



LA GOBERNANZA EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

JUAN SEBASTIÁN ORTIZ MARTINEZ

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 38
Septiembre 2016



LA GOBERNANZA EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Juan Sebastián Ortíz Martínez

Septiembre 2016

**SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO**

ISSN: 2253-8542

Imagen de portada:

<https://images.unsplash.com/photo-1473421128459-ca4900980e03?ixlib=rb-0.3.5&q=80&fm=jpg&crop=entropy&cs=tinysrgb&s=b2ee953ac25cade2b18d9ddd7bbb7875>

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM

C/ Donoso Cortés, 65, 6o. 28015 Madrid.

Tel.: (34) 91 394 64 09/19 – Fax: (34) 91 394 64 14

E-mail: iudcucm@pdi.ucm.es

Página web: www.iudc.es

AUTOR:**Juan Sebastián Ortiz Martínez**

Doctorando en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales y Magíster en Gestión Pública, Universidad Complutense de Madrid, Politólogo, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá

EDICIÓN Y MAQUETACIÓN:

IUDC-UCM

Índice

Listado de siglas y acrónimos	5
Introducción	6
1. La gobernanza como concepto y herramienta de análisis en la acción pública	8
1.1. Nociones, usos y teorías de la gobernanza	17
2. La cooperación internacional y la paradoja en la promoción de la gobernanza	25
2.1.1 Gobernanza, desarrollo y cooperación	28
2.1.2 La aproximación socio-céntrica	37
2.1.3 La aproximación socio-céntrica	54
2.1.3.1 EL PNUD	61
2.1.3.2 La UE.....	66
2.1.3.3 La agenda de la eficacia.....	70
Conclusiones.....	73
Bibliografía.....	77

Listado de siglas y acrónimos

ADB - Banco Asiático de Desarrollo

AfDB - Banco Africano de Desarrollo

AOD - Ayuda Oficial al Desarrollo

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

BM - Banco Mundial

CAD - Comité de Ayuda al Desarrollo

CE - Comisión Europea

CID - Cooperación Internacional para el Desarrollo

FMI - Fondo Monetario Internacional

IBM - Instituto del Banco Mundial

IED - Inversión Extranjera Directa

IFM - Instituciones Financieras Multilaterales

NGP - Nueva Gestión Pública

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM - Objetivos de Desarrollo del Milenio

OMC - Organización Mundial del Comercio

ONU - Organización de las Naciones Unidas

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano

PRSP - Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza

UE - Unión Europea

UN- HABITAT - Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

Introducción

En las dos últimas décadas la gobernanza se ha convertido en un término cada vez más importante y recurrente en la cooperación internacional para el desarrollo. Por un parte, el término ha sido utilizado para referirse a las condiciones políticas e institucionales que se deberían generar para garantizar el logro del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo. Por otra, se utiliza como instrumento reivindicativo de una nueva arquitectura y modelo de gestión del sistema internacional y, en particular, el relativo a las nuevas agendas del desarrollo y la cooperación internacional.

En una dinámica similar a la que se presenta en otras áreas del conocimiento, la utilización de la gobernanza en la cooperación internacional para el desarrollo ha sido particularmente problemática, debido a que se le asigna una alta connotación normativa que aleja al concepto de su naturaleza analítica y lo vincula a determinados modelos de desarrollo que desvirtúan el rol de la política, el Estado y el gobierno en la acción pública contemporánea.

Esta situación ha sido especialmente evidente en el caso de los programas y planteamientos marco para la promoción de la gobernanza en los países en desarrollo, los cuales tienden a ubicarse en un plano generalista, donde el concepto se convierte en un paradigma o fórmula universal para explicar y justificar un extenso conjunto de reformas de presunta racionalidad técnica.

Las carencias conceptuales y metodológicas en la aplicación del concepto, así como los escasos resultados de los programas de promoción de la gobernanza en los países en desarrollo han tenido un efecto distorsionador sobre la validez y pertinencia que el concepto puede tener en los nuevos escenarios del desarrollo y la cooperación internacional.

En este sentido, este Documento de Trabajo presenta un análisis descriptivo del uso y aplicación del concepto de la gobernanza en la cooperación internacional para el desarrollo con el objeto de señalar las carencias que se han presentado y establecer pautas de mejora que lo sitúen en un plano más neutro y analítico

respecto a los desafíos de la implementación de la agenda 2030 y la alianza global para la cooperación eficaz para el desarrollo

Para tal efecto, el Documento se ha estructurado en dos bloques temáticos. El primero, presenta y contextualiza los rasgos distintivos de la gobernanza como concepto y herramienta de análisis de la acción pública contemporánea en el marco específico de la ciencia política. El segundo, analiza los problemas conceptuales y metodológicos de la promoción de la gobernanza en la cooperación internacional para el desarrollo a partir de la identificación y diferenciación de dos aproximaciones o corrientes interpretativas: socio-céntrica y estado-céntrica, estableciendo en cada caso, los discursos y planteamientos más representativos de los actores que la han venido impulsando.

1. La gobernanza como concepto y herramienta de análisis en la acción pública

En el transcurso de las últimas cuatro décadas se ha venido experimentando un cambio sustantivo en la noción y la práctica de gobierno de las sociedades contemporáneas y, en particular, de aquellas que son gobernadas por sistemas políticos de carácter democrático.

Esta variación se puede constatar en la consolidación progresiva de una nueva realidad política, donde la institución y la acción de gobierno, han dejado de responder exclusivamente del Estado para depender, cada vez más, del resultado de las interacciones e interdependencias que se establecen con y entre los diferentes actores de la sociedad.

En la medida en que este fenómeno se ha hecho más intenso y evidente, han venido surgiendo diversas posturas (académicas y sociales) en las que existe una tendencia a confundir el análisis y la comprensión de sus manifestaciones empíricas con la generación de referentes normativos para su adaptación o articulación en función de determinados intereses e interpretaciones sobre el deber ser de la acción pública.

El común denominador de dichas explicaciones y análisis ha sido la utilización del concepto de la gobernanza, un concepto que, en sí mismo, genera debate y escepticismo debido a la presencia de sus múltiples interpretaciones y la tendencia a privilegiar una serie de elementos normativos que lo alejan de su naturaleza como herramienta descriptiva y analítica.

Entre las diversas razones que explican la confusión sobre el concepto de la gobernanza es su equiparación al concepto de *governabilidad*, en parte por la incorrecta traducción del vocablo inglés *governance*. Aunque comparten una misma raíz etimológica y están orientados al estudio del gobierno, su uso y aplicación se refieren a fenómenos sociopolíticos y objetos de investigación distintos.

La gobernabilidad es un concepto que sólo se circunscribe al estudio del gobierno como institución y en particular, a la estabilidad del poder ejecutivo y su capacidad

de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en el sistema político. Es decir, un concepto cuyo objeto de estudio son los diseños institucionales de los sistemas políticos, sus elementos constitutivos, el impacto que generan como condicionantes de procesos políticos concretos (elecciones, creación de coaliciones, relaciones gobierno/oposición, transiciones, etc.), así como los atributos y la capacidad de gestión del ejecutivo en los diversos procesos políticos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas (Nicandro, 2001).

En términos generales, existe la percepción que la gobernanza no es un concepto como tal, sino un neologismo que se utiliza para favorecer y legitimar el establecimiento de determinados modelos de acción pública en función de intereses económicos específicos, escepticismo que se refuerza en algunos sectores de la ciencia política que no ven la utilidad y necesidad de la utilización de este concepto, dada la existencia de diversas corrientes para el análisis y estudio de los cambios en el Estado, el gobierno o las políticas públicas.

Aunque algunos de estos cuestionamientos tienen cierto grado de validez, sobre todo si tiene en cuenta la instrumentalización del concepto en la promoción del neoliberalismo en los países en desarrollo durante la década de 1990, esto no implica que la gobernanza no sea pertinente y no tenga la suficiente fundamentación teórica que le permita ser utilizada como una herramienta de análisis y estudio de los patrones actuales de cambio y continuidad en la acción pública.

Como destaca Aguilar (2007: 10), en sentido estricto, la gobernanza es concepto relativo "*(...) al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta - interacción - interdependencia - coproducción - corresponsabilidad - asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales*".

Aunque el concepto tiene una larga tradición histórica¹, es a partir de la década de 1990 cuando su uso empieza a ser más frecuente, posicionándose no sólo en ámbito la ciencia política, sino también, en el contexto general de las preocupaciones e intereses sociales sobre la acción y la efectividad del gobierno.

Como señalan Pierre y Peters (2000), existen dos factores que permiten explicar la importancia que adquiere la gobernanza como concepto en la década de 1990. El primero, se deriva del esfuerzo e interés en la ciencia política por comprender los cambios en las variables Estado y sociedad y su impacto en la institución y acción de gobierno, a través de un concepto que permitiese integrar y explicar las variaciones en ambas esferas. El segundo, se origina en las preocupaciones sociales y académicas de generación de una estrategia conceptual que interpretase dichos cambios en términos de los presuntos fallos del gobierno, el sobredimensionamiento del Estado y la presunta incapacidad de las instituciones políticas y públicas en el desarrollo de una acción de gobierno eficaz y eficiente.

En términos específicos, son ocho los cambios o razones que el motivaron el interés por la gobernanza durante década de 1990. El primero fue la crisis financiera del Estado de la década de 1980, la cual generó un profundo cuestionamiento sobre el rol y las capacidades de este actor en la gestión de la economía y la provisión de servicios públicos. Este cuestionamiento dio lugar a una filosofía y estrategia política de participación e inclusión de actores privados y grupos de interés en el esquema general de la administración y la gestión pública, a través de nuevos instrumentos como la externalización de servicios públicos o la generación de alianzas público-privadas en los ámbitos relativos a la provisión de servicios de bienestar e infraestructuras de diversa índole (Pierre y Peters, 2000).

La segunda razón fue el cambio ideológico hacia mercado que se experimentó en la gran mayoría de países desarrollados de occidente. Inspirado en los principios del neoliberalismo, este cambio supuso una transformación de una cultura política colectivista a una individualista y, en particular, un acentuado rechazo hacia el

¹ El concepto proviene del término griego *kybernan* (dirigir, conducir) y se utilizó por primera vez de forma metafórica por Platón para designar el hecho de dirigir a los hombres. En el siglo XIII fue utilizado en Francia (*gouvernance*) como equivalente de gobierno (arte o forma de dirigir) y luego, a partir del siglo XV 1478, para designar algunos territorios del norte con un estatuto administrativo particular. A partir del siglo XIV, se traspasa a la lengua inglesa, dando origen al

Estado y la política, los cuales dejaron de ser considerados como una solución a los problemas sociales para convertirse en un “problema” en sí mismo que debía ser corregido mediante la disminución del rol del Estado y la reivindicación del mercado como instrumento para la articulación y búsqueda del interés colectivo (Pierre y Peters, 2000).

El tercer motivo fueron las manifestaciones económicas y políticas de los cambios asociados a la globalización, entre ellas, las decisiones dirigidas a desregular la economía, el fortalecimiento de las instituciones transnacionales, la subordinación de las políticas públicas y la función pública a las dinámicas internacionales, la generación de vínculos más cercanos e informales con la industria para mantener la competitividad nacional o la búsqueda de nuevas técnicas y estrategias para crear un contrapeso político favorable al capital privado (Pierre y Peters, 2000).

La cuarta razón es la crítica generalizada en la política, la economía y la sociedad sobre el desempeño del Estado y la constatación de algunos de sus fracasos en la resolución de los problemas sociales, la cual incentiva el interés por la generación de un nuevo reparto público-privado de sus funciones tradicionales en la medida en que se considera que éste no tiene los recursos ni las capacidades suficientes para resolver los problemas colectivos (Pierre y Peters, 2000).

La quinta explicación es el cambio en la generación y prestación de los servicios públicos que se produce en el marco del surgimiento y consolidación de la Nueva Gestión Pública (NGP), una aproximación que rechaza la idea de una cultura específica para las organizaciones públicas y que argumenta la necesidad de una gestión basada en las mismas dinámicas y prácticas del sector privado a partir de la consideración del Estado como un actor obsoleto en la provisión de los servicios públicos y el impulso de la renuncia de éste a un control directo sobre su administración en favor de acuerdos institucionales entre actores públicos y privados como fuente de influencia institucional y coordinación en los servicios que se han de proveer a la sociedad (Pierre y Peters, 2000).

La sexta explicación está relacionada con la naturaleza cambiante y compleja de la política contemporánea, la cual empieza a caracterizarse por la preocupación y presencia de las denominadas realidades post-materiales (medio ambiente,

cambio climático, crimen organizado, desigualdades estructurales, etc.) y cuya gestión demanda el desarrollo continuo de nuevas formas de experiencia, conocimiento y coordinación con la sociedad, así como el acercamiento con ésta para la generación de nuevas dinámicas de representación de intereses y canalización de sus demandas o necesidades (Pierre y Peters, 2000).

El séptimo cambio es la consolidación de las organizaciones internacionales de carácter regional y transnacional y las nuevas relaciones de interdependencia que se establecen entre éstas y los Estados en términos específicos de política, políticas y gestión pública.

Por último, la octava razón es la tensión o dilema sobre la responsabilidad política de la rendición de cuentas, dado que el gobierno y los Estados siguen siendo los responsables de la coordinación y dirección política de la sociedad, pero no tienen la misma capacidad de actuar solos y no resulta claro hasta qué punto se le puede exigir esa responsabilidad al resto de actores no estatales que empiezan a ser parte de la acción gobierno (Pierre y Peters, 2000).

En este orden de ideas, el concepto de la gobernanza viene siendo abordado desde una perspectiva dual, por una parte, se refiere a las manifestaciones empíricas de las adaptaciones del Estado a los cambios sociales y económicos de su entorno durante las últimas décadas del siglo XX, por otra, constituye una representación teórica o conceptual de la forma como se vienen generando los diferentes mecanismos de interacción y coordinación de los actores e instituciones sociales en la acción de gobierno y del rol del Estado en dicho proceso (Pierre, 2000, Mayntz, 2000).

De acuerdo con Mayntz (1997), la doble connotación del concepto está relacionada con la existencia y categorización de una forma de gobernanza antigua y otra moderna y como tal, el desarrollo y evolución de su teoría se remonta al análisis de la actividad emprendida por la autoridad política en el intento de moldear las estructuras y los procesos socioeconómicos de la sociedad.

En la gobernanza antigua, el concepto se utilizaba como sinónimo de dirección política desde un enfoque que se refería sólo a los aspectos procedimentales del gobierno y que complementaba la perspectiva institucional y funcional de los estudios relativos al gobierno como institución. En la gobernanza moderna, el concepto tiene dos connotaciones, la primera se utiliza para indicar “(...) una manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas”. La segunda, tiene una connotación generalista y “(...) se refiere a las diferentes formas de coordinar acciones básicas del orden social” (Mayntz, 1998: 84-85).

Como señala Mayntz, la gobernanza moderna surgió después de la segunda guerra mundial en un contexto donde el Estado y el gobierno aspiraban explícitamente a dirigir el desarrollo social y económico de las naciones hacia objetivos claramente definidos y, cuyo un referente analítico, se ubicaba en el estudio de la formulación de las políticas por parte del gobierno y su implementación por parte de las diferentes agencias públicas.

En un primer momento, dicho análisis solo se realizaba desde una perspectiva de arriba hacia abajo donde objeto de estudio era el gobierno y su capacidad o incapacidad de dirección política de la sociedad. Posteriormente, se reforzó con el enfoque de análisis de abajo hacia arriba para poder incluir la estructura, el comportamiento y la influencia de los grupos de interés y demás actores de la sociedad civil no sólo en la formulación, sino también, en la implementación de las políticas mediante redes o alianzas público-privadas.

En paralelo, también fue incluyendo dos líneas debate sobre la existencia y necesidad de formas alternativas de gobierno para la sociedad. La primera, que identificaba al mercado y sus mecanismos como la mejor alternativa de organización y búsqueda del interés colectivo. La segunda, que enfatizaba en las formas cooperativas y horizontales de autorregulación social y formulación de políticas.

Por último, ante los cambios generados por la globalización y el proceso de integración europea, incluyó una nueva perspectiva transnacional para conocer y

abordar los desafíos de la acción en gobierno en todo lo relativo a la transferencia de poderes, la integración del mercado y la disolución gradual de las fronteras económicas nacionales así como la coordinación e interacción entre las organizaciones internacionales y los Estados-nación.

De acuerdo con Pierre (2000), esta doble connotación de la gobernanza moderna se puede subdividir en dos categorías: una que indaga cuáles son los resultados concebibles del Estado, definiendo objetivos y prioridades, en la dirección de la sociedad y de la economía, y otra, que analiza, de forma más general, la coordinación y las múltiples interacciones formales e informales entre la sociedad y el Estado.

Para este autor, la primera categoría es una aproximación estado-céntrica de la gobernanza y como tal, su objeto de estudio está definido por el entendimiento de la capacidad político-institucional del Estado para dirigir la sociedad, así como por la comprensión de la relación del Estado con otros actores e intereses no estatales influyentes. La segunda, es una aproximación socio-céntrica y se refiere a la coordinación y el autogobierno de la sociedad manifestado en diferentes tipos de redes y asociaciones.

De acuerdo con Peters (2000), el carácter dual que caracteriza a la gobernanza moderna supone un problema, dado que, además del uso contradictorio del concepto, en una de sus aproximaciones existen dos posturas en que los elementos empíricos y normativos no están claramente definidos.

Para este autor, el problema no se presenta en la aproximación estado-céntrica debido a que en ésta el elemento empírico radica en determinar si el gobierno es capaz de gobernar y como tal, su estudio es más contingente. A su vez, el componente normativo se encuentra implícito en el argumento de que un gobierno efectivo es un elemento positivo para la sociedad y en consecuencia, el Estado es necesario para guiarla hacia la consecución del interés público.

El problema reside en la aproximación socio-céntrica y sus dos versiones: negativa y positiva. La primera se centra en la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las regulaciones e imposiciones del Estado. La segunda, exalta las virtudes de los

sistemas de acción pública que operan a través de sus propios instrumentos de auto organización y gestión de la sociedad.

