

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONCEPTO DE GOBERNANZA

El análisis del término “gobernanza” puede servir de base para generar un marco conceptual relativo a las transformaciones del Estado en la actualidad. Debemos apuntar, sin embargo, que dicho término está lejos tener un significado único y aceptado por todos. Ello no obstante, puede identificarse en algunas de sus significaciones (diríamos que las dominantes en el ámbito académico) una serie de implicaciones que se refieren a procesos de cambio en el Estado y su entorno, lo cual ha abierto debates teórico-conceptuales que también afectan a nociones tradicionales del derecho público. Dicho lo anterior, partiremos de una distinción entre la dimensión doméstica o interna del concepto de gobernanza, y la dimensión internacional o global del referido término, en el entendido de que en el presente trabajo nos ocuparemos de la primera dimensión. Sin embargo, debemos tener presente que la revisión de las dos dimensiones es lo que ha de permitir reconocer de manera integral algunas de las transformaciones que experimenta el Estado en la era de la llamada globalización.³¹

Gobernanza es un concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos

³¹ Para un análisis de la dimensión global del concepto de gobernanza, se puede revisar mi trabajo titulado “Reflexiones en torno al concepto de gobernanza global y su impacto en el ámbito jurídico”, que será publicado en las *Memorias del Seminario Permanente de Derechos Humanos. V Jornadas*, coordinado por Luis T. Díaz Müller. El Seminario tuvo lugar el 29 de octubre de 2009 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

organismos y agencias internacionales. Al lado de otros conceptos como “governabilidad” y “nueva gestión pública”, es manifestación de una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado *es*, y de lo que *debiera ser*.

Como observa Aguilar, gobernabilidad, gobernanza (y, nosotros añadimos, la nueva gestión pública) son conceptos de alguna manera “emparentados”, o articulados alrededor de la misma problemática (la del gobierno o dirección de la sociedad), si bien hacen referencia a distintas interrogantes y realidades.³² Incluso puede afirmarse que en cierta forma, el debate sobre el concepto de gobernabilidad, con la connotación general que se le dio en la ciencia política a partir de finales de los años setenta del siglo XX, anunció el surgimiento del concepto de gobernanza, en su significación actual.³³ En las siguientes líneas se buscará identificar los elementos comunes y las diferencias o peculiaridades de cada uno de estos conceptos, así como la vinculación de ellos con la discusión sobre las transformaciones del Estado en el mundo actual.

I. GOVERNABILIDAD

Como se recordará, en la década de los setenta del siglo pasado y desde la perspectiva de la ciencia política, se abrió una discusión sobre los problemas de control gubernativo en las democracias industrializadas, que dio lugar al *Informe a la Comisión Trilateral sobre gobernabilidad de las democracias*, escrito por

³² Esto lo afirma Aguilar Villanueva al explicar la diferencia entre “governabilidad y “governanza”. Aguilar Villanueva, Luis F., *Governanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 38.

³³ Al parecer, el término “governanza” proviene del francés, de donde pasó al inglés, siendo entendido primero como “dirección de navíos”, si bien posteriormente fue ampliando su significado hacia ideas como la de gobierno, administración y dirección. Véase Sánchez González, José Juan, *Gestión pública y governance*, 2a. ed., Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006, p. 18.

Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki.³⁴ Se recordará también que la idea central de dicho *Informe* era que los problemas de (in)governabilidad en las democracias de países altamente industrializados provenían de la “sobrecarga” del Estado de bienestar, ante demandas y presiones de diversos grupos sociales; a su vez, esto se traducía en una crisis fiscal permanente, así como en pérdida de capacidad para resolver problemas económicos y sociales en el largo plazo. Por lo anterior, y esta era la propuesta derivada del *Informe*, el Estado debía reducir su tamaño (“adelgazamiento”) y “devolver” a la sociedad tareas y responsabilidades que hasta ese momento se habían definido como correspondientes en exclusiva a los poderes públicos.³⁵ Como veremos más adelante, en una forma diversa, estas dos ideas habrán de aparecer también en los conceptos de nueva gestión pública (NGP) y gobernanza.³⁶

³⁴ La llamada Comisión Trilateral es una organización internacional de carácter privado, fundada en 1973 por iniciativa de David Rockefeller, cuyo objetivo es impulsar la cooperación entre tres regiones del mundo que agrupan a los países más desarrollados: América del Norte (Estados Unidos y Canadá), Europa y Japón.

³⁵ Como observa Valdés: “El interés de este informe radicaba en la evaluación de la capacidad de los gobiernos para controlar eficazmente las estructuras políticas y económicas que habían emergido de los llamados ‘Estados benefactores’. Su preocupación más significativa consistía en ofrecer un diagnóstico de la gobernabilidad de las sociedades en las que los bienes y servicios proporcionados por el Estado a diversos grupos sociales representaban una ‘sobrecarga’ insostenible a mediano plazo, debido al creciente déficit fiscal que implicaban y a la consecuente disminución de su capacidad para mantener economías de alto desempeño. De ahí que la alternativa propuesta fuera el adelgazamiento del Estado y la ‘devolución’ a la sociedad de iniciativas y tareas de las que el gobierno debía dejar de hacerse cargo”. Visión ésta que convergió, cabe hacer notar, con el ascenso de la teoría económica neoclásica, como herramienta de análisis y de política económica, y como referente ideológico. Valdés Ugalde, Francisco, “Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 31, enero-junio de 2008, p. 97.

³⁶ En la perspectiva de la Comisión Trilateral, “la ingovernabilidad probable o inminente es resultado directo del patrón de gobernación del gobierno social (gubernamentalista, dirigista, intervencionista, providencialista, iguali-

En el examen crítico que hace del concepto de gobernabilidad manejado por el *Informe a la Comisión Trilateral*, Aguilar Villanueva observa con precisión uno de los límites internos de dicho concepto, lo cual abrió, por así decirlo, el espacio para el surgimiento del concepto de gobernanza. Dicho en pocas palabras, el referido límite se encuentra en su premisa “gubernamentalista”, según la cual el agente central único de la conducción social es el Estado, y, en particular, el gobierno ejecutivo mediante sus políticas públicas y su provisión de servicios públicos. De esta manera, para Aguilar:

