

# La gobernanza democrática y sus retos

MARÍA DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ

*Este ensayo explora el significado y la práctica de la gobernanza en el mundo, en particular respecto a las transformaciones de la forma en que se vinculan el Estado y la sociedad. Asimismo, describe algunos indicadores y retos que enfrenta la praxis de la gobernanza y la gobernabilidad democrática en México.*

A lo largo de la última década, las ideas y el debate sobre la gobernanza han acaparado parte importante de la reflexión académica y de los esfuerzos de reforma de la política pública en el mundo. Aunque con diferencias y matices de consideración, ambos conceptos denotan una nueva forma de pensar los límites y las estructuras del Estado, así como un nuevo tipo de relaciones entre éste y la sociedad.<sup>1</sup>

En México, el concepto de *gobernanza* ha aterrizado tanto en la definición de gobernación y gobierno como en algunas políticas públicas; el Estado ha incorporado nociones propias de la gobernanza, como participación ciudadana, construcción de consensos, gobernabilidad democrática, lucha contra la corrupción, eficiencia gubernamental y rendición de cuentas.

Este ensayo describe algunos de los significados y prácticas de gobernanza en el mundo, así como sus principales indicadores. Se trata de un ejercicio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública para profundizar en la discusión sobre el significado de gobierno, gobernanza y gobernación, esfuerzo que inició con la elaboración de una ficha técnica sobre la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados. Tal ficha forma parte de un proyecto más amplio sobre el trabajo de las comisiones, que tiene el objetivo de ofrecer información de interés y utilidad para los legisladores.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Antonio Natera, *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, documento de trabajo núm. 2, Universidad Carlos III de Madrid, 2004, p. 3.

<sup>2</sup> El proyecto del Centro contempla las siguientes comisiones: Asuntos Indígenas, Cultura, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Metropolitano, Desarrollo Social, Educación y Servicios Educativos, Federalismo, Fomento Cooperativo, Grupos Vulnerables, Gobernación, Juventud y Deporte, Participación Ciudadana, Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Salud, Seguridad Pública, Seguridad Social, Trabajo, Transportes, Turismo y Vivienda. Consúltense [www.cddhcu/cesop](http://www.cddhcu/cesop)

## La definición de gobernanza

En esencia, gobernanza se refiere a un cambio en la forma de interacción entre los sectores públicos y sociales, como las instituciones y los actores políticos, las corporaciones, los sectores organizados de la sociedad civil y las organizaciones transnacionales, cada uno con distintos propósitos e intereses.<sup>3</sup> En esta perspectiva, el Estado no cuenta con el monopolio de las decisiones y políticas que afectan a la sociedad porque carece de la información y los recursos necesarios para gobernar todos los aspectos que le atañen. Por ello, el resto de los actores sociales participan a través de redes, foros de deliberación y grupos comunitarios.<sup>4</sup>

Esta transformación del papel que desempeña el Estado en relación con el ámbito social tiene que ver con una suma de factores: la crisis fiscal de los años ochenta y noventa y la disminución en el gasto público; la creciente interdependencia de los mercados nacionales y el libre mercado, y la globalización de la cultura, entre otros sucesos.

La gobernanza no es un fin en sí mismo. Se trata de una forma de vinculación entre los actores políticos, económicos y sociales que favorece la negociación y el consenso. En ese sentido, aunado a otros factores como la lucha contra la corrupción, puede impulsar el desarrollo económico y social de la población en su conjunto.<sup>5</sup>

El concepto y la práctica de gobernanza se han desarrollado al menos en siete campos: 1. administración pública, 2. economía política, 3. gestión empresarial, 4. relaciones internacionales, 5. organizaciones internacionales, 6. estudios urbanos y, 7. ciencia política. El elemento en común es la transformación del papel del Estado en la política pública y la creación de sociedades más activas.

En el terreno de la administración pública, la noción de gobernanza ha aterrizado en la teoría y práctica de la llamada Nueva Gestión Pública. Este paradigma, desarrollado en los países europeos, Australia y Estados Unidos, señala que las rápidas y permanentes transformaciones de la sociedad en un mundo glo-

<sup>3</sup> Jon Pierre, "Understanding Governance", en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, pp. 3-4.