Respecto a la versión negativa, el elemento normativo radica en el supuesto de la ciudadanía como mejor conocedora de sus necesidades e intereses y por lo tanto, la validez de generar fórmulas para evitar las incursiones del Estado y las instituciones públicas en su esfera particular. Por su parte, el componente empírico se ubica en la constatación de la capacidad de los grupos sociales y los individuos para resistir o evitar las intervenciones del Estado y el gobierno, aun cuando a éstos se les reconoce una autoridad y potestad legítima.

En la versión positiva el componente normativo radica en el reconocimiento de la intervención y actuación del Estado y las instituciones públicas sólo cuando éstas se consideran necesarias. Por su parte, el componente empírico, se basa en la evidencia de la capacidad de las redes, comunidades y otro tipo de organizaciones de representación de intereses para formular e implementar eficazmente las políticas públicas de su interés o conveniencia.

De acuerdo con Peters el problema básico de estas argumentaciones es que dificultan los análisis comparativos y obvian elementos contextuales que son centrales para el análisis de la acción pública. Reivindicando la posición estado-céntrica, este autor considera que la funcionalidad del concepto de la gobernanza como herramienta analítica, radica en el desarrollo de una teoría de alcance medio, que no ignore la variable del Estado así como los componentes e interacciones de todos los actores involucrados en el conjunto del sistema político y la acción pública.

Esta teoría se refiere al estudio de la gobernanza en el contexto de las transformaciones del Estado y las alternativas para reflexionar sobre la capacidad del Estado para gobernar en el marco de tres escenarios: i) el poder descentralizado a actores y sistemas institucionales de carácter subnacional, ii) la emergencia de estructuras transnacionales de gobernanza, iii) la búsqueda de sistemas apolíticos de auto-organización y gobernanza de la sociedad (Pierre y Peters 2000).

A diferencia otros planteamientos, la gobernanza como teoría de alcance medio está planteada desde una lógica diferente a la negación o desconocimiento del Estado como actor político clave para el gobierno de la sociedad, es decir, parte de una postura estado-céntrica, donde lo verdaderamente significativo, no es la presencia del Estado en el proceso político general, sino la transformación de su rol, que pasa a estar fundamentado en la coordinación y la falta de discernimiento entre las esferas públicas y privadas (Ruano de la Fuente, 2000:2).

La gobernanza como teoría de alcance medio pretende privilegiar al Estado, tratando de entender que ha pasado con su modelo tradicional de dominación, es decir re-conceptualizar al Estado mismo y a las fuentes de su fortaleza y/o poder en términos de recomposición del proceso político. Planteada de esta forma, la gobernanza facilita una mejor comprensión sobre el hecho de que la remodelación o adaptación de la acción de gobierno y una mayor conciencia de cooperar con otros actores no estatales, no convierten a las intervenciones gubernamentales en obsoletas e innecesarias (Kooiman, 2004).

De acuerdo con Peters (2000), este planteamiento implica la existencia una perspectiva más analítica y menos normativa en el análisis de la acción de gobierno, perspectiva a partir de la cual se puede retomar la vía de la comparación de todo el sistema político y la atención a los componentes, en una lógica en que la gobernanza se convierte en un modelo de análisis no muy diferente de la teoría de los sistemas, dado que se trata de estudiar el proceso de los inputs y la consecución de los outputs en el sistema político.

Incluso, afirma que la gobernanza como teoría de alcance medio puede ser considerada como una forma de retomar la aproximación estructural funcionalista de la ciencia política, dado que se asume que el fenómeno se presenta en cualquier escenario político y por lo tanto, la preguntas comparativas empiezan a ser el cómo y bajo qué mecanismos institucionales se da la gobernanza en su respectivos contextos de análisis.

Desde diferentes perspectivas, otros autores han asumido este planteamiento, señalando la importancia de entender a la gobernanza como un concepto que denota la existencia de nuevas dinámicas de gobierno en las que el Estado deja de

ser el actor monolítico de la acción pública y se reconoce la presencia e influencia de otros actores a partir de relaciones de interdependencia e interacción mutua entre las instituciones políticas y la sociedad. Es decir, una herramienta descriptiva y analítica a través de la cual se pueden investigar los patrones organización, dirección y funcionamiento de un determinado contexto socio-político (local, subnacional, nacional, regional o supranacional), la forma en que sus actores interactúan y el rol del Estado en dichos procesos.

1.1. Nociones, usos y teorías de la gobernanza

Es importante señalar que no existe un único concepto de gobernanza, sino por el contrario, una noción muy general en la que el fenómeno varía dependiendo del ámbito de la actividad política al que se haga referencia.

Como destaca Ruano (2010), la noción de gobernanza hace referencia a un triple problema que atañe a la acción pública contemporánea: i) el aumento de la densidad técnica y la complejidad de la acción pública, ya que en la actualidad se debe tener en cuenta un universo de datos científicos, técnicos, económicos, sociales y políticos cada vez más heterogéneos, ii) la existencia de un entorno socio-organizativo cada vez más fluido e incierto, donde cada decisión pública se encuentra vinculada a actores de estatuto diverso y cuya integración niega la dicotomía público-privado, iii) la existencia de una articulación cada vez más problemática entre los procesos de la política electoral (formas de selección de las élites políticas, formas del debate público, condiciones de la competición por los puestos de poder y la representación de los ciudadanos) y la política de los problemas (formulación de problemas públicos, representación de grupos de presión, procesos de ejecución de la acción pública).

En términos analíticos, también se debe tener en cuenta que la variación en la gobernanza está condicionada por las acepciones y usos que la literatura tiene del concepto: buena gobernanza, gobernanza en las relaciones internacionales, gobernanza como auto-organización social, gobernanza económica, gobernanza corporativa, nueva gestión pública, noción de redes, gobernanza urbana, gobernanza democrática y gobernanza multinivel.

La *buena gobernanza* reivindicada por el BM, el FMI y otros organismos internacionales, es utilizada para referirse al desarrollo económico desde la perspectiva del impulso de las políticas de ajuste macroeconómico (reducción del déficit fiscal, reducción del gasto público, control de la inflación) y de reforma del Estado y la administración pública en los países desarrollados y en los países en desarrollo (Van Kersbergen y Van Waarden, 2004).

De acuerdo con Leftwich (Cit. Rhodes 1996: 104), este uso del concepto tiene tres niveles o connotaciones específicas: sistémica, política y administrativa. La primera hace referencia a la necesidad de la distribución del poder político y económico más allá del gobierno como institución. La segunda a la legitimidad y autoridad del Estado en tanto éstas se deriven de un mandato democrático. La tercera a un servicio público eficaz, abierto, responsable y auditado que se articule a partir de la competencia y la aplicación de la lógica de mercado.

La *gobernanza en las relaciones internacionales* se refiere a la forma como las organizaciones e instituciones del sistema internacional gestionan los problemas transnacionales y los nuevos desafíos globales (cambio climático, crimen organizado, migraciones, pobreza, violencia, etc.) en una perspectiva que no sólo reconoce la cooperación entre Estados independientes, sino también, la actuación de cualquier otra colectividad o actor en los renovados esquemas de realismo multipolar (Van Kersbergen y Van Waarden, 2004).

La *gobernanza como auto-organización social* indica la organización de la sociedad en comunidades que se ubican en un punto intermedio entre el Estado y el mercado. Este tipo de organización se caracteriza por la informalidad de sus acuerdos y las relaciones de confianza que ayudan a establecer un sistema de control social diferente al modelo de coerción estatal (Van Kersbergen y Van Waarden, 2004).

En esta variación del concepto la gobernanza también es planteada como una forma de gobierno en la que se proveen servicios públicos a partir de interacciones entre el sector público, privado y el denominado tercer sector, interacciones que, a su vez, se articulan en torno a redes de actores que necesitan generar un intercambio de recursos para poder conseguir sus objetivos, maximizar su

influencia sobre los resultados y evitar convertirse en actores dependientes de otros agentes (Rhodes, 1996).

La *gobernanza económica* es una noción diferente que se origina a partir de los principios del neoinstitucionalismo económico y denota una situación en la que el mercado no es un orden social espontáneo y por lo tanto, debe ser creado y dirigido a partir de arreglos institucionales en los que se definen los derechos de propiedad, se promueve la competencia y se reducen los costos de transacción, los riesgos y la información asimétrica (Van Kersbergen y Van Waarden, 2004).

En esta acepción, la sociedad genera una serie de instituciones para dirigir y estimular las transacciones económicas y el gobierno tan sólo se percibe como una fuente para tales instituciones. Al igual que en los otros usos del concepto, la gobernanza es una categoría más amplia que la de gobierno como institución y la mayoría de las acciones se producen sin la intervención directa del Estado, aunque éste pueda incitar a la creación de instituciones de gobernanza por parte de los actores privados o bien retomar los acuerdos privados establecidos previamente (Van Kersbergen y Van Waarden, 2004).

La *gobernanza corporativa* denota la intención de mejorar la responsabilidad y la transparencia de las empresas, pero sin alterar la estructura básica de su funcionamiento, en la cual los accionistas son los principales beneficiarios de sus actuaciones. En este uso del concepto la gobernanza no consiste en gestionar los negocios de una empresa, sino en dar pautas generales a ésta, supervisar y controlar las acciones ejecutivas de la gestión y en satisfacer las expectativas de rendición de cuentas entre acciones y demás actores afectados por su actividad económica (Tricker, 1984, Cit Rhodes, 1998).

Tabla 1. El concepto de la gobernanza

Características generales	<ul style="list-style-type: none"> -Concepto utilizado para referirse a las manifestaciones empíricas de las adaptaciones del Estado a los cambios sociales y económicos de su entorno durante las últimas décadas del siglo XX. - Representación teórica o conceptual de la forma como se vienen generando los diferentes mecanismos de interacción y coordinación de los actores e instituciones sociales en la acción de gobierno y del rol del Estado en dicho proceso. - Concepto que denota la existencia de nuevas dinámicas de gobierno en las que el Estado deja de ser el actor monolítico de la acción pública y se reconoce la presencia e influencia de otros actores en la acción de gobierno, a partir de relaciones de interdependencia e interacción mutua entre las instituciones políticas y la sociedad.
Aproximaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Socio-céntrica: gobierno y dirección de la sociedad basados en esquemas con una mínima o nula intervención del Estado y articulado en torno a organizaciones sociales y/o el mercado. - Estado-céntrica: reconocimiento del Estado como actor clave para la dirección de la sociedad y la consecución bienestar e interés público
Usos y rasgos específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Varía en función de las diferentes connotaciones del concepto: buena gobernanza, gobernanza en las relaciones internacionales, gobernanza como auto-organización social, gobernanza económica, gobernanza corporativa, gobernanza democrática, gobernanza urbana y gobernanza multinivel. - Énfasis en los procesos de la acción de gobierno en contraposición a su estructura institucional, privilegiando la coordinación, negociación, formación alianzas, etc., más que a los procesos tradicionales de coerción y control. Señala la existencia de un complejo conjunto de instituciones y actores públicos y privados que interactúan en el gobierno como acción e institución. - Reconoce la presencia de una frontera difusa respecto a las competencias y responsabilidades en la gestión de los problemas socioeconómicos. - Noción pluricéntrica del poder y su distribución entre diversos actores estatales y no estatales de los cuales se origina la acción de gobierno. - Redes como instrumento preferente de la articulación y gestión de las relaciones e interdependencia entre los actores públicos y privados.

Fuente: Elaboración propia.

La *gobernanza democrática* se refiere a la acción e institución de gobierno desde la perspectiva de su funcionamiento en contexto específico de la democracia como sistema político, señalando la importancia y necesidad de la generación de una acción pública en la que se cumplan condiciones como el respeto al Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales, la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, la responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas por parte de los tomadores de decisiones, la existencia de interacciones sociales regidas por programas, instituciones y prácticas globales y justas, entre otras medidas tendientes a garantizar la existencia de gobiernos caracterizados por procesos y resultados más justos y equitativos a nivel político, económico y social (PNUD, 2002).

Este uso del concepto está directamente relacionado con las preocupaciones recientes en la CID sobre los vínculos existentes entre la acción pública y el desarrollo humano y en particular, la forma en que la gobernanza en tanto que estructuras y procesos de gobierno puede contribuir al desarrollo, la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad social en los países en desarrollo.

La *gobernanza urbana* es una dimensión particular del concepto y como tal, se centra en el estudio de sus manifestaciones territoriales. De acuerdo con UN-HABITAT, esta hace referencia a los diferentes procesos a través de los cuales, intereses diversos y conflictivos, de actores públicos y privados, tienen lugar en la acción colectiva en relación con la planificación y la gestión de los asuntos comunes (bienestar e inclusión) de las ciudades y los diferentes asentamientos urbanos (HABITAT, 2002).

El origen del estudio de la gobernanza urbana se sitúa en las aportaciones de la economía política al estudio del desarrollo local a partir de dos enfoques generales: enfoque institucional y enfoque localista. El primero, se centra en el análisis de la autonomía local, los límites que le vienen impuestos por otras unidades de gobierno de ámbito político y territorial mayor y las estrategias adoptadas frente a las mismas. El segundo, se centra en los procesos decisionales locales y en particular, la forma en que se articulan los intereses políticos locales en los procesos de toma de decisiones (Ramírez, 2002).

Por último, la *gobernanza multinivel* se refiere a las relaciones de poder y la interdependencia en el sistema internacional de la posguerra fría y en particular, a las relaciones que se producen entre los Estados (incluidos los gobiernos subnacionales) y las instituciones de carácter regional o transnacional. Esta connotación del concepto viene siendo utilizada principalmente en el análisis de las políticas, regulaciones y demás acciones de gobierno conjunto que se dan en el marco de la UE (Van Kersbergen y Van Waarden, 2004).

Van Kersbergen y Van Waarden (2004), señalan que si bien existen diferencias entre estos usos de la gobernanza, la mayoría tiene algunas características en común. En primer lugar, parten de una *postura pluricéntrica del poder* en la que el poder político tradicional no es considerado como la única base o fuente de la acción

de gobierno. En segundo lugar, las *redes inter o intra-organizacionales* tienen un rol muy importante en la medida que organizan y gestionan las relaciones entre actores públicos o privados relativamente autónomos, pero interdependientes. En tercer lugar, enfatizan en los *procesos de gobierno* en contraposición a la estructura institucional del mismo, procesos que se refieren a la coordinación, negociación, formación alianzas, etc., como sustitutos de las dinámicas tradicionales de coerción y control jerárquico. En cuarto lugar, *el riesgo y la incertidumbre* prevalecen como factores que motivan la articulación de formas de acción públicas basadas en la cooperación entre actores.

Las anteriores nociones se han desarrollado en el marco, también diverso, de las diferentes teorías que existen sobre la gobernanza en la ciencia política y la sociología: autoridad tradicional, auto-organización y dirección de redes sociales, cibernética y dirección, instrumentos de políticas, análisis institucional, redes y comunidades de políticas.

Las teorías sobre la *autoridad tradicional* parten de la noción de autoridad de arriba hacia abajo de la cual se encuentra provisto el Estado y como tal, consideran que el gobierno legítimamente constituido es la única fuente posible de gobernanza. Esta forma tradicional de entender el poder está asociada con los regímenes pre-democráticos de Europa en el siglo XVIII, así como con los procesos de transición o retorno a la democracia de las sociedades en desarrollo en el siglo XX. (Pierre y Peters, 2000).

De acuerdo con Kooiman (2004), estas teorías suponen un modelo jerárquico de gobernanza caracterizado por sistemas de intervención que determinan las interacciones entre el Estado y la sociedad en función del derecho y de las políticas públicas y en los cuales se considera que no debe existir ningún ámbito o actividad que no sea gobernado por éstas.

Las teorías de *auto-organización y dirección de redes* están basadas en la tradición sociológica europea y afirman que la sociedad y los mercados han desarrollado la suficiente capacidad de auto-organizarse y de eludir cualquier intento de control por parte del Estado y el gobierno. Desde esta perspectiva, se considera que la mayoría de actores sociales pueden establecer sus propias estructuras de acción

pública de tal forma que interactúen y alcanzar sus metas con una actuación reducida e indirecta por parte del Estado y el gobierno (Pierre y Peters 2000).

Las teorías de la *cibernética y dirección* consideran a la gobernanza como una dinámica cibernética en la que las instituciones involucradas en el proceso de toma de decisiones son altamente sensibles a los cambios en su entorno y tienden a mantener ciertos niveles de equilibrio en determinados factores clave para el funcionamiento de sus respectivos sistemas políticos y económicos (Pierre y Peters 2000).

Las teorías sobre los *instrumentos de políticas* se orientan hacia el estudio y análisis de los procesos subyacentes a la acción de gobierno y en particular, a los procesos de toma de decisiones en todo lo referente a la formulación de las políticas y la forma en que éstas serán alcanzadas o implementadas, es decir se centran en la capacidad del gobierno para formular e implementar sus políticas y las múltiples características de los instrumentos que se dispongan para ello (Pierre y Peters, 2000).

Las teorías del *análisis institucional* estudian el rol que tienen las instituciones de representación política y en especial, el de las instituciones presidenciales o parlamentarias, para determinar la capacidad que pueden tener o no en la acción de gobierno. En este tipo de análisis existe una fuerte preponderancia de los elementos normativos, los de base y más recientemente, los relativos a rol de las instituciones no mayoritarias como cortes, burocracias y bancos centrales.

Pierre y Peters (2000) señalan que, además de formular cuestionamientos empíricos sobre el funcionamiento de las instituciones, las teorías del análisis institucional también establecen cuestionamientos sobre la forma como se deben entender las instituciones. Por ejemplo, definen a las instituciones como un conjunto de normas y lógicas de apropiación que sirven de guía para los policy makers. La gobernanza se entendería entonces, sólo a través de las lógicas que han sido utilizadas y las normas de los regímenes políticos.

En estas teorías existen dos corrientes; la elección racional donde la gobernanza es considerada como un proceso de generación y adecuación de incentivos institucionales para actores públicos y privados, y el institucionalismo histórico

que la concibe como un factor de continuidad o *path-dependence* de las políticas y los programas públicos que han demostrado ser funcionales o exitosos (Pierre y Peters, 2000).