En su planteamiento estándar, la cuestión de la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre las capacidades de gobernar del gobierno, considerando a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado, dado que se la considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno... La sociedad es entendida como el problema más que como parte de la solución de los problemas. El supuesto del gobierno como agente central o único de la gobernación de la sociedad, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto de la sociedad, y de ésta como una realidad ingobernable por sí misma, no ha sido sólo singular de América Latina.³⁷

Como puede verse en el análisis de Aguilar, el concepto de gobernabilidad se centra en la creación y la consolidación de la *capacidad de gobernar del gobierno*. Así, un gobierno capaz es suficiente para la gobernación de la sociedad, y la resolución de los problemas de gobernabilidad requiere, consecuentemente, la identificación de las capacidades de los que el gobierno carece

tario, rehén de las negociaciones entre organizaciones empresariales y sindicatos...), que destina al gobierno a ser rebasado por las expectativas sociales y, en consecuencia, a suscitar la desconfianza social puesto que al no estar en condiciones de proveer a sus ciudadanos con los bienes y servicios que materializan su compromiso con la justicia y la seguridad social deja de ser leal a su principio de legitimidad”. Aguilar, *op. cit.*, p. 57.

³⁷ *Ibidem*, pp. 69 y 70.

(institucionales, fiscales y administrativos). Sin embargo, apunta Aguilar, desde la perspectiva de la gobernabilidad, la problemática y su resolución son circunscritos al ámbito gubernamental. Es decir, no se necesita acudir a capacidades o recursos extragubernamentales para gobernar a una sociedad.³⁸

Ahora bien, el punto de quiebre en la transición del concepto de gobernabilidad al de gobernanza se produjo cuando se comenzó a constatar que gobiernos fiscal y administrativamente fuertes de las sociedades altamente industrializadas se mostraban débiles para resolver problemas. Fue así como se empezó a buscar “más allá del gobierno”, en busca de capacidades no gubernamentales:

Al volver la mirada al mundo social se descubrió de gana o por fuerza que en su ámbito existen agentes privados y sociales productivos, capaces de autorregularse y de resolver sus problemas, dotados además de recursos relevantes para resolver (o contribuir a resolver) muchos de los onerosos problemas sociales que en el pasado se habían querido atender mediante programas gubernamentales, con el efecto de que los gobiernos habían remplazado con sus burocracias a estos actores o habían limitado su actividad económica y civil independiente. Dicho de otro modo, se descubrió que no todas las capacidades requeridas para la gobernación del país —particularmente en el campo del crecimiento económico y el desarrollo social— se encuentran en el ámbito del gobierno y las que posee el gobierno, aun si extraordinarias (legislación, coacción, imposición fiscal, servicios sociales universales...), son insuficientes frente a la magnitud de los nuevos y viejos problemas de la sociedad.³⁹

En suma, si el enfoque de la gobernabilidad identifica la problemática de las democracias altamente industrializadas como un asunto centrado en el gobierno, la perspectiva novedosa (que derivó, como se verá más adelante, en el concepto de gobernanza), vio a aquella problemática como un asunto del gobierno y de la sociedad, así como de la trama de relaciones tejida entre ambos.

³⁸ *Ibidem*, pp. 71 y 72.

³⁹ *Ibidem*, pp. 72 y 73.

II. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)

Por su parte, desde la perspectiva de la ciencia de la administración pública, el último tercio del siglo XX vio surgir también una serie de debates sobre la reforma administrativa del Estado, que llevaba implícita una reconceptualización de la conducción gubernativa en las sociedades contemporáneas. En una primera etapa, este ejercicio estuvo estrechamente vinculado y dominado por la lógica de los ajustes financieros realizados por muchos países en la década de los ochenta. Así, la reforma de la administración pública constituyó una respuesta a los problemas crecientes de operación del gobierno, al déficit fiscal creciente, calidad incierta de servicios públicos, efectos de políticas económicas erróneas, y a la consecuente desconfianza de los ciudadanos en capacidad y seriedad directiva de los gobiernos. El objetivo fue, entonces, introducir disciplina financiera, lograr mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos y, primordialmente, la reducción del tamaño del sector público, con la eliminación de órganos y programas innecesarios e ineficientes.⁴⁰

Sin embargo, en una segunda etapa, situada en la década de los noventa del siglo XX, el énfasis de la reforma administrativa se centró en el tema de la organización, operación, formas de trabajo y prácticas de la administración pública. Fue así como tomó forma lo que a la postre se identificaría como la nueva gestión pública (NGP), que en la definición de Andrea López en esencia se configuró como un conjunto de iniciativas de reforma de la gestión pública, en las estructuras y procesos de organización del sector público para mejorar su funcionamiento, y que se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos.⁴¹

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 140 y 141.

⁴¹ López, Andrea, “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”, México, INAP, p. 9 (http://www.inap.gov.do/images/stories/La_Nueva_Gestion_Publica.pdf).

Siguiendo a Longo y Echebarría,⁴² los rasgos más relevantes de la NGP pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. Propone el rediseño de las organizaciones públicas, en busca de mayor eficacia y eficiencia del aparato administrativo estatal, introduciendo en éste estructuras, lógicas y valores de las empresas privadas (iniciativas de medición y evaluación del rendimiento, sistemas de presupuestación y control, reingeniería de procesos administrativos, mejora en la distribución de recursos humanos, etcétera).
- b. Implica la creación de un nuevo marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados, y “orientación al cliente”;
- c. Propone la identificación de centros, unidades o agencias, que reciben facultades delegadas de gestión bajo la contrapartida de sistemas de medición de recursos, objetivos y resultados y mecanismos de planificación y control de gestión.
- d. Se basa en la separación de los roles planificador y productor, sustituyendo la coordinación jerárquica por una coordinación contractual con competencia entre proveedores que dispondrían de autonomía de gestión. Esto favorece la adaptación a los entornos específicos de las diferentes centros de actividad pública.⁴³

⁴² Longo Martínez, Francisco y Echebarría Ariznabarreta, Koldo, “La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas”, noviembre de 2000. Al momento de escribir el ensayo, Francisco Longo Martínez era el director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de Escuela Superior de Dirección y Administración de Empresas (Barcelona), y Koldo Echebarría Ariznabarreta era especialista principal en Reforma del Estado, División Estado y Sociedad Civil, del Banco Interamericano de Desarrollo (Washington). El ensayo puede encontrarse en <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-estudioCLAD.pdf>