<sup>4</sup> Paul Hirst, "Democracy and Governance", en Pierre (ed.), *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>5</sup> USAID, "Promoting More Transparent and Accountable Government Institutions", [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/technical\\_areas/governance/](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/governance/) (consulta: 19 de enero de 2005). Véase también Jorge Balbis, *ONGs, Gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe*, UNESCO, 2001, p. 24.

balizado, poblado por ciudadanos cada vez más demandantes, en un contexto de restricciones fiscales y competencia global, generan la necesidad de que las organizaciones públicas sean pequeñas, flexibles, competitivas, innovadoras y sensibles a las necesidades de los ciudadanos.<sup>6</sup>

En el ámbito de la economía política, los estudios de gobernanza han enfatizado el análisis de las formas de interacción entre el Estado y los sectores económicos. Por ejemplo, el Banco Mundial define este concepto como “la forma en la que se ejerce el poder en la administración de los recursos socioeconómicos para el desarrollo”.<sup>7</sup> En esta perspectiva, el desarrollo depende no sólo de la política económica o del acceso a los mercados, sino que requiere de una estructura legal, social y cultural que favorezca el crecimiento y la distribución de los recursos.<sup>8</sup>

Los estudios sobre la gestión empresarial han puesto énfasis en los mecanismos apropiados para impulsar la rendición de cuentas de las corporaciones y empresas nacionales y multinacionales, en particular hacia los empleados, las empresas subsidiarias y los clientes de sus productos.<sup>9</sup>

En las relaciones internacionales, el concepto de gobernanza se refiere a acontecimientos que superan el campo de acción de los Estados-nación, y al proceso de globalización. En este contexto, se discuten los mecanismos apropia-

dos para arbitrar, supervisar y sancionar las actividades de agencias supranacionales, acuerdos y regímenes internacionales, e incorporar a los Estados con menor capacidad de negociación e influencia.<sup>10</sup> Este enfoque se ha desarrollado de manera frecuente en las negociaciones internacionales en materia de derechos humanos, ecología y acuerdos de paz.

Las reflexiones desde la ciencia política enfatizan el análisis de las redes, asociaciones e instancias de deliberación, en las cuales participan ciudadanos y organizaciones para influir tanto en el proceso como en el resultado de las políticas públicas. De acuerdo con Jan Kooiman, las interacciones entre los actores políticos y sociales se basan en el reconocimiento de la interdependencia, puesto que ninguno de ellos tiene la capacidad para determinar el resultado final.<sup>11</sup> Para Charles Sabel, esta forma de vinculación entre los distintos sectores de la sociedad refleja tanto un nuevo estilo de gobernar como innovaciones en la práctica de la democracia directa.<sup>12</sup>

Finalmente, los estudios sobre la gobernanza urbana se centran en los factores que pueden contribuir a la disminución de la pobreza, así como conseguir el desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos. Desde la perspectiva de la Organización de Naciones Unidas (ONU), este enfoque requiere la promoción de una serie de valores, en particular, equidad, sustentabilidad, eficiencia, transparencia, participación ciudadana y seguridad.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, David Osborne y Peter Plastrik, *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, España, 1997; David Osborne, “Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones”, presentado en el foro Profesionalización del Servicio Público en México, Universidad Iberoamericana, 24 de febrero de 2003; Michael Crozier, “La transformación del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, *Reforma y democracia*, núm. 7, enero de 1997; Juan Fortuna Machado, Miriam Almenar *et al.*, *La administración gerencial en Iberoamérica: equilibrando eficiencia con equidad*, presentado en la I Conferencia Iberoamericana de Administración Pública y Reforma del Estado, La Habana, Cuba, 1998.

<sup>7</sup> Banco Mundial, *Governance and Development*, Washington, D.C., 1992, p. 1.

<sup>8</sup> Jonathan Isham, Daniel Kaufmann y Lan H. Pritchett, “Civil Liberties, Democracy and the Performance of Government Projects”, *The World Bank Economic Review*, vol. 11, núm. 2, 1997, pp. 219.

