociedad.

Es pertinente señalar que la literatura no es abundante con respecto a la relación instrumentos de gobierno-gobernanza, por lo que se considera atendido el objetivo, aún y cuando son más las interrogantes y retos que se generaron, pero el análisis al que responde este trabajo cumple satisfactoriamente. Por supuesto, las



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Centro Universitario UAEM Texcoco

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

tareas que se desprenden, forman ya parte de mis compromisos intelectuales y académicos, ellas se refieren básicamente a:

- Contribuir al desarrollo del marco conceptual.
- Ordenar y clasificar los trabajos más cercanos al tema.
- Generar trabajos empíricos.
- Formular marcos metodológicos para la intervención en escenarios reales.

Finalmente, mi proyecto de vida se nutre de estas y otras (parecidas) reflexiones que seguramente seguirán animando mi inserción en este mundo lleno de complejidad y retos consecuentes.



Modelo ideal de la Gz



Fuente: Elaboración propia.



FUENTES CONSULTADAS

Revistas

Alburquerque Francisco (2004). Desarrollo Económico local y descentralización en América Latina en Revista CEPAL, no. 82, mes abril. Ministerio de Ciencia y Tecnología. España.

CLAD, (1998). Una Nueva Gestión Pública Para América Latina. Centro Latinoamericano De Administración Para El Desarrollo (CLAD). Caracas.

CLAD, *et. al.* (2003). Consenso De Santa Cruz. (V Conferencia Iberoamericana De Ministros De Administración Pública Y Reforma Del Estado). Centro Latinoamericano De Administración Para El Desarrollo (CLAD), Ministerio De Administraciones Públicas De España, Agencia Española De Cooperación Internacional, Fundación Internacional E Iberoamericana Para La Administración Y Las Políticas Públicas, Ministerio De Hacienda De Bolivia Y Servicio Nacional De Administración De Personal De Bolivia. Santa Cruz De La Sierra, Bolivia.

Feldman (2001). "La evolución de la reflexión politología sobre la democratización en América Latina: del cambio del régimen a la gobernabilidad y a las instituciones" Revista Instituciones y desarrollo, no.8 mayo 2001

Fleury S. (1999). Reforma del Estado en América Latina, *In*: Nueva Sociedad. Democracia y sociedad en América Latina. Núm. 160. Marzo/abril. Buenos Aires, Argentina.

Flisfisch Ángel (1989), "Gobernabilidad y consolidación democrática" (1987) en Revista Mexicana de Sociología No 3, julio-septiembre de 1989.

Frontana Esteves, Salvador (s/a). Sociedad Local: Archivos.

Graña Francois (2005). Globalización, gobernanza y "Estado mínimo": pocas luces y muchas sombras. Publicado en Revista americana Polis, no. 12 de la Universidad Bolivariana de Chile, Volumen 4.

Lahera, Eugenio (1994), "Nuevas Orientaciones Para La Gestión Pública", En "Revista De La CEPAL" N52, Abril, Santiago De Chile.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Centro Universitario UAEM Texcoco
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

- Launay, Claire (2006). El Uso del Concepto de Gobernanza y/o Gobernabilidad en Colombia Date Of The Document: July 7.
- Linder S. y B. Guy Peters, (1993), Instrumentos de Gobierno: percepciones y contextos, en Gestión y Política Pública, Volumen II, número 1, enero junio, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Loyo, Juan Carlos (2002). “La Arquitectura De Gobernanza y la Gobernabilidad del Sistema Político Venezolano: Una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela” *En VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Portugal.
- Mayntz Renate (2002). Los Estados Nacionales y La Gobernanza Global. Publicado *En La Revista Del CLAD Reforma y Democracia*. No. 24. (Oct. 2002). Caracas.
- Medina Núñez (1998). Revista espiral estudios sobre estado y sociedad volumen IV no. 11 enero-abril 1998
- Natera Antonio (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documentos de trabajo no.2 Política y Gestión. Universidad Carlos III de Madrid
- Navarro Gómez Carmen (2002). Gobernanza En El Ámbito Local. VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Peters Guy (2002). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas.
- Prats (2008). Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. (Oct. 2003). Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas.
- Medellín Torres, Pedro (1994). La Modernización del Estado en América Latina: Entre la Reestructuración y el Reformismo. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 2 (Jul. 1994). Caracas.
- Revueltas A. (1993-1994). Las Reformas Del Estado En México: Del Estado Benefactor Al Estado Neoliberal. In: Revista Política Y Cultura. Solidaridad



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

*Centro Universitario UAEM Texcoco
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos*

O Competencia. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco (UAM-X). México.