⁴³ Para Aguilar, la NGP, en resumidas cuentas, aspira a crear estructuras descentralizadas de gestión de los servicios públicos, y separa la función de planeación estratégica de la gestión de los servicios, proponiendo como instrumento de vinculación entre ambos la ‘coordinación contractual’, en aras de lograr la economía, eficiencia y eficacia, flexibilidad y adaptabilidad en la prestación de servicios públicos. Asimismo, Aguilar resalta la distinción que

Ahora bien, esta filosofía del “Estado gerencial” se ve reflejada en un documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), titulado “Una nueva gestión pública para América Latina”.⁴⁴ El análisis de este documento es relevante, porque expresa un consenso de los Estados miembros de dicho organismo, y porque ha tenido impacto en procesos de reforma de los sectores públicos de diversos países de la región. Entre los puntos principales de dicho documento destacan los siguientes:

i. El reto de América Latina es construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad postindustrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte

la perspectiva de la NGP hace entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración misma que “acentúa el carácter estratégico de la alta dirección de gobierno y abre la posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos para la provisión de los insumos (*outsourcing*) y/o la prestación de servicios (*contracting out*) de manera independiente o en forma asociada con el gobierno. En conexión, la distinción entre el financiamiento público del servicio, que es responsabilidad ineludible del Estado, y la prestación del servicio público, que puede realizarse mediante acciones gubernamentales o extragubernamentales o asociadas”. Aguilar, *op. cit.*, p. 151.

⁴⁴ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental, constituido en 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su creación fue respaldada por la resolución 2845-XXVI de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el propósito de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la administración pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones. Información tomada de <http://clad.org/portal>. El documento citado puede encontrarse en <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina>.

como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal, que además tome en cuenta las peculiaridades latinoamericanas.

ii. El Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aun cuando hoy deba funcionar en una manera diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la posguerra.

iii. La gran modificación del papel del Estado tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político.

iv. En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al tercer sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica. Pero debe hacerse un primer llamado de atención para el caso latinoamericano: es necesario mantener el poder de intervención estatal directa, en caso de que no estuvieran dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad. Por consiguiente, es preciso diferenciar las situaciones en las cuales los servicios podrán ser suministrados por más de un proveedor y/o por entidades públicas no estatales, de aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las políticas públicas.

v. El modelo gerencial propuesto por el documento del CLAD tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente,

umentando la autonomía de decisión de los gerentes —de ahí el nombre de gerencial—. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.

vi. En este sentido, los cambios deben ser orientados:

- a) por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos;
- b) por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores;
- c) por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

vii. La reforma gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.

viii. Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano.

ix. En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del gobierno central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, y de esta

manera orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas.

x. La administración pública gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano.

xi. La definición de los objetivos no basta para evaluar los resultados obtenidos por la burocracia y para ubicarla en un proceso continuo de aprendizaje organizacional. Se requiere la presencia de otros tres mecanismos, esenciales en este proceso. El primero de estos mecanismos es el establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas. Es el denominado contrato de gestión, que tiene como base metas cuantitativas definidas a priori y posteriormente evaluadas. El contrato de gestión también debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores. En suma, el contrato de gestión constituye un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública, toda vez que la sociedad puede saber de antemano cuáles son, de hecho, los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño.

xii. Es preciso hacer a los funcionarios públicos, responsables de las metas, conscientes de la misión de su organización, y la mejor forma de lograrlo es delegando poder (*empowerment*) y autonomía a los gerentes.

xiii. La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Con la reforma gerencial del Estado, el control que antes era llevado a cabo sólo por los administradores y las estructuras internas de control externo e in-

terno, ahora pasa a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control: control de resultados, control contable de costos, control por competencia administrada, o por cuasimercados y control social (además de reforzar el control judicial).

xiv. Con respecto al tipo de agencia descentralizada, que actúa en los servicios sociales y científicos, el documento del CLAD sostiene que el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de desarrollo científico-tecnológico, pero que es posible transferir el suministro de estos servicios a un sector público no estatal en varias situaciones. Pero el documento del CLAD señala que es preciso establecer que no se trata de la privatización de los servicios públicos en el área social, pues el Estado continuará siendo el principal financiador, y más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos. Para el CLAD, la confusión conceptual proviene de una visión dicotómica, que contrapone lo “estatal” a lo “privado” y que, por tanto, asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos fueron privatizados.

xv. El CLAD reconoce la existencia de un tercer marco institucional: el espacio público no estatal. En esta perspectiva, el concepto de público sobrepasa el concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, ya sea en el control, ya sea en la producción. La reforma gerencial del Estado propone la transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al espacio público no estatal, considerando las siguientes cuatro razones: la primera se refiere a la necesidad de flexibilizar la administración pública latinoamericana, fuertemente marcada por un derecho administrativo en extremo rígido. Con esta flexibilización, es posible obtener ganancias considerables de eficiencia y de efectividad, sin afectar verdaderamente los principios básicos del Estado de derecho, concernientes al trato igual a todos los ciudadanos.

xvi. Los grupos sociales que asumen este espacio público no estatal, en su mayoría poseen una motivación que va más allá de la pecuniaria. Esto ocurre sobre todo porque el compromiso ideológico con la causa en cuestión —servicios en el área educacional o de asistencia a la vejez, por ejemplo— estrecha los vínculos entre los miembros de esas organizaciones, siendo este compromiso más relevante que los preceptos organizacionales burocráticos, o aquellos orientados al lucro. En políticas como las del área social, es de importancia capital la dedicación humana, que está más presente en organizaciones cuya base es la solidaridad.

xvii. A pesar de esta importante ventaja del espacio público no estatal, la regulación estatal sobre estas políticas seguirá siendo fundamental, toda vez que podrá tener lugar una intervención gubernamental en caso de que haya problemas en la prestación de estos servicios. Es bueno recordar que en los Estados Unidos, país con tradición en lo que concierne a la asunción de la gestión de determinados servicios por parte de la comunidad, existe una agencia pública que inspecciona las ONG, dándoles o no licencia para actuar. El concepto de público, por lo tanto, es dinámico, dependiendo del desempeño de los ejecutores de las políticas y de la evaluación realizada por los gobiernos y por la sociedad.

xviii. Una tercera ventaja que acarrea el concepto de público no estatal es la de mostrar que el Estado necesita aumentar su capacidad de cooperación con la comunidad, el tercer sector, y el mercado. Sin esto, los gobiernos tendrán dificultades para mejorar la prestación de los servicios públicos. Se busca así ampliar el espacio público, con la creación del concepto de lo público no estatal, y procura aumentar las formas de participación popular en la evaluación y en el control de los servicios públicos.