<sup>9</sup> Hirst, *op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>10</sup> Consúltese, por ejemplo, Susan Strange, *The Retreat of the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996; Oliver Budzinski, “Towards an International Governance of Transborder Mergers? Competition Networks and Institutions between Centralism and Decentralism”, *NYU Journal of International Law and Politics*, vol. 36, núm. 1, 2004, en: <http://ssrn.com/abstract=404640>

<sup>11</sup> Jan Kooiman, “Interaction”, en Jan Kooiman, *Governing as Governance*, SAGE, California, Estados Unidos, 2003, 11.

<sup>12</sup> Charles F. Sabel, “Bootstrapping development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth”, presentado en la conferencia La ética protestante y el espíritu del capitalismo, Universidad de Cornell, Estados Unidos, 8-10 de octubre de 2004.

Véase en: [www2.law.columbia.edu/sabel/papers/bootstrapping%20deve%20send5.doc](http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/bootstrapping%20deve%20send5.doc)

<sup>13</sup> Organización de Naciones Unidas-Hábitat, *La campaña mundial sobre gobernanza urbana*, enero de 2003. En: [www.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/Urban%20Governance\\_sapnish.pdf](http://www.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/Urban%20Governance_sapnish.pdf) (consulta: 24 de enero de 2005).

## La práctica de la gobernanza

El debate teórico sobre la noción de gobernanza se vincula con los cambios en las estructuras administrativas del Estado y en las organizaciones supranacionales, con los esfuerzos de reforma de las instituciones y de las prácticas políticas y con los esquemas contemporáneos de organización y actividades de la sociedad civil en diversas partes del mundo.

Un ejemplo característico de estas prácticas de gobernanza es el desarrollo de la política pública y de la actividad social en la Comunidad Económica Europea (CEE). El Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, en los que participan los representantes de los gobiernos de los países miembros, disponen de autoridad y mecanismos para tomar decisiones que afectan a los Estados, organizaciones y ciudadanos de una variedad de naciones. Sin embargo, su capacidad para implementar dichas acciones está sujeta a los intereses y actividades de otros actores –otros organismos de la propia CEE, organizaciones nacionales, grupos transnacionales, empresas multinacionales y diversas estructuras de la sociedad civil.

La multiplicación de centros de poder e influencia ha generado retos para el gobierno de la propia Comunidad, pero también para los Estados de los países miembros. Como explica Francesc Morata, la definición de los asuntos públicos y de los problemas que afectan a la sociedad requiere negociación y coordinación:

[...] la gobernanza constituye así una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la gobernabilidad de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de autoridad política a los sectores económicos y sociales.<sup>14</sup>

En ese sentido, los organismos centrales de la Comunidad Económica Europea y los gobier-

<sup>14</sup> Francesc Morata, "Gobernanza multinivel en la Unión Europea", presentado en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002, p. 2. En: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad00444413.pdf> (consulta: 15 de enero de 2005).

nos de los países miembros se ven obligados a negociar y construir consensos con actores nacionales e internacionales, así como a incorporar a un número creciente de intereses y actores sociales.

La necesidad de negociación no es exclusiva de las organizaciones supranacionales como la CEE. En realidad, es una característica que, en mayor o menor medida, se ha presentado en la mayoría de los países occidentales, incluidos los países en desarrollo. En el escenario mundial, este fenómeno se materializa en las políticas destinadas a fomentar e incorporar la participación ciudadana, la protección de los derechos de grupos indígenas y vulnerables, la representación de las minorías, la descentralización y el derecho ambiente, entre otros temas.

Las relaciones de gobernanza también se han presentado en el ámbito subnacional. En algunos países europeos, como Gran Bretaña, España y Francia, un número creciente de municipios ha fomentado la participación ciudadana y las relaciones con redes sociales con el fin de fortalecer la eficacia en la solución de problemas comunes. Ello ha cristalizado en la autogestión y corresponsabilidad de una variedad de servicios municipales y proyectos locales.<sup>15</sup>

En el caso latinoamericano, a partir de los años ochenta un porcentaje creciente de países inició un proceso de reforma administrativa que, en la mayoría de los casos, se acompañó de cambios en el modelo de desarrollo económico y transiciones a la democracia. A estos fenómenos se sumaron la desconcentración de algunas funciones públicas, la delegación de facultades y la descentralización y privatización de algunos servicios públicos.

