

Pordomingo, Eduardo

Working Paper

Construcción de una perspectiva para la gobernancia del sector público

Serie Documentos de Trabajo, No. 523

Provided in Cooperation with:

University of CEMA, Buenos Aires

Suggested Citation: Pordomingo, Eduardo (2013) : Construcción de una perspectiva para la gobernancia del sector público, Serie Documentos de Trabajo, No. 523, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84295>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina**

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Negocios, Economía y Finanzas

**CONSTRUCCIÓN DE UNA PERSPECTIVA PARA
LA GOBERNANCIA DEL SECTOR PÚBLICO**

Eduardo Pordomingo

**Octubre 2013
Nro. 523**

**www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>**

Construcción de una perspectiva para la gobernancia del sector público

Eduardo Pordomingo*

Universidad del CEMA

Octubre 2013

* Los puntos de vista son personales y no representan necesariamente la posición de la Universidad del CEMA. Trabajo presentado al Segundo Congreso Argentino de Gobernancia en las Organizaciones, celebrado el 7 de Junio de 2013, en la Universidad del CEMA. Se agradecen los comentarios de los participantes.

Contenidos

Abstract	3
Introducción	4
Capítulo 1	
<i>Gobernancia: Estado del conocimiento</i>	
1.1 Gobernancia como sistema de interacción social.....	6
1.2 Alcance político territorial de la gobernancia.....	7
1.3 Gobernancia como gobierno corporativo.....	9
1.4 Gobernancia desde la administración pública.....	11
1.5 Alcance del poder gubernativo para la gestión de políticas públicas.....	14
1.6 Gobernancia como buena gobernancia.....	20
1.7 Gobernancia en el contexto de los países emergentes.....	22
Capítulo 2	
<i>Construcción de una perspectiva de gobernancia para el sector público</i>	
3.1 Gobernancia del sector público.....	24
3.1.1Gobernancia, soberanía y estados nacionales.....	24
3.1.2 Principios de gobernancia en las democracias representativas.....	27
3.1.3 Marco institucional de la gobernancia.....	35
<i>Conclusiones</i>	39
Referencias Bibliográficas	42

Abstract

Este trabajo pretende desde un ámbito académico realizar un aporte al desarrollo conceptual y práctico de la gobernancia del sector público entendida como un campo de estudio y aplicación en crecimiento. Se aborda en primer lugar el estado del conocimiento de la gobernancia. En tal sentido, se analizan perspectivas de diferentes autores sobre la gobernancia en general y sobre la gobernancia del sector público en particular.

Desde el estado del conocimiento y su contextualización, se desarrolla una perspectiva teórica referida a la gobernancia del sector público. Esta perspectiva se construye a partir de la arquitectura organizacional de los distintos actores sociales, de la distribución del poder en los mismos, de los mecanismos de control, de la responsabilidad de sus integrantes por los actos realizados, de la transparencia en la gestión y de los modos de relación con otros actores sociales. Seguidamente se analiza la arquitectura de gobernancia del sector público en las democracias representativas, la cual se construye a partir de: a) un estado nacional con asiento en un territorio; b) un conjunto de principios de gobernancia; y c) un esquema institucional derivado de dichos principios.

El trabajo concluye que en un sistema de gobernancia el fenómeno gubernativo se integra a partir de la conjunción de esfuerzos de distintos actores sociales entre ellos el sector público, que a vez cuenta con su propia estructura de gobernancia. Esta estructura se funda en un estado como ente jurídico capaz de dar respuesta a las necesidades colectivas a través de la gestión y coordinación de políticas vinculadas a la producción y distribución de bienes y servicios públicos. La actuación del sector público se realiza a través de un gobierno que está representado por funcionarios en relación de agencia y que sólo pueden realizar aquella categoría de actos y aquella tipología de acuerdos o contratos con otros actores sociales que se encuentren previstos en el ordenamiento legal público y en cumplimiento de las normas de procedimiento administrativo instituidas.

Introducción

La gobernanza ofrece una perspectiva para el análisis de los distintos actores sociales en una comunidad. En este sentido, Rodolfo Apreda considera que la gobernanza tiene un campo de estudio y aplicación propio a partir del cual se analiza a las organizaciones dentro de sistemas políticos, en particular dentro de las democracias representativas.¹ Para este autor, la gobernanza tiene que ver con la arquitectura de las organizaciones, con la distribución del poder en las mismas, con los mecanismos de representación y control, con la administración de los conflictos de interés, con la transparencia y con la responsabilidad de los actos llevados a cabo por quienes se desempeñan en ellas (Apreda, R., 2007a, p. 6).