Las teorías sobre las *redes y comunidades de políticas* se orientan al análisis de las diferentes interacciones que se producen entre los grupos sociales y el gobierno e incluso, a las que se generan sin la directa intervención de éste último, siendo la gobernanza una propiedad emergente de dichas interacciones (Pierre y Peters, 2000).

Estas teorías se han convertido en el principal eje conceptual de la nueva gobernanza y como tal, tienen un carácter transversal en los diferentes usos y nociones del concepto. De acuerdo con Navarro (2002), en estas teorías existen dos tipos de posturas básicas, la de intermediación de intereses, con una noción genérica en la que se incluyen las diferentes formas de relación entre los grupos de interés y el Estado, y las que conciben a las redes como una forma específica de interacción entre actores para movilizar los recursos políticos y públicos en situaciones en que dichos recursos están dispersos entre actores públicos y privados.

2. La cooperación internacional y la paradoja en la promoción de la gobernanza

En las dos últimas décadas la gobernanza se ha convertido en uno de los elementos más importantes en la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo. Aunque no existe unanimidad sobre el concepto, sus manifestaciones empíricas o las formas de llevarla a la práctica, la gobernanza se ha posicionado como un factor clave para el logro del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza en el mundo y como tal, viene siendo promovida, a través de diferentes programas bilaterales y multilaterales de cooperación internacional a los que se han destinado, aproximadamente, 24.777 millones de dólares en la última década².

Diferentes estudios han puesto de manifiesto que el interés por la gobernanza en la cooperación internacional para el desarrollo (en adelante CID) no es algo nuevo en sí mismo, simplemente ha cambiado de una concepción que ponía el acento en el fortalecimiento de algunas instituciones públicas vinculadas a las pautas de distribución de AOD y determinados intereses geopolíticos, a un nuevo enfoque de alta connotación normativa, donde lo representativo es la promoción de las formas de acción pública y las pautas de gobierno que, en principio, garantizan un adecuado desarrollo de las sociedades en el contexto de la democracia y la economía liberal de mercado (Grindle 2007, Booth, 2011).

Hasta finales de la década de 1980, la mayoría de actores de la CID concentraron su atención en el impulso de proyectos de fortalecimiento institucional, la mayoría de ellos, basados en instrumentos como la cooperación técnica y la transferencia de recursos económicos para la financiación de algunas organizaciones públicas y sectores de actividad como los servicios públicos o las infraestructuras básicas (Booth y Fritz, 2008).

A partir de la década de 1990, las instituciones multilaterales de promoción y financiación del desarrollo empiezan a prestar mayor interés hacia otras

² Esta cifra es la correspondiente al periodo 2000-2010 y ha sido calculada a partir de los datos registrados por el CAD. El dato incluye los importes AOD de los países miembros del CAD y los organismos multilaterales dedicados al sector gobierno y sociedad civil. A este respecto, es importante señalar que no existen datos o categorías específicas de gobernanza en las estadísticas y mediciones de la AOD. De acuerdo con los criterios del CAD, las partidas que a este respecto se dedican se computan dentro del sector I.5 Gobierno y Sociedad Civil, el cual incluye las operaciones relativas Conflictos, Paz y Seguridad.

cuestiones políticas e institucionales en los países en desarrollo a partir del establecimiento de diversas formas de condicionalidad política que vinculaban sus préstamos y programas asistencia técnica a la implementación de determinadas reformas en ámbitos como la modernización de la gestión pública, el ajuste macroeconómico, la liberalización de los mercados y una mejor articulación político-administrativa del Estado.

Diversos autores coinciden en señalar que la importancia adquirida por la gobernanza en la CID puede explicarse por la interrelación de tres factores que se dan en el contexto específico del final de la guerra fría y en el inicio de la nueva etapa de globalización que el mundo empieza a experimentar en esa época, factores que a su vez, ponen de manifiesto la emergencia una renovada preocupación en el sistema internacional respecto al rol del Estado y las pautas de gobierno que deberían existir en el mundo para garantizar el desarrollo humano y luchar contra la pobreza.

El primero de estos factores son los procesos de democratización enmarcados en la tercera ola democrática del siglo XX, la cual origina una oferta y demanda de cooperación (técnica y financiera) para la promoción y el refuerzo de las instituciones y los procedimientos democráticos en los países en desarrollo, en especial de aquellos que experimentaban procesos de transición o retorno a la democracia.

De acuerdo con Prats (2009), los procesos de transición permitieron que la cooperación internacional abarcara el hasta entonces inexplorado campo del apoyo a la democratización, dando lugar a lo que se podría considerar como una primera generación de programas de cooperación en esta área, la mayoría de ellos, centrados en ámbitos como el acompañamiento de los procesos electorales, el refuerzo de los actores e instituciones de representación política, entre otras cuestiones de carácter formal y procedimental para el establecimiento formal de la democracia.

El segundo factor son los resultados de los programas de ajuste estructural y reforma del Estado impulsados por instituciones como el BM y el FMI a finales de la década de 1980, programas que, al ser deficitarios, terminaron generando una

nueva reflexión sobre la importancia de las capacidades del Estado y el gobierno en las diferentes esferas de la acción pública.

El tercer factor es el avance e influencia de dos corrientes de pensamiento sobre el papel del Estado y las instituciones en el desarrollo: el *neoinstitucionalismo* y el *enfoque del desarrollo humano*. La primera de estas corrientes otorgó un papel relevante a las instituciones ya que, según sus postulados, existe una correlación positiva entre las instituciones y el desarrollo de los países, en tanto que éstas condicionan el desempeño de la economía, reducen los costos de transacción y facilitan la gestión de las externalidades en los diferentes intercambios sociales (Barreda, 2008, Ayala, 1999).

Como destacan Fritz y Rocha (2007), esa influencia se pone de manifiesto en la generación de tres categorías de programas de cooperación destinados a la buena gobernanza o el buen gobierno: i) los programas dirigidos a mejorar la capacidad burocrática y estatal (administración pública y finanzas públicas), ii) los programas de promoción de rendición de cuentas, agencias reguladoras, e instituciones de supervisión, transparencia, participación ciudadana, etc., iii) los programas encargados de promover y medir el desempeño institucional (control de la corrupción, provisión de servicios básicos, etc.).

La segunda corriente, el enfoque del desarrollo humano, cambió la antigua concepción económica del desarrollo, es decir su conceptualización y medición en términos de crecimiento e ingreso, por un nuevo enfoque multidimensional donde el ser humano se convierte en el protagonista y destinatario último de cualquier proceso de desarrollo, entendido éste como la ampliación de las opciones y capacidades de las personas y en particular, la mejora de la esperanza de vida, la salud, la educación y el acceso a los recursos necesarios para poder tener un nivel de vida digno (Sen, 2000, PNUD 1990,)

En la medida en que este enfoque incluyó otras variables o dimensiones más amplias que el crecimiento económico y el ingreso, la CID adopta una perspectiva más integral que buscar mejorar las condiciones estructurales e institucionales que favorecen las opciones y el ejercicio de las capacidades de las personas. En

particular, las relativas a la democracia, las libertades políticas, el Estado de Derecho y la gobernanza, entendida ésta desde el punto de vista del “(...) *ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para la gestión de los asuntos públicos..., en un contexto de... mecanismos, procesos e instituciones, a través de las cuales los ciudadanos puedan articular sus intereses, ejercer sus derechos, reconocer sus deberes y resolver sus diferencias*” (PNUD, 2002: 51-54).

2.1.1 Gobernanza, desarrollo y cooperación

En una dinámica similar a la que se presenta en la ciencia política, la gobernanza en la CID está caracterizada por la complejidad y heterogeneidad de sus conceptualizaciones y en particular, por la escasa diferenciación entre sus aspectos normativos y empíricos, los cuales fluctúan entre una interpretación tecnocrática orientada al fortalecimiento institucional y una interpretación más política vinculada a los procesos de democratización y las relaciones de poder.

De acuerdo con Grindle (2007), el debate sobre la gobernanza en la CID empieza con su propia definición, en la que se pueden identificar elementos comunes como son los procesos institucionales y las reglas establecidas en el proceso de toma de decisiones y el ejercicio del poder, pero también, importantes diferencias en términos de su especificidad y variables, las cuales cambian en función de la connotación normativa que se le confiere a las políticas públicas y sus resultados (estabilidad macroeconómica, reducción de la pobreza, apertura comercial, descentralización, etc.) así como a algunas instituciones y procesos políticos (democracia, participación en los procesos de toma de decisiones, etc.) respecto al desarrollo.

En este sentido, la incorporación de la gobernanza en la agenda del desarrollo y su posterior operacionalización en programas de cooperación internacional ha tenido lugar en el marco de un complejo proceso que ha estado caracterizado por la presencia de dos corrientes interpretativas sobre la gobernanza y las condiciones que deberían darse para que ésta posibilite el desarrollo humano en un marco acorde con los principios democráticos, el Estado de derecho y los derechos humanos.

La primera de estas corrientes concibe la gobernanza desde una óptica inspirada en las lecturas neoliberales de los cambios en el Estado, la sociedad y el mercado, privilegiando a este último, como el ámbito preferente para la conducción y asignación de recursos en la sociedad. Esta corriente reivindica la promoción de un modelo de gobernanza que limita la acción pública a una función regulatoria que no genere mayores “interferencias” para el desarrollo de las economías liberales de mercado, impulsando para ello, dos tipos de reformas de carácter tecnocrático en el Estado.

A nivel económico, el impulso de políticas de ajuste macroeconómico y apertura o liberalización de los mercados financieros y los flujos comerciales. A nivel político, la promoción de políticas de reducción del Estado, modernización de la administración pública, así como políticas de refuerzo y/o promoción de procesos democratización en ámbitos como la descentralización política y administrativa, la apertura de cauces de participación ciudadana para la co-gestión de los asuntos públicos, la focalización de las políticas sociales, entre otros aspectos.

Retomando las consideraciones de Pierre (2000), esta primera corriente se puede denominar como una *aproximación socio-céntrica* de la gobernanza en la CID, es decir una interpretación que se centra en la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las regulaciones e imposiciones del Estado.

En esta corriente se ubican dos grupos de actores que, a pesar de defender posturas opuestas, defienden el mismo principio de resistencia al Estado. El primer grupo está integrado por las ONGD y otros movimientos sociales de países desarrollados y en desarrollo, quienes tienden a infravalorar al Estado como actor social y al gobierno como acción e institución, dando lugar a un amplio universo de planteamientos en los que se demanda desarrollo humano sin Estados y gobiernos, desarrollo humano con Estados y gobiernos mininos, desarrollo humano con democracia directa y sin cauces de representación, cooperación internacional solo entre actores sociales (o evitando al máximo posible los cauces institucionales) o políticas públicas sin procesos políticos, entre otras cuestiones.

El segundo grupo está integrado por organizaciones de la sociedad civil y grupos de representación de intereses vinculados al sector privado que abogan por un

modelo de desarrollo y cooperación centrado sólo en la generación de los arreglos institucionales básicos para el desarrollo de economías liberales de mercado, demandando que los países desarrollados vinculen sus programas de ayuda a la apertura de mercados (vía privatizaciones, concesiones, desregulación, etc.) y que los países en desarrollo sean proclives a la inversión extranjera, atracción de capitales, la liberalizaciones, etc.

Este grupo también está integrado por algunas organizaciones internacionales como el BM, el FMI, el BID o la OMC, instituciones que, en el contexto de sus mandatos, han reivindicado y promovido un modelo de gobernanza basado programas de ajuste y reforma, entre otras medidas de carácter tecnocrático dirigidas a la garantizar la estabilidad y previsibilidad de los arreglos institucionales para el buen funcionamiento de los mercados, la introducción de la Nueva Gestión Pública (NGP) y, en menor medida, al acompañamiento de procesos de democratización y descentralización en los países en desarrollo.

La segunda corriente interpretativa sobre la gobernanza en la CID está inspirada por una lectura más neutra y contingente de los cambios en el Estado, la sociedad y el mercado, dado que plantea una acción pública relacional, donde se reconoce o revaloriza el rol del Estado y las instituciones públicas en la conducción de la sociedad para la consecución del interés público.

Siguiendo a Pierre (2000), esta corriente representaría una *aproximación estado-céntrica* de la gobernanza en la CID, es decir una postura que se fundamenta en el reconocimiento del Estado como actor clave y necesario para el desarrollo humano, la consecución del interés público y el bienestar de toda la ciudadanía.

A diferencia de la aproximación socio-céntrica, esta postura está orientada a la generación y/o potenciación de las capacidades del Estado y las instituciones públicas de tal forma que se puedan establecer las condiciones para el desarrollo de un mejor gobierno de la sociedad y el mercado. Todo ello, en un marco que no sólo busca garantizar las condiciones básicas para el funcionamiento de la democracia y el Estado de derecho, sino también, la calidad de sus procesos y resultados.

En esta postura se ubican un importante grupo de actores, entre los que destacan el PNUD, algunos programas de cooperación bilateral y la UE. Además de un importante número académicos, centros de investigación y think tanks especializados que, en su conjunto, han influido en el redescubrimiento del Estado y la política por parte de la cooperación internacional.

La escasa diferenciación y confusión entre los componentes normativos y empíricos de la gobernanza en la CID se puede constatar en las diferentes posturas o respuestas que la literatura y la agenda han generado sobre su interrelación con el desarrollo. Aunque se parte un consenso básico sobre la importancia de la gobernanza para el desarrollo, existe un amplio debate o controversia sobre la forma como se traduce su relevancia y qué es lo que realmente importa de ella en las diferentes etapas de cualquier proceso desarrollo (Booth y Fritz, 2008).

Dicho debate es el resultado, entre otras cuestiones, de los supuestos normativos que establecen una correlación positiva entre la democracia, el Estado de derecho y la economía liberal de mercado con el desarrollo y bienestar de las sociedades contemporáneas, correlación que sirve de fundamento para promover y garantizar las condiciones de una “buena” gobernanza en los países en desarrollo.

Aunque la experiencia histórica ha permitido constatar la validez de parte de los supuestos que se establecen en esa interrelación, sobre todo los relativos a la contribución de la democracia y el Estado de derecho como medios para el libre desarrollo de las capacidades de las personas y el adecuado reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, el problema radica en la formulación normativa de una agenda de buena gobernanza en la que difícilmente se puede diferenciar cuáles de sus componentes realmente contribuyen o importan por este tipo de razones y cuáles lo hacen porque se consideran precondiciones contrastadas para el desarrollo económico y social (Booth y Fritz, 2008).

Diferentes autores señalan que las causas de los problemas de diferenciación entre los aspectos normativos y empíricos de la gobernanza en la CID se encuentran, por una parte, en el sesgo económico (y hasta cierto punto ideológico) que ha condicionado su incorporación en la agenda de desarrollo, por otra, en el efecto distorsionador y los problemas metodológicos de las diversas investigaciones que

se han venido desarrollando durante los últimos años (Grindle, 2007, Booth y Fritz, 2008, González, 2007).

En el caso de las investigaciones y la literatura sobre el desarrollo, Grindle (2007) destaca que, con independencia de las preocupaciones sobre la correcta definición del concepto, la cuestión realmente importante es la forma o el método a través del cual se mide la gobernanza y por lo tanto, se establecen conclusiones sobre su correlación con el desarrollo.

Para esta autora los problemas metodológicos se evidencian particularmente en las investigaciones y estudios que cruzan datos entre varios países para establecer la relación existente entre la buena gobernanza y el desarrollo económico y político, así como en los trabajos que utilizan indicadores agregados para argumentar e intentar demostrar que la relación entre la gobernanza y el desarrollo más que correlacional es causal.

De acuerdo con Grindle, el problema metodológico de estos estudios radica en la utilización no longitudinal de los datos estadísticos para el análisis y comparación entre países con diferentes niveles de desarrollo, lo cual impide tener un conocimiento más acertado de los fenómenos de corto, medio y largo plazo asociados a la gobernanza y de los factores que realmente condicionan sus diferentes estadios de desarrollo, razón por la cual, terminan estableciendo correlaciones significativas entre la buena gobernanza y el desarrollo que tienden a convertirse en generalizaciones y/o prescripciones normativas sobre las reformas que deben implementarse para que el desarrollo sea posible.

Algunos ejemplos de dichas generalizaciones son: i) *“el desarrollo institucional contribuye al crecimiento y éste al desarrollo institucional”*, ii) *“la eficiencia de las instituciones reduce la pobreza”*, iii) *“las características weberianas de las burocracias públicas están fuertemente asociadas con el crecimiento”*, iv) *“el crecimiento y la inversión aumentan en contextos de instituciones que garantizan los derechos de propiedad”*, v) *“la credibilidad del gobierno contribuye al crecimiento y la inversión”*, vi) *“los contextos políticos inestables están asociados a los bajos niveles de inversión”*, vii) *“la corrupción está asociada con la ineffectividad del gobierno y el bajo crecimiento”*, viii) *“la descentralización fiscal tiene una correlación positiva con*

la buena gobernanza”, ix) “existe evidencia suficiente para demostrar que la buena gobernanza es crucial para el desarrollo exitoso, medido este como una alta renta per cápita. Teniendo en cuenta que la renta per cápita influye en la disminución de las tasas de pobreza, la mortalidad infantil y el analfabetismo, se puede afirmar que la buena gobernanza al incrementarla, mejora las condiciones de vida de los pobres”³.

En el caso de los estudios basados en indicadores agregados, el debate y las críticas se centran en dos cuestiones básicas. Por una parte, la imprecisión de los indicadores utilizados y su limitada capacidad de medición de las diferentes variables o dimensiones de la gobernanza, aspectos que tienden obviarse cuando dichos estudios establecen relaciones de causalidad entre ésta y el desarrollo. Por otra, la tendencia a medir y analizar la gobernanza sólo desde la perspectiva de su asociación con los bajos o altos niveles de crecimiento económico, lo cual restringe la generación de conocimiento específico sobre las pautas, mejoras o retrocesos que se producen en la gobernanza y la relación de estas con los diferentes estadios de desarrollo de un país o grupo de países (Booth y Fritz, 2008).

De acuerdo con Booth y Fritz (2008: 28-29), existen tres problemas metodológicos especialmente relevantes con los indicadores agregados y los estudios que se basan en ellos. El primero y más representativo, es la duplicidad o carácter reiterativo de los principales indicadores de los cuales se derivan índices en los que sólo es posible percibir cambios durante prolongados periodos de tiempo.

