



# Gobernanza: un nuevo modelo de gobernación para la sociedad del Siglo XXI

## Governance: a new governance model for the 21st century society

Christian Miguel Sánchez Jáuregui\*

Recibido: 13 de octubre de 2020  
Aceptado: 25 de noviembre de 2020

### Resumen:

*A partir de la segunda mitad de la década de los años setenta, a consecuencia de cambios económicos y sociales, la mayor parte de los gobiernos de los estados sociales en todos sus formatos comenzaron a evidenciar problemas y limitaciones económicas, políticas y administrativas que dificultaban su actividad gubernativa. En virtud de ello, en el presente artículo se tiene por objetivo, identificar los principales cambios y ajustes que ha experimentado la organización y ejercicio de la administración pública en las últimas cuatro décadas, para dar forma a un proceso o modo efectivo de gobernar y administrar las sociedades contemporáneas y sus cambios. De manera detallada, se analizan las diferentes explicaciones respecto a los factores que han propiciado la aparición del enfoque/concepto de Gobernanza.*

### Palabras Clave:

*Administración Pública, Gestión Pública, Gobernanza.*

### Abstract:

*As a consequence, to a series of economic and social changes, from the second half of the seventy, most governments of social states in all of their formats began showing economic, social and administrative problems and limitations that complicated their governmental activity. In consideration of this, the objective of the present article is to identify the main changes and adjustments that the organization and exercise of public policies have gone through during the last four decades for shaping a process, or an effective way of governing and administering contemporary societies and their changes. In a very detailed manner, the article will analyze the different explanations of the factors that have contributed to the surge of the concept/approach of Governance.*

### Keywords:

*Public Administration, Public Management, Governance.*

\* Secretario Ejecutivo del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: <[chrissanjau@gmail.com](mailto:chrissanjau@gmail.com)>

## 1. Introducción

Desde finales del siglo XX, los gobiernos de los estados sociales enfrentaron mayores problemas para sostener el bienestar, impulsar el crecimiento, crear igualdad de oportunidades y responder a los cambios. En virtud de ello, se agudizaron las críticas por parte de las corrientes opositoras al modo de gobernar, que practicaban la mayor parte de los estados sociales (inspirados en su mayoría por las políticas keynesianas), se argumentaba que el modelo de estado desarrollador o rector de la economía se encontraba agotado en razón de su intervencionismo sobre-regulador y planificador de la economía, su alta imposición fiscal, su política unidimensional de gasto, y por su alineamiento político del trabajo y del capital que bloqueaba el potencial y la creatividad de la economía de mercado, libre y abierta, la cual podría resolver con sus instrumentos e intercambios los problemas que el gobierno pretendía solucionar unilateralmente con regulaciones, impuestos y burocracia.

Una constante de la crítica a los diversos modelos de la socialdemocracia o del capitalismo del bienestar fue atribuir la ineficacia directiva y la ineficiencia operativa de los gobiernos a la organización y operación de la administración pública que se encontraba estructurada en formato jerárquico-burocrático. Aunque el régimen jurídico y político de los estados sociales autoritarios y de los democráticos, particularmente en lo referente a las relaciones establecidas entre el Estado y el mercado fue blanco de críticas, el centro de mayor atención y crítica fueron el tamaño, la organización, la dirección, las normas, los patrones de gestión, los procesos operativos y el perfil del personal de la administración pública burocrática. Principalmente, se señaló que el asunto crítico se ubicaba en la gestión financiera del gobierno (recaudación impositiva, administración tributaria, esquema de presupuestación y asignación de recursos, fiscalización y evaluación del gasto) y en la crónica ineficiencia o costo-eficiencia de los programas y servicios públicos que se caracterizaban por una desproporción injustificada entre los costos y los beneficios sociales que producían.

Bajo este supuesto, inicialmente en países de cultura y tradición anglosajona, fue lógico que el modelo alternativo de gobierno y administración, propuesto e impulsado por las tesis neoliberales tuviera como fundamento "*La Política de Ajuste*", en dos sentidos interdependientes: el financiero para restablecer el equilibrio entre ingreso y gasto público (el llamado saneamiento de las finanzas públicas) y de economía política que exigió llevar a cabo un ajuste entre la regulación del Estado y la libertad del mercado, a fin de posibilitar un mayor emprendimiento de los mercados competitivos, estatalmente controlados, y de esta manera, aumentar la apertura de bienes y servicios producidos en el exterior por mercados más costo-eficientes.

De acuerdo con las circunstancias económicas y la cultura política de los países, la Política de Ajuste desencadenó un conjunto de reformas constitucionales, fiscales, políticas y administrativas que, en gran medida, impusieron la desregulación de las actividades (económicas, financieras, comerciales, laborales), el aumento del ingreso tributario y las mejoras en su gestión, la disminución de egresos innecesarios o considerados ineficientes, la redimensión o disminución del tamaño del aparato del gobierno (políticas, programas, organismos, y capital humano), la privatización de empresas públicas innecesarias o ineficientes, la descentralización en la toma de decisiones, la “externalización” de la provisión de bienes y servicios mediante contrataciones de empresas privadas y organizaciones sociales, la evaluación sistemática del desempeño del personal y de los productos, así como de los resultados y el impacto de las políticas y programas, etcétera.

Es importante señalar que, desde otros supuestos y convicciones valorativas, principalmente de tipo político, en países de Europa occidental se impulsó la democratización de numerosos estados sociales, cuyos gobiernos eran totalitarios o autoritarios y se procedió a reconstruir el imperio de la ley, las elecciones libres y competitivas, el control del poder público, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Muchas de las reformas financieras, de práctica pública y administrativa, conocidas como de Gestión Pública o de Nueva Gestión Pública,<sup>1</sup> a inicios de los años ochenta se convirtieron en el referente de la comunidad internacional y de los gobiernos nacionales para modernizar sus administraciones. Empero, en los años noventa, aún sin concluir los procesos de reforma, surgió con fuerza un amplio y creciente consenso en torno a la idea de que para la gobernación, dirección o rectoría de una sociedad contemporánea caracterizada por ser más compleja, diversa, plural, dinámica e interdependiente, el proceso directivo del gobierno tenía que cambiar y no sólo su arreglo administrativo, pues un gobierno gerencialmente exitoso no era suficiente y apropiado para hacer frente a los nuevos problemas y configuraciones de la sociedad actual.

Así fue como el interés en la reforma de la administración pública transitó hacia la exploración de un nuevo proceso o modo de gobernar diferente de aquel de control jerárquico basado en subordinaciones y alineamientos, reconocido en las dos últimas décadas con el nombre de “Gobernanza”, o “Nueva Gobernanza”,<sup>2</sup> que al igual que la Nueva Gestión Pública, se ha entendido como una línea de respuesta respecto de la capacidad y eficacia del gobierno en

---

<sup>1</sup> El término de Nueva Gestión Pública, proviene del inglés *New Public Management* acuñado por Christopher Hood en 1991. Para una revisión más exhaustiva, léase “A New Public Management for All Season”. In *Public Administration* 69(1), pp. 3-19.

<sup>2</sup> Como se explicará más adelante, la palabra Gobernanza cuenta con antecedentes conceptuales desde el siglo XIII, sin embargo, su significado es distinto al que hoy conocemos como Gobernanza o Nueva Gobernanza.

la dirección de la sociedad, sólo que bajo la Nueva Gobernanza resulta clave la participación de redes mixtas tanto del ámbito público como privado-social en el proceso de definición de políticas y realización de los objetivos sociales.

Desde su aparición, la Gobernanza también conocida como Nueva Gobernanza ha sido un término utilizado de manera frecuente por los políticos, politólogos y administradores en numerosos sub-campos y bajo contextos analíticos distintos. Este escenario ha provocado como se mostrará más adelante, la proliferación de diferentes connotaciones, dado que cada aproximación se encuentra condicionada por el sistema político propio de cada país.