En el mismo sentido, Kenneth Lieberthal manifiesta que el estudio de la gobernanza facilita, por una parte, el entendimiento de los modos a partir de los cuales el poder ocupa los espacios de decisión política, los procesos y las prácticas; y por la otra, facilita la comprensión de los acuerdos institucionales, tanto formales como informales, que contribuyen a una matriz de gobernanza.²

En tal entendimiento, la gobernanza permite reflexionar acerca de preguntas tales como: ¿Cuáles son los elementos que dan lugar a la estructura de gobernanza de cada actor gubernativo? ¿Cómo se distribuye el poder en la organización política de cada actor social? ¿Cuáles son los parámetros dentro de los cuales puede actuar y ejercer su poder gubernativo cada actor social y quién lo determina?

¹ En relación a este punto y para el estudio de la gobernanza del sector público, Rodolfo Apreda distingue cuatro niveles de análisis, a saber: a) nivel de arquitectura, b) nivel de salvaguardas, c) nivel de acción colectiva, y d) nivel de comportamientos no deseados. Para analizar la desagregación de los niveles señalados, ver Apreda, R., 2007b, pp. 26-30.

² “Governance facilitates an understanding of the ways in which power penetrates policy spaces, processes and practices, and the formal arrangements which contribute to a matrix of governance”. (Citado en Kennett, P., 2010, p. 19).

Estas preguntas conducen al análisis de dos problemáticas. Una tiene que ver con la forma en que se estructura la gobernancia de cada actor social individualmente considerado. La otra tiene que ver con el alcance y límite al poder gubernativo de cada actor social con capacidad para interactuar e interrelacionarse con otros actores sociales dentro de un sistema político.

En un sistema de gobernancia los distintos actores sociales con capacidad gubernativa solamente pueden crearse, organizarse, e interactuar dentro de un esquema institucional. Cuando las constituciones modernas expresan, por ejemplo, que sus respectivos gobiernos adoptan la forma representativa, republicana y federal están haciendo referencia a un marco institucional al cual se someten, no sólo el gobierno como autoridad administrativa del estado, sino también todos los otros actores sociales. Asimismo, la estructura interna de cada actor social responde a un formato institucional y jurídico preestablecido en el régimen legal. Este régimen legal distribuye roles, ámbitos de decisión, facultades, derechos y obligaciones entre los miembros de cada organización social.

La configuración y el ejercicio del poder gubernativo en las democracias representativas no quedan librados a la voluntad de cada actor social sino que se encuentra delineado y delimitado institucionalmente dentro de un estado nacional. En una democracia constitucional cada actor social ejerce su poder gubernativo en pos del logro de sus objetivos organizacionales dentro del marco normativo jerárquico que incluye la carta constitucional, los códigos de fondo, los estatutos sociales, las normas sobre contrataciones públicas y los contratos particulares.

SECCION 1

Gobernancia: Estado del conocimiento

1.1 Gobernancia como sistema de interacción social

El estudio de la gobernancia aporta una forma diferente de comprender el fenómeno gubernativo. Este fenómeno se integra a partir de la conjunción de esfuerzos de distintos actores sociales que interactúan en un sistema de gobernancia.³ En tal entendimiento, actores sociales son el gobierno como autoridad administrativa del estado, el sector privado, las asociaciones sin fines de lucro, las mutuales, las cooperativas, los sindicatos, los medios de prensa, las empresas familiares y todo otro grupo de acción colectiva. En tanto, el concepto de interacción gubernativa refiere a los distintos modos de relacionarse que tienen los distintos actores sociales en pos del logro de sus objetivos. En esta comprensión se enfatiza el concepto de interacción y se pone de manifiesto el aspecto interactivo de la gobernancia.⁴

Así entonces, para autores como Jan Kooiman la gobernancia se define desde el conjunto de interacciones que realizan distintos actores para resolver problemas sociales y crear oportunidades. Estas interacciones son guiadas por un conjunto de principios e instituciones que las hacen posibles y las controlan. De acuerdo a este autor, la perspectiva interactiva de la gobernancia propone la existencia de un amplio número de actores sociales, los cuales son facultados o limitados en sus acciones por distintas estructuras o instituciones.⁵

³ Ver Kooiman, J., 2010.

⁴ Sobre gobernancia interactiva y gobernabilidad también ver Kooiman, J., 2008.

⁵ “Interactive governance is defined as the whole of interactions taken to solve societal problems and to create societal opportunities; including the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable and control them” (Kooiman, J., 2010, p. 73).

En este contexto, un actor social interactúa con otras entidades porque presupone conductas previsibles y asume que los otros actores sociales no se extralimitarán en sus atribuciones y cumplirán las pautas contractuales a las que se han comprometido porque así está instituido dentro del sistema legal. Eventualmente, la extralimitación y el incumplimiento contractual conllevan la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados.