Rodas Morales Hugo (2004) Crítica a la gobernabilidad: Reforma Social del Estado en América Latina. En comentarios y debates. 2 de septiembre de 2004

Ruano de la Fuente José Manuel (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico Universidad Complutense de Madrid. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 200

Salazar Luis Y José Woldenberg (1993). Principios y Valores De La Democracia. Colección Cuadernos De Divulgación De La Cultura Democrática No. 1. Dirección Ejecutiva De Capacitación Electoral y Educación Cívica Del Instituto Federal Electoral.

Sonntang H. (1998). Gobernabilidad Democrática, Globalización y Pobreza En América Latina Hacia El Siglo XXI. Publicado En La Revista Del CLAD Reforma Y Democracia. No. 12 (Oct. 1998). Caracas.



Libros

- Aguilar Villanueva Luis F. (2006) Gestión Pública y Gobernanza. Fondo De Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva Luis F., (1996a), El Estudio de Las Políticas Públicas, primera antología, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, Luis (1982) Política y Racionalidad Administrativa, INAP, México.
- Aguilar Villanueva, Luis, (1996b), Problemas públicos y agenda de gobierno, tercera antología, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aristóteles (1985). Ética nicomáquea. Ética eudemia, Introducción de E. Lledó Íñigo; traducción y notas de J. Pallí Bonet, Gredos, Madrid.
- Banco Mundial, (1998), "Estrategia Para El Manejo Integrado De Los Recursos Hídricos", Washington D.C.
- Bunge, Mario (2005). Buscar la filosofía en las ciencias sociales. Siglo XXI Editores. México.
- Cabrero M., E. (1999). Gerencia Pública Municipal. Miguel Ángel Porrúa (MAP)- Centro De Investigación Y Docencia Económicas (CIDE). México.
- Cabrero M., E. (2006). Estudio Introductorio, In: Bozeman B. (Coord.). La Gestión Pública. Su Situación Actual. Fondo De Cultura Económica (FCE). México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995), "Del Administrador Al Gerente Público", INAP, México.
- Del Castillo, Arturo (2000). Cambio y procesos decisorios: planeación y ambigüedad. En Arellano, David, *et al.* (2000). Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. Miguel Ángel Porrúa, CIDE. México.
- Dror, Yehezkel (1996). La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma. Fondo de Cultura Económica. México.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Centro Universitario UAEM Texcoco
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

Ferreira, Susana, (2010), "Manual De Redacción De Textos Jurídicos", En Castro Lozano Y Castellanos Eduardo, María Del Rosario, (2010), *Lineamientos Para La Redacción De Textos Normativos Municipales*, SEGOB, México.

Gaudín (2002). El banco mundial y la good governance (en línea) www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/.../cap5.pdf (consultado el 28 de noviembre 2009).

Habermas (1999). Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. Ed. GG Mass Media. Barcelona.

Ishikawa K. (1997). ¿Qué es el control total de la calidad? Norma. Bogotá.

Kaufman Daniel Hellman Joel Y Jones Geraint (1986) Captura Del Estado, Corrupcion E Influencia En La Transición. World Bank.

Kliksberg Bernardo (Compilador), (1996). El Rediseño del Estado. Una Perspectiva internacional, INAP, México.

Lembo, Leticia, (2010). "Manual De Técnica Normativa" En Castro Lozano y Castellanos Eduardo, María Del Rosario, (2010), *Lineamientos Para La Redacción De Textos Normativos Municipales*, SEGOB, México.

Lembo, Leticia, (2010). "Manual De Técnica Normativa" En Castro Lozano Y Castellanos Eduardo, María Del Rosario, (2010), *Lineamientos Para La Redacción De Textos Normativos Municipales*, SEGOB, México.

Lindblom Charles E., (1996). La Ciencia de "Salir del Paso", en La Hechura de las Políticas, AGUILAR Villanueva, Luis F., segunda antología, 1996, Ed. MAP, México.

Locke, John (1987). Ensayo Sobre El Gobierno Civil. Ediciones Alba.

Majone, G (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. FCE. México.

Mayntz Renate (2000). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna.

Mejía Lira, José (1994). Servicios públicos municipales. Colección Xinantecatl. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). México.