xix. El CLAD propone la adopción del concepto de Estado red, capaz de aglutinar las varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los graves problemas que afectan a los países latinoamericanos, particularmente en el área social.

xx. La reforma gerencial no opta por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos rumbos del

sector público. La propuesta del CLAD es que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas.

xxi. Afirma, finalmente, que la oferta de servicios públicos a través de entidades públicas no estatales, además de ser más segura, puede ser más eficiente que la oferta privada o inclusive estatal.⁴⁵

La revisión de este documento nos permite observar que la “reforma gerencial” propuesta por el enfoque de la NGP y recogido por organismos intergubernamentales como el CLAD, apunta en el mismo sentido señalado por la crítica al concepto de gobernabilidad revisada líneas arriba: la resolución de los problemas de las sociedades posindustriales requiere una reformulación de conceptos tradicionales relativas al Estado y a sus formas de relación con los diversos grupos sociales. La idea central es: el Estado debe compartir responsabilidades en la prestación de servicios públicos, por lo que en la agenda de la reforma administrativa figura el diseño de fórmulas e instrumentos de organización y coordinación entre agentes públicos y privados, menos jerárquicos, más descentralizados y horizontales, más flexibles como, por ejemplo, el “contrato de gestión”.

III. GOBERNANZA

En relación con el concepto de gobernanza, Aguilar distingue entre su acepción descriptiva y su connotación normativa. En la primera, el concepto se refiere a una serie de cambios que se han

⁴⁵ Este es un resumen del documento del CLAD “Una nueva gestión pública para América Latina”, preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, el cual está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la administración pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros. El documento puede leerse íntegro en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>.

dado desde fines del siglo XX, relativos a las relaciones entre gobierno y sociedad en muchos Estados para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad:

Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados.⁴⁶

Asimismo, para Aguilar, la gobernanza en sentido descriptivo alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios.⁴⁷

Ahora bien, resulta interesante observar cómo es que en el ámbito de la ONU, a mediados de la década de los noventa se comenzó a emplear el concepto de gobernanza en un sentido des-

⁴⁶ Aguilar, *op. cit.*, p. 84.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 84 y 85.

criptivo. Por ejemplo, en un documento relevante del PNUD se definió a la gobernanza como "... el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias".⁴⁸ En el documento se adopta un significado "amplio" de gobernanza, en el cual se incluyen tres importantes dominios de la misma, que contribuyen a alcanzar desarrollo humano sustentable, a saber: el dominio del Estado (instituciones políticas y gubernamentales); el dominio de las organizaciones de la sociedad civil y el dominio del sector privado. La idea central es que la gobernanza trasciende al Estado e incluye a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado.⁴⁹ De esta manera, gobernanza ha venido a ser entendida como una forma en que se conduce una sociedad y de organizar la acción colectiva para el logro de objetivos comunes, en la que participan tanto actores públicos como actores privados. En este sentido, representa una forma distinta de visualizar los asuntos de "gobierno" que bajo una concepción tradicional (enfoque de gobernabilidad) se centraba en los poderes públicos.

Asimismo, en los ámbitos académicos también se pueden encontrar definiciones que apuntan en la misma dirección. Por ejemplo, Kooiman sostiene que

...la esencia del argumento es que la gobernanza de y en las sociedades modernas es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados; que ocurren entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y órdenes de gobernanza. Estas mezclas son 'respuestas' sociales a las 'demandas' persistentes y cambiantes, en el contexto de una cada vez mayor diversidad social, dinámica y compleja.

⁴⁸ UNDP, *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997, p. 9.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 9-11.

Los asuntos de gobierno generalmente no son sólo públicos o privados, sino que son frecuentemente compartidos, y la actividad de gobierno en todos los niveles (de lo local a lo supranacional) se está convirtiendo en difusa sobre varios actores sociales cuyas relaciones entre ellos están en constante cambio. Ha habido, juzgado desde la perspectiva de la actividad de gobierno tradicional, un incremento en el papel del gobierno como facilitador y como socio cooperativo. Como tal es más apropiado hablar de transformación que de reducción de los papeles del estado. Sin embargo, una transformación de las funciones del estado y una mayor conciencia de la necesidad de interactuar con otros actores sociales no convierte a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas. Meramente implica una conciencia creciente de las limitaciones de la gobernanza tradicional por el estado por sí solo.⁵⁰

Con esta significación, la gobernanza se presenta—como apunta Closa— en contraste a los clásicos procesos del gobierno y la política “centrados en el Estado”, de dirección y control, redistributivos e ideológicos. Así, la “nueva” gobernanza describe prácticas en la acción de gobernar que enfatizan los aspectos que suplen (o, incluso, sustituyen) al poder político, en donde la idea clave es la noción que incorpora a la sociedad civil a la acción de gobierno.⁵¹

Por otro lado, como ya mencionamos, el término “gobernanza” también tiene una connotación normativa. Dicha acepción prescriptiva alude a la idea de que existe cierta forma apropiada, eficaz, correcta, de cómo gobernar una sociedad determinada. En este sentido, el concepto de gobernanza se asocia a nociones como la de ‘buen gobierno’, ‘mejores prácticas de gobierno’, impulsadas desde la academia y por diversos organismos internacionales.⁵²

⁵⁰ Kooiman, Jan, *Governing as Governance*, Londres, SAGE Publications, 2005, p. 3.

⁵¹ Closa Montero, Carlos, “El Libro Blanco sobre la Gobernanza”, *Revista de Estudios Políticos*, cit., p. 488.

⁵² Aguilar, *op. cit.*, pp. 86 y 87.