Autores como John Graham *et al* también rescatan la perspectiva sistémica de la gobernanza y la estudian desde las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan el ejercicio del poder, la toma de decisiones y los modos de expresión de los ciudadanos y otros reclamantes.⁶

1.2 Alcance político territorial de la gobernanza

Se analiza desde la doctrina el alcance político territorial de la gobernanza. Por una parte, algunos autores consideran que el estudio de la gobernanza debe referir al análisis de las organizaciones dentro de los sistemas políticos que se conforman en los estados nacionales soberanos con base territorial y dentro de los marcos constitucionales que dichos estados han fijado. En tal comprensión, Jan Kooiman expresa que los estados juegan un rol central y omnipresente en los subsistemas sociales de gobernanza.⁷

En el mismo sentido argumental, Laurence Lynn reconoce que las constituciones continuarán enmarcando la evolución de los estados, y en consecuencia las instituciones encargadas de la gestión. La superación de los acuerdos constitucionales no aparece en el horizonte próximo. Dentro de estos marcos

⁶ “Governance is the interactions among structures, processes, and traditions that determine how power and responsibilities are exercised, how decisions are taken, and how citizens or other stakeholders have their say” (Graham, J. et al., 2003, p. 2).

⁷ “States are still the most central and omnipresent societal governance subsystems” (Kooiman, J., 2010, p. 79).

constitucionales, las instituciones continuarán evolucionando hacia nuevas formas de interacción.⁸

Por la otra, autores como Patricia Kennett sostienen que los procesos de globalización, intercambio e integración política, económica y cultural han comenzado a desdibujar los límites impuestos por los estados nacionales. Ello acarrea nuevas formas de interrelación entre los distintos gobiernos y los distintos actores sociales u organizacionales y nuevas problemáticas de gobernanza que trascienden los límites territoriales de los estados nacionales.⁹ Este enfoque conduce a la noción de gobernanza global. A partir de este concepto los distintos actores coordinan intereses a través de estructuras y procesos más flexibles, los cuales resultan apropiados para lograr objetivos generales y así dar respuesta a las necesidades públicas, pero a escala global.¹⁰

Rodolfo Apreda también reconoce la problemática que plantea la gobernanza global señalando que, a partir de los años ochenta, los procesos de globalización se fueron incrementando tanto en amplitud como en escala. Las innovaciones tecnológicas trajeron como consecuencia no solamente un mundo de países con límites territoriales mucho más difusos. También implicaron cambios en los objetivos, las formas de involucramiento y de relación entre las compañías y los gobiernos.¹¹

⁸ “Constitutions and constitutional institutions will continue to frame the evolution of states and, as a consequence, their managerial institutions. The overthrow of current constitutional arrangements is not in prospect. Within these institutional frameworks, institutions will continue to evolve, and we shall see patterns of interaction that are new” (Lynn, L., 2010, p. 119).

⁹ “The idea of transnationalism and a transnational sphere of social action have emerged as a major way of understanding globalization and generally refer to a range of phenomena that are seen as transcending the boundaries or sovereignty of nation-states, such as the growth of transnational corporations and the globalization of production, [...]” (Kennett, P., 2010, p. 21).

¹⁰ “Global governance implies that, through various structures and processes, actors can coordinate interests and needs through multi-centered structures and processes that are flexible and appropriate for achieving policy objectives and responding to policy issues on a global scale” (Kennett, P. 2010, p. 27).

¹¹ Ver Apreda, R., 2005, p. 13

1.3 Gobernancia como gobierno corporativo

La gobernancia como gobierno corporativo refiere al estudio de la gobernancia de las organizaciones que conforman el sector privado. Explica Rodolfo Apreda (2007a, pp. 8,9) que el gobierno corporativo como campo de aprendizaje y aplicación incluye el análisis de temas tales como la organización jurídica y política de las empresas, la estructura de propiedad de las mismas, la separación de la propiedad y el control entre accionistas y directores, el rol fiduciario, los derechos de propiedad y las cláusulas de salvaguarda para los inversores, la responsabilidad, el control interno y las medidas adoptadas para evitar comportamientos no deseados.

En otros términos, el gobierno corporativo comprende los acuerdos por los cuales el poder de aquellos que controlan la dirección y la estrategia de una entidad es al mismo tiempo delegado y limitado para favorecer escenarios de éxito en el largo término, teniendo en consideración el riesgo y el medioambiente en el cual se opera.¹²

En relación a este punto y con el objeto de determinar los elementos a partir de los cuales se conforma la arquitectura de gobernancia de los distintos actores sociales y el alcance de sus poderes gubernativos, considérese el caso de la organización jurídica y política de una empresa del sector privado que adopta el formato de sociedad comercial.