## 2. La Administración Pública en el siglo XX

Durante el siglo XX, intelectuales y profesionales de la acción gubernamental fueron testigos de los constantes cambios y ajustes que sufrió la organización y el ejercicio de la administración pública en el mundo. Entendemos la administración pública básicamente como la organización que el gobierno se da para poder realizar las decisiones que toma a fin de cumplir con sus funciones públicas. Cabe señalar que a finales del siglo XIX e inicios del XX, la filosofía y Constitución Política del estado liberal, calificado como “estado gendarme”, se caracterizó por tomar una forma jerárquica-burocrática.<sup>3</sup> Sin embargo, durante la primera década del siglo XX, distintos hechos económicos, políticos y sociales como lo fueron la Primera Guerra Mundial, el periodo empobrecedor de entreguerras, la Revolución Rusa y la Gran Depresión iniciada en 1929,<sup>4</sup> sacudieron y desestabilizaron la vida asociada, precarizaron el trabajo, empobrecieron e incrementaron la vulnerabilidad de las familias y los sectores sociales, agudizaron el conflicto entre clases y naciones y dieron origen a organizaciones políticas de prácticas e ideas colectivistas anti libertarias y violentas.

En respuesta a esta situación de desunión y cambio en Europa, así como de amenaza antidemocrática, intelectuales y políticos, (en continuidad con la tradición de justicia, equidad y solidaridad social de las doctrinas filosóficas del siglo XIX), dieron origen al concepto y realidad de un Estado

---

<sup>3</sup> El Estado gendarme también denominado policía, se distinguió por tener como única facultad encargarse de la protección de los derechos y libertades individuales, así como de aquellas actividades que no fueran atractivas para el empresario privado por su escasa o nula rentabilidad. En aquel momento el modelo de administración pública se caracterizó por encontrarse basado de manera exclusiva, en mantener el orden público, garantizar la defensa del territorio nacional, operar del sistema judicial, vigilar el cumplimiento de los contratos, así como de proveer obras de infraestructura capaces de generar desarrollo económico.

<sup>4</sup> Para una visión panorámica sobre la crisis mundial del sistema capitalista a principios del siglo XX, véase Marichal, C. (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras: una perspectiva global 1873-2008*. Buenos Aires, Argentina: Penguin Random House Editorial.

que asumía como función pública la tarea de procurar tanto la justicia laboral como la seguridad social universal, en consecuencia, se asumía la obligación pública de regular la economía, impulsar el pleno empleo y generar bienestar social.

De esta manera, se construye el ideario del estado de bienestar moderno,<sup>5</sup> mejor conocido como estado social. En una primera etapa de consolidación, denominada por algunos como estado providencia, el modelo de administración pública basado en la expansión del gasto público enfocó la acción gubernamental en el logro de la cobertura universal de los servicios básicos como la educación, la salud, la vivienda, entre otros. Este escenario propició la aparición de entidades gubernamentales que se convirtieron en grandes aparatos de producción de servicios.

A mediados de los años cincuenta, una vez consolidada la seguridad frente a los riesgos sociales y bajo la misma tendencia de intervención estatal, los estados sociales que en buena medida se encontraban sobre un sistema político autoritario, decidieron ampliar sus responsabilidades hacia diversos sectores de actividad. A partir de este escenario de responsabilidad social, la acción gubernamental se volvió más compleja, en cuanto tenían que dar respuesta al constante ascenso de las demandas ciudadanas por mejores condiciones de vida y fue necesario entonces, impulsar la creación de nuevas dependencias gubernamentales y de ampliar las ya existentes.

El estado social, después de su auge de la posguerra, comenzó a tener problemas y entró en crisis a partir de la mitad de los años setenta y a lo largo de los ochenta. Los problemas y crisis del estado de bienestar fueron fundamentalmente de orden fiscal-financiero: el estado social no contaba con los recursos para poder responder a la creciente demanda por bienes, servicios, créditos y niveles superiores de bienestar.<sup>6</sup>

A consecuencia de lo anterior, se originaron y crecieron los desequilibrios en las finanzas públicas, que desembocaron en una crisis fiscal que más tarde se tradujo en un elevado desempleo e inflación, lo cual puso de manifiesto la alteración del escenario de prosperidad y del empleo estable, particularmente del género masculino, mostrando así las limitaciones del estado de bienestar keynesiano. Se observó que esta crisis estuvo acompañada de un severo descrédito ciudadano en relación con la calidad de los servicios públicos y las prestaciones inadecuadas que, de manera directa, ofrecía el Estado.

---

<sup>5</sup> Con anterioridad a la noción actual de estado de bienestar en Europa, desde mediados del siglo XIX, ya se utilizaban otros términos que expresaban aproximadamente las mismas aspiraciones. Por ejemplo, en Inglaterra se hablaba del *social assistance* o *public assistance*; en Francia se trató como el *État social*; y en Alemania se introdujo el término *Wohlfahrtsstaat*.

<sup>6</sup> Si bien la crisis del estado de bienestar se caracterizó en un primer momento por ser de tipo fiscal-financiero, esta situación posteriormente llevó a una crisis de tipo política.

Cabe destacar que anteriormente al escenario de crisis antes señalado, en 1975 aparece el libro *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, de Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, quienes identificaron de manera precisa el momento y las causas que generaba la crisis en las democracias de los estados sociales, los cuales ubicaron el problema en el gobierno, específicamente en su proceso de gobernar (decisiones directivas del gobierno). En consecuencia, se introdujo por primera vez el lenguaje Gobernabilidad e Ingovernabilidad, ambos enfoques, esencialmente gubernamentales que hacen referencia tanto a la probabilidad como a la improbabilidad de gobernar las sociedades.<sup>7</sup>

En este sentido, Aguilar (2006) señala que la crisis gubernamental que presenciaron los estados sociales del pasado exhibió la incapacidad e insuficiencia directiva de los gobiernos nacionales para realizar sus funciones ante la sociedad. En los regímenes y gobiernos, particularmente de formato autoritario, la crisis evidenció que no todo actuar del gobierno por más grande, fuerte e interventor que sea tiene efectos directivos por el sólo hecho de provenir del gobierno. De esta manera, se dedujo que el gobierno era el factor principal del desgobierno.

Derivado de la crisis fiscal y política, así como de su negativa consecuencia económica y social, se evidenció la fragilidad de la tesis que sostenía que la tarea de gobernar y la responsabilidad por la gobernación de la sociedad correspondía de manera única a las organizaciones de un Estado capaz, fuerte, caracterizado por hacer uso al máximo de sus capacidades institucionales.

A partir de aquel entonces, comenzó a tomar fuerza la idea que, para llegar a la eficacia de gobernar a la sociedad era necesario e impostergable la implicación de más actores, más capacidades y acciones que sólo las del gobierno. Por tanto, resultó fundamental el impulso de otro tipo de relaciones políticas entre Estado y sociedad, entre gobierno y agentes sociales, económicos y políticos.

Con base en esta nueva idea de gobernación, los estados sociales de formato autoritario se dieron cuenta de las problemáticas que resultaban las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, dado su esquema jerárquico-burocrático de organizarse. A finales de los años setenta e inicio de los ochenta, se presentó una profunda desconfianza con respecto a las funciones del Estado y las capacidades de los gobiernos. Bajo este contexto, la transición a la democracia de los regímenes autoritarios y totalitarios de los estados sociales fue impostergable.

---

<sup>7</sup> Para conocer más al respecto, léase Aguilar, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. (1.ª ed.) México: Instituto Nacional Electoral.