Por ejemplo, en el discurso del Banco Mundial (BM), es posible encontrar a partir de los años noventa, una forma de entender la gobernanza en un sentido prescriptivo, bajo la idea del ‘buen gobierno’. Asimismo, cabe señalar que el surgimiento de dicho concepto está vinculado al cambio de visión de parte del BM en relación con el papel del Estado en el proceso de desarrollo, cambio de visión que pasó de considerar al Estado como problema, a visualizarlo como parte de la solución.⁵³ Como indica Theobald, en el marco de una revisión de su estrategia de impulso al desarrollo, y ante las limitaciones y magros resultados de la estrategia seguida hasta inicio de los noventa, el BM comenzó a interesarse en sus diagnósticos y programas por las instituciones y estructuras del Estado, los procesos de toma de decisiones, las capacidades para la implementación de políticas públicas, así como las relaciones entre el gobierno (o la administración) y la sociedad (y en esto se ve una vinculación con la llamada “nueva gestión pública”). La idea básica era que las instituciones públicas tienen una función indispensable y constructiva en la creación de un ambiente económicamente ventajoso y en el establecimiento de un adecuado sistema de distribución de bienes y beneficios.⁵⁴

Es a partir de esos años cuando empieza a hablarse de “governance” en el BM, o para ser más exactos, de la necesidad de impulsar la “good governance” en los países menos desarrollados, como precondition para generar desarrollo. En este contexto, lo esencial era crear verdaderos sistemas regidos por el *rule of law* para así crear la estabilidad y seguridad que los actores económicos necesitan para evaluar oportunidades y riesgos en sus transacciones e inversiones. Como señala Perry, fue así como el BM identificó cinco funciones que los sistemas jurídicos debían desempeñar para apoyar el *rule of law*: 1. Proveer un conjunto de reglas conocidas de antemano; 2. Tener reglas que sean efec-

⁵³ Fernández, Víctor *et al.*, “Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial”, *Problemas del Desarrollo*, núm. 144, 2006, pp. 36-43.

⁵⁴ Theobald, Christian, “The World Bank: Good Governance and the New Institutional Economics”, *Law and State*, vol. 59/60, 1999, p. 24.

tivamente implementadas, y no que sólo estén “en los libros”; 3. Asegurar que las reglas sean aplicadas consistentemente a todos (incluyendo a los servidores públicos); 4. Proveer un mecanismo efectivo e independiente para la resolución de disputas; y proteger al Poder Judicial de intervenciones de las otras ramas de gobierno; 5. Debe haber reglas claras sobre la modificación de las reglas, para prevenir la introducción o eliminación arbitraria de reglas, como condición para dar préstamos a los países. Desde esta época también, los programas de asistencia técnica del Banco Mundial comenzaron a apoyar con créditos los procesos de reforma legal en un buen número de países.⁵⁵

Por otro lado, resulta interesante señalar en este punto que el nuevo lenguaje empleado tanto por el BM como por el Fondo Monetario Internacional (FMI),⁵⁶ en el que se incluían términos como “gobernanza” y “buena gobernanza”, se transmitió a los Estados y empezó a ser utilizado por sus gobiernos, transmisión que se dio, entre otros procesos, por vía de la condicionalidad a que se sujetan los préstamos que estas instituciones pueden dar para apoyar proyectos de desarrollo, así como para resolver problemas de balanza de pagos y en apoyo de procesos de “cambio estructural”.⁵⁷

Por su parte, la OCDE también ha sido fuente relevante en la generación y difusión internacional de un concepto de gobernanza en el sentido prescriptivo. De hecho, en un documento en el que vincula el término *governance* con *public management re-*

⁵⁵ Perry, Amanda, “International Economic Organizations and the Modern Law and Development movement”, en Seidman, Ann *et al.* (eds.), *Making Development Work*, La Haya, Kluwer Law International, 1999, p. 22.

⁵⁶ Que no fue un mero cambio de términos, sino de enfoque y visión, es decir, de contenido y sustancia.

⁵⁷ Braithwaite señala que la condicionalidad del FMI y del BM para implantar el concepto de *good governance* en los países ex comunistas y en los países en desarrollo ha jugado un papel importante en la globalización del “Nuevo Estado Regulatorio”. Braithwaite, John, “The New Regulatory State and the Transformation of Criminology”, *British Journal of Criminology*, vol. 40, 2000, pp. 224 y 225.

forms, la OCDE perfila lo que vendría a ser un nuevo paradigma (ideal) de gestión pública:

- Un enfoque más cercano a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio;
- El reemplazo de estructuras altamente centralizadas y jerarquizadas, por ambientes administrativos descentralizados, en los que las decisiones sobre distribución de recursos y provisión de servicios son hechas en el punto más cercano a la provisión, y que permiten retroalimentación de clientes y otros grupos de interés;
- Flexibilidad para explorar alternativas a la provisión pública directa y regulación que pueda generar mejores resultados en términos de costos y efectividad;
- Un mayor enfoque en la eficiencia en los servicios provistos directamente por el sector público, estableciendo metas de productividad y la creación de ambientes competitivos en y entre las organizaciones del sector público, y
- El fortalecimiento de capacidades estratégicas en el centro para guiar la evolución del Estado y permitirle responder a los cambios externos y a diversos intereses de manera automática, flexible y al menor costo.⁵⁸

Asimismo, el documento referido señala que en las décadas por venir, un sector público que funcione bien será radicalmente diferente en apariencia y conducta. Típicamente, estará

- Menos involucrado en la provisión directa de servicios.
- Más concentrado en proveer un marco flexible en el que la actividad económica pueda tener lugar.
- Enfocado en regular mejor, con información más completa sobre los impactos posibles.

⁵⁸ OECD, *Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries*, París, 1995, p. 8.

- Preocupado por evaluar continuamente la efectividad de las políticas.
- Concentrado en desarrollar funciones de planeación y liderazgo para responder a los futuros retos económicos y sociales, y
- Preocupado por tener una perspectiva más participativa de la gobernanza.⁵⁹

El documento de la OCDE resalta la importancia de desarrollar lo que denomina “ambientes competitivos” en el sector público, los cuales se han convertido en una parte clave de las estrategias de reforma de la gestión, bajo la idea de mejorar el desempeño a través de exponer el servicio público a la disciplina del mercado. Así, las reformas comunes incluyen quebrar el poder monopólico e introducir mecanismos de mercado (competencia, exposición al sistema de precios, toma de decisiones dispersa, incentivos monetarios, etcétera), y también instrumentos como el llamado *contracting out*, así como promover cambios estructurales, como el establecimiento de entidades gubernamentales que operan sobre bases enteramente comerciales, la privatización total, y la formación de asociaciones con el sector privado.⁶⁰

En suma, a diferencia del concepto de gobernabilidad (que enfatiza de manera unilateral las capacidades de gobierno, según el análisis de Aguilar que reseñamos), el de gobernanza (en particular su sentido prescriptivo) destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad; implica una idea descentralizada de la dirección social, y en la práctica exige la puesta en común o el intercambio de varios recursos (informativos, cognoscitivos, económicos, tecnológicos, morales, políticos) que están dispersos en manos de diferentes actores, para la resolución de los problemas de la comunidad. Fi-