Mena Vargas, Apolinar (1995). La ventanilla única de gestión: antecedentes, desarrollo y perspectivas en el gobierno del Estado de México, En



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Centro Universitario UAEM Texcoco
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

Ventanilla Única de Gestión: una Experiencia de Simplificación Administrativa y Mejoramiento de la Atención al Público. ISSN 0187-8484. No. 25 Enero - Marzo – 1995. Estado de México.

Navales Coll, María de los Ángeles y et. al. (s/a). Las tecnologías de la información y la comunicación y su impacto en la educación. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Pardo, María Del Carmen Y Velasco Ernesto, (2009), “La Gerencia Pública En América Del Norte”, Colegio De México-INAP, México.

Pasquino Gianfranco (1988), Gobernabilidad, En Bobbio Norberto Y Nicola Matteuci. Diccionario De Política, Siglo XXI, Segunda Edición, Suplemento México.

Rhodes R. A. W. (1997). Traducción De Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity And Accountability, Buckingham, Open University Press.

Roberto M. E. (2012). Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo. Coord. Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno. UNAM, iapem. México.

Rosique C., J. A. (2012). Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo. Coord. Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno. UNAM, iapem. México.

Sánchez González. José J. (2002). Gestión Pública y Governance. Instituto De Administración Pública Del Estado De México, A.C., México.

Sosa, José, (2011). Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio, en Transparencia y rendición de cuentas. Biblioteca Básica de Administración Pública, México

Uvalle B. R. (2012). Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo. Coord. Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno. UNAM, iapem. México.

Vidal-Beneyto (2002). Las palabras de imperio: gobernabilidad y gobernanza. Publicado en revista el país. José es director del Colegio de Altos Estudios Europeos de París. 15 de abril de 2002.



Mesografía

Fraga, Gabino (1969). Derecho administrativo, 13ª ed., Porrúa, México. Disponible en <http://definicion.de/consenso/> Consultado el 15 de marzo de 2013.

Gallo, Paula (s/a). Descentralización y desconcentración: ¿Excepciones a la improrrogabilidad de la competencia. Disponible en www.juridicas.unam.mx . Consultado el 09 de junio de 2013.

Marín, Luis (2007). (Resumen de la ponencia del mismo título para el Posgrado de Arquitectura de la Universidad Nacional de Ingeniería, <http://limaciudad.blogspot.com/2007/06/construccin-de-capital-social-y.html>. (Consultado el 21 de abril de 2011. Publicado el 21 de Junio de 2007).

Mayntz, Renate (1998). New challenges to governance theory, European University Institute, The Robert Schuman Centre, Florence - Jean Monnet Chair Papers, n.º 50. Disponible en http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,11/. (Consultado el 21 de abril de 2011).

Mayorga Fernando, Eduardo Córdoba (2005). Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina Research report. CESU, Cochabamba (Bolivia) <http://www.nccr-north-south.unibe.ch/default.asp> PDVSA 2002. Gobernabilidad corporativa un marco de referencias para su interpretación. Taller sobre Gobernabilidad Petróleos de Venezuela. PDVSA. 31/10/2002. En línea millenniafoundation.org/BLS/GOBERNABILIDAD.pps. (Consultado el 18 de noviembre 2009)

Picardo Joao Oscar (1998). Gobernabilidad: Aproximación al concepto y perspectivas. Documento sobre IV Seminario Internacional de Gobernabilidad en América Latina Auspiciados por las Fundaciones José Napoleón Duarte Konrad Adenauer disponible en <http://www.ufg.edu.sv/ufg/theorethikos/Julio98/GOBERNABILIDAD.html>

Zambrano Mutis, Angela María (2011). Clasificación de los contratos según el código civil. DISPONIBLE EN <http://www.gerencie.com/clasificacion-de-los-contratos-segun-el-codigo-civil.html>. COSULTADO EL 07/JUNIO/2013.



Reglamentos y documentos

La Crisis de la Democracia (1975). Informe de la comisión Trilateral.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 09-04-2012.

OCDE. 1997. La Transformación De La Gestión Pública. Las Reformas En Los Países De La OCDE. OCDE. Madrid.

Oficina Internacional Del Trabajo En Ginebra (2011) En Su Plan De Acción (2010-2016).

ONU (2002). Naciones Unidas En Su Asamblea General De Consejo Económico Y Social Del 2002.

Reglamento de Estudios Avanzados (REA). Universidad Autónoma del Estado de México.