Sin embargo, los analistas coinciden en que la gobernanza no se ha consolidado en el continente, porque la desconcentración, la delegación y la descentralización no se han traducido en eficiencia, transparencia o participación ciudadana.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Gerry Stoker, "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance", en Pierre, *op. cit.*, pp. 91-109.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Scrutinizing Democracy in Latin America*,

El informe *Cuestiones de Gobernabilidad IV: nuevos datos nuevos desafíos*, publicado por el Banco Mundial en mayo de 2005, señala que en la mayoría de los países latinoamericanos –con excepción de Chile– existen condiciones de inestabilidad política y social, así como incertidumbre sobre la permanencia de las normas e instituciones. Al mismo tiempo, indica que los rezagos en materia de transparencia tienen que ver con la falta de voluntad política de los liderazgos latinoamericanos y las prácticas de corrupción.<sup>17</sup>

La paradoja es que la suma de los procesos de descentralización y democratización ha generado nuevas demandas sociales, en especial respecto del desempeño de la democracia, tanto en el terreno político como en el de los resultados sociales y económicos de las políticas públicas.<sup>18</sup> Asimismo, diversos estudios sobre la situación sociopolítica en el continente han coincidido en que hay un grado creciente de movilización y, en algunos casos, de autogestión.<sup>19</sup>

El problema radica en que un sector de los ciudadanos no percibe a las autoridades como actores con los que deba negociar, porque los concibe como distantes, no representativos e ineficaces.<sup>20</sup> Esta realidad ha generado dudas

sobre la posibilidad de crear relaciones de gobernanza y sobre el futuro de la gobernabilidad en el continente.<sup>21</sup>

En realidad, las prácticas e interacciones de gobernanza en el mundo no apuntan hacia la desaparición del Estado sino a su transformación. Como explica Natera, el Estado sigue siendo el medio más importante para alcanzar los fines de la sociedad. Sin embargo, su fortaleza ya no radica en su dominio, sino que

[...] ha pasado a caracterizarse por su contingencia, al no depender tanto de su tamaño o de su grado de presencia en la sociedad ni vincularse a una idea estática de soberanía, sino a basarse en mayor medida en sus capacidades negociadoras y unificadoras.<sup>22</sup>

La gobernanza, en sentido estricto, requiere ciertas precondiciones institucionales y sociales para que la negociación genere consensos. En particular, demanda normas e instituciones flexibles y capital social, definido como “el conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que las personas pueden constituir para resolver los problemas comunes”.<sup>23</sup> El capital social se expresa por medio de la construcción de redes de organización para promover intereses comunes, que pueden interactuar con otras organizaciones sociales y con las estructuras de autoridad.

En el mundo contemporáneo, donde el poder tiende a distribuirse entre distintos sectores de la sociedad, la existencia de redes de actores individuales y colectivos puede facilitar los procesos de decisión e implementación de las políticas públicas, porque contribuyen a disminuir la resistencia y a fortalecer el consenso. Sin embargo, la eficacia de dichas redes en la

UNDP, Washington, junio de 2005, y Jorge Domínguez y Abraham Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990's*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

<sup>17</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi, *Governance Matters IV: nuevos datos, nuevos desafíos*, Banco Mundial, mayo de 2005. En: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<sup>18</sup> Véanse los resultados de la *Encuestas Mundial de Valores 2000 y 2005*, coordinadas por la Asociación Mundial de Encuestas de Valores (World Values Survey Association). Consúltese también *Latinobarómetro* ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)). Para el caso mexicano, también pueden verse las *Encuestas Nacionales de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, publicadas por la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral en 2001 y 2003.

<sup>19</sup> Anabel Cruz y Janine Schall-Emden, *El índice de la sociedad civil: herramienta para el fortalecimiento de la sociedad civil en América Latina*, CIVICUS, s.f.; Enrique Gallicchio, “El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social”, presentado en el seminario Desarrollo con Inclusión y Equidad, SEHAS, Argentina, mayo de 2004. También puede consultarse en: [www.desarrollolocal.org/documentos/Gallicchio\\_DLyCapitalsocial.pdf](http://www.desarrollolocal.org/documentos/Gallicchio_DLyCapitalsocial.pdf) (consulta: 25 de enero de 2005).

<sup>20</sup> Cfr. Informes *Latinobarómetro*, *op. cit.* También: Sara Sefchovich, “Gobernabilidad y ciudadanía” y Miguel

Basáñez, “Elementos para hablar de ingobernabilidad”, ambos en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, UNAM/Cámara de Diputados, México, 2005, pp. 85-90 y 526-530.