⁵⁹ *Ibidem*, p. 10.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 39.

nalmente, este significado de gobernanza requiere que el gobierno reconozca la existencia y relevancia de actores económicos y sociales que son competentes en la solución de varios problemas y aspiraciones de la vida social, por lo que debe diseñar estrategias para sumar las capacidades y recursos de las empresas privadas y de las organizaciones no gubernamentales, a través de diversas formas de asociación y contratación.⁶¹

IV. EL ENFOQUE CRÍTICO EN LOS DEBATES ANTERIORES

Resulta importante señalar que frente al desarrollo de conceptos como “governabilidad”, “nueva gestión pública” y “gobernanza”, han surgido, como era de esperarse, perspectivas críticas que han identificado en ellos limitaciones, ángulos no tomados en cuenta o aspectos dejados de lado por dichos conceptos, o bien presupuestos de ellos no verificados empíricamente.

Por ejemplo, en relación con el diagnóstico sobre (in)governabilidad del *Informe a la Comisión Trilateral*, algunas voces señalaron que el esquema de análisis dejaba de lado la estructura del

⁶¹ De esta manera, “el gobernar o administrar se vuelve más indirecto, al practicarse mediante regulaciones, asociaciones, formas de facultación (‘empoderamiento’) y responsabilización de actores sociales no gubernamentales, para que éstos se hagan cargo por sí mismos de realizar determinadas tareas de interés común... en las que el gobierno, según asuntos y circunstancias, participa con diferentes roles, tales como agente financiero, promotor de asuntos, facilitador de la acción colectiva, regulador, árbitro de inconformidades y conflictos, asesor técnico, contratista de servicios, socio en proyectos, evaluador de las actividades y resultados de los actores externos al gobierno... Estas nuevas formas asociativas o delegativas de gobernar pueden tomar la forma de redes (formales o informales), las cuales comienzan a ser el modo de atender los asuntos que se consideran cruciales para sostener la orientación y la *coordinación social y sobre todo, para atender aquellos asuntos en los que el gobierno ha dejado de tener en sus manos los recursos clave de éxito o ha visto reducido su margen de maniobra, como el crecimiento económico*”. Aguilar, *op. cit.*, pp. 72, 73, 97-99, 135 y 136.

sistema económico o social: la problemática se reducía al ámbito del gobierno, a la capacidad de gobernar.⁶²

Por otro lado, se cuestionó también la aplicabilidad del esquema a realidades políticas, sociales y económicas distintas a las democracias altamente industrializadas. Es decir, el *Informe a la Comisión Trilateral* se refería, en esencia, a la crisis del Estado de bienestar de las democracias liberales desarrollada en la posguerra, y no podía ser extendido, sin mayor análisis, a países que ni eran altamente industrializados ni tenían Estados de bienestar, ni eran democracias liberales en un sentido formal y real.

Asimismo, y en relación con el concepto de gobernanza, algunos se han preocupado por el impacto que la nueva perspectiva puede tener en países con sociedades civiles débiles y poco organizadas, en las que tradicionalmente han existido grupos de interés particulares muy poderosos, y que no han desarrollado poderes públicos con capacidad y fortaleza suficiente para imponer una disciplina social en aras de defender y hacer prevalecer los intereses generales. O bien, quienes advirtieron el peligro de una nueva gobernanza en sociedades en donde la capacidad directiva de los mercados y de las redes de asociación y solidaridad social no son suficientemente desarrolladas como para garantizar autorregulación y solución de problemas sociales, y evitar así desgobierno.⁶³

Por su parte, y en relación con el concepto de Nueva Gestión Pública, se ha señalado la escasa atención que la propia aproximación gerencial ha otorgado a la problemática del diseño de los “núcleos estratégicos”.⁶⁴ Es decir, este enfoque ha centrado su

⁶² Aguilar, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

⁶³ *Ibidem*, pp. 89 y 90.

⁶⁴ La propuesta del CLAD es que, ante todo, se constituya un “núcleo estratégico” en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición *sine qua non* para la implantación del modelo gerencial. Sin embargo, la crítica

atención en aspectos del *management* dentro del sector público, con el desarrollo de indicadores cuantitativos internos o de mercado, que pueden medirse para efectos de evaluación, pero se ha ocupado poco del diseño del componente estratégico de las organizaciones del sector público y cuando lo ha hecho ha dado por supuestas condiciones de certidumbre, estabilidad y racionalidad de los actores que no son las que presiden las tareas del núcleo estratégico del Estado.⁶⁵

Además, se ha discutido el tema de si la “reforma gerencial” que la NGP propone, presupone o no la existencia de una burocracia racional, sofisticada, altamente desarrollada característica de los Estados modernos más consolidados.⁶⁶ Mientras unos sostienen lo primero, el CLAD se pronuncia en contra de la visión “secuencial” o “evolucionista” del desarrollo de la administración pública, señalando que la evidencia histórica observable en experiencias de países como Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y Francia, muestra diversidad de caminos y no fórmulas homogéneas en la creación y desarrollo de la administración bu-

apunta a la escasa atención que el enfoque de la NGP ha puesto en la construcción y consolidación de ese “núcleo estratégico”.

⁶⁵ Longo y Echebarría, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

⁶⁶ El referido documento del CLAD observa que “En los países en los que viene siendo llevada a cabo, la Reforma Gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática. Y en este punto se encuentra la especificidad y el desafío de América Latina: ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos. Estos espacios de administración pública burocrática convivieron con la persistencia del patrimonialismo en varios sectores y con la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que con gran frecuencia inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia. Por esta razón, concretar la Reforma Gerencial del Estado en América Latina es un desafío significativamente más grande que concretarla en Europa o en los Estados Unidos”. CLAD, *op. cit.*, pp. 10-12.

rocrática. De esta manera, América Latina —se sugiere— debe encontrar su propio camino.