De esta manera, se agudizaron las críticas por parte de las corrientes de pensamiento opositoras a la política keynesiana, como es el caso de la corriente neoliberal, la cual aseguraba que el estado desarrollador se encontraba agotado porque había llegado a ser demasiado grande e intervencionista, por lo cual, se estaba socavando la vitalidad y el potencial de crecimiento de la economía de mercado, además de que colaboraba de manera importante en la generación de una percepción de crisis de legitimidad en el imaginario tanto individual como colectivo.

A partir de este contexto de crisis apareció una extensa literatura que distinguía diversos puntos de vista respecto a la crisis del estado de bienestar. Sin embargo, como bien señalan Adelantado y Calderón (2005), existía un consenso generalizado acerca de los orígenes de la crisis, principalmente con la aparición de procesos exógenos y consecuencias de cambios endógenos durante la década de los años setenta.

A continuación, se destacan las líneas de crítica más importante al estado de bienestar, las cuales se encuentran divididas en dos tipos, las críticas relacionadas con el funcionamiento del Estado y aquellas relacionadas con su actuación futura,<sup>8</sup> a saber:

- Exceso de tamaño. Esta crítica consistía en que el aparato del Estado era tan obeso que no permitía la fluidez de la acción de gobierno ni su eficacia (burocratización de la administración pública).
- Fallas del Estado. Al tener en cuenta que los actores económicos se comportan conforme la maximización de su propio bienestar, no están exclusivamente orientadas hacia el bienestar común, sino que se enfrentan por un lado, a los intereses de los administradores públicos, y por el otro, a la presión política de grupos que pueden beneficiarse del gasto social haciendo que la situación desemboque en la descalificación de la Gestión Pública; esta crítica parte de la idea de que las decisiones del estado de bienestar no fueron adecuadas.
- Formato autoritario. Esta crítica consistía en que el aparato del estado desarrollador, bajo un sistema político autoritario en las relaciones entre Estado y sociedad no permitía al ciudadano involucrarse, comprometerse y/o corresponsabilizarse en asuntos de interés público.
- Cambio demográfico, envejecimiento y cambio en las relaciones de familia. El cambio en

---

<sup>8</sup> Para conocer otros elementos de crítica respecto al estado de bienestar que también pueden llegar a considerarse comunes, véase Bustillo, R. M. (2000). "Retos y restricciones del estado de bienestar en el cambio de siglo". En: Bustillo, R. M. (Coord.). *El estado de bienestar en el cambio de siglo*. Madrid, España: Alianza, pp. 17-108.

la pirámide de la población europea (envejecimiento) fue provocado por la reducción de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida, lo cual, tuvo efectos directos sobre el gasto social, dado que bajo este escenario aumentó la demanda en asistencia médica y en los sistemas de protección social. Ante el evidente problema futuro de financiación quedaba en entredicho la idea de la universalidad de la sanidad y la ampliación de una pensión completa a todos los jubilados. Además, se criticó la extensión de las familias monoparentales, de las familias recompuestas y la entrada masiva de la mujer al mercado laboral entre otras. Con ello se pudo afectar el funcionamiento de un sistema que fue concebido bajo la idea de una sociedad con una estructura familiar considerada tradicional, la cual garantizaba una mayor estabilidad a los individuos y, en consecuencia, evitaba mayores demandas de intervención y gasto social.

- Globalización. Esta crítica ubicó la aparición de un efecto global que con implicaciones estructurales tanto en el área económica, política y social, influía de manera decisiva sobre la transformación de los valores en la administración pública.

Al respecto, Olías de Lima (2001) señala que las implicaciones de este fenómeno en los diversos tipos de mercados provocan problemas de coordinación administrativa y, a su vez, ponen de relieve los desajustes entre las estructuras administrativas nacionales.

Frente a los problemas públicos que debilitaron el desarrollo de la sociedad y ocasionaron crisis, se reflexionó hacia una nueva definición del papel del Estado y del gobierno. En este sentido, se impulsó la reconstrucción de un nuevo estado de bienestar donde este debía de circular de un modelo intervencionista en el ámbito de la economía, hacia uno más regulador principalmente respecto del mercado.

Procedente de lo anterior, y para efectos del presente artículo académico, resulta importante destacar que desde una perspectiva principalmente de tipo neoliberal, como bien señala Antón (2009), la idea tradicional de que el estado de bienestar debía garantizar la consecución del pleno empleo a los ciudadanos mediante la protección social y la regulación del mercado de trabajo; se transitó hacia la idea que si bien el empleo debería seguir siendo la gran prioridad del estado de bienestar, este debía cambiar sus mecanismos de intervención. En otras palabras, el fundamento esencial del vigente estado de bienestar no era el pleno empleo, sino la empleabilidad.

La empleabilidad es un concepto que hace referencia a las relaciones entre calificaciones y empleo; aparece en el contexto de un nuevo modelo de acumulación de tipo neoliberal que impactó y transformó los procesos de trabajo. Bajo la estrategia neoliberal, el desempleo es



una responsabilidad individual y no del Estado, es el resultado de ajuste entre oferta de trabajo y las características de los demandantes de empleo. En este sentido, tanto insertarse como mantenerse activo en el mercado laboral formal, depende de las competencias y habilidades desarrolladas de cada persona.<sup>9</sup> En virtud de lo anterior, en la actualidad, la gran responsabilidad del Estado en materia de empleo se convierte y limita la inversión a recursos humanos e infraestructura.

Para Esping-Andersen (1990) los estados de bienestar deben ser considerados como parte de configuraciones históricas complejas. Por esta razón, la agenda en la reestructuración del estado de bienestar varía. De manera teórico-metodológica Esping-Andersen organiza la explicación de la variación de los resultados del estado de bienestar en diversos regímenes y los clasifica en tres mundos del capitalismo del bienestar:

- Régimen liberal (conformado por países de cultura anglosajona: Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda y Reino Unido);
- Régimen conservador (integrado por Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Países Bajos);
- Régimen socialdemócrata (compuesto por países escandinavos Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia).

Lo anterior, evidencia el establecimiento de diversos modelos de respuesta a la crisis económica y política que enfrentaban los estados sociales, donde existió un amplio consenso entre la clase gobernante de los diferentes estados sociales –nacionalistas, populares, socialdemócratas o socialistas– de culpar a la administración pública de la ineficiencia operativa de los gobiernos nacionales, dado su modelo burocratizado de organizarse y operar.

En este sentido, los diversos modelos del capitalismo del bienestar resolvieron reformar la administración pública, para comenzar a controlar las consecuencias del desplome fiscal y político, así como poder enfrentar los retos futuros. Para Aguilar (2013), las respuestas para rectificar la administración pública apuntaron hacia dos tendencias: la reconstrucción de la naturaleza pública de la administración y la reactivación de la capacidad administrativa de la administración pública.

La reconstrucción de la naturaleza pública de la administración pública se explica como una consecuencia de la tendencia de la democratización de los regímenes políticos y de los go-

---

<sup>9</sup> Para conocer más del paso del concepto del empleo a la empleabilidad, véase Spinoza, M. A. (s/f). "Del empleo a la empleabilidad, de la educación a la educabilidad, mutaciones conceptuales e individualización de los conflictos sociales", *7º Congreso de Especialista en estudios del Trabajo*. Disponible en: <https://www.aset.org.ar/congresos/7/10003.pdf> (Consultado 29-08-2020).

biernos de los estados sociales, que particularmente, se sustentaban bajo un formato de tipo autoritario y la instauración del Estado de Derecho. Sobre esta perspectiva, se impulsó el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad, es decir, la construcción de un nuevo tipo de relaciones directivas en modo menos vertical. Este escenario ha sido, sin lugar a dudas, el factor fundamental en el impulso que hoy ha cobrado el nuevo proceso de dirigir la sociedad y del papel directivo del gobierno.