<sup>21</sup> Arturo Valenzuela, “Latin American Presidencies Interrupted”, *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, octubre de 2004, pp. 5-19.

<sup>22</sup> Natera, *op. cit.*, p. 9.

<sup>23</sup> Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993, p. 125, citado por Natera, *op. cit.*, pp. 9-10.

construcción de acuerdos depende tanto de sus características, en general, y de cada organización, en particular, como del marco normativo e institucional en el que se desarrollan.

En primer lugar, la efectividad de las redes varía de acuerdo con sus características y naturaleza, es decir, en función del número de organizaciones que las compongan, de su tamaño, de su compromiso y estabilidad, del objetivo que persigan, de su capacidad de influencia —o relaciones de poder—, de los recursos a su disposición y de su actitud hacia la negociación.<sup>24</sup>

En segundo lugar, para construir relaciones de gobernanza se requiere un marco de instituciones que favorezca la negociación y el consenso. En el fondo, las interacciones entre los actores sociales y políticos ocurren en el contexto de reglas formales e informales que restringen el comportamiento de los actores.<sup>25</sup>

Por otro lado, la existencia de redes sociales no garantiza relaciones de gobernanza democrática con el poder público. Las características de las redes, el marco normativo y el contexto socioeconómico pueden generar diversos tipos de interacciones. De acuerdo con Natera, éstas pueden ser de autoridad, coercitivas, utilitarias, clientelares, coaliciones, de cooptación y personales.<sup>26</sup>

Las relaciones de autoridad son características de sistemas burocráticos. En estos sistemas, los integrantes de las redes colaboran con las autoridades porque les reconocen legitimidad, y porque reconocen la capacidad de los actores públicos para tomar decisiones potencialmente legítimas. Las relaciones coercitivas, en cambio, se presentan cuando los integrantes de la red dudan de la legitimidad de las autoridades, pero cooperan por temor a represalias. En realidad, la cooperación se presenta porque los actores del gobierno combinan beneficios con amenazas de sanciones.

Las relaciones utilitarias denotan intercambios negociados, e implican potenciales beneficios para las partes. En palabras de Natera, el éxito de este tipo de relaciones depende de que las autoridades cuenten con recursos y bienes que necesiten o deseen los integrantes de la red, y de que dispongan de ellos en cantidades suficientes.<sup>27</sup> Este tipo de relaciones puede ser inestable porque, aún cuando cada parte tiene una responsabilidad asignada, precisa de una fuente inagotable de recursos.

Las relaciones clientelares también se basan en el intercambio de bienes pero, en contraste con las utilitarias, construyen vínculos más verticales, informales y dependientes. En términos generales, los actores públicos intercambian recursos económicos o posiciones públicas por lealtad y apoyo electoral.

Las coaliciones se establecen cuando los actores del gobierno colaboran con otros actores o redes para conseguir algún fin específico. En este tipo de relaciones se requiere de permanente comunicación y de compromiso con los objetivos de la coalición, porque no hay intercambio de bienes. El riesgo es que se rompan las coaliciones si no se perciben avances en el cumplimiento de los objetivos acordados.

Las relaciones de cooptación se basan en la integración de miembros de las redes en los ámbitos de decisión del gobierno. En este tipo de relaciones existen riesgos tanto para las redes como para los actores públicos. Por un lado, los miembros de la red pueden desconfiar de sus propios integrantes si perciben que éstos han sustituido los intereses y valores del grupo por los del gobierno. Por el otro, los actores gubernamentales pueden perder su capacidad de negociación con la red, cuando los miembros “cooptados” pierden credibilidad.

Finalmente, los actores del gobierno pueden establecer vínculos de colaboración y negociación mediante relaciones personales con miembros de distintas redes. La ventaja de este tipo de vinculación es que no requiere una gran cantidad de recursos ni pone en riesgo la autonomía de los propios actores. Sin embargo,

<sup>24</sup> Natera, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>25</sup> De acuerdo con Douglass North, las reglas del juego pueden clasificarse en formales e informales. Las primeras se refieren a las normas constitucionales y legales y las segundas a la costumbre. Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990.