Por su parte, y citando a Carroll, Andrea López ha señalado que el enfoque de “servicio al cliente” implícito en la NGP conlleva una concepción que

...convierte al gobierno en un instrumento de consumo de servicios, ignorando el papel del gobierno en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la nación, en la consecución de los valores constitucionales y los objetivos políticos, lo cual tiene poco o nada que ver con el servicio o la satisfacción de los consumidores.⁶⁷

Asimismo, alude esta autora a las críticas que se han hecho sobre la exportabilidad del modelo de la NGP, y en su viabilidad de acuerdo con factores cambiantes, que van desde la globalización económica-comercial y los patrones de cambio sociodemográfico, hasta los que tienen que ver con el sistema político y las especificidades del sistema administrativo de cada país, así como las peculiaridades de los países de América Latina: el “exceso de informalidad”; la prevalencia de sistemas de tipo clientelar o patrimonialista, una cultura administrativa que busca y permite privilegios, discrecionalidad, nepotismo, búsqueda de rentas; la debilidad del Estado de derecho; la ausencia de mecanismos de supervisión, donde los procedimientos escritos pueden ser desechados; la ausencia de cuerpos de administradores de carrera regidos por sistemas de mérito, lo que trae aparejado graves problemas de “discontinuidad” y “pérdida de memoria institucional”, problemas de coordinación e inestabilidad.⁶⁸

Por su parte, el propio documento de la OCDE titulado *Governance in Transition*, al que ya nos hemos referido, y que defiende

⁶⁷ López, Andrea, *op. cit.*, p. 20. La cita es de Carroll, James, “The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review”, *Public Administration Review*, vol. 55, núm. 3, mayo-junio de 1995, p. 302.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 18 y 25.

la introducción de instrumentos de la administración privada en el sector público, advierte sobre los riesgos que estos esquemas flexibles, descentralizados, delegativos, pueden tener en cuanto a la fragmentación del gobierno, la pérdida de coherencia y consistencia en las políticas, y una inadecuada retroalimentación de las operaciones en el diseño de las políticas. Asimismo, señala, entre otras preocupaciones, la posible captura por clientes e intereses locales, y la pérdida de control sobre los costos de los programas; o bien que, a pesar de las precauciones que puedan tomarse, los órganos de gobierno, en el largo plazo, puedan convertirse en dependientes de subcontratistas particulares. Por otro lado, observa el documento de la OCDE que los países también necesitarán monitorear cuidadosamente el impacto inmediato y de largo plazo de los cambios en la administración del recurso humano, en cuanto a la motivación y la conducta del personal.⁶⁹

Por último, al mismo tiempo que defiende los esquemas basados en arreglos de asociación con el sector privado para la prestación de servicios públicos, advierte el documento de la OCDE que la experiencia con el *contracting out* sugiere ciertas condiciones esenciales para alcanzar beneficios reales: la existencia de un mercado competitivo entre los oferentes; procedimientos de contratación gubernamental abiertos y verificables, y sólida experiencia y pericia en la administración de contratos. Para la OCDE, estas precondiciones pueden establecer límites prácticos al *contracting out* de actividades más complejas en alguno países, por lo menos en el corto plazo. Y, como sucede con los mecanismos de mercado, es evidente que las mejoras potenciales en el desempeño pueden ser disipadas si no se presta suficiente atención a los aspectos relativos a la implementación.⁷⁰

Ahora bien, la dirección en la que varios de estos enfoques críticos apuntan, sugiere que los modelos como los propuestos por la nueva gestión pública o por la gobernanza en sentido prescriptivo deben ser vistos con gran cuidado y precaución por parte de

⁶⁹ OECD, *op. cit.*, p. 27.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 41.

los Estados latinoamericanos. Esto es así, debido a que los modelos pueden haber sido contruidos o diseñados con base en premisas, presupuestos y condiciones que probablemente no existen en todos los países. De ahí que ante dichos modelos, los Estados harán bien en adoptar una postura crítica, para tomar de ellos lo que se considere útil; para modificar lo que sea pertinente cambiar en ellos, o bien para rechazar lo que se considere que puede dañar los intereses generales del país en cuestión, en vista de sus propias condiciones y características.

Y esta reflexión nos obliga a recordar la teoría de los “modelos mundiales” desarrollada por John Meyer *et al.*, cuya hipótesis central es la siguiente: muchas características del Estado-nación contemporáneo derivan de modelos mundiales contruidos y propagados a través de procesos culturales y de asociación de carácter global.⁷¹ Estos modelos y los propósitos que reflejan (por ejemplo, igualdad, progreso socioeconómico, desarrollo humano) están altamente racionalizados, articulados, y con frecuencia están sorprendentemente consensuados;⁷² son de alcance mundial y definen y legitiman agendas para la acción local, dando forma a estructuras y políticas de los Estados-nación y de otros actores nacionales y locales en prácticamente todos los dominios de la vida social racionalizada— negocios, política, educación, medicina, ciencia, e incluso familia y religión—. ⁷³ Asimismo, Meyer y sus colegas proponen que la institucionalización de los modelos mundiales ayuda a explicar muchas características ex-

⁷¹ Meyer, John *et al.*, “World Society and the Nation-State”, *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 1, julio de 1997, pp. 144 y 145.

⁷² También hay *modelos de problemas sociales*, definidos como el fracaso para realizar dichos propósitos. *Ibidem*, p. 151.

⁷³ Los modelos se basan en pretensiones de aplicabilidad universal en el mundo (*i. e.*, modelos de desarrollo económico, de política fiscal, de atención médica, etcétera). La autoridad de esos modelos generales, sin ser obligatoria, es difícil de resistir por modelos alternativos, particularistas o locales, en razón de su alto nivel de desarrollo y articulación, sus elaboradas justificaciones racionalizadas. Se les ve como las correctas y modernas formas de organización y acción. *Ibidem*, pp. 148 y 149.

trañas de las sociedades nacionales contemporáneas, tales como el isomorfismo estructural en un contexto de enormes diferencias en recursos y tradiciones,⁷⁴ los esfuerzos ritualizados y vagamente relacionados esfuerzos organizacionales, y la elaborada estructuración al servicio de propósitos que en gran medida tienen orígenes exógenos. Los modelos mundiales—sostienen— han estado en operación por largo tiempo y han dado forma a Estados y sociedades, pero han adquirido especial importancia en la era de la posguerra, debido a que el desarrollo cultural y organizacional de la sociedad mundial se ha intensificado a un ritmo sin precedentes.⁷⁵