El segundo problema son los márgenes de error que se presentan en el contexto de los indicadores agregados y que están directamente condicionados por el número de indicadores individuales que agrupen y la perspectiva (uniforme o diversa) que estos ofrezcan. Por ejemplo, en el *Índice de Percepción de la Corrupción* de

³ En su orden, estas citas de Grindle (2007:558) corresponden a los trabajos de: Chong A. y Calderón C. (2000). Causality and Feedback between Institutional Measures and Economic Growth. *Economics and Politics* 12; Levine R. (1997). *Law, Finance and Economic Growth*, World Bank, Washington D.C; Evans P. y Rauch J. (2000). Bureaucratic Structures and Growth: A Cross-National Analysis of “Weberian” States Structures on Economic Growth. *American Sociological review* 75 (1); Knack S. y Keefer P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-country test using Alternative Institutional Measure. *Economics and Politics* 7; Burnside C. y Dollar D. (1998). Aid, the Incentive Regime and Poverty Reduction. Policy research Working Paper N° 1937, World Bank; y Banco Mundial, (1997) y (2004). *World Development Report y Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*.

Transparencia Internacional, un país puede tener un clasificación de 3.5 y margen de error que fluctúa entre 2.3 y 4.1, lo cual naturalmente distorsiona su valoración y percepción de la situación de un país o grupos de países con menores grados de disponibilidad de indicadores.

El tercer problema es la definición confusa de los conceptos sobre los que se fundamentan y su escasa relación con los conceptos desarrollados por las ciencias políticas. Por ejemplo, el indicador *Voz y rendición de cuentas* del Instituto del Banco Mundial (IBM) realmente lo que está midiendo son las libertades políticas y la libertad de prensa, más que el grado en que efectivamente el gobierno responde y rinde cuentas ante la ciudadanía respecto a las políticas públicas y/o los procesos de toma decisión.

De acuerdo con Booth y Fritz (2008), los cuestionamientos a estos indicadores son los suficientemente amplios para que los autores de los mismos y las instituciones que promueven los volviesen a reformular sobre bases conceptuales y metodológicas mucho más sólidas.

En los últimos años se han producido muchas variaciones en la intensidad y disponibilidad de datos cuantitativos para medir los diferentes componentes de la gobernanza. Por ejemplo, hay disponibilidad de datos sobre los procesos democráticos durante periodos de tiempo prolongados que permiten la construcción retrospectiva de índices, pero no sobre otras cuestiones como la corrupción, la rendición de cuentas, la eficacia y calidad del gobierno, las capacidades burocráticas, etc. que recientemente se empiezan a medir a través de nuevos indicadores o herramientas específicas como el *International Budget Partnership* que mide los niveles de participación, transparencia y rendición de cuentas en los presupuestos públicos, las mediciones de las libertades civiles, políticas y de libertad de prensa de Freedom House, el *Índice de Integridad Global* que evalúa los métodos preventivos de lucha contra la corrupción o el *Índice Ibrahim de Gobernanza Africana* (Court y Fritz, 2007).

Como se ha mencionado, existe un segundo grupo de estudios en los que también se presentan algunos problemas de diferenciación entre los componentes normativos y empíricos de la gobernanza y su relación con el desarrollo. A

diferencia del primero, este grupo de investigaciones se caracteriza por la realización de estudios de caso individuales y se centra en la comparación entre un limitado número de países para analizar y extraer las experiencias y buenas prácticas de su historia de gobernanza y de desarrollo (Grindle, 2007).

De acuerdo con Grindle (2007), en estos trabajos no existe una preocupación por establecer o identificar las condiciones de una buena gobernanza como punto de partida para el logro del desarrollo, sino por el análisis de las experiencias específicas de determinados países en desarrollo con registros relativamente exitosos de crecimiento económico y reducción de la pobreza, así como el análisis de la historia particular de algunos países desarrollados.

Tomando como referencia la experiencia de países como China, Vietnam y otros países en desarrollo del sudeste asiático, algunos autores de estas investigaciones sostienen que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza se pueden alcanzar mediante la implementación de un pequeño grupo de cambios institucionales y de políticas públicas, incluso si el contexto es el de una “mala” gobernanza, dado que en el cumplimiento determinadas condiciones de la “buena” gobernanza pueden terminar afectando su sostenibilidad en el medio y largo plazo.

En el caso de los trabajos que analizan los casos de los países desarrollados, Grindle señala que existe una tendencia a afirmar que algunas condiciones específicas de la buena gobernanza como la calidad del marco regulatorio y el aseguramiento de los derechos propiedad son factores necesarios para el impulso del desarrollo, mientras que otras variables como el servicio público profesional, la presencia de un banco central independiente o la rendición de cuentas tienen una relevancia menor en un primer momento y se pueden ir generando de forma paralela o ser consecuencia del crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Aunque Grindle no menciona problemas específicos en estos estudios, es importante señalar que, a pesar de ser más cautos a la hora de establecer correlaciones y relaciones de causalidad y tener menores pretensiones normativas, presentan el inconveniente de tener una clara orientación o sesgo economicista en sus análisis, la cual no sólo dificulta una adecuada comprensión del conjunto de

fenómenos asociados a la gobernanza, sino también, lleva a equívocos sobre la importancia del crecimiento económico respecto a otros factores como pueden ser la democracia o el Estado de derecho en cualquier proceso de desarrollo.

En este segundo grupo de estudios, Grindle también destaca la presencia de trabajos que se centran en el análisis de las experiencias únicas de países o regiones en desarrollo, sus contextos internacionales, las interacciones entre las elites económicas y políticas, las características de los sistemas políticos, las relaciones entre las élites y las masas, el diseño y desempeño de sus estructuras institucionales o su historia de liderazgo político.

La ventaja de estos estudios radica en el hecho de reconocer y analizar las variables de contexto de la gobernanza en los procesos de desarrollo. No obstante, el problema reside en el considerable desacuerdo que existe entre los investigadores a la hora de establecer el grado de influencia de las mismas en la buena o mala gobernanza. Por ejemplo, algunos autores vinculan la mala gobernanza a las condiciones internacionales y diferencian los contextos de surgimiento de los Estados en el norte y el sur, mientras que otros se centran en señalar la influencia de los factores domésticos.

En este sentido, Grindle también se refiere a las investigaciones que se orientan específicamente al análisis de los procesos políticos que influyen en las políticas públicas y los cambios institucionales, tratando de establecer generalizaciones entre países acerca de la forma en que dichos cambios se producen o no. Por ejemplo, algunos trabajos estudian los episodios específicos de cambio institucional o de políticas mediante el análisis de los procesos de tomas de decisiones y de los factores políticos y organizacionales que los condicionan.

Los problemas metodológicos y conceptuales que se han identificado en estos dos grupos de investigaciones, ha llevado a algunos autores a plantear la necesidad de generar de nuevos estudios o reflexiones que se alejen de las grandes prescripciones normativas sobre la buena o mala gobernanza y adopten enfoques sustentados en la historia comparada y en los análisis teóricos basados en la evidencia. En particular, aquellos que permitan el análisis y el conocimiento de las capacidades del Estado y su contribución o compromiso con el desarrollo humano.

2.1.2 La aproximación socio-céntrica

La aproximación socio-céntrica de la gobernanza es la que mayor peso e influencia ha tenido en el discurso y la práctica reciente de la CID. Como se mencionaba en el apartado anterior, esta aproximación se fundamenta en la promoción de la reducción del rol del Estado a partir de una serie de reformas dirigidas a favorecer un modelo de acción pública basado en una actuación preferente del mercado como mecanismo idóneo de asignación y gestión recursos en la sociedad, así como una mayor participación y autonomía de los actores sociales en la gestión de los asuntos públicos.

2.1.2.1 El Consenso de Washington

Esta aproximación se puede observar con particular intensidad en el caso del *Consenso de Washington* y su agenda de reformas que fueron implementadas en los países de América Latina durante la década de 1990 y en menor medida, en otras zonas y regiones en desarrollo.

Impulsado por el BM y el FMI, este "consenso" partía de la premisa de que el crecimiento económico y el desarrollo sólo era posible si se generaban unas condiciones de "buena gobernanza", la cual se traducía en la reducción del tamaño y el alcance del Estado para que el mercado pudiese liberarse de los condicionantes que le impedían desempeñar su rol como instrumento idóneo de asignación de recursos y promoción del desarrollo en las sociedades de los países en desarrollo⁴.

De acuerdo con el BM (1991), la intervención del Estado debía ser moderada y producirse sólo cuando ésta fuese necesaria, reivindicando para ello, una menor actuación de los gobiernos en aquellas áreas donde los mercados funcionaban o podían hacer que éstas funcionasen razonablemente bien. De igual forma,

⁴ El Consenso de Washington no fue un consenso en el sentido estricto de la palabra. El término fue acuñado por el economista inglés John Williamson para referirse al documento donde condensó las 10 reformas que se consideraban necesarias en los países de América Latina para superar la crisis de la deuda y poder acceder a nuevas fuentes de ayuda internacional. La formulación de dichas reformas tuvo su origen en los grupos de trabajo que el Instituto de Economía Internacional (perteneciente al BM) impulsó para establecer las causas de la crisis en América Latina y promover soluciones a la misma (Casilda, 2005).

consideraba la actuación e intervención estatal sólo debía circunscribirse a aquellos ámbitos en los que no se pudiese confiar en la intervención de los mercados por sí mismos, entre ellos, la inversión en educación, salud, nutrición, la reducción de la pobreza, la creación de marcos regulatorios, la promoción de la seguridad jurídica y la estabilidad macroeconómica.

Esta postura se vio reflejada de forma explícita e implícita en las políticas de ajuste y reforma que fueron promovidas por el Consenso través de su decálogo específico de reformas que los países en desarrollo deberían seguir para poder acceder a sus fuentes de financiación del desarrollo:

- 1) *Disciplina presupuestaria como fuente de estabilización macroeconómica.*
- 2) *Cambios en las prioridades del gasto público, reduciendo el gasto público social improductivo favoreciendo la focalización en los sectores más desfavorecidos.*
- 3) *Reforma fiscal para no desincentivar el desarrollo de actividades productivas, aumentando las bases imponibles, sobre todo la "renta" y el consumo.*
- 4) *La fijación de los tipos de interés por parte del mercado, garantizando la existencia de tipos positivos moderados para estimular la inversión productiva.*
- 5) *La definición de los tipos de cambio por parte del mercado.*
- 6) *La liberalización y apertura comercial favoreciendo las importaciones.*
- 7) *La promoción y atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED).*
- 8) *El impulso de una política de privatizaciones bajo la premisa de una mayor eficacia en la gestión por parte del sector privado, así como de su contribución en la reducción de la presión sobre el gasto público.*
- 9) *La desregulación económica y comercial para favorecer la competencia.*
- 10) *El aseguramiento y la garantía de los derechos de propiedad mediante la seguridad jurídica.*

Al ser consideradas como el punto de partida para el logro de la buena gobernanza, estas políticas fueron acompañadas por el impulso de otro conjunto de reformas

dirigidas a la creación de los acuerdos institucionales que finalmente permitiesen generar un modelo de intervención pública basado en un Estado y una institucionalidad reducida y cuya gestión respondiese a los criterios de eficacia y eficiencia económica⁵.

Inspiradas también en los principios del neoliberalismo y el neoinstitucionalismo económico, este segundo conjunto de reformas se orientaron, por una parte, a la incorporación de los fundamentos y técnicas de gestión del sector privado en la administración pública (NGP - eficacia, eficiencia, calidad, planificación estratégica, gestión por resultados, etc.), por otra, al fortalecimiento de la democracia como sistema de gobierno mediante políticas específicas de promoción de la descentralización política y administrativa, la lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia y la rendición de cuentas.

2.1.2.2 La condicionalidad política

En términos operativos, el BM y el FMI aplicaron esta interpretación de la gobernanza a través de diferentes formas de condicionalidad en las que forzaban a los países en desarrollo al impulso de las políticas y reformas antes expuestas como requisito imprescindible de acceso y permanencia en sus diferentes programas de financiación y ayuda al desarrollo.

Aunque no existían antecedentes al respecto y sus mandatos les impedían (y lo siguen haciendo) interferir en cuestiones de política interna, estas instituciones establecieron una serie de condiciones relativas a la gobernanza en los documentos de definición y regulación de sus respectivos programas y paquetes de ayuda.

Con una escasa utilización del término, las denominadas Cartas de Intención, los Documentos Marco de Políticas y/o Memorándum de Políticas Económicas de estas instituciones “comprometieron” a los países en desarrollo a la “adopción”, “adaptación”, “definición”, “mejora”, “actualización” y un largo etcétera de adjetivos

⁵ Aunque esta aproximación de la gobernanza tuvo su máxima expresión en el Consenso de Washington, es importante destacar que la idea de la buena gobernanza como condición para el logro del desarrollo en los países en desarrollo es formulada de forma explícita por primera vez en 1989 en un informe del BM sobre el África Subsahariana en el que señala que la crisis de desarrollo de esta región responde fundamentalmente a una crisis de gobernanza.

que se complementaban con una serie de “criterios de desempeño”, “acciones previas”, “objetivos cuantitativos” o “puntos de referencia estructurales” para la plena adopción de las políticas y reformas del Consenso y demás mediadas institucionales asociadas a su concepto de una gobernanza (Kapur y Webb, 2000, González, 2007).

En la utilización de la condicionalidad como herramienta de la promoción de la gobernanza destacan dos factores. El primero, es la complejidad de las condiciones, las cuales se definen en un marco difuso de acuerdos, expresiones y términos en los que no siempre se puede establecer si se trata de una condición propiamente dicha, de una recomendación del financiador o de un compromiso del país receptor.

De acuerdo Kappur y Webb (2000), en sentido estricto sólo podrían considerarse como condiciones a aquellas expresiones o criterios de los programas de ayuda que respondiesen a factores cuantitativos tal y como puede ser el caso de los “criterios de desempeño”, las “acciones previas”, los “objetivos cuantitativos” o los “puntos de referencia estructurales”. Sin embargo, los documentos asociados a los programas de ayuda suelen ir mucho más allá e incluyen una serie de objetivos y/o compromisos programáticos que son impuestos a partir de una serie adjetivos en el que los gobiernos receptores se comprometen “revisar”, “actualizar”, “mejorar”, “cambiar”, “alcanzar”, “reformular”, “reformar”, etc.

Aunque estos compromisos no tienen un carácter cuantitativo y dan lugar a múltiples interpretaciones, lo es cierto que no pueden considerarse como simples intenciones debido a que su grado cumplimiento determinan la permanencia o ampliación de los programas de ayuda, vía anexos y demás condiciones vinculantes que se establecen antes y durante el programa específico de ayuda.

Además de su evidente asimetría, la condicionalidad ha demostrado ser una herramienta poco efectiva para generar los compromisos y consensos necesarios para la implementación de las políticas y reformas que pretende promover. En efecto, estudios en el Sudeste Asiático, América Latina y el África Subsahariana han puesto de manifiesto que la ayuda condicionada no garantiza la adopción de “mejores” políticas por parte de los países en desarrollo, ni tampoco asegura su

sostenibilidad, sobre todo cuando se trata de cuestiones relativas al fenómeno de la gobernanza (Killick 1998, Devarajan, 2001 y Mosley 1991. Cit. Santiso, 2003)

El segundo factor que destaca en el uso de la condicionalidad como herramienta de promoción del gobernanza es el predominio de una premisa tecnocrática de negación y desconocimiento de la política. Esta premisa se basa, a su vez, en la presunta neutralidad o mandato de no interferencia en cuestiones políticas de las IFM, “neutralidad” que les lleva a sumir una lógica funcionalista según la cual las cuestiones técnicas y económicas pueden y deben ser separadas de la política, en tanto se considera a ésta como ámbito irracional que distorsiona la eficacia y eficiencia de las instituciones y el mercado.

Esta lógica ha sido particularmente evidente en el caso del FMI, institución que sólo ha tratado los aspectos económicos del fenómeno de la gobernanza y en particular, aquellos que pudiesen tener un impacto macroeconómico significativo en la implementación de los diferentes programas de ajuste y reforma en los países en desarrollo.

Como destaca Santiso (2003), el ejemplo más representativo de esta situación se puede observar en las directrices que esta institución estableció en 1997 para que sus acciones de promoción de la “buena” gobernanza se limitaran sólo a cuestiones económicas, a través de actuaciones técnicas tendientes a garantizar la transparencia de las cuentas públicas, la efectividad en la gestión de los recursos públicos (control del déficit) o la estabilidad de los marcos regulatorios para el libre desarrollo de la actividad del sector privado.

Es importante señalar que la condicionalidad y las lógicas que la inspiraron no fueron una práctica exclusiva del BM o el FMI. Otras IFM también las han utilizado como elemento preferente para la promoción de la gobernanza. Con sus respectivos matices de contexto, entre 1992 y el año 2000, instituciones como el BID, ADB o el AfDB promovieron una aproximación socio-céntrica de la gobernanza, a través del establecimiento de condiciones en sus diferentes programas de ajuste y reforma, préstamos sectoriales y actividades de asistencia técnica a gobiernos e instituciones públicas de sus respectivos ámbitos de referencia.

Tabla 2. La aproximación socio-céntrica y la agenda de la gobernanza en la CID

Conceptualización/ Dimensiones	Aspectos normativos	Aspectos empíricos
<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de valores, políticas e instituciones mediante el cual una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales. - Ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para la gestión de los asuntos públicos. - Capacidad del Estado de servir a los ciudadanos. - Normas, normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de capacidades políticas e institucionales y actuaciones públicas como factor de desarrollo - Refuerzo de la calidad de los procesos y las instituciones democráticas - Revalorización y potenciación de las dimensiones políticas e institucionales de la acción de gobierno que puedan favorecer el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a la justicia y Estado de derecho, lucha contra la corrupción, fortalecimiento de la sociedad civil, sistemas y procesos electorales, derechos humanos, desarrollo parlamentario, fortalecimiento de la administración pública, acceso a la información y gobierno electrónico. - Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, apoyo a los procesos de democratización y la participación, acceso a los servicios sociales básicos, gestión duradera de los recursos naturales y energéticos y del medio ambiente

Fuente: Elaboración propia

2.1.2.3 Los PRSP

Además del Consenso de Washington, la aproximación socio-céntrica de la gobernanza en la CID también puede observarse en el enfoque y aplicación que a este respecto han tenido los esquemas de apoyo financiero a los presupuestos de los países en desarrollo, en particular, los dirigidos a reforzar los estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, a través de los denominados *Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* (PRSP por sus siglas en inglés)⁶.