<sup>26</sup> Natera, *op. cit.*, p. 14.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 15.

pueden consumir tiempo y esfuerzo, y depender también de las características personales de los actores.

En suma, cada tipo de relación puede generar relaciones de cooperación, pero la fuerza, duración y estabilidad de las interacciones depende de las motivaciones y los mecanismos de la alianza. En la realidad, los analistas consideran que las redes de gobernanza requieren una combinación de distintos tipos de relaciones y que la estabilidad se fortalece cuando dominan las coaliciones basadas en fines.

### Los indicadores de la gobernanza

El interés por los temas y las prácticas de gobernanza ha generado diversos estudios empíricos y esfuerzos de medición. Los primeros analizan las causas y motivaciones de los actores públicos y de las redes que participan en negociaciones y proyectos de política pública, de reforma administrativa y de gestión de intereses, mientras que los segundos centran su esfuerzo en identificar las variables que conducen a la gobernanza.

Algunas de las instituciones más activas en el esfuerzo de medición son el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Interamericano de Desarrollo y algunas organizaciones no gubernamentales como el Instituto de Gobernanza y el Centro Canadiense para la Gestión del Desarrollo. Cada organismo ha identificado una serie de variables que intervienen en la gobernanza. La elección depende del significado específico que otorgan al término.

Una de las mediciones más conocidas es la del Banco Mundial, *Cuestiones de gobernanza*, que comprende el análisis de más de 350 variables en 200 países del mundo. Éstas pueden clasificarse en estos aspectos: rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia del gobierno, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Daniel Kauffman, "Diez mitos sobre la gobernabilidad

Otros análisis ponen mayor peso en los indicadores de bienestar social y participación ciudadana, y agrupan sus mediciones en torno a cuatro variables: participación, equidad, rendición de cuentas y eficiencia (véase Cuadro 1). A esta clasificación se añade una serie de categorías vinculadas con una o más de las anteriores: la capacidad de respuesta de las autoridades para satisfacer las necesidades de los ciudadanos –que se relaciona con la rendición de cuentas, con la equidad y con la eficiencia–, la innovación en los sistemas y mecanismos de administración pública –vinculada con la eficiencia–, y la existencia de redes de negociación –relacionada con la participación ciudadana y la eficiencia.

De acuerdo con el Banco Mundial, entre 1996 y 2002 México mejoró su desempeño en materia de calidad regulatoria –normas que facilitan el funcionamiento de los mercados–, efectividad del gobierno y, específicamente, rendición de cuentas y estabilidad política. No obstante, entre 2002 y 2004, el Banco Mundial registró un retroceso en materia de estabilidad política, efectividad del gobierno y control de la corrupción. Asimismo, encontró pocos avances en rendición de cuentas y el estado de derecho –denominado imperio de la ley (véase Gráfica 1).<sup>29</sup>

y la corrupción", *Finanzas y Desarrollo*, Banco Mundial, septiembre de 2005, p. 41.

<sup>29</sup> De acuerdo con Óscar Oslak, la "rendición de cuentas" mide las libertades políticas y los derechos civiles, así como el porcentaje de ciudadanos que pueden participar en las elecciones. La "estabilidad política" se refiere a una suma de indicadores de percepción sobre la posibilidad de que el gobierno en el poder sufra de inestabilidad o sea derrocado por medios ilegales. "Efectividad del gobierno" incluye respuestas sobre la calidad de los servicios públicos que brinda el Estado, la calificación de la burocracia, la competencia de los funcionarios públicos y la credibilidad de los compromisos del gobierno. "Calidad regulatoria" se conforma de indicadores sobre la existencia de políticas públicas que no favorecen el funcionamiento de los mercados, una deficiente regulación de los bancos y cargas fiscales que no impulsen al comercio. El "imperio de la ley" se conforma con indicadores sobre la confianza de los ciudadanos en el respeto de los gobernantes hacia las normas. También incluye datos sobre las percepciones en torno a la incidencia del crimen, la efectividad y estabilidad del Poder Judicial y el cumplimiento de contratos. Finalmente, "control de la corrupción" se refiere a indicadores sobre la percepción de corrupción. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Indicadores de gobernabilidad y democracia en México", *Temas de la agenda legislativa en el debate público*, Cámara de Diputados, México, abril