Por otra parte, el segundo modelo de respuesta caracterizado por ser de tipo gerencial se orientó hacia la construcción de un modelo para recuperar la capacidad operativa de los gobiernos nacionales. De este modelo, se destaca la propuesta de agenda del régimen liberal también conocida como neoliberal, la cual plantea que para reconstruir las finanzas públicas y reactivar la economía nacional de los estados sociales se debería centrar en el saneamiento, ajuste y equilibrio de las finanzas públicas (presupuestal), seguido de la asignación eficiente de los recursos públicos y la liberación de los mercados. En este sentido, los estados sociales de corte anglosajón promovieron una serie de procesos de reforma conocida como “Reforma de Estado” la cual, como ya se explicará más adelante, se conoció como “Reformas de Gestión Pública”.

Bajo esta idea, dichas reformas fueron de alcance estrictamente administrativo y se pensó que la perspectiva de ajuste financiero era la respuesta apropiada para restablecer la capacidad operativa de gobierno y de administración pública. Es importante señalar que en la contención del gasto público y, en particular, del gasto social, así como en el redimensionamiento del Estado se redujo el tamaño del aparato administrativo gubernamental. Con esto, aquellas reformas encontraron la fórmula ideal para aumentar de manera pronta los ingresos de los Estados y, a su vez, disminuir significativamente los egresos innecesarios.

A inicios de los años ochenta, este modo gerencial o pos burocrático de la administración pública se convirtió en el referente internacional de los gobiernos nacionales. En América Latina, estas reformas fueron acompañadas por la agenda neoliberal, la cual se explicará de manera detallada más adelante.

Los primeros conceptos que intentaban registrar los cambios que tenían lugar en el tamaño, organización y alcance de la acción administrativa del gobierno estuvieron basados en las siguientes obras: *New Public Management* (Hood, 1991), *Entrepreneurial government* (Osborne y Gaebler, 1992), *Post-bureaucratic paradigm* (Barzelay, 1992), *Government by the market* (Self, 1993) y *Managerialism* (Pollitt, 1993). De los conceptos anteriores, el término *New Public Management* fue acuñado por Christopher Hood en 1991 cuando publicó *A New Public Management for All Seasons*, donde logró identificar novedosas prácticas

vigentes desde los años ochenta que ocurrían en países anglosajones, en los cuales rompía con la teoría de la administración pública. La idea de Gerencia o Gestión logró sembrar en la nueva jerga especializante un término para describir, valorar o criticar los cambios organizativos, directivos y operativos que a lo largo de los años ochenta sucedían en el sector público.

Es importante señalar que el “New Public Management” en idioma castellano es conocido como la *Nueva Gestión Pública* (NGP). Para Olías de Lima (2001), las propuestas de NGP son tan amplias y variadas como su utilización. Al respecto, destaca nueve elementos distintivos de la Nueva Gestión Pública: la reducción del tamaño del sector público, la descentralización de las organizaciones, las jerarquías aplanadas, la ruptura del monolitismo y la especialización, la desburocratización y competencia, la desmantelación de la estructura estatutaria, la clientelización, la evaluación y el cambio de cultura.<sup>10</sup>

### 3. Inicios y evolución de la Nueva Gestión Pública (NGP)

La crisis fiscal que enfrentaron los gobiernos de los estados sociales desde la segunda mitad de los años setenta e inicio de los ochenta (concretamente debido a errores de gestión financiera y de ineficiencia económica en las políticas, los programas y los organismos de la administración pública) que como ya se señaló en el apartado anterior, centra las causas en el desajuste entre ingreso público y gasto social debido al patrón de gobierno social que obligaba al gasto y que tenía como límite la recaudación.

Esta crisis impulsó a los gobiernos de los estados sociales a realizar reformas orientadas hacia el ajuste fiscal y financiero de los aparatos administrativos y de economía política (nueva relación entre Estado-mercado y poder-libertades). El punto de partida y referente mundial de estas reformas se encontró por primera vez en Gran Bretaña, impulsadas desde el gobierno conservador de Margaret Thatcher a finales de la década de los setenta; ello fue característico por adoptar métodos, conceptos, modelos y valores importados desde la experiencia de los negocios privados.

Al tener considerado que la ineficiencia se atribuía no sólo a los comportamientos de los administradores sino a su tamaño y sobre todo a su estructura (normatividad incluida): modelo

---

<sup>10</sup> De acuerdo con Cabrero (1998) la introducción de la voz del Management en Francia se traduce como Gerencia Pública y después cuando es adoptado en España se elige su traducción como Gestión Pública. En América Latina de manera indistinta, se utiliza la palabra Gerencia Pública o Gestión Pública, siendo esta última la más utilizada.

burocrático – jerárquico burocrático. Las reformas británicas se concentraron en la revisión de la estructura de la administración pública y en la evaluación de su relación costo-beneficio para hacer eficiente su desempeño.

Posteriormente, y en seguimiento a la agenda neoliberal, se realizaron recortes presupuestales a los sistemas públicos,<sup>11</sup> sin llegar a su desmantelamiento,<sup>12</sup> seguido de un redimensionamiento de la estructura de la administración pública, es decir, de una reducción en el tamaño del aparato de la función pública –fusión de dependencias, privatización de empresas públicas, contratación de empresas privadas dedicadas a la prestación de servicios públicos, entre otros.

Para ello, el gobierno de Thatcher a principio de los años ochenta contó con la “Efficiency Strategy” cuyo primer responsable de operarla fue Derek Rayner. Esta estrategia fue manio-brada desde la Oficina de Eficiencia, asignada a la oficina de la Primera Ministra, y en líneas generales buscaba estimular a los departamentos para conducir escrutinios de eficiencia con la finalidad de identificar las áreas de derroche, desperdicio y gastos improductivos de las unidades gubernamentales.<sup>13</sup>

A consecuencia del pronto y relativo éxito que tuvieron estas reformas por su flexibilización de las estructuras y los procesos en el Reino Unido, rápidamente se propagaron hacia Estados de cultura y tradición inglesa como fue en Australia y Nueva Zelanda, y en el norte del continente americano como en Canadá y Estados Unidos de América, estas características se destacaron por no implicar cambios en las dimensiones institucionales y políticas de la acción gubernamental.

Resulta importante señalar que las reproducciones de estas reformas administrativas fueron realizadas con base en las condiciones nacionales de los países de corte anglosajón. Entre ellas, destacan las reformas moldeadas en Nueva Zelanda durante la década de los años ochenta, debido a que fueron reconocidas como las introductoras de un enfoque de vanguardia en comparación con las que inicialmente se habían llevado a cabo en Reino Unido. Las

---

<sup>11</sup> Para un amplio y documentado análisis sobre el desarrollo del estado de bienestar británico léase Timmins, N. (1995). *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*. London, UK: Harper Collins.

<sup>12</sup> Para Pierson (2006) la resistencia ciudadana en la Gran Bretaña evidenció que es complicado consumir el desmantelamiento del estado de bienestar. Para una mayor explicación véase a Pierson, P. (2006). “Sobrellevando la austeridad permanente: reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas”. *Zona Abierta*, (114-115), pp. 43-120.

<sup>13</sup> Para conocer al detalle la Estrategia de Eficiencia y el papel de la Unidad de Eficiencia durante el gobierno de Margaret Thatcher léase Metcalfe, L. y Richards, S. (1987). *La Modernización de la Gestión Pública*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

reformas impulsadas desde Nueva Zelanda fueron realizadas de manera integrada y sincronizada a través de tres normas básicas: la reforma de las estructuras, de la función pública y de la gestión financiera. Esta última fue implementada bajo sus propias fuentes de financiamiento, presupuestación, programación, contabilidad, auditoría y evaluación, con ello se convirtió más tarde en una referencia programática a nivel mundial.<sup>14</sup>

La experiencia internacional, particularmente sobre estudios de caso presentados en países anglosajones, referente a la reorganización y gestión del aparato gubernamental bajo la estrategia de “New Public Management”, entendido como un instrumento de la política de ajuste (su uso más en el sentido de inspiración neoclásica) que contó con la sustentación teórica en los teoremas del neo-institucionalismo económico y en las tecnologías del gerencialismo, el cual se difundió rápidamente como una herramienta eficiente en el cambio y modernización de las administraciones públicas.