No obstante, se debe mencionar que en este caso la aproximación socio-céntrica no responde a una interpretación estrictamente económica del fenómeno de la gobernanza, sino a una lectura más contingente o versión positiva, cuyo argumento central no es el desconocimiento del Estado o de la política per se, sino su reformulación tecnocrática de tal forma que se pueda garantizar la adopción de un modelo desarrollo (neoliberal) en el que la sociedad este en la capacidad de gestionar sus intereses sin recurrir a la intervención del Estado.

⁶ Los PRSP surgieron como instrumento de cooperación internacional para el desarrollo en 1999, tras un acuerdo entre el BM y el FMI, en el que se establecieron los términos financieros de la ayuda reembolsable y las posibilidades de cancelación de la deuda externa para los países en desarrollo. Los PRSP se han convertido en un requisito indispensable para que los países en desarrollo puedan acogerse a la iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados), propuesta también estas dos instituciones en 1996, con el objetivo de aliviar el peso de la deuda de los países más pobres.

De igual forma, la condicionalidad asociada a estos documentos es mucho más laxa, ya que las estrategias que en ellos se establecen no son el resultado de la imperativa adopción de un determinado conjunto de políticas (ajuste y reforma) establecido por las IFM, sino por el contrario, de la formulación endógena por parte de los gobiernos de los países en desarrollo⁷.

En este sentido, el problema con los PRSP es su tendencia a confundir los aspectos normativos y empíricos de la gobernanza, pero sobre todo, a hacer un uso extensivo del concepto, a partir de consideraciones generalistas y presuntas relaciones de causalidad entre ésta, el desarrollo y la erradicación de la pobreza.

Algunos estudios han demostrado la alta connotación normativa que los PRSP le asignan a la gobernanza, la cual se considera un pilar básico para la erradicación de la pobreza, objetivo para el que se establece la necesaria implementación de una serie de reformas en la administración y gestión pública, la justicia, el presupuesto y el gasto público, además del impulso específico de la descentralización y la lucha contra la corrupción. Reformas que constituyen un fin mismo a partir de planteamientos generalistas sin tener en cuenta su relación o efecto directo con el propósito que pretenden alcanzar, es decir la reducción de la pobreza (Grindle, 2002, Booth y Fritz, 2008).

Por ejemplo, en las reformas planteadas en el sector de la justicia se suelen establecer compromisos en el sentido de garantizar su independencia, fortalecer sus recursos humanos, incrementar sus presupuestos o revisar y actualizar sus códigos legales, además de otras medidas relativas a los derechos humanos y la seguridad jurídica como garante de las inversiones y la estabilidad. Reformas que, aun siendo necesarias, no tienen una relación directa con la superación de la pobreza o incluso el acceso a la justicia por parte de la población en dicha situación (Grindle, 2002).

En el caso de la reforma a la administración pública, esta suele incluir un amplio conjunto de medidas que van desde la introducción del servicio civil de carrera hasta la descentralización y desconcentración de funciones. En algunas ocasiones

⁷ En esencia, en un PRSP el gobierno del país receptor de la ayuda establece, en diálogo con la sociedad civil y para un horizonte temporal de unos tres años, el marco de las políticas que el país llevará a cabo para avanzar en el objetivo general la reducción de la pobreza (González, 2007).

prioriza o presta atención al desarrollo de capacidades sectoriales de la administración en carteras como las de educación y salud, pero siempre desde una óptica general de compromisos por la mejora de la administración y la gestión de la acción de gobierno (Grindle, 2002).

Por su parte, en la promoción de la descentralización y la lucha contra la corrupción se tiende a abordar de forma conjunta con los planteamientos sobre las reformas a la justicia y a la administración pública, indicando nuevamente compromisos de carácter general sobre la necesidad de mejorar la transparencia o la rendición de cuentas, así como la continuación o refuerzo de los procesos de descentralización a través del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y el impulso de las reformas que faciliten una adecuada re-organización político-administrativa del territorio (Grindle, 2002).

Mención aparte merece las reformas relativas al presupuesto y el gasto público que por lo general son presentadas en una categoría separada en los PRSP, pero relacionada con las condiciones que se deberían dar para que exista una “buena” gobernanza en las finanzas públicas: monitoreo, auditorias, control interno, etc. Medidas que por su alcance y escasa complejidad son fácilmente asumibles en el corto y medio plazo e incluso, sí se implementan de una forma adecuada, tienden a generar efectos positivos e inmediatos en otros aspectos claves como lo son la transparencia y la rendición de cuentas (Grindle, 2002:4).

De acuerdo con González (2007), el uso extensivo del concepto y su alta connotación normativa no es una cuestión fortuita en los PRSP. Además de responder la supuesta racionalidad tecnocrática que inspira y promueve el BM, estos documentos son elaborados a partir de las orientaciones específicas del manual que para tal efecto ha elaborado dicha institución (González, 2007).

Aunque el manual (*Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*) ha sido presentado como una “guía orientativa” a partir de la experiencia de trabajo de funcionarios y expertos asociados al Banco y al FMI, en este documento se establece una pauta normativa específica sobre el deber ser de la gobernanza y su relación o contribución en la lucha contra la pobreza. Pauta que, naturalmente, está condicionada por la concepción económica que estas instituciones tienen sobre el

fenómeno de la gobernanza y donde se deja poco margen de maniobra o interpretación a los países en desarrollo, sobre todo si se tiene en cuenta que la formulación de los PRSP constituye un requisito de acceso a sus respectivos esquemas de apoyo presupuestario.

En efecto, el manual “sugiere” cuatro dimensiones de la pobreza en las que se debe generar y promover una “buena” gobernanza. En la primera, denominada “*mejora de las capacidades de los pobres*”, se establece la necesidad de impulsar las reformas que garanticen una participación efectiva de las personas en situación de pobreza en los diferentes procesos de toma de decisiones. En particular, las relativas a las normas y procedimientos que garantizan el acceso equitativo a la competencia electoral, los acuerdos de distribución del poder y los mecanismos de control político al gobierno por parte de los parlamentos o congresos.

En la segunda dimensión, “*mejora del alcance, la eficacia y la sostenibilidad de los servicios básicos*”, se recomienda realizar reformas que aseguren una adecuada asignación de recursos económicos y humanos, la descentralización en la prestación de los servicios y el desarrollo de capacidades locales o la participación de otros agentes no estatales.

La tercera dimensión, “*mayor acceso a los mercados*”, pretende la aplicación de reformas a los marcos jurídicos y reglamentarios de tal forma que se garantice el acceso equitativo a los mercados laborales, financieros y de bienes raíces.

La cuarta dimensión, “*seguridad frente las perturbaciones económicas y la corrupción, el crimen y la violencia*”, propende por la “gestión prudente” de la política fiscal y monetaria así como la creación de mecanismos de observación y ejecución de las leyes o la creación de otros mecanismos de resolución de conflictos (AAVV, 2000:3-7).

Aparte de las cuestiones mencionadas, el problema con este tipo de planteamientos es que tienden a aumentar la confusión y el conocimiento específico sobre el fenómeno de la gobernanza y las variables específicas que determinan la configuración de la acción pública. Por ejemplo, las recomendaciones del manual de los PRSP no tienen en cuenta los aspectos relativos a la interdependencia, pesos y contrapesos entre las ramas del poder público y tan sólo se limitan a presentar

una visión generalista del “fortalecimiento” del poder judicial o del “control parlamentario” al gobierno (Grindle, 2002).

De igual forma, no aportan claridad sobre el estudio y desarrollo del fenómeno, convirtiendo a la gobernanza en suerte de moda o concepto voluntarista donde la carencia de un método sólido de diagnóstico, conocimiento y análisis, termina siendo reemplazado por discursos reiterativos sobre la existencia de fallos en la gestión pública, la administración de justicia, etc. Por último y no menos importante, el manual y los propios PRSP no parten de un análisis realista sobre las capacidades de los gobiernos para asumir e implementar este tipo de reformas o el tiempo que tomaría llevarlas a cabo (Grindle, 2002).

2.1.2.4 Las consideraciones y recomendaciones del BM y el FMI

La aproximación socio-céntrica de la gobernanza en la CID también se puede observar en los diversos análisis que el BM ha venido realizando sobre los desafíos del desarrollo y sus “recomendaciones” sobre el rol que deberían desempeñar el Estado y las instituciones públicas. En particular, destacan los informes mundiales de desarrollo, los cuales han venido estableciendo un amplio conjunto de características y recomendaciones sobre su noción de la “buena” gobernanza.

El punto de partida de dichas reflexiones y recomendaciones ha sido la interpretación neoliberal de la función del Estado y como tal, se han centrado en la promoción de un modelo de acción pública o buena gobernanza basado en un *“Estado que funcione como completo de los mercados, no en lugar de éstos”* y que se concreta en una doble estrategia de *“acomodación de sus funciones a sus capacidades”* y de *“revitalización de las instituciones públicas”* (Banco Mundial, 1997).

En el primer caso, la apuesta del Banco es la definición y aceptación de las tareas que todo Estado debería desempeñar para el logro del desarrollo y la erradicación de la pobreza: i) *establecimiento de un ordenamiento jurídico básico*, ii) *mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad*

macroeconómica iii) inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, iv) protección de los grupos vulnerables, y v) defensa del medio ambiente.

En el segundo caso, la revitalización de las instituciones públicas es planteada desde la perspectiva neoinstitucional de la eficacia y la eficiencia que las instituciones públicas deberían tener en términos de la estabilidad y la seguridad jurídica, la regulación, liberalización y garantía de competencia en los mercados y del impulso de una mayor consulta y participación ciudadana en los procesos de tomas decisiones.

Es importante señalar que las consideraciones y aspiraciones normativas del BM sobre la gobernanza están basadas en una definición bastante amplia del fenómeno, el cual se conceptualiza a partir de la idea del “(...) *buen uso de la autoridad política y ejercicio de control en la sociedad respecto a la gestión de sus recursos para el desarrollo económico y social*” y se concreta en una clara apuesta normativa por el logro de la “*buena gobernanza*”, entendida esta como “(...) *el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país, en pos del bien común... definición en la que se incluye ... el proceso mediante el cual se elige, supervisa y reemplaza a las autoridades; la capacidad del gobierno de gestionar adecuadamente sus recursos y aplicar políticas acertadas; y el respeto que los ciudadanos y el Estado muestran por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales que se establecen entre ellos.*”

En este sentido, no resulta extraño que las características y recomendaciones de esta institución sobre la gobernanza incluyan cuestiones tan diversas como la correcta capacidad administrativa del Estado y su logro mediante el impulso de políticas e instituciones para el desarrollo del servicio civil de carrera; la inversión en los servicios sociales básicos, a través políticas de la liberalización del mercado; la estabilidad macroeconómica e impulso de las políticas de ajuste y reforma; la generación de ambientes favorables a la inversión privada vía la promoción de la IED; la reducción de la pobreza o el impulso de la descentralización política y administrativa, entre otros ámbitos que dan cuenta del carácter paraguas y la carga normativa que el BM le otorga al concepto.

Otro de los ejemplos de la aproximación socio-céntrica de la gobernanza en la cooperación internacional también se encuentra en esta institución. En este caso, en el denominado grupo de gobernanza del IBRD, el cual fue creado a mediados de la década de 1990 con el propósito de promover la “buena” gobernanza y la lucha contra la corrupción en los países clientes del Banco.

Este grupo ha sido el responsable, entre otras cuestiones, de la generación y condensación de las principales consideraciones teóricas del Banco sobre la gobernanza, incluida la citada definición del concepto, sus investigaciones y, en particular, de la formulación de los *Indicadores Mundiales de Gobernanza (IMG)*, los cuales se han convertido en uno de los principales referentes para la medición e incidencia política sobre la buena gobernanza y su contribución al desarrollo.

Estos indicadores fueron elaborados en 1996 por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton con el propósito de reforzar la “evidencia empírica” y la literatura sobre la importancia de la gobernanza en el desarrollo (*Governance Matters*) y de esta forma, validar la presunta correlación entre la “buena” gobernanza y la obtención de “buenos” resultados en el desarrollo, los cuales se pueden observar en “un alto ingreso per cápita”, “una menor mortalidad infantil” y “un mayor nivel de alfabetización”.

Para demostrar esta correlación los autores establecen una definición amplia del concepto la gobernanza: “(...) *tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país*”, y como tal, definen tres ámbitos o variables para su medición: i) el proceso mediante el cual el gobierno es seleccionado, monitoreado y reemplazado; ii) la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas adecuadas; y iii) el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas que se producen entre ellos (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999).

Estos ámbitos son, a su vez, agrupados en seis indicadores agregados que, en opinión de estos autores, les permiten medir y constatar la existencia de la buena gobernanza en un país determinado: i) voz y rendición de cuentas, ii) estabilidad

política y ausencia de violencia, iii) efectividad gubernamental, iv) calidad regulatoria, v) Estado de Derecho, vi) control de la corrupción⁸.

El primer indicador mide el grado en el que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como su libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa. El segundo, la percepción de la probabilidad de que el gobierno este sujeto a actos de desestabilización o sea derrocado a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos los actos de terrorismo. El tercero, la calidad de los servicios públicos, de la administración pública, el grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y ejecución de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas.

El cuarto, la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. El quinto, el grado de confianza de la ciudadanía en las reglas sociales, su obediencia y, en particular, la calidad de la ejecución de contratos, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia. El sexto indicador mide el grado en que se ejerce el poder público en beneficio particular, la corrupción en pequeña y gran escala y el control o cooptación del Estado por parte de grupos de intereses e intereses privados.

Aunque la definición del concepto y la operativización de las variables en la construcción de estos indicadores puede a ser válida e incluso estar bien fundamentada en términos metodológicos, dichos indicadores presentan el inconveniente de estar formulados sobre la base de una clara pretensión normativa en la que se fuerza la validación empírica de la presunta relación que existe entre la gobernanza y una particular noción del desarrollo.

⁸ Estos indicadores agregan información y datos a partir de diferentes encuestas y estudios sobre competitividad, desempeño económico, riesgo político, entre otras mediciones relativas a los factores de crecimiento económico y de entorno político de los países objeto de la medición. Originalmente las fuentes eran ocho y con el paso del tiempo han aumentado a 32. Algunas de ellas son el Informe Mundial de Desarrollo Mundial del BM, el Reporte de Competitividad del EF, la Encuesta Global de Gallup, el Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage y el Latinobarómetro, Un listado detallado de todas las fuentes puede consultarse en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc-sources>

Incluso si se acepta la tesis que existe una correlación positiva entre la “buena” gobernanza y el ingreso per cápita, la menor mortalidad infantil o la mayor alfabetización de la población, los IMG siguen siendo problemáticos porque, con independencia del algoritmo y los coeficientes que los sustentan, dichos indicadores no especifican la influencia de las variables de contexto, las particularidades de los procesos políticos o las pautas que han llevado a la adopción de determinados modelos de acción pública en el mundo en desarrollo (Grindle, 2002).

Además del hecho que en su formulación no está clara la distinción entre los aspectos normativos y empíricos de la “buena” gobernanza que se pretender medir, siendo de estos, incluso más pertinentes para la medición de otros fenómenos como la gobernabilidad o el riesgo para el desempeño de la actividad económica. Por ejemplo, indicadores como estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental y control de la corrupción son más propios de lo que sería medición de la estabilidad en la acción del gobierno como institución (gobernabilidad); mientras que el indicador de calidad regulatoria se acerca más a la medición de la denominada seguridad jurídica y/o garantías para el desarrollo de la inversión privada y extranjera.

2.1.2.5 El CAD

Otro ejemplo de la aproximación socio-céntrica de la gobernanza puede encontrarse en el CAD de la OCDE, institución que, en la segunda mitad de la década 1990, empieza a reivindicar y a promover una noción específica de la gobernanza en el marco de los ejes estratégicos para el cumplimiento de sus objetivos de promoción del desarrollo y de orientación y seguimiento de las políticas de cooperación de sus Estados miembros.

En efecto, en 1997 el CAD define una orientaciones concretas para la “*promoción del desarrollo participativo y la buena gobernanza*”, las cuales parten de la definición del BM y se concretan en la formulación de cuatro principios o áreas de actuación: i) el Estado de derecho, ii) la gestión del sector público, iii) el control de la corrupción y iv) la reducción del gasto militar.

Es importante destacar que, en este caso, se trata de una aproximación algo más contingente, ya que si bien se hace una defensa de la “descarga” o “liberalización” de las funciones estatales y gubernamentales en los países en desarrollo, en estas recomendaciones el CAD reconoce la necesidad de diferenciar y comprender los aspectos relativos a los procesos mediante los cuales se ejerce la autoridad en la gestión de los recursos sociales y económicos, la capacidad de los gobiernos para formular e implementar las políticas públicas y la complejidad misma del concepto de la gobernanza.

En el primer ámbito, además de mantener la misma lógica de buenas intenciones y obviada sobre la conveniencia e importancia del adecuado funcionamiento del Estado de derecho o la independencia del poder judicial, destaca el particular énfasis que el CAD hace sobre la necesidad de la “predictibilidad” y “seguridad jurídica” en los países en desarrollo, factores que si bien son importantes, reflejan una preocupación no tanto por su razón de ser, sino por su vínculos y contribución al desarrollo de la IED.

En efecto, esto se puede constatar en la recomendación a las donantes para el impulso acciones de asistencia técnica y apoyo al desarrollo de entornos legales favorables y predecibles en los que se garanticen los derechos de propiedad, el comercio y la inversión privada.