**Cuadro 1**  
**Indicadores de gobernanza: participación, equidad, rendición de cuentas y eficiencia**

	<i>Indicadores</i>
<b>Participación</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participación de redes en la planeación, decisión e implementación y evaluación de proyectos, programas o políticas que los afectan</li> <li>2. Libertad de prensa y existencia de medios locales</li> <li>3. Porcentaje de votantes</li> <li>4. Procesos públicos de discusión sobre temas importantes para la comunidad</li> <li>5. Consultas públicas: plebiscitos y referéndum</li> <li>6. Derecho de asociación.</li> </ol>
<b>Equidad</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inclusión de grupos vulnerables o marginados en procesos de consulta</li> <li>2. Recursos disponibles para la atención de grupos vulnerables</li> <li>3. Acceso de los grupos marginados a servicios básicos</li> <li>4. Representación de las mujeres</li> <li>5. Cifras de desempleo</li> <li>6. Índice de pobreza.</li> </ol>
<b>Rendición de cuentas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regularidad en las transacciones fiscales y cumplimiento de las normas</li> <li>2. Existencia de mecanismos para que el público se informe sobre los recursos, los proyectos y los procesos de implementación de políticas públicas</li> <li>3. Sistemas de comunicación e información sobre los resultados de los proyectos y políticas</li> <li>4. Grado de delegación de autoridad y asignación de responsabilidades</li> <li>5. Grado en que las quejas son atendidas por los actores públicos.</li> </ol>
<b>Eficiencia</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uso de fondos y recursos</li> <li>2. Existencia de mecanismos para evaluar el desempeño económico</li> <li>3. Reducción de la población por debajo de la línea de pobreza</li> <li>4. Incremento del nivel general de bienestar (vivienda, educación y salud, entre otros servicios)</li> <li>5. Grado de satisfacción de la población atendida.</li> </ol>

Fuente: Ma. Victoria Whittingham, "Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza", presentado en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal, 8-11 de octubre de 2002, pp. 10-15.

## Los retos de la gobernanza

Los sistemas de gobernanza se enfrentan a una serie de problemas no resueltos hasta el momento. En primer lugar, dado que tienden a diluir los límites entre las esferas pública y privada, los actores participan en la definición e implementación de decisiones y acciones que afectan a la colectividad, pero no existe una definición precisa sobre cuál es la responsabilidad de cada uno de ellos. Esto puede generar situaciones de incertidumbre, puesto que no

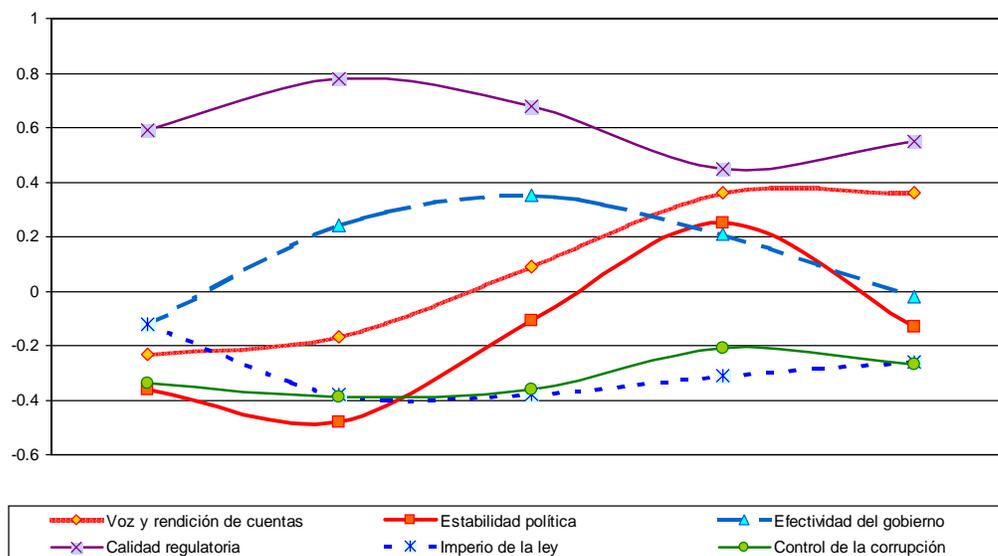
existe un actor con la obligación de responder por las deficiencias o carencias de los proyectos, servicios o políticas adoptadas.