Esta teoría pronto despertó el interés, tanto de la comunidad internacional, como de los gobiernos nacionales de diferentes latitudes. A principios de la década de los años ochenta, se observó que instituciones financieras particularmente como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), revisaron y emprendieron la recomendación de las reformas de gestión mediante capacitación técnica y financiamiento.

En América Latina, los aires reformistas de Nueva Zelanda y Reino Unido y la estrategia de “reinención” del gobierno norteamericano fueron acompañados por la agenda neoliberal, la cual en aras de la recuperación económica de los países afectados por las crisis económicas y financieras de inicio de la década de los años ochenta,<sup>15</sup> orientaba a reformar el sector público a través de una serie de recomendaciones que en 1989 hacía el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América para el caso latinoamericano, mejor conocido como el Consenso de Washington que recapituló e

---

<sup>14</sup> Para una amplia y detallada información de la reforma neozelandesa véase a Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Disponible en: <http://www.ssc.govt.nz/spirit-of-reform> (Consultado 13-06-2017).

<sup>15</sup> Con el objetivo de financiar el crecimiento económico de países en proceso de desarrollo, en la década de los años setenta, los bancos privados internacionales se caracterizaron por realizar préstamos económicos en grandes cantidades. En América latina, esta situación llevó a que los diversos Estados nacionales orientaran su estrategia de crecimiento basado en endeudamiento externo (aumento del gasto público por encima de los ingresos que recaudaban). Empero el sobreendeudamiento, recesión mundial, aumento en los precios del petróleo y de las tasas de interés, aunado a los desequilibrios económicos internos, entre otras cuestiones, fueron los principales factores para que en 1982 estallara en la región la crisis de deuda externa. México fue el primero, a través de su gobierno federal, anunció la moratoria unilateral de sus pagos de deuda. En consecuencia, esta situación fue seguida por las grandes económicas latinoamericanas como Brasil y Argentina.

impulsó la agenda de reforma del gobierno y la administración pública.

El Consenso de Washington, como originalmente lo indicó John Williamson (1990)<sup>16</sup> —economista del Instituto Peterson de Economía Internacional—, incluía 10 amplios grupos de recomendaciones políticas relativamente específicas:

- Disciplina en la política fiscal, enfocado en evitar grandes déficits fiscales en relación con el PIB;
- Redirección del gasto público hacia una mayor inversión en los puntos claves para el desarrollo, servicios favorables para los pobres como la educación, la atención primaria de salud y la infraestructura;
- Reforma tributaria, dirigida a ampliar la base de contribuyentes y la adopción de tipos impositivos marginales moderados;
- Tasa de interés que fuera determinada por el mercado y positiva en términos reales;
- Tipo de cambio competitivo;
- Liberación del comercio: liberalización de las importaciones con un particular énfasis en la eliminación de las restricciones cuantitativas (licencias, etc.); cualquier protección comercial debería tener aranceles bajos y relativamente uniformes;
- Liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa;
- Privatización de las empresas estatales;
- Desregulación: abolición de regulaciones que impidan el acceso al mercado o restrinjan la libre competencia, excepto las que estén justificadas por razones de seguridad, protección del medio ambiente y al consumidor así como una supervisión prudencial en las entidades financieras;
- Seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

Procedente de la tendencia internacional reformista, para mediados de los años noventa, instituciones internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económi-

---

<sup>16</sup> Para conocer más sobre el tema léase a Williamson, J. (1990). *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington D.C. Estados Unidos de Norteamérica: Institute for International Economics.

co (OCDE) realizaron estudios comparativos respecto a la administración pública de los países miembros y sobre las reformas administrativas emprendidas. En este sentido, en 1995 la OCDE se presentó el informe titulado “Governance in Transition”, donde de manera explícita se abordó la existencia de un nuevo paradigma de la gestión pública.

Como resultado de lo anterior, Estados desarrollados y en vías de desarrollo de diversas culturas administrativas, consideraron indispensable emprender reformas administrativas para restablecer su capacidad directiva y hacer más eficaz y eficiente la acción de gobierno. Empero, en 1997 el Banco Mundial presentó el informe titulado “El Estado de un mundo en transformación”, que llamó la atención en el sentido que, por primera vez, un organismo internacional reconocía que, para alcanzar el desarrollo sostenible en el ámbito económico y social, no bastaba con la obtención de insumos económicos y técnicos que abarcaba el entorno institucional básico. A partir de entonces, se originaron de manera más constante los cuestionamientos de los organismos internacionales respecto de la viabilidad de la reforma administrativa.

En relación con lo antes mencionado, para octubre de 1998 se celebró en la ciudad de Madrid el III Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), donde se abordaron temas relacionados con la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Allí las autoridades gubernamentales, representantes de más de 20 países que componen el organismo, aprobaron un documento preparado por su Consejo Científico titulado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. Este documento reconoció la necesidad de implementar las reformas administrativas realizadas por los países anglosajones, en función de encontrarse centradas en políticas de ajuste y de liberación de los mercados para poner al Estado en condiciones de cumplir con sus funciones constitucionales; ello se entendió como el primer reconocimiento oficial de la recepción teórica de la Nueva Gestión Pública en América Latina y el Caribe.

Resulta importante puntualizar que las reformas administrativas de origen anglosajón estuvieron orientadas al mercado, a la apertura comercial y al ajuste fiscal y financiero, cuyo propósito era disminuir el tamaño y la intervención del Estado. En este sentido, fue evidente que no pudieron resolver los problemas elementales que enfrentaban los países latinoamericanos y caribeños. En consecuencia, de lo antes expuesto, el manifiesto del CLAD en la ciudad de Madrid reconoció que estas reformas impulsadas desde el Consenso de Washington tituladas de *primera generación*, no fueron suficientes para resolver los problemas sociales de la región, por lo cual se propuso emprender una segunda generación de reformas orientadas hacia la construcción de un nuevo tipo de régimen en América Latina.

En virtud de lo anterior, y con la finalidad de incrementar la capacidad de gobernar del propio gobierno, de acuerdo con las condiciones sociales y políticas del continente, este documento si bien reconoció la validez general de los principios gerenciales, sin apartarse de la agenda neoliberal, se impulsó la articulación de nuevas reformas administrativas y/o gerenciales con calado institucional y político denominadas reformas de segunda generación.

Con la idea de asegurar tanto la calidad institucional, como la gerencial de la administración pública, el documento enumeró cuatro puntos específicos a seguir en la región:

1. Consolidación de la democracia;
2. Necesidad de retomar el crecimiento económico;
3. Reducción de la desigualdad social; y
4. Promoción de la Reforma Gerencial del Estado Latinoamericano.

En la actualidad existe una amplia literatura respecto a la Nueva Gestión Pública que cuestiona de manera principal su enfoque exclusivamente gubernamentalista, el cual se fundamenta bajo dos supuestos. Por una parte, el supuesto de que el gobierno por sí mismo es capaz de dirigir exitosamente a la sociedad, y por otra, el supuesto de que una gerencia eficiente del aparato administrativo del gobierno es suficiente para restaurar o mejorar la dirección efectiva de la sociedad.