No obstante, se debe mencionar que en esta área se propone el impulso de acciones menos generalistas y que pueden tener un impacto positivo en el fortalecimiento y desempeño del Estado de derecho en los países en desarrollo: i) apoyo a la mejora de las capacidades y remuneración de los actores del sistema judicial, incluido el personal de policía y prisiones, ii) asistencia técnica para la modernización de leyes, identificación de inconsistencias y otras anomalías respecto al cumplimiento de los derechos humanos en la población en situación o riesgo de exclusión social, iii) el apoyo a la sociedad civil para el desarrollo de acciones de incidencia y vigilancia sobre el cumplimiento de la ley.

En el ámbito de la gestión del sector público, el planteamiento es menos contingente y se orienta al impulso de modelos de administración pública cuyas características sean, nuevamente, la garantía de los derechos de propiedad, la

existencia de sistemas institucionales predecibles, coherentes y que funcionen sin arbitrariedades, la transparencia y la existencia de marcos regulatorios que garanticen una óptima asignación de recursos por parte del mercado y en los que se eviten los incentivos perversos para la corrupción y el clientelismo.

A este respecto, la propuesta del CAD se concreta en el impulso de acciones de cooperación para la mejora de tres áreas: la contabilidad, el presupuesto/gestión del gasto público y la reforma del servicio civil de carrera. En el primer caso, se parte de la premisa de la falta de sistemas contables fiables o actualizados en los países en desarrollo, razón por la cual se recomienda la financiación de programas de cooperación para la formación de contadores y auditores públicos y privados, entre otras medidas que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de dichos sistemas.

En el segundo caso, CAD se alinea de forma implícita con las políticas de disciplina fiscal de las IFM, dado que recomienda una mayor integración y coordinación de los donantes con los programas del BM y el FMI relativos al control del gasto y reducción del déficit público. Sin embargo, es importante mencionar que dicha recomendación se produce en el doble sentido de mejorar la calidad de la ayuda para que no se produzcan duplicidades en la financiación de proyectos en este ámbito y se impulsen acciones de asistencia técnica a los ministerios de hacienda, bancos centrales y demás instituciones encargadas de la administración y la gestión tributaria.

En lo referente a la lucha contra la corrupción, los planteamientos del CAD también se inscriben en la lógica generalista de reivindicación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en los países en desarrollo, al tiempo que llama la atención sobre la necesidad de impulso de esquemas que permitan un mejor uso y control de la AOD que reciben estos países por parte de la comunidad de donantes.

Por último, también es llamativo que en las orientaciones del CAD se hubiese incluido el tema militar como un factor o elemento para el logro de la buena gobernanza en los países en desarrollo. En este caso, el argumento se centra en la necesidad de reducir el excesivo gasto militar de los países en desarrollo, ya que

esto puede derivar en situaciones de conflicto y represión, así como en el desvío de recursos o inadecuada financiación de factores claves para el desarrollo como pueden ser la salud o educación.

En este sentido, la puesta del CAD se centra en el apoyo de las medidas que contribuyan a la “disminución del excesivo gasto militar”, la promoción del dialogo y la simetría entre actores civiles y militares, el acompañamiento para la reorientación del gasto militar hacia los objetivos de desarrollo o la reconversión de las actividades militares que sobrepasan los límites de la razón de ser de los ejércitos, incluida la reintegración de los pies de fuerzas en actividades civiles.

2.1.3 La aproximación socio-céntrica

La segunda corriente de interpretación y promoción de la gobernanza en la CID se enmarca en la *aproximación estado-céntrica* del fenómeno, es decir aquella cuyo objeto de estudio es el entendimiento de la capacidad político-institucional del Estado para dirigir la sociedad, así como la comprensión de la relación de éste con otros actores e intereses no estatales influyentes (Pierre, 2000).

Esta corriente surge durante la primera década del siglo XXI y está vinculada al proceso consolidación de la noción del desarrollo humano y de revaloración de la política y las instituciones públicas por parte de la CID, así como a la constatación de los escasos resultados de la apuesta de desarrollo neoliberal, sus políticas de ajuste y reforma y, en menor medida, las críticas y el escepticismo entre diversos sectores sociales y académicos respecto a la idea o concepto de la buena gobernanza.

A diferencia de la aproximación socio-céntrica, en esta corriente no se produce una conceptualización negativa y paradójica del Estado y las instituciones públicas en el proceso de desarrollo y como tal, el fenómeno de la gobernanza deja de ser concebido como un conjunto de preceptos o formulas institucionales para la configuración de un modelo de acción pública específico (neoliberal) en los países en desarrollo.

En este sentido, la aproximación estado-céntrica de la gobernanza en la CID se caracteriza por la presencia de dos rasgos distintivos. El primero, es el reconocimiento del rol e importancia del Estado en el desarrollo en el sentido de sus obligaciones y responsabilidades en la búsqueda del interés colectivo y la generación de las condiciones para el libre ejercicio de las libertades básicas y realización de los derechos humanos. El segundo, la concepción del desarrollo como un problema político e institucional que requiere la revalorización y reivindicación de la importancia de la política, las instituciones y la gestión pública.

En el caso del reconocimiento del papel en el Estado en el desarrollo, éste se produce como resultado de una dinámica específica de superación de la connotación economicista que caracterizó al pensamiento y la práctica del desarrollo durante la práctica totalidad de la segunda mitad del siglo XX.

Promovida por el PNUD, esta nueva dinámica ha estado orientada a favorecer un desarrollo centrado en las personas a partir del enfoque o paradigma del desarrollo humano.

Como señala Alonso (2003), a través de este enfoque se sustituyó el protagonismo de la anterior concepción exclusivamente económica del desarrollo (ampliación de las capacidades productivas y crecimiento económico como objetivo) para convertir al ser humano, con sus potencialidades y múltiples dimensiones, en su protagonista y destinatario (ampliación de capacidades humanas). De igual forma, generó variaciones importantes en la justificación conceptual del desarrollo, el cual se convierte en un modo de ampliación de la libertad efectiva de las personas y por tanto, en una vía para consolidar sus derechos, sin por ello desconocer que, en el contexto del capitalismo, cuanto mayor es el nivel de desarrollo y crecimiento de un país, más elevado es el nivel de bienestar al que puede acceder su población.

Este cambio en la concepción del desarrollo ha influido y se ha visto reforzado por la configuración del nuevo marco normativo del sistema internacional de la posguerra fría y en particular, por las convenciones y acuerdos temáticos alcanzados en el marco de la ONU.

Entre ellos, destaca la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena 1993) donde se reafirma el derecho al desarrollo “(...) *como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales*” así como el compromiso y el deber de los Estados “(...) *sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales*” (ONU, 1993).

Aunque existe cierto debate sobre el alcance y valor jurídico real del derecho al desarrollo en la normatividad jurídico-internacional su promulgación⁹ y posterior reafirmación en la Declaración de Viena (adoptada por consenso de 177 Estados) ha sido importante porque su contenido básico, en tanto que derecho humano, se dirige precisamente al reconocimiento de la responsabilidad y obligación del

⁹ El derecho al desarrollo fue promulgado por la Asamblea General de la ONU en 1986 en su resolución 41/128 como un mecanismo para favorecer los propósitos y principios de las Naciones Unidas en lo referente “... *la realización de la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo...*” (ONU, 1986).

Estado de garantizar su realización a través de políticas públicas, entre ellas, las referentes a la igualdad de oportunidades en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos .

Otro factor que ha influido en el posicionamiento y revalorización del rol del Estado han sido los denominados fallos del Consenso Washington, derivados de su fundamentalismo de mercado¹⁰ y en particular, de “(...) *su concepto restringido de estabilidad macroeconómica, su falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento; su inclinación a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, que adjudica a las segundas un lugar subordinado, y su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren*” (Ocampo, 2005: 6).

Como destaca Bustelo (2003:2), un buen ejemplo de los fallos del Consenso de Washington se puede encontrar en los escasos resultados en términos de crecimiento y buen desempeño de las economías donde fue aplicado, “(...) *en América Latina y el Caribe, pese a una indudable recuperación, el ritmo de crecimiento no fue lo bastante alto como para reducir sustancialmente la pobreza ... Basta un simple vistazo a las cifras de variación del PIB per cápita en varias regiones del Tercer Mundo y en Rusia en 1991-95, en comparación con las correspondientes a 1974-1990, para darse cuenta que las zonas en las que se aplicaron más nítidamente las recomendaciones del Consenso registraron tasas negativas (Europa central y oriental, así como toda África) o bien positivas pero bajas (América Latina y el Caribe). Por el contrario, las que se mantuvieron al margen, como Asia oriental y, en menor medida, Asia meridional, crecieron de manera sostenida e incluso espectacular. Finalmente, las graves crisis asiáticas de 1997-98 acabaron de dar la*

¹⁰ El termino corresponde a Stiglitz (2002, Cit. Bustelo, 2003:6), quien considera que las políticas del Consenso no sólo fueron incompletas por no tener en cuenta aspectos importantes como la regulación del sistema financiero, sino también contraproducentes para el crecimiento y el desarrollo: la austeridad fiscal, generó paro y ruptura del contrato social; la lucha contra la inflación derivó en tipos elevados de interés y monedas apreciadas que generaron desempleo en lugar de crecimiento; la privatización de empresas públicas, sin políticas de competencia y vigilancia, desembocó en precios más altos de sus bienes y servicios; la liberalización comercial, acompañada de altos tipos de interés, destruyó empleo y aumento la pobreza; y la liberalización de los mercados financieros, sin marco regulatorio adecuado, ha provocó un fuerte aumento de los tipos de interés y ha sido una “receta infalible” para la inestabilidad financiera.

puntilla a un enfoque que había insistido mucho en la liberalización financiera como requisito esencial del desarrollo”¹¹.

El reconocimiento del papel del Estado en el desarrollo se ha materializado en la reivindicación del carácter complementario y no excluyente entre éste y el mercado, el reforzamiento de sus capacidades institucionales y el impulso de nuevas reformas centradas en cuestiones sociales, así como en la recuperación de las actuaciones públicas como factor de desarrollo (Bustelo, 2003).

En este sentido, se han formulado dos grandes propuestas en la cooperación internacional. La primera, que puede denominarse moderada, plantea que las políticas de ajuste y reforma, siendo necesarias para la estabilización, la recuperación del crecimiento y la eliminación de la hiperinflación en regiones como América Latina, no fueron eficaces en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad social y por lo tanto, deben complementarse con otras políticas de responsabilidad directa del Estado: (i) mejorar la calidad de las inversiones en capital humano; (ii) promover el desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficientes; (iii) fortalecer el entorno legal y regulatorio en campos como el mercado de trabajo y la inversión privada en infraestructuras y servicios sociales; y (iv) mejorar la calidad del sector público (Burki y Perry 1998, Cit. Bustelo, 2003).

La segunda propuesta es más ambiciosa y señala que el objetivo de las políticas y estrategias del desarrollo no debe ser el simple crecimiento económico, sino un desarrollo equitativo, sostenible y democrático en el que el Estado debe promover la educación, fomentar el desarrollo técnico, apoyar al sector financiero, invertir en infraestructuras, prevenir la degradación del medio ambiente, crear una red sostenible de protección social, estabilizar la producción y el empleo, entre otras políticas orientadas a la erradicación de la pobreza y la desigualdad social en los países en desarrollo (Stiglitz, 1997, Cit. Bustelo, 2003).

El proceso de reconocimiento del rol del Estado en el desarrollo y la superación de la connotación economicista de éste último ha favorecido el impulso de una

¹¹ Estas cifras, aportadas por Bustelo (2003) con base en datos del Banco Mundial son para el caso de América Latina y el Caribe del 0,4 en el periodo 1974-1990 y 1,4 en 1991-1995; en Europa Central y Oriental 2,2 y -6,7; en Oriente Medio y Norte de África -1,7 y -0,1; en Asia Oriental 5,6 y 9,1 y en Asia Meridional 2,6 y 2,6.

dinámica específica de revalorización de la política, las instituciones y la gestión pública (segundo rasgo distintivo de la aproximación estado-céntrica de la gobernanza en la cooperación internacional).

Esta dinámica se deriva de las críticas y cuestionamientos a la presunta racionalidad tecnocrática que consideró a la política como un ámbito irracional, privilegió al mercado como espacio preferente para la conducción y asignación de recursos en la sociedad, y desvirtuó la naturaleza de las instituciones y la gestión pública al instrumentar sus funciones y competencias a la implementación específica de las políticas de ajuste y reforma.

A este respecto, es conveniente señalar que la supuesta racionalidad tecnocrática era y sigue siendo una falacia altamente ideologizada de la ortodoxia económica y sus grupos de interés conexos, a través de la cual se ha venido despolitizando y demonizando la política para sustituirla por su propia concepción de la política en una clara materialización de la definición de Easton, es decir una asignación imperativa de valores en la sociedad, donde la política se ejerce sin “política” y sólo se acepta o legitima una acción pública que se subordine a los preceptos de desarrollo económico y social del neoliberalismo, o lo que es lo mismo a su fundamentalismo de mercado.

Impulsada en el contexto de consolidación del enfoque del desarrollo humano, la revalorización de la política se fundamenta en la idea básica de que la política, a pesar de sus problemas, sigue siendo una actividad clave de la vida social en cuanto constituye la práctica que elabora y mantiene los órdenes públicos que los sustentan y por lo tanto, debe reconocérsele su importancia en los diferentes procesos de creación, concreción y sostenibilidad de instituciones legítimas, así como de formulación e implementación de políticas públicas para responder a los intereses y necesidades del conjunto de la ciudadanía (Vega, 2010, Jarquín y Echebarría, 2006).

La revalorización de la política está directamente vinculada a la conceptualización del desarrollo humano como un problema institucional y político, ya que las instituciones y los procesos políticos son considerados como factores determinantes para el libre ejercicio de las capacidades humanas, sobre todo

cuando la política y las instituciones tienen un carácter democrático. De igual forma, hace parte de las preocupaciones de ciertos sectores sociales y académicos por reequilibrar las relaciones entre la economía y la política, devolviéndole a esta última, la autoridad sobre el desarrollo y en general, su connotación como factor articulador de la vida social y espacio preferente para definir los objetivos estratégicos de la sociedad y afrontar sus problemáticas.

Este planteamiento parte de la premisa general que las instituciones relacionadas con la economía de mercado están necesariamente inmersas en un conjunto de instituciones políticas ajenas a esa economía. Para que sean eficientes, dichas estas instituciones deben adaptarse a las condiciones sociales, económicas, históricas, culturales de cada país, y disponer de instituciones políticas democráticas que permitan garantizar la creación de normas justas y eficientes, que se dicten y apliquen de manera equitativa y sistemática. (Rodrik, 2000, Cit. Jarquín y Echebarría, 2006:13).

En el reconocimiento de la política y las instituciones destaca su particular vínculo con la reivindicación de la ampliación y consolidación de la democracia, dado que a este sistema político, con sus imperfecciones y límites, se le considera como el más apto para un adecuado reconocimiento y abordaje de las dimensiones políticas e institucionales del desarrollo humano. En particular, las relativas a las instituciones, normas y procesos políticos que les permiten a las personas tener libertad política y poder participar en la vida comunitaria (libertades civiles y políticas); tener conocimientos, haber recibido educación y poder expresarse por sí mismo (diálogo social abierto y bien informado), poder subsistir y gozar de buena salud; y tener un nivel de vida decente (presión pública y medidas de respuesta) (PNUD, 2002).

Este planteamiento ha sido promovido por el PNUD y como tal, se basa en las consideraciones de Sen respecto a las condiciones institucionales y políticas que se deberían dar para que pueda existir un proceso efectivo de expansión y realización de las libertades y capacidades humanas.

De acuerdo con Sen, estas condiciones pueden ser ofrecidas por la democracia, ya que este sistema político posee el valor intrínseco de ampliar el rango de

posibilidades y opciones de la ciudadanía al asegurar la libertad general de las personas a través de la política y el ejercicio de derechos políticos y civiles, así como el valor instrumental de tener una mejor identificación y conceptualización de las necesidades de la ciudadanía en la medida en que las libertades políticas y la deliberación pública permiten trasladarlas a los gobiernos para su posterior solución mediante políticas e instituciones públicas (Sen, 2000, PNUD, 2002).

La revaloración de la política también ha sido parcialmente asumida por parte de las IFM y en particular, por el BM, institución que en sus propias evaluaciones de sus políticas de ajuste y reforma ha reconocido las carencias de su aproximación tecnocrática y el desconocimiento de la política como uno de los factores que le han impedido comprender y tratar de forma adecuada los problemas que generan una “mala” gobernanza y/o un pobre desempeño institucional en los países en desarrollo (Santiso 2003).

Aunque su racionalidad tecnocrática permanece vigente, el BM ha introducido algunas mejoras o avances en el reconocimiento de la política, las cuales se han traducido en la adopción del denominado enfoque de economía política para el implementación de sus proyectos y programas de financiación del desarrollo. Este enfoque consiste en el estudio conjunto de la economía y la política y específicamente, de las interacciones que se producen entre estos ámbitos, centrándose en el análisis del poder, los recursos, la forma como estos se distribuyen y los efectos que éstos generan en el desarrollo de los países (Poole, 2011).

De acuerdo con Poole (2011), el objetivo de este enfoque es poder conocer los intereses, incentivos, legados históricos, las prioridades de reforma y tendencias sociales que subyacen a los acuerdos institucionales y de gobernanza de un país de tal forma que se pueda mejorar el diseño de programas o proyectos, disminuir el riesgo y aumentar la probabilidad de una mejor distribución de sus recursos y mejorar las relaciones y compromiso entre la institución y sus clientes.

En este orden de ideas, la aproximación estado-céntrica de la gobernanza se fundamenta en una lectura menos ideologizada y más contingente del fenómeno, las variables que inciden en la configuración de la acción de la acción pública y sus

vínculos con el desarrollo y la erradicación de la pobreza. De igual forma, en esta corriente se observa una mayor diferenciación entre los aspectos normativos y empíricos de lo que sería el fenómeno en sí mismo, evitando incurrir en una excesiva normativización o adjetivación tal y como ocurre con la perspectiva de la buena gobernanza.