En primer lugar, este tipo de sociedad deviene en un sujeto de derecho dotado de personalidad jurídica por imperio de la ley. Al igual que las personas físicas, estos entes jurídicos son capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones. Como persona jurídica la sociedad comercial cuenta con los atributos de la personalidad, es

¹² “Corporate governance encompasses the arrangements by which the power of those in control of the strategy and direction of an entity is both delegated and limited to enhance prospects for the entity’s long-term success, taking into account risk and the environment in which it is operating” (Review of the Corporate Governance of Statutory Authorities and Office Holders, Canberra, Commonwealth of Australia, 2003, p. 2).

decir posee nombre, domicilio, patrimonio y capacidad para realizar actos jurídicos. En segundo lugar, la sociedad comercial solamente puede realizar aquella categoría de actos que tengan por finalidad el cumplimiento del objeto social previsto estatutariamente. Es decir, el alcance del poder gubernativo se limita a la realización de cierta categoría de actos jurídicos lícitos, en este caso contratos, que van a realizar y suscribir los administradores y representantes sociales, funcionarios de la sociedad, en cumplimiento del rol fiduciario ejercido ante los socios.

Asimismo, la ley de sociedades establece el modo en que debe organizarse y conformarse un emprendimiento de naturaleza comercial con finalidad lucrativa. Esta ley expresa que habrá sociedad cuando dos o más personas en forma organizada, esto es, habiendo adoptado una tipología jurídica determinada y prevista en la legislación, realice aportes para aplicarlos a la producción e intercambio de bienes y servicios. Los bienes o servicios sometidos a la producción o intercambio deben ser lícitos de acuerdo a la legislación vigente. El objeto de la aplicación de los aportes a un emprendimiento de naturaleza societaria es la obtención de beneficios económicos.

Este formato organizacional sienta las bases de su estructura de gobernancia. Una sociedad comercial está formada por tres órganos con ámbitos de actuación, atribuciones y deberes que les son propios. El órgano de administración y representación es ejercido por la gerencia en el caso de las sociedades de responsabilidad limitada o por el directorio en el caso de las sociedades anónimas. La reunión de socios, o asamblea de accionistas, es el órgano deliberativo de la sociedad comercial. En términos generales, el poder político de cada socio expresado en la asamblea queda determinado por su porcentaje de participación patrimonial en el capital de la sociedad. El órgano de control de las sociedades es ejercido, dependiendo del tipo societario adoptado, por los socios, por un consejo de vigilancia o la sindicatura. El rol principal del órgano de control es fiscalizar la gestión societaria e informar a la asamblea de accionistas si los administradores, en ejercicio del rol

fiduciario, han obrado dentro del objeto social y con la lealtad y diligencia de los buenos hombres de negocios.

1.4 Gobernancia desde la administración pública

El objeto central de los teóricos y practicantes de la administración pública es estudiar y analizar los procesos, los modos y los mecanismos que puede utilizar un gobierno para diseñar, gestionar e implementar políticas públicas efectivas y eficientes. En consecuencia, su visión sobre la gobernancia se encamina necesariamente al cumplimiento de este objetivo.

En este entendimiento, Stephen Osborne reconoce tres diseños de implementación y distribución de bienes y servicios públicos, a saber: a) el modelo de la administración pública tradicional, b) el modelo de la nueva gestión pública, y c) un modelo emergente vinculado a la nueva gobernancia pública.¹³

George Larbi expresa que hacia finales de la década del setenta y en países tales como Inglaterra o Nueva Zelanda, los gobiernos que actuaban bajo el modelo administrativo tradicional y en el marco del modelo del estado de bienestar, comenzaron a ser vistos como proveedores de servicios monopólicos e ineficientes.¹⁴

Así entonces, desde distintas disciplinas se acentuaron las críticas respecto del tamaño, costo y rol de los gobiernos y se puso en duda la capacidad de los estados para resolver los problemas. Como consecuencia de ello, y en un intento por mejorar la gestión administrativa estatal se teorizó acerca de la posibilidad de introducir

¹³ “Public policy implementation and public services delivery have passed through three design and delivery regimes: a longer preeminent one of Public Administration, a second one of the New Public Management through to the start of the twenty-first century, and an emergent third one of the New Public Governance” (Osborne, S., 2010, p.1).

¹⁴ “By the late 1970s there was increasing criticism by the New Right/neoliberals of the size, cost and the role of government, and doubts about the capacity of governments to rectify economic problems. The Keynesian welfare state was seen as a monopoly provider of services and as fundamentally inefficient” (Larbi, G., 1999, p. 3).

técnicas gerenciales provenientes del sector privado. Ello dio lugar al ensayo de un nuevo paradigma en la ciencia administrativa denominado la nueva gestión pública.

En tanto, Guy Peters explica que el uso de los principios de mercado en la nueva gestión pública fue conceptualizado como un medio para favorecer la eficiencia y la efectividad del sector a través de la adopción de herramientas que estimularan la competencia y el uso de instrumentos de gerenciamiento del sector privado. La competencia se aplicaría tanto hacia el exterior del gobierno como entre unidades organizacionales y empleados gubernamentales