En relación con el primer supuesto, la crítica se concentra en cuestionar que el enfoque gubernamentalista, propio de las reformas de la Nueva Gestión Pública se orientan de manera única en la eficientización de los procesos y productos de la acción del gobierno, además que cuentan con una visión limitada de los ciudadanos al considerarlos usuarios de servicios públicos o clientes más que socios en el diseño, gestión e implementación de las Políticas Públicas. A su vez, tiene un concepto limitado respecto del desempeño gubernamental, dado que sólo lo limita a criterios financieros, técnicos y gerenciales, dejando de lado sus aspectos institucionales y políticos.

La segunda crítica, subraya, que en las condiciones sociales contemporáneas, el enfoque gerencial, aun suponiendo que el gobierno llegará a ser eficaz y eficiente en el logro de sus resultados, es un enfoque insuficiente y ha dejado de ser la respuesta a la cuestión crucial de cómo asegurar la capacidad y eficiencia directiva de los gobiernos, dado que su esfuerzo y buena fe se encuentran imposibilitados para resolver por sí mismos los numerosos y complejos problemas públicos de las sociedades contemporáneas, debido a que los gobiernos no



poseen todos los recursos cognitivos, tecnológicos, financieros y políticos necesarios para su solución, ya que estos se encuentran en posesión de actores privados y sociales gubernamentalmente independientes.

Aguilar (2006) considera que la crítica correcta y contundente a la Nueva Gestión Pública deja claro que la gerencialización del gobierno es un factor necesario e importante para la eficacia del gobierno, pero limitado e insuficiente para dar forma a una gobernanza socialmente productiva y valiosa. En este sentido, para Aguilar (2014:15) como una crítica a la NGP respecto de su limitado enfoque y respuesta señala que “hay un desplazamiento de la ineficiencia a la insuficiencia del gobierno en el planteamiento de la cuestión sobre la capacidad y eficacia directiva del gobierno y su aparato administrativo”.

En suma, se afirma que hoy la agenda internacional marcada por la administración pública, ya no guarda una relación significativa con el problema de la crisis efectiva que exhibió la incapacidad e incompetencia financiera, política y administrativa de los gobiernos de los estados sociales en todos sus formatos, durante las décadas de los años setenta y ochenta.

En la actualidad, como se verá a detalle en el siguiente apartado, el interés actual de la administración pública se ubica en la exploración de un nuevo proceso o modo de gobernar, reconocido en las últimas dos décadas con el título de Gobernanza o Nueva Gobernanza.

La Nueva Gestión Pública y la Gobernanza son líneas predominantes en la respuesta respecto de la capacidad y eficacia del gobierno en la dirección de la sociedad, ya que ambas comparten el escepticismo acerca de las formas jerárquicas de gobierno. Empero, para la Gobernanza el dirigir de manera exitosa a la sociedad más compleja, diversa, dinámica e interdependiente de la historia recae en el impulso de una forma de gobierno en red, en la cual los actores públicos, privados y sociales comparten tanto recursos económicos, cognoscitivos, informativos, así como la responsabilidad de definir Políticas Públicas, además de regular y proveer los servicios.

#### **4. Explicación de factores que propiciaron la aparición de la Nueva Gobernanza**

La rama etimológica de la palabra Gobernanza se encuentra en el verbo griego *kubernân* (en realidad *κυβερνάω*, *kubernáo*) Bar (citado por Husata, 2001) menciona que significa pilotar, fue utilizada por Platón para designar el hecho de cómo se gobiernan los hombres. Para efectos del presente trabajo de investigación, se reconoce que el vocablo Gobernanza, cuenta

con antecedentes conceptuales desde el siglo XIII en lengua francesa. En el lenguaje francés medieval, *gouvernance*, *gouverne* y *gouvernement* son sinónimos de gobierno. “El término es transmitido en el siglo XIV a Gran Bretaña como *governance* y de allí a los Estados Unidos, donde reaparece en el siglo XX con un significado diferente” (Solá, 2000:8).

Para Aguilar (2006), la aparición del término Gobernanza y su denotación conceptual en la actualidad se pueden ubicar por primera vez a partir de noviembre de 1989, mediante la presentación del informe del BM titulado *De la crisis al crecimiento sostenible - África subsahariana: un estudio de perspectiva a largo plazo*; el cual, en un principio buscaba proporcionar una perspectiva a largo plazo sobre la situación económica subsahariana, y su solución. El Informe concluyó que tanto en la incapacidad de gobernar, como de administrar del gobierno se hallaba el epicentro del fracaso en las políticas de desarrollo en la región, lo que implicaba contar con una mejor gobernación (*a better governance*).<sup>17</sup>

El parteaguas académico del concepto Gobernanza y su posible distinción en la vieja y la Nueva Gobernanza se presentó en 1993 con el libro coordinado por el profesor holandés Jan Kooiman, titulado *Moder Governance: New Government-Society Interactions*. En el libro, Kooiman entiende a la Gobernanza como un nuevo modo o proceso de gobernar una sociedad en las condiciones sociales contemporáneas. Es decir, una sociedad más compleja, diversa, plural, dinámica e interdependiente, por lo que el diseño de políticas y la prestación de varios servicios públicos debían de caracterizarse por una mayor asociación entre gobierno, empresa y organizaciones sociales.

A partir de este escenario, el concepto Gobernanza sostuvo que el gobierno había dejado de ser el único actor en la dirección de la sociedad. Como consecuencia, resultó conveniente que los gobiernos incorporaran a más actores y más actividades que sólo las del propio gobierno, es decir, para la gobernación de la sociedad contemporánea el gobierno requería involucrar actores privados y sociales en la definición de los problemas públicos, y en el diseño e implementación de las Políticas Públicas.

De esta manera, desde la perspectiva del enfoque de Gobernanza se abandona la idea que el gobierno es, y debe ser, el actor con visión y responsabilidad única de la conducción social, y, en consecuencia, su acción debe orientarse hacia un nuevo proceso o modo de gobierno en el cual, este se caracterice por pasar de ejercer un modelo de control jerárquico y de unilateralidad a uno más asociativo, cooperativo y coordinador.

---

<sup>17</sup> Para mayor información véase Banco Mundial. (1989). *De la crisis al crecimiento sostenible - África subsahariana: un estudio de perspectiva a largo plazo*. Washington, DC: BM.

Destacar que, a partir de la mitad de la década de los años noventa, en países particularmente europeos y del norte de América, la producción académica sobre la Gobernanza o Nueva Gobernanza ha sido amplia y creciente. Este escenario, sumado a la difusión y promoción del concepto por parte de los organismos supranacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en la que observaban a la Gobernanza o Nueva Gobernanza como un nuevo modelo de gobernar, su utilización ha sido frecuente, particularmente por políticos, politólogos y administradores en numerosos sub-campos y bajo contextos analíticos distintos.

Este escenario, sin duda ha provocado la proliferación de diferentes connotaciones y significados, su explicación se encuentra en la idea de que cada aproximación conceptual es condicionada por el sistema político propio de cada Estado-Nación. Sin embargo, vale la pena señalar que en su mayoría todas ellas refieren a la idea común de un nuevo proceso de gobernar sociedades contemporáneas, basado en interacciones que, para enfrentar problemas complejos, dinámicos y diversificados, los actores estatales, y no estatales, deben participar en redes mixtas públicas y privado-sociales en el proceso de definición y realización de objetivos colectivos.

Al respecto, Rhodes (1996) señala que si bien es posible puedan existir distintas definiciones del concepto, por lo menos describe los que a su parecer son los más comunes. A saber, Gobernanza como:

- Estado mínimo;
- Gobierno corporativo;
- Como Nueva Gestión Pública;
- Buena Gobernanza;
- Sistema sociocibernético;
- Redes auto-organizadas.