Tabla 3. La aproximación socio-céntrica y la agenda de la gobernanza en la CID

Conceptualización/ Dimensiones	Aspectos normativos	Aspectos empíricos
<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de valores, políticas e instituciones mediante el cual una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales. - Ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para la gestión de los asuntos públicos. - Capacidad del Estado de servir a los ciudadanos. - Normas, normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de capacidades políticas e institucionales y actuaciones públicas como factor de desarrollo - Refuerzo de la calidad de los procesos y las instituciones democráticas - Revalorización y potenciación de las dimensiones políticas e institucionales de la acción de gobierno que puedan favorecer el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a la justicia y Estado de derecho, lucha contra la corrupción, fortalecimiento de la sociedad civil, sistemas y procesos electorales, derechos humanos, desarrollo parlamentario, fortalecimiento de la administración pública, acceso a la información y gobierno electrónico. - Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, apoyo a los procesos de democratización y la participación, acceso a los servicios sociales básicos, gestión duradera de los recursos naturales y energéticos y del medio ambiente

Fuente: Elaboración propia.

2.1.3.1 EL PNUD

Como se mencionaba al inicio de este Documento, el PNUD ha sido el principal impulsor de esta forma de entender la gobernanza¹² y como tal, se refiere a ella como “(...) *el sistema de valores, políticas e instituciones mediante el cual una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales...* es decir el ... *ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para la gestión de los asuntos públicos... en un contexto de mecanismos, procesos e instituciones, a través de las*

¹² Es conveniente señalar que el PNUD traduce el vocablo inglés *governance* como *governability* y utiliza de forma indistinta los dos términos, lo cual tienden a aumentar la confusión y el escepticismo de ciertos sociales y académicos. Esto no solo se observa en las versiones inglesa o española de su página web, sino también en las respectivas versiones de sus informes y demás documentos oficiales. Por ejemplo, en la versión inglesa del IDH 2002 siempre se utiliza el término *governance*, mientras en la española se usa *governability*.

cuales los ciudadanos puedan articular sus intereses, ejercer sus derechos, reconocer sus deberes y resolver sus diferencias” (PNUD, 2002, 2006).

Para esta institución, los vínculos entre la gobernanza y el desarrollo humano adquieren relevancia en la medida en que se incorpore una connotación democrática y se cumplan condiciones como: i) el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas; ii) la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones; iii) la responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas por parte de los tomadores de decisiones; iv) la existencia de interacciones sociales regidas por programas, instituciones y prácticas globales y justas; v) la igualdad entre hombres y mujeres en las esferas privada y pública, y en la toma de decisiones; vi) la eliminación de la discriminación por motivos de raza, origen étnico, clase, género o cualquier otro atributo; vii) la formulación e implementación de políticas públicas que respondan a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía y que reflejen las necesidades de las generaciones futuras; viii) la erradicación de la pobreza y la ampliación de las oportunidades de las personas como objetivo preferente de las políticas económicas y sociales (PNUD, 2002).

De acuerdo con el PNUD, estas condiciones se pueden cumplir en la medida que se refuerce la calidad de los procesos y las instituciones democráticas y se entienda que los vínculos existentes entre la democracia y el desarrollo humano no son automáticos y por lo tanto, requieren de procesos específicos de promoción o fortalecimiento en los países en desarrollo.

Entre ellos, el fortalecimiento de la responsabilidad pública de las instituciones democráticas, es decir la respuesta a las necesidades y demandas de la ciudadanía y los mecanismos de delegación a través de los cuales se puede exigir dicha responsabilidad, en particular, los relativos a los controles y contrapesos entre las tres ramas del poder público, y los referentes a los organismos de control o fiscalización como las comisiones de derechos humanos, electorales, de servicio público, las defensorías del pueblo, las auditorías generales, los tribunales de cuentas y las instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción.

También propone la consolidación de las instituciones democráticas oficiales de tal forma que la democracia como sistema político pueda tener un mejor funcionamiento y arraigo en la sociedad. En este caso, destaca su reconocimiento de la necesidad del establecimiento de mecanismos más sólidos de representación y participación política, a través de la modernización y fortalecimiento de los partidos políticos y los sistemas electorales, la promoción de la descentralización en el sentido del desarrollo de capacidades para el ejercicio del poder local y no de la simple transferencia de competencias o responsabilidades y el impulso de medios de comunicación con plenas garantías de libertad e independencia.

Por último, en el ámbito de las políticas públicas el PNUD recomienda el apoyo y promoción del tejido asociativo, el impulso de las organizaciones de la sociedad civil y la profundización de los espacios deliberativos y mecanismos que garanticen la participación directa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y la gestión de los asuntos públicos.

El trabajo específico de promoción de la gobernanza del PNUD se centra en la asistencia técnica a los países en desarrollo para el diseño e implementación de programas y proyectos en 10 áreas clave: i) acceso a la justicia y Estado de derecho, ii) lucha contra la corrupción, iii) fortalecimiento de la sociedad civil, iv) sistemas y procesos electorales, v) derechos humanos, vi) gobernanza local, vii), desarrollo parlamentario, viii) fortalecimiento de la administración pública, ix) igualdad de género, x) acceso a la información y gobierno electrónico.

La promoción de la gobernanza por parte de esta institución también se realiza a través del *Fondo Fiduciario Temático para la Gobernanza Democrática*, el cual financia la implementación de programas de programas y proyectos de carácter nacional en las 10 áreas antes señaladas. El Fondo fue creado en 2001 como un mecanismo de canalización de recursos complementarios de los países donantes a las oficinas nacionales del PNUD, las cuales los pueden utilizar de forma discrecional para el impulso de acciones o enfoques novedosos que contribuyan a

la gobernanza democrática de los países en desarrollo, especialmente aquellos que se encuentran en situaciones complejas o difíciles¹³.

Además de este mecanismo de carácter nacional, el PNUD cuenta con seis programas globales para la financiación y asistencia técnica en la promoción de la gobernanza. El primero, *Acceso a la Justicia y Estado de Derecho* (GPA) provee asistencia técnica a programas de reforma y modernización de la justicia, asistencia legal y apoyo en la formulación de leyes en favor de las personas en situación de pobreza, promoción y protección de los derechos de las mujeres, entre otras medidas orientadas a eliminar prácticas arbitrarias y situaciones de exclusión en el acceso a la justicia por parte de la ciudadanía.

El segundo, *Lucha contra la Corrupción*, ofrece asistencia técnica para la implementación de los compromisos y estándares establecidos en la *Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción* (UNAC)¹⁴, el impulso de acciones de incidencia política y sensibilización ciudadana sobre los efectos de este flagelo, así como el acompañamiento de medidas específicas que puedan favorecer el cumplimiento de los ODM.

El tercero, *Apoyo a los Ciclos Electorales*, brinda asistencia técnica y financiera para la consolidación de sistemas y procesos electorales desde una perspectiva que pretende abarcar las diferentes etapas de este tipo de procesos (antes, durante y después) promoviendo la existencia órganos de gestión electoral independientes y permanentes, la realización de elecciones inclusivas, imparciales y de bajo costo, la movilización y coordinación de recursos para el apoyo electoral y, la educación y sensibilización de la ciudadanía.

El cuarto, *Indicadores de Gobernanza*, ofrece asistencia técnica en la elaboración de indicadores nacionales de gobernanza a los países que así lo demanden para el monitoreo y evaluación de programas y proyectos en este campo. Además de la

¹³ De acuerdo con la información aportada en la página del PNUD, desde su creación este Fondo ha financiado 750 proyectos por un importe estimado de 113 millones de dólares.

¹⁴ La UNAC establece cinco áreas de trabajo para la lucha contra la corrupción: prevención, criminalización y medidas para imponer el cumplimiento de la ley, cooperación internacional, recuperación de capital ilegal, asistencia técnica e intercambio de información. Esta declaración fue aprobada por la Asamblea General en la resolución 58/4 de 31 de octubre de 2003 y aunque sus resultados son parciales, es el único instrumento vinculante de carácter universal que se tiene para luchar contra este flagelo.

asistencia individual a los países interesados, el programa también realiza diversas acciones de gestión del conocimiento que se materializan en la generación de guías específicas sobre estadísticas, fuentes y gestión de la información en el ámbito público, así como sobre el abordaje y medición de diferentes aspectos relacionados o que pueden influir en el fenómeno: género, administración pública, corrupción, descentralización, fragilidad, etc.

Este programa, a su vez, es gestionado por el *Centro de Gobernanza de Oslo*, organismo del PNUD que fue creado en 2002 para la identificación, sistematización y transferencia (interna y externa) de la experiencia y el aprendizaje de los programas de las instituciones en este ámbito, así como para la formación, el análisis y la investigación aplicada sobre las tendencias y cambios en la gobernanza, su abordaje y medición.

El quinto programa, *Fortalecimiento de los Derechos Humanos* promueve la incorporación del *Enfoque Basado en Derechos* (EBDH) en las diferentes políticas, programas y procesos del PNUD, la promoción de planes de acción nacionales sobre derechos humanos, la aplicación del EBDH en la formulación de las diferentes políticas públicas, la sensibilización y educación ciudadana, el fortalecimiento o creación de oficinas de defensores del pueblo y la extensión de las instituciones de derechos humanos en niveles subnacionales de gobierno¹⁵.

El sexto programa, *Desarrollo Parlamentario*, pretende asegurar que los parlamentos de los países en desarrollo cuenten con las capacidades, los recursos y la independencia necesarios para el buen desarrollo de sus funciones. En particular, centra sus acciones de asistencia técnica en la formación y apoyo a las asociaciones parlamentarias, la generación de conocimiento, el fortalecimiento del rol de los parlamentos como mediadores durante y después de las crisis o

¹⁵ El EBDH es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su objetivo es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. En la práctica, pretende que cuando se formulan políticas y programas de desarrollo, su objetivo sea la realización de los derechos humanos; que se identifiquen los titulares de derechos y a lo que tienen derecho y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben; y que toda programación de desarrollo y cooperación internacional este orientada por los principios y normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos.

conflictos, el apoyo a las mujeres parlamentarias y la participación política de las mujeres, así como la promoción de la rendición de cuentas y la transparencia en las actuaciones de estas instituciones.

2.1.3.2 La UE

La aproximación estado-céntrica de la gobernanza también se puede observar en las reflexiones y recomendaciones que la Comisión Europea (CE) ha venido estableciendo para su promoción en el marco de la cooperación europea¹⁶. Al igual que otras instituciones del sistema de cooperación internacional, la Comisión reconoce su importancia en el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y en particular, el hecho de que las “(...) *estructuras y la calidad de la gobernanza constituyen factores determinantes de la cohesión o el conflicto social, el éxito o el fracaso del desarrollo económico, la conservación o el deterioro del entorno natural, y el respeto o la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*” (Comisión Europea, 2003).

No obstante, en este caso destaca la escasa connotación normativa y la práctica neutralidad de la CE en la conceptualización del fenómeno. Para esta institución “(...) *la gobernanza alude a la capacidad del Estado de servir a los ciudadanos*” y como tal, reconoce que “(...) *no existe definición alguna del concepto que goce de aceptación general a nivel internacional.*”

Lo importante, en su opinión, es el pragmatismo con que se aborde el concepto y la aceptación de la amplitud del mismo porque esto “(...) *permite deslindar conceptualmente a la gobernanza de otros temas, como los derechos humanos, la democracia o la corrupción*”, pero sobre todo, entender que ésta “... *se refiere a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad*” (Comisión Europea, 2003).

¹⁶ Cuando se habla de cooperación europea es necesario diferenciar entre la cooperación bilateral o con organizaciones multilaterales que realizan los Estados miembros y la cooperación bilateral, regional y multilateral que se gestiona desde la instituciones de la UE y en particular, la promovida por Comisión Europea en la marco del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD) o el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

Desde una perspectiva similar a la propuesta de Peters (2000) de entender a la gobernanza como una teoría de alcance medio, la CE señala que el verdadero valor del concepto de la gobernanza reside en su pragmatismo en tanto que “(...) *alude a los aspectos básicos del funcionamiento de cualquier sociedad y de los diversos sistemas políticos y sociales*” y donde lo realmente representativo es la comprensión de la forma “... *en que se desempeñan las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas*” (Comisión Europea, 2003).

A diferencia de otras instituciones, la Comisión no se refiere a la gobernanza en términos de su deber ser o de las condiciones que se deberían cumplir para que esta sea buena o tenga un carácter específico (gobernanza democrática, buena gobernanza, etc.) El componente normativo de su conceptualización se limita a señalar a la gobernanza como el “(...) *nivel elemental de estabilidad y eficacia de una sociedad*” evitando establecer preceptos o fórmulas generales de acción pública para su realización.

No obstante, se debe mencionar que si hace una alusión específica a las ideas de la buena gobernanza y la gobernanza democrática, pero desde una perspectiva donde se asume que la primera es una cuestión interna de cada país a la cual se llega en la medida que “(...) *los conceptos de derechos humanos, democratización y democracia, Estado de Derecho, sociedad civil, descentralización de competencias y administración pública sana van adquiriendo importancia y pertinencia... en el contexto específico de la (...) evolución de una sociedad hacia formas de organización política más sofisticadas*” (Comisión Europea, 2003).

En el caso de la gobernanza democrática, señala que ésta no implica un modelo institucional único, sino un proceso de afirmación de derechos de todos los ciudadanos en el que es importante adoptar un enfoque amplio que se incluya “(...) *el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (incluida la libertad de expresión, información y asociación); el apoyo a los procesos de democratización y la participación de los ciudadanos en la elección y el control de quienes les gobiernan; el respeto del Estado de Derecho y el acceso para todos a una justicia independiente; el acceso a la información; un gobierno que garantice una gestión transparente y que rinda cuentas ante las instituciones pertinentes y los*

electores; la seguridad humana; la gestión de los flujos migratorios; instituciones eficaces; el acceso a los servicios sociales básicos; la gestión duradera de los recursos naturales y energéticos y del medio ambiente, así como la promoción de un crecimiento económico sostenible y de la cohesión social en un clima favorable a las inversiones privadas” (Comisión Europea, 2006).

En este orden de ideas, la CE se mantiene al margen de las consideraciones o preceptos normativos que debería tener la gobernanza en países en desarrollo y tan sólo le recomienda a donantes de la UE y receptores (o socios de cooperación) de AOD que establezcan un dialogo para su promoción a partir de algunos principios y aspectos básicos.

Respecto a los principios, plantea que cualquier iniciativa de promoción o fortalecimiento de la gobernanza en debería ser el resultado de un proceso interno de los países en desarrollo de negociación y definición de prioridades de reforma o mejora institucional en el que se garantice una representación efectiva y lo más amplia posible de la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos locales.

De igual forma, recomienda que el dialogo entre donantes y receptores tenga un carácter estratégico y permanente de tal forma que se supere la tendencia a realizar dichos acercamientos sólo en momentos de crisis, pero sobre todo, conduzcan a la definición de conjunta de ámbitos de cooperación de interés común y en su caso, plenamente alineados con las políticas y necesidades del respectivo país en desarrollo.

En el caso particular de los donantes, además del dialogo, la Comisión recomienda que no se siga clasificando la gobernanza de los países en desarrollo como “buena”, “mala”, “débil” o “fuerte” y en función de ello, se establezcan ámbitos de reforma a los que destinan recursos de CID. Por el contrario, enfatiza en la necesidad de mejorar los respectivos programas de cooperación de tal forma que se establezcan estrategias y programas de gobernanza basados en métodos y perspectivas que realmente puedan apoyar o potenciar los respectivos procesos políticos e institucionales de los países en desarrollo.

En el caso de los temas o cuestiones básicas que podrían orientar el dialogo sobre la promoción de la gobernanza, la CE llama la atención sobre cuatro aspectos que

vienen a complementar las referencias tradiciones de la lucha contra la pobreza y el combate de la corrupción.

El primero, la generación de avances metodológicos para la formulación de indicadores en los que se puedan abordar todos los aspectos o variables que pueden influir en la gobernanza de un país y no sólo las cuestiones directamente relacionadas con un determinado programa de reforma. Avances que, a su vez, conduzcan a la generación indicadores específicos que señalen una solución institucional adecuada a un problema determinado en sustitución de aquellos indicadores “(...) *que no hacen sino señalar los problemas de sectores en los que pueden intervenir simultáneamente distintas instituciones y aplicarse diversas políticas, sin apuntar solución alguna*” (Comisión Europea, 2003).

El segundo, la incorporación y reconocimiento de la seguridad como un factor fundamental para la gobernanza y en especial, la estabilidad, la reducción de la pobreza y la prevención de conflictos. En este caso, la seguridad concebida como un bien de interés nacional y un derecho individual que englobe a las instituciones del Estado oficialmente responsables de garantizar la seguridad del Estado y de sus ciudadanos frente a actos de violencia y coacción (fuerzas armadas y de policía, servicios de inteligencia, etc.) y a las autoridades civiles electas o debidamente designadas que tienen el objetivo de controlar y supervisar las citadas instituciones (ejecutivo, parlamento, órganos judiciales, etc.).

El tercero, la integración de la promoción de la gobernanza en los enfoques sectoriales de cooperación como por ejemplo, el apoyo presupuestario vía PRSP o la financiación común a determinados programas de reforma administrativa (reforma del sector público, descentralización, reforma del sistema de seguridad, reformas del sistema judicial, etc.) a través del denominados fondos temáticos administrados y gestionados por los organismos multilaterales.

El cuarto, la incorporación del sector privado como factor generador de gobernanza y en particular, su implicación en el respeto de los derechos humanos, el estricto cumplimiento de la legislación, la lucha contra la corrupción y la aplicación efectiva de la Responsabilidad Social de las Empresas (RSC) entendida esta como “(...) *la integración voluntaria, por parte de las empresas, de los intereses*

sociales y medioambientales en sus actividades empresariales y en su interacción con otros agentes interesados” (Comisión Europea, 2003).

Al margen de estas consideraciones, la CE reconoce claramente que la gobernanza “(...) puede abordarse desde distintas perspectivas dependiendo de las circunstancias de los diversos países... y por lo tanto, “... ha de analizarse y promoverse atendiendo a las condiciones específicas de cada país...” y no con arreglo a fórmulas o modelos institucionales preexistentes. Para esta institución, lo importante es entender que la promoción de la gobernanza no responde a fórmulas o modelos universales más allá del compromiso que los gobiernos e instituciones públicas y privadas de los países en desarrollo puedan tener con sus propios procesos de reforma o adaptación de sus modelos de acción pública.