Por otro lado, las teorías sobre la gobernanza local señalan que la difusión del poder hacia las estructuras locales puede favorecer las relaciones de negociación entre actores públicos y privados. Sin embargo, los estudios empíricos indican que este mecanismo no es infalible.<sup>30</sup>

de 2005, pp. 12-13. Con datos de: Banco Mundial, *Governance and Anticorruption*, [www.info.worldbank.org/governance/kkz2002/q&a.htm](http://www.info.worldbank.org/governance/kkz2002/q&a.htm) (consulta: 14 de abril de 2005).

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, Jorge Mora Alfaro e Isabel Román, *Experiencias de movilización social, gobernanza ambiental y el desarrollo territorial rural en Mesoamérica*, CRDI, Colombia, julio de 1994; Enrique Cabrero, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión*

Gráfica 1  
Indicadores de gobernabilidad 1996-2004\*



\* Los índices se ubican en un rango de -2.5 y 2.5, en donde 2.5 corresponde a la mejor evaluación y -2.5 a los resultados más negativos.

Fuente: Tomado de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, «Indicadores de gobernabilidad y democracia en México», *Temas de la agenda legislativa en el debate público*, Cámara de Diputados, México, abril de 2005, p. 21. Con datos del Banco Mundial, *Governance and Anticorruption*, [www.info.worldbank.org/governance/kkz2002/q&a.htm](http://www.info.worldbank.org/governance/kkz2002/q&a.htm) (consulta: 14 de abril de 2005).

En principio, los gobiernos municipales tienen la capacidad para vincularse con los actores de su comunidad, ofrecer espacios para la participación y responder a los intereses y demandas de los ciudadanos.<sup>31</sup> Asimismo, se presume que los gobiernos locales están en mejores condiciones que los centrales para ofrecer servicios de calidad, dados su conocimiento sobre la población que atienden y sus vínculos con actores que pueden prestar servicios colectivos —empresas, organizaciones sociales y ciudadanos.

Sin embargo, la descentralización y el fortalecimiento de los poderes locales puede generar resultados no deseables si impiden la participación ciudadana y la construcción de acuerdos duraderos, en especial cuando se

presentan en el contexto de corrupción y falta de transparencia. Asimismo, pueden generar áreas de aislamiento, en las que un grupo de actores dominantes excluya al resto de los actores políticos y sociales en la definición de la política pública.

En tercer lugar, no existen métodos infalibles para traducir las opiniones ciudadanas en acciones de política. Hace falta analizar los efectos de dichas preferencias en el bienestar de la localidad, el proceso más eficiente para instrumentar las decisiones y el mecanismo de coordinación y asignación de responsabilidades entre los distintos actores sociales y públicos.

Finalmente, persiste el problema de cómo mantener envueltos en la discusión, negociación y solución de problemas comunes a los actores de la sociedad, en particular en sociedades que adolecen de capital social. Las relaciones de gobernanza precisan de un grado de

*hacendaria en municipios urbanos de México*, Porrúa/CIDE, México, 1996.

<sup>31</sup> Natera, *op. cit.*, p. 21.

organización de los ciudadanos y del respeto a las reglas formales e informales del sistema. Al mismo tiempo, existe el riesgo de tensión entre las redes y el Estado, y entre distintas organizaciones de la sociedad civil, en especial en países que enfrentan dudas sobre su legitimidad y respeto a la legalidad.

De acuerdo con Jan Kooiman, la solución de problemas requiere de un proceso cíclico de interacciones entre los actores públicos y sociales, compuesto de cuatro etapas: reconocer las distintas visiones e intereses de los actores, aceptar que los actores se mueven en un con-

texto o sistema de interdependencia, identificar las fuentes de tensión entre los actores y entender en dónde residen las dificultades para construir consensos.<sup>32</sup> Finalmente, parte de la clave está en reconocer que la utilidad de las redes de gobernanza en la generación de consensos y la regulación de conflictos se relaciona con la posibilidad de que todos los actores implicados en ellas –públicos y privados– obtengan beneficios.

---

<sup>32</sup> Jan Kooiman, "Societal Governance", en Kooiman, *op. cit.*, p. 155.