En suma, la aparición del concepto de Gobernanza debe situarse posteriormente al declive de las capacidades del Estado, durante la segunda mitad de la década de los años setenta cuando se evidenció la incapacidad e insuficiencia directiva de los gobiernos nacionales de los estados sociales en todos sus formatos, el agotamiento del modelo intervencionista y proteccionista del estado desarrollador y, más específicamente, en estados sociales de formato autoritario con problemática en las relaciones entre el Estado y los sectores privado-sociales.

Para especialistas como Jon Pierre y Peters Guy (2000), este escenario de crisis fiscal del Estado lo obligó a ser menos autosuficiente y verse más inclinado en actuar a través de redes –mecanismos utilizados para reconocer la existencia de numerosos actores que representan intereses diferentes y que intervienen en la elaboración y en la aplicación de Políticas Públicas–.

Resulta clave distinguir que el enfoque Gobernanza, no significa negar el papel del Estado, sino por el contrario, la Gobernanza implica reconocer su liderazgo, sus recursos y acciones en un nuevo proceso de dirección social. No obstante, como ya se comentó, estos elementos se consideran insuficientes por lo cual es necesario entender y reconocer la necesidad de coordinar más capacidades y acciones que sólo las del propio gobierno. En otras palabras, como señala Innerarity (2006) el nuevo proceso de gobernar, más allá de negar el importante papel del Estado, reconoce el papel que juega el involucramiento y la colaboración de actores económicos y sociales con vista a la regulación de intereses colectivos con criterios de interés público, en un contexto complejo y cambiante.

Es importante señalar que las explicaciones de la aparición de la Gobernanza pueden ser diversas y de diferente nivel explicativo; sin embargo, no todas tienen relación directa con la aparición de factores circunstanciales procedentes de las tomas de decisiones para neutralizar o superar las crisis fiscales de los estados sociales que han sido clave en la promoción inaplicable de un nuevo modo directivo de gobernar sociedades modernas.

No se puede dejar de reconocer lo que señala Aguilar (2007) acerca de la existencia y enlazamiento con otros factores de orden estructural que provocan cambios en la organización de la economía y en la configuración de la vida social, lo cual parece propiciar una explicación respecto del creciente interés por un nuevo proceso o modo de gobernación en la sociedad actual.

A continuación, se enlistan de manera selectiva, los factores que considero más han influido en la reciente aparición de la Gobernanza:

- Cambio ideológico hacia el mercado

La primera explicación del creciente interés en la Gobernanza responde a un cambio de la política en el mercado. Bajo esta idea, el gobierno no era la solución a todos los problemas sociales, sino por el contrario, en mucho de ella era entendido como un problema en sí mismo. Desde la perspectiva del modelo neoliberal, el Estado tenía que reducir su intervención de manera significativa, tanto en el aspecto social como el campo económico, a fin de que el cre-

cimiento económico, el desarrollo de capacidades y el incremento del bienestar fueran sostenidos. Como consecuencia, los gobiernos pierden poder, autonomía y capacidad de dirección.

En este sentido, se realizaron importantes números de desregulaciones gubernamentales sobre la economía, seguido de privatizaciones de empresas públicas a cambio de una mayor participación de los actores económicos privados.

- Democratización de los regímenes y gobiernos autoritarios

La segunda explicación del creciente interés por un nuevo proceso de gobernar, se puede atribuir a la fuerza de la democratización y al restablecimiento del Estado de Derecho en los regímenes y gobiernos autoritarios que aseguró libertades, abrió la esfera pública y permitió la participación de la ciudadanía en asuntos de interés público, seguido de la exigencia de un modo distinto de relacionarse con el gobierno.

- Globalización

La tercera, y desde nuestro particular punto de vista, uno de los factores que más han influido en el actual interés en la búsqueda de nuevos modos de gobernar se deriva de un factor que puede ser considerado como estructural, el cual se ubica en el creciente conjunto de fuerzas y procesos de la globalización que impacta de manera directa o indirecta a la capacidad directiva de los gobiernos nacionales, específicamente, en las áreas de la economía y de política. Este escenario, que se piensa es orientado principalmente desde los grupos transnacionales del ámbito privado, y ha obligado a los gobiernos a replantear el modo de relacionarse con la sociedad.

Según Helleiner (1994) la globalización desde su conformación se encuentra integrada por dos dimensiones básicas: una económica y otra política. Ambas están estrechamente relacionadas, dado que la globalización económica está bajo la idea de eliminar los obstáculos para la expansión comercial. De esta manera se ha visto impulsada y favorecida por un conjunto de decisiones políticas dirigidas a liberar la economía y restringir los alcances del gobierno. De este modo, los aspectos políticos y económicos de la globalización hasta cierto modo son causa y efecto mutuo.

La dinámica de los procesos de globalización ha demostrado conducir a los diversos sistemas funcionales de la sociedad, como son la economía y los mercados financieros por citar ejemplos, a dimensiones transfronterizas. Este escenario ha sido ideal en la construcción de un complejo y fluido tejido de interdependencias e interacciones transnacionales.

Frente al ambiente de la globalización, la economía circunscrita de un Estado nacional es prácticamente inexistente. Hoy se puede observar que las implicaciones económicas de este fenómeno rebasaban, de manera clara, las fronteras nacionales. Desde el presente contexto de desterritorialización, las implicaciones de la política económica escapan del control de los instrumentos gubernamentales tradicionales de la política económica interna (Prats, 2005).

En consecuencia, los diversos Estados nacionales se han visto en la necesidad de democratizar la toma de decisiones en los asuntos torales de interés general, situación que ha implicado limitación de alcances, disminución de poder y, particularmente, de capacidad directiva en cuanto a su propia política económica financiera, productiva y comercial.

Como resultado de lo anterior, las instituciones nacionales de los diversos Estados han transferido la decisión directiva sobre su economía nacional, conducción de su crecimiento económico, así como la regulación (normas estándares, principios y reglas) de los mercados financieros a entidades supranacionales mediante la coordinación y cooperación transnacional.<sup>18</sup>

- Nuevas herramientas de información y comunicación social

Finalmente, se piensa una cuarta explicación de la aparición y consolidación de la gobernanza, la cual refiere de manera fundamental a la aparición y difusión tanto de las tecnologías de la información como de comunicación, entendidas estas últimas como las herramientas electrónicas que traen consigo nuevas formas de interacción y de relación entre ciudadanos y gobernantes.

Aunado a lo anterior, resulta clave tanto identificar como reconocer que, desde finales del siglo XX, los diversos gobiernos nacionales adoptaron un cambio en la estrategia de desarrollo nacional, por tanto, las ciudades como distintas regiones del mundo se convirtieron en territorios estratégicos privilegiados para la vinculación entre las regiones y el resto del mundo. En consecuencia, un acelerado proceso de urbanización con tendencia a ser metropolitano.

Este escenario en el siglo XXI, se ha traducido en una franca expansión de aglomeraciones urbanas que han rebasado las fronteras jurídico-políticas de las demarcaciones territoriales previamente establecidas, situación que observada desde el enfoque de las Políticas Públicas y la Gestión Pública lleva a reflexionar sobre el pasaje de complejidad institucional en el que transitan en México los gobiernos locales que integran las metrópolis, originado de la fragmentación horizontal intergubernamental.

---

<sup>18</sup> Para conocer diferentes explicaciones del porqué la gobernanza ha tenido en los últimos años un uso generalizado véase Pierre, J. y Peters, G. B. (2000). *Governance, Politics and the State*. London, UK: MacMillan.

La anterior afirmación se puede sustentar en que, la propia Constitución Política Federal reconoce la figura del municipio como la base de la división territorial y de su organización política y administrativa, y prohíbe de manera expresa la formación de autoridad intermedia alguna entre este nivel de gobierno y el gobierno estatal. De esta manera, se encuentra imposibilitada la formación institucional de autoridades metropolitanas específicas, que tengan como atributo y responsabilidad planificar a largo plazo como gestionar y coordinar de manera integral la acción directiva de una metrópoli.