Sin embargo, para Meyer los Estados están caracterizados por un considerable, y a veces extraordinario, desfase entre propósitos y estructura, intenciones y resultados. Además, el desfase es endémico, porque los Estados-nación son moldeados con base en una cultura externa que no puede simplemente importarse por entero como un sistema en pleno funcionamiento. Es decir, para este autor, la lógica de copiar identidades externamente definidas promueve un desfase profundo. Muchas veces, los Estados nacionales (en particular los periféricos) realizan un buen número de reformas simbólicas, pero sin ningún impacto en la práctica real de las políticas públicas que se supone debían cambiar. Para Meyer, la dependencia del Estado-nación respecto de modelos exógenos, combinado con el hecho de que esos modelos están organizados como principios culturales y visiones que no están fuertemente anclados en las circunstancias locales, genera

⁷⁴ La diversidad de recursos económicos, características sociales, configuración de fuerzas sociales, relaciones de poder, y orígenes culturales que existen en los diversos países, harían anticipar una gran diversidad en cuanto a las unidades políticas existentes en el mundo. Sin embargo, de hecho hay gran similitud entre ellas. Los Estados-nación parecen adoptar estándares y así aparecer como similares a cientos de otros Estados. Esta circunstancia sólo se explica si hay fuerzas mundiales comunes en operación, que producen isomorfismo, por ejemplo en formas constitucionales relativas al poder estatal y derechos individuales. *Ibidem*, p. 152

⁷⁵ *Ibidem*, p. 145.

la estructuración expansiva al nivel del Estado-nación y al nivel organizacional. Así, la estructuración del Estado-nación excede grandemente cualquier requerimiento funcional de la sociedad, especialmente en los países periféricos. Se crean así gran cantidad de estructuras que funcionalmente hablando son bastante irracionales.⁷⁶

En cuanto a los procesos a través de los cuales la sociedad mundial impacta a los Estados-nación, produciendo isomorfismo, Meyer argumenta que hay toda una estructura social que organiza, conduce y difunde los modelos culturales mundiales. Así, señala este autor que en la cultura mundial casi todo aspecto de la vida social es discutido, racionalizado y organizado, incluyendo reglas sobre producción económica, y consumo, estructura política, educación, ciencia, técnica, medicina, etcétera. Y en cada área hay una gama más o menos estrecha de formas defendibles legítimamente. De esta forma es como se generan concepciones globales, como principios generales aplicables donde sea.⁷⁷

⁷⁶ “World culture contains a good many variants of the dominant models, which leads to the eclectic adoption of conflicting principles. Diffusion processes work at several levels and through a variety of linkages, yielding incoherence. Some external elements are easier to copy than others, and many external elements are inconsistent with local practices, requirements, and cost structures. Even more problematic, world cultural models are highly idealized and internally inconsistent, making them in principle impossible to actualize”. *Ibidem*, p. 154.

⁷⁷ Para explicar cómo es que dicha estructura social genera y “difunde” los modelos, Meyer observa que existe, para empezar, un marco organizacional cuya existencia ha intensificado el desarrollo y el impacto de la estructuración global sociocultural, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, conformado por instituciones como: ONU, NATO, FMI, BM, WTO, entre muchas otras. Este marco de organización y legitimación global ha facilitado la creación y conjunción de componentes expansivos de una sociedad mundial activa e influyente. En estos foros, una amplia gama de dominios sociales ha sido elegida para la discusión ideológica y la organización global, y en ellos se genera, en procesos dinámicos e interactivos en los que participan lo propios Estados y otros agentes no estatales (empresas, ONG, intelectuales, expertos, científicos), modelos que después se difunden a lo largo y ancho del orbe. Por otro lado, observa Meyer la existencia de cientos de entidades intergubernamentales que cubren una amplia

La referencia a esta teoría es útil en el presente trabajo desde una perspectiva crítica, pues ayuda a interpretar algunos aspectos de la problemática latinoamericana derivada de la adopción “modelos mundiales”, bajo los cuales los países de la región implementan determinadas medidas y políticas públicas. El riesgo de desfase señalado por Meyer significa que en algunas ocasiones estas medidas y políticas pueden no producir los efectos positivos deseados, o pueden generar consecuencias no previstas, al ser aplicadas en contextos que no se corresponden con los presupuestos bajo los que fueron originalmente concebidas (y esto nos remite a las observaciones críticas a los modelos de NGP y del concepto de gobernanza en sentido prescriptivo, que analizamos líneas arriba).

Ahora bien, las anteriores reflexiones críticas nos son también útiles, en razón de que, identificadas con modelos de solución dirigidas a los Estados para lograr la estabilidad económica, el cambio estructural y *good governance*, se encuentran dos temas que han abierto debates importantes y de relevancia para el Estado y el derecho público. Se trata de los temas relativos a la privatización⁷⁸ y la “nueva” regulación, que han tenido un im-

gama de actividad racionalizada (ciencia, medicina, derechos humanos, educación, etcétera), y miles de ONG que tienen incluso intereses y preocupaciones más amplias, organizando casi todo aspecto imaginable de la vida social a nivel mundial. Todos promueven modelos de racionalización de áreas de actividad humana, desde derechos humanos hasta desarrollo económico y protección de medio ambiente, y apoyan sus modelos con datos, organización, propuestas de políticas públicas, y programas de entrenamiento. Asimismo, los científicos y profesionales se han convertido en participantes prestigiados y centrales de la sociedad mundial. Su autoridad deriva no de su fuerza como actores, sino de su autoridad para asimilar y desarrollar conocimiento racionalizado y universal que hace la acción y la calidad de actor posibles. Esta autoridad está excepcionalmente bien organizada en organizaciones internacionales, generalmente no gubernamentales. Esas organizaciones generalmente se dedican a campos de conocimiento específicos y su diseminación, pero su último propósito incluye el amplio desarrollo de las sociedades. *Ibidem*, pp. 162-164.

⁷⁸ Omar Guerrero explica que muchos programas de privatización en los países subdesarrollados tuvieron su origen en el *Informe Berg*, documento pre-

pacto importante en la organización del Estado y han dado lugar a una serie de debates sobre la forma de concebirlo y teorizarlo, como se explicará en el próximo capítulo. El siguiente capítulo examinará estos temas con el objetivo de completar el marco conceptual que nos permita entender el contexto institucional y normativo en el que se dieron los trágicos acontecimientos de la Guardería ABC.

parado para el Banco Mundial por Elliot Berg en 1980. Además, refiere Guerrero que dicho informe se elaboró con base en el análisis de varios países africanos subsaharianos, aunque sus conclusiones después se generalizaron como propuestas aplicables a otros países. Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, UAEM-Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 20 y 21.