2.1.3.3 La agenda de la eficacia

La aproximación estado-céntrica de la gobernanza también se observa en algunos de los planteamientos de la denominada agenda de la eficacia de la ayuda y, en particular, en la formulación de sus principios de apropiación, alineación y responsabilidad mutua. No obstante, este caso no se trata de una reflexión o propuesta específica sobre la gobernanza o los modelos de acción pública en los países en desarrollo, sino de los principios y mecanismos que pueden favorecer una mayor eficacia de la ayuda y una mayor horizontalidad de las relaciones de cooperación entre donantes y receptores.

Los principios de apropiación, alineación, y responsabilidad mutua fueron establecidos en la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda* (2005) y, posteriormente, ampliados y reforzados en el *Programa de Acción de Accra* (2008) y la *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo* (2011) para resolver algunos de los problemas estructurales y operativos que determinan la calidad de la ayuda al desarrollo.

En términos generales, estos principios se fundamentan en el reconocimiento del rol del Estado, las instituciones y las políticas públicas en los países en desarrollo y en particular, en la necesidad de avanzar hacia nuevas formas y relaciones de

cooperación en las que los donantes se comprometen con el fortalecimiento de las capacidades y las instituciones de los países donde éstas son débiles o inadecuadas.

El principio de apropiación establece que *“los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan las acciones de desarrollo”*. Es decir, que los países en desarrollo (socios en la nueva denominación de la agenda de la eficacia) son los responsables primarios de su propio desarrollo y como tal, deben ejercer su autoridad y liderazgo en el establecimiento de sus respectivas agendas, las cuales han de traducirse en programas operativos orientados a resultados y derivarse de procesos consultivos con una participación de la sociedad civil y del sector privado. Autoridad y liderazgo que, a su vez, debe ser respetada por los donantes a quienes se les asigna una función de apoyo y refuerzo a las capacidades institucionales de los países socios.

Tras su formulación en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005) y ante las críticas de algunos sectores sociales y académicos por su carácter estatista, este principio fue ampliado por el Plan de Acción de Accra (2008) en términos de la *“generación de diálogos nacionales más abiertos e inclusivos”* en los que se reconoce la función y la responsabilidad de parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios de comunicación y el sector privado. Reconocimiento que va acompañado del compromiso, por parte de los donantes, de apoyar todas aquellas iniciativas que conduzcan al fortalecimiento de las capacidades de dichos actores (CAD/OCDE, 2008).

Este planteamiento ha sido recientemente reforzado en la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011) donde el principio de apropiación se reafirma desde la perspectiva de la apropiación democrática, entendida ésta como la *“ampliación y profundización del dialogo nacional sobre las políticas para el desarrollo”* a partir de la ratificación del rol e importancia de los parlamentos y gobiernos locales en su formulación e implementación, así como el reconocimiento específico de las organizaciones de la sociedad civil como *“actores del desarrollo independientes”* con funciones complementarias a las del Estado y a las que se les debe garantizar un entorno propicio/habilitador para el ejercicio de su rol.

El principio de alineación establece que *“los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios”* y como tal, se orienta al doble propósito del establecimiento, entre donantes y socios, de marcos comunes para evaluar el desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas de los sistemas nacionales y el apoyo e impulso de las medidas que favorezcan el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión de las finanzas públicas nacionales. Principio que se refuerza con el reconocimiento explícito de que *“(…) un desarrollo eficaz depende en gran medida de la capacidad del gobierno para implementar sus políticas y gestionar los recursos públicos a través de sus propios sistemas e instituciones”* (CAD/OCDE, 2005 y 2008).

Por último, el principio de responsabilidad mutua establece que *“donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo”* e implica un compromiso específico de aumentar la responsabilidad, la rendición de cuentas y la transparencia a través del fortalecimiento de los parlamentos en las estrategias de desarrollo nacional y/o en los presupuestos, el fomento de enfoques participativos y la evaluación del progreso en la implementación de dichas estrategias.

Como se mencionaba previamente, estos principios no suponen una reflexión específica sobre el fenómeno de la gobernanza, pero sus planteamientos si representan una aproximación implícita a su interpretación estado-céntrica, ya que implican un reconocimiento sobre el rol del Estado y las instituciones públicas en el desarrollo, incluyendo actores clave como los parlamentos, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad.

Conclusiones

La gobernanza es un concepto complejo que da a lugar a múltiples usos e interpretaciones en las que se tiende a ignorar su naturaleza como herramienta de análisis y estudio de las dinámicas de cambio en la acción pública contemporánea y en particular, las relativas a los esquemas o pautas de gobierno basadas en una mayor interacción e interdependencia entre el Estado y la sociedad.

Al margen de la existencia o no de una correcta definición del concepto, el principal problema en su uso e interpretaciones ha sido la escasa diferenciación y balance entre sus componentes normativos y empíricos, siendo los primeros a los que mayor importancia se le asigna en función de determinadas lecturas que pretenden desarrollar una estrategia conceptual para explicar y justificar el deber ser de un modelo de acción pública donde se privilegia al mercado como mecanismo de asignación de recursos y se le reconoce a la sociedad civil (en todas sus variantes) una capacidad de gestión de sus intereses con una mínima o (en algunos casos) nula intervención del Estado y las instituciones públicas.

Aunque es evidente la existencia de una nueva realidad y dinámicas de cambio en la acción pública contemporánea, sobre todo en lo referente al rol del Estado y la transformación de los procesos políticos y de las políticas públicas a partir de una mayor interacción e interdependencia entre actores públicos y privados en el gobierno (como acción e institución) de las sociedades, esto no implica que el estudio y análisis de este fenómeno deba producirse desde perspectivas que ignoren o infravaloren la variable del Estado y las instituciones públicas en el doble sentido de sus responsabilidades y papel en la búsqueda y articulación del interés colectivo.

En este sentido, el concepto de la gobernanza resulta pertinente siempre que sea interpretado y utilizado desde una perspectiva más analítica y menos normativa. Es decir, su conceptualización como teoría de alcance medio para el estudio y análisis de los cambios en el Estado, la recomposición del proceso político y de las políticas públicas y reformulación o adaptación de la acción pública a una nueva realidad de mayor interacción e independencia entre los ámbitos públicos y privados de la sociedad.

Como se ha podido observar en este Documento de Trabajo, el problema más representativo del uso de la gobernanza en la CID ha sido, precisamente, la alta carga normativa que se le ha asignado al concepto para promover y justificar la aplicación de modelos de acción pública que respondan a los valores y criterios de un modelo de desarrollo de clara tendencia neoliberal, así como la escasa rigurosidad metodológica para explicar las diferentes manifestaciones empíricas que puede tener el fenómeno. Todo ello, en el marco de un uso extensivo del concepto, cuyo carácter paraguas incluye un amplio universo de afirmaciones tautológicas y de consideraciones voluntaristas y paradójicas sobre las condiciones de la “buena” gobernanza y su relación unívoca con el desarrollo humano o la erradicación de la pobreza en mundo, sin diferenciar o explicar el efecto que realmente pueden tener en la acción pública, el desarrollo humano o la lucha contra la pobreza.

A pesar de la alta connotación normativa que la CID le ha conferido a la promoción de la gobernanza, sus discursos y actividades han sido presentados como si se tratase de una perspectiva neutra cuya validez radica en el presunto carácter apolítico de sus formulaciones. No obstante, se ha podido observar que, en la práctica, se trata de una interpretación política e ideológica de carácter específico sobre el rol del Estado y el deber ser de la acción de gobierno en los países en desarrollo.

La presunta neutralidad que las IFM y otros actores de cooperación internacional han asignado a su particular interpretación de la gobernanza es uno de los motivos que han llevado a desvirtuar el concepto y a generar su rechazo por parte de algunos sectores académicos y sociales. Pero también, y tal vez lo más importante, la razón por la cual se ha extendido una visión reduccionista del desarrollo y que debería asumir el Estado la promoción del desarrollo humano y la erradicación.

En el primer caso, porque se han revalorizado los planteamientos economicistas del desarrollo, primando los criterios de efectividad y eficiencia del crecimiento e ignorando los aspectos relativos a la equidad del sistema económico y la legitimidad de las estructuras de poder. En el segundo, porque las prescripciones sobre la “buena” gobernanza han combinado una infravaloración de las capacidades institucionales y políticas con la expectativa de que el Estado (raíz del

problema), pueda ser en algún modo, el agente que formule e implemente los ajustes y reformas (la solución) que se consideran necesarios para el logro del desarrollo y la consolidación del libre mercado (Santiso, 2003, Evans 1992. Cit. Revilla y Suárez, 2010).

Retomando las consideraciones y conclusiones de Grindle (2007), es importante que en los nuevos escenarios de la agenda 2030 y la agenda de la eficacia, la CID avance hacia una concepción menos normativa y más situacional de la gobernanza, es decir un tránsito hacia un enfoque más pragmático que haga énfasis en el análisis de las condiciones mínimas y necesarias para la promoción del desarrollo humano a partir del diseño o perfeccionamiento de las herramientas analíticas que permitan alcanzar un mayor conocimiento del contexto institucional de cada país (sistema político, características, capacidades institucionales, legitimidad, políticas públicas, etc.), así como un adecuado entendimiento del contenido e implicaciones prácticas de las actuaciones específicas que se pretenden promover por parte de la cooperación internacional.

Al margen de las orientaciones doctrinales y estratégicas que se puedan establecer en la agenda internacional, es importante entender que la gobernanza es ante todo una cuestión interna de cada país y por lo tanto, debe responder a procesos endógenos y estrategias consensuadas con los mismos. Si bien existe un consenso generalizado sobre la necesidad de promover y adoptar la gobernanza como un componente esencial del desarrollo humano, ésta no puede convertirse en un referente normativo que obvie los elementos contextuales de los países en desarrollo y mucho menos, imponga modelos de gobierno que vayan en detrimento de sus respectivas realidades sociales.

En este orden de ideas, es conveniente avanzar y profundizar en la aplicación de la aproximación estado-céntrica de la gobernanza, es decir el reconocimiento del rol del Estado en el sentido de las obligaciones y responsabilidades que éste tiene en la búsqueda del interés colectivo, así como en el ejercicio y la realización efectiva de los derechos humanos. A diferencia de lo que ha venido ocurriendo en las dos últimas décadas, no se trata de promover o impulsar formulas o modelos universales para la acción pública, sino identificar y potenciar aquellas

dimensiones o capacidades políticas e institucionales que, en sus respectivos contextos, puedan favorecer el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza.

Bibliografía

AGUILAR L.F (2007). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.

ALCALDE A. y ALBERDI J. (2005). Gobernabilidad y Cooperación Internacional al Sur del Sahara. En: CAMPOS A. (ed.), Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio del milenio, Icaria, Barcelona.

AYALA J. (1999). Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica, México.

BARREDA M. (2008). Los indicadores de gobernanza y la ayuda internacional: utilidades y limitaciones para las políticas de los donantes. En: ALBERDI J. y González M. (Coord.). Temas sobre Gobernanza y Cooperación al Desarrollo, Cuadernos de Trabajo de Hegoa, N° 47, Octubre 2008 <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/236>

BOOTH D. (2011). Aid, Institutions and Governance: What Have We Learned? En: Development Policy Review, 2011, 29 (s1): s5-s26

BOOTH D. y FRITZ V. (2008). Good governance, aid modalities and poverty reduction. From better theory to better practice. Final Synthesis Report. Research project (RP-05-GG) of the Advisory Board for Irish Aid. http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3013&utm_medium=rss&utm_campaign=gsdrc&utm_source=newsfeed

BUSTELO P. (2003). Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. En: Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo, Editorial Complutense, Madrid

CASILDA R. (2005). América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona, Documento de Trabajo 10/2005, Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/economia+internacional/dt10-2005

CERRILLO A. (2001). La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad. En: Revista Instituciones y Desarrollo Nº 8 y 9 (2001) Págs. 543-576

COURT J. y Fritz V. (2007) Measuring Governance: What Guidance for Aid Policy? ABIA Project Working Paper 5. http://www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_governance/what_we_do/Politics_aid/Governance_Aid_Poverty.html

CRUZ N (2001). Gobernabilidad y 'governance' democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. En: Desarrollo Humano e Institucional en América Latina DHIAL Nº 23.

FRITZ V. y ROCHA M. (2007). Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda. En: Development Policy Review, 2007, 25 (5): 531-552

GONZÁLEZ M. (2007). ¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo, Cuadernos de Trabajo de Hegoa, Nº 42. <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/173>

GRINDLE M. (2010). Good Governance: The Inflation of an Idea. Center for International Development, Harvard Kennedy School of Government, Faculty Research Working Series, June 2010, 10-023

----- (2007). Good Enough Governance Revisited. En: Development Policy Review, 2007, Volumen 2, Nº5, Pág. 553-574

----- (2002). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. Documento disponible en Internet: <http://www.eldis.org/go/home&id=13967&type=Document#.UwNzRnmGNjo>

IGLESIAS A. (2004). Gobernanza e innovación en la Gestión Pública: Alcobendas 1979-2003. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

JARQUÍN E. y ECHEBARRÍA L. (2006). El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005). En: PAYNE J.M. Et al. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. BID e IDEA, Washington D.C.

KAUFMANN D., KRAAY A. y ZOIDO-LOBATON P. Governance Matters. Policy Research Paper 2196. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth and World Bank Institute Governance, Regulation and Finance October 1999, Washington D.C

KAPUR D. y WEBB R. (2000). Governance-related Conditionalities of International Financial Institutions. G-24 Discussions Paper Series, N° 6, August 2000, UNCTAD, Center for International Development Harvard University

KOOIMAN J. (1993). Modern Governance, New Government Society Interactions. Sage, London.

----- (1993). Findings, Speculations and Recommendations. En: Kooiman J. (1993). Modern Governance, New Government Society Interactions. Sage, London

----- (2004). Gobernar en Gobernanza. En: Revista Instituciones y Desarrollo No.16, año 2004.

MARTÍNEZ y SANAHUJA (2009). La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España. Fundación Carolina - CeALCI, Madrid

MAYNTZ R. (1998). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En: CERRILLO A. (Coord.) (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid.

----- (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 21, octubre de 2001.

NAVARRO C. (2002). Gobernanza en el ámbito local. Documento presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 octubre de 2002.

NICANDRO C. (2001). Gobernabilidad y 'governance' democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. En: Revista DHIAL, Desarrollo

Humano e Institucional en América Latina #23. Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad.

OCAMPO J.A. (2005). Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. Serie Estudios y perspectivas N° 26, CEPAL, México DF.

PIERRE J. (2000). Understanding Governance. En: PIERRE J. (Ed) Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy. Oxford University Press, New York.

----- (1999). Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics. En: Urban Affairs Review, Vol 34, No. 3 January 1999.

----- (2005). Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities. En: Urban Affairs Review, Vol 40, No. 4 March 2005.

PIERRE J. y PETERS G. (2000). Governance, Politics and the State. Macmillan Press, Londres.

PETERS G. (2000). Governance and Comparative Politics. En: PIERRE J. (Ed.) Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy. Oxford University Press, New York.

PRATS J. (2009). Demócratas y democratizaciones. En: Revista Gobernanza, N° 26 <http://aigob.org/numero-26/267-democratas-y-democratizaciones>

RAMÍREZ M.A. (2002). Una propuesta el análisis de la acción de gobiernos locales. Documento presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 octubre de 2002.

REVILLA M. y SUÁREZ I. (2010). Hacia una mayor eficacia de la Cooperación Internacional para la Gobernabilidad y la Convivencia Democrática en América Latina. FLACSO Secretaría General. <http://www.convivenciademocratica.org/hacia-una-mayor-eficacia-de-la-cooperacion-internacional-para-la-gobernabilidad-y-la-convivencia-democratica-en-america-latina.html>

RHODES R. A (1997). Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Bristol, Open University Press.

----- (1996). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En: CERRILLO A. (Coord.) (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid.

RUANO J.M. (2010). Acción pública y gobernanza: desafíos gerenciales y consecuencias políticas de la coproducción de servicios públicos. En: ARENILA M. (Coord.). La Administración Pública entre dos siglos. Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo, INAP, Madrid.

----- (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. Documento presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 octubre de 2002.

SANAHUJA J.A (2007). ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. En: MESA M. (Coord.) Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales, Anuario 2007-2008, CEIPAZ – Fundación Cultura de Paz e Icaria Editorial, Madrid

SANTISO C. (2003). The Paradox of Governance: Objective or Condition of Multilateral Development, SAIS Working Paper Series, WP/03/03.

SEN A. (2000). Desarrollo y libertad. Planeta, Barcelona.

VAN KERSBERGEN K. y VAN WAARDEN F. (2004). Governance as bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. En: European Journal of Political Research, N° 43.

VEGA J. (2010). Reconocer y mejorar la política: un desafío contemporáneo. Documento Inédito, FIIAPP, Madrid.

ZURBRIGGEN C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Documentos e informes oficiales

AUCI (2012). De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan. AUCI, Montevideo.

AAVV (2000). A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Banco Mundial, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22404376~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201~isCURL:Y,00.html>

BANCO MUNDIAL (1991). World Development Report 1991. The Challenge of Development, Oxford University Press, Washington D.C.

----- (1997). Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, Oxford University Press, Washington D.C.

CAD/OCDE (1997). Participatory Development and Good Governance. Development Co-operation Guidelines Series. OCDE, Paris

----- (2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. OCDE, París. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

----- (2008). Programa de Acción de Accra. OCDE, París. <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/41202012.pdf>

----- (2011). Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, OCDE, http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_ES.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2003) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo. “Gobernanza y Desarrollo”, COM (2003) 615 final.

----- (2006) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo. “La gobernanza en el

consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea”, COM (2003) 421 final

HABITAT (2002). The Global Campaign on Urban Governance. Concept Paper. Second Edition, UN-HABITAT, Nairobi

ONU (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. A/CONF.157/23 12 de julio de 1993.

----- (1986). Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. PNUD (1990). Informe de Desarrollo Humano 1990. Definición y medición del Desarrollo Humano. Tercer Mundo Editores, Bogotá.

----- (2002). Informe de Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Ediciones Mundi-Prensa, Nueva York.

----- (2006). Governance Indicators: A Users' Guide. Second Edition. UNDP, Bureau for Development Policy, Democratic Governance Group, New York.