Al considerar que la coordinación y cooperación intergubernamental es el esquema institucional más viable para enfrentar asuntos públicos transterritoriales, sin duda en el presente-futuro y considerando la necesidad de contar con nuevas estructuras metropolitanas de coordinación y de gestión, pensamos que la discusión teórica de la gobernanza versará en los próximos años sobre la gobernanza de tipo metropolitana, dado que, a partir de ella, se podrá profundizar sobre nuevos estudios de esquemas y arreglos institucionales, financieros y administrativos acompañados de fórmulas de colaboración público-privada con características de gobierno y no sólo de coordinación voluntaria que ayuden a resolver los complejos problemas públicos metropolitanos.

## 5. Conclusiones

A manera de conclusión, habiendo abordado aspectos históricos generales, operativos y teórico-conceptuales, e identificado cuáles han sido los cambios de organización y operación que ha experimentado la administración pública en los últimos años del siglo XX, específicamente a partir de la segunda mitad de la década de los años setenta, con el objetivo de dar forma a un proceso o modo efectivo de gobernar y administrar las sociedades contemporáneas y sus cambios, es importante destacar que entendemos la Nueva Gobernanza o Gobernanza como un proceso directivo desde el cual, se pautan interacciones entre diferentes tipos de actores que son parte de una sociedad plural en su composición, y que además, cuentan con diferentes valoraciones, intereses, preferencias y actividades. Es decir, una opción de gobierno apropiada, eficaz y responsable para las sociedades contemporáneas, que, a partir de la situación geopolítica del gobierno, la podríamos identificar en tres tipos de Gobernanza: metropolitana, interestatal y transfronteriza.

Empero, este nuevo modelo de gobernación también nos hace reflexionar sobre la necesidad de reconocer que, en México, nos desarrollamos bajo una sociedad desigual, en la que no todos los ciudadanos cuentan con las mismas posibilidades de realizar sus proyectos de vida.

En este sentido, debemos considerar que este proceso directivo debe de encontrarse estructurado por lo menos de manera clara en normas, ya sean de tipo jurídicas y técnicas, así como en principios y valores.

En otras palabras, la Gobernanza como un nuevo proceso de gobernar deberá encontrarse estructurado institucional y técnicamente para llevar acabo el diseño y realización de los objetivos sociales definidos de manera colectiva. Consideramos que la condición de su funcionamiento dependerá en gran medida, de poder contar con una ciudadanía institucionalmente fuerte, en la que los sectores y las organizaciones de la sociedad sean socios legítimos, competentes y confiables del gobierno. Para ello, es imperante que estos posean capacidades, recursos financieros, productivos, físicos, cognoscitivos, así como disposición cívica.



## 6. Fuentes de información

Adelantado, J. y Calderón, E. (2005), "Globalización y estados de bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?", en Revista *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23(2), Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.

Aguilar, L. F. (2016), *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México: Instituto Nacional Electoral.

\_\_\_\_\_ (2014), "Las dimensiones y niveles de la gobernanza", en Revista *Cuadernos de gobierno y Administración Pública*, 1(1).

\_\_\_\_\_ (2013), *Gobierno y administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (2007), "El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", En Revista *CLAD Reforma y Democracia*, (39).

\_\_\_\_\_ (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Antón, A. (2009), "Debates sobre ideas de izquierda y derecha. Reestructuración del Estado de bienestar", Madrid: Talasa.

Banco Mundial. (1989), "De la crisis al crecimiento sostenible - África subsahariana: un estudio de perspectiva a largo plazo", Washington: Banco Mundial.

Barzelay, M. (1992), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Bustillo, R. M. (2000), "Retos y restricciones del estado de bienestar en el cambio de siglo", en: Bustillo, R. M. (Coord.), *El estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid: Alianza.

Cabrero, E. (1998), Estudio Introductorio en: Bozeman, B. (Coord.), *La Gestión Pública: su situación actual*, México: Fondo de Cultura Económica.

Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1973), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York: Nueva York University Press.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.

Helleiner, E. (1994), *States and the emergence of global finance*, Nueva York-Londres: Cornell University Press.

Hood, C. (1991), "A New Public Management for All Season", en Revista *In Public Administration*, 69(1).

- Husata, E. (2014), "Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública", en *Encrucijada. Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 18, disponible en: <http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58374/51630> (fecha de consulta: 10 de octubre de 2020).
- Innerarity, D. (2006), "El poder cooperativo: otra forma de gobernar", *Cuadernos de Liderazgo*, Barcelona: Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*. London, UK: SAGE.
- Spinoza, M. A. (s/f), "Del empleo a la empleabilidad, de la educación a la educabilidad, mutaciones conceptuales e individualización de los conflictos sociales", *7º Congreso de Especialista en estudios del Trabajo*, disponible en: <https://www.aset.org.ar/congresos/7/10003.pdf> (fecha de consulta: 29 de agosto de 2020).
- Marichal, C. (2010), *Nueva historia de las grandes crisis financieras: una perspectiva global 1873-2008*, Buenos Aires: Penguin Random House Editorial.
- Metcalf, L. y Richards, S. (1987), *La modernización de la gestión pública*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Olías de Lima, B. (2001), *La Nueva Gestión Pública*, España: Prentice Hall.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Massachusetts: Addison-Wesley Public Company.
- Peters, G. B. (1998), "Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality", In: Marsh, D., *Comparing policy networks*, London: Open University Press.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000), *Governance, Politics and the State*, London: MacMillan.
- Pierson, P. (2006), "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de Bienestar en las democracias desarrolladas", en *Revista Zona Abierta*, (114-115).
- Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the Public Services: Cuts or cultural change in the 1990s?*, Inglaterra: Blackwell.
- Prats, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas en nuestro tiempo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rhodes, R. A. (1996), "The new governance: governing without government", *In Political Studies*, 44(4).

Schick, A. (1996), "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change", disponible en: <http://www.ssc.govt.nz/spirit-of-reform> (fecha de consulta: 13 de junio de 2017).

Self, P. (1993), *Government by the Market*, London: MacMillan Press.

Solá, A. (2000), "La traducción de governance", En *Revista Punto y Coma*, (65).

Timmins, N. (1995), "The Five Giants: A Biography of the Welfare State", Reino Unido: Harper Collins.

Williamson, J. (1990), *Latin American Adjustment. How much has happened*, Washington, D.C: Institute for International Economics.



ENCRUCIJADA  
REVISTA ELECTRÓNICA DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

37° NÚMERO ENERO-ABRIL 2021

Revista Electrónica del  
Centro de Estudios en Administración Pública de la  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en  
Administración Pública  
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Lic. Juan Manuel López Ramírez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:  
*Dra. Laura Hernández Arteaga*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:  
*Mtra. Alma Iglesias González*

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a  
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:  
*Mtra. Rosa Merlín Rodríguez*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:  
*Dr. Arturo Hernández Magallón*

Coordinador de Informática:  
*Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego*

LA REVISTA

**Director de la Revista:**  
Dr. Maximiliano García Guzmán

**Editor de la Revista:**  
Mtro. César C. Dionicio

**Consejo Editorial:**  
Dr. Alejandro Navarro Arredondo  
Dr. Arturo Hernández Magallón  
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez  
Dra. Fiorella Mancini  
Dr(c). Eduardo Villarreal  
Dr. Roberto Moreno Espinosa

**Diseño, integración y publicación electrónica:** Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCRUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 12, No.37, enero-abril 2021, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, [ceap@politicas.unam.mx](mailto:ceap@politicas.unam.mx). Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 24 diciembre de 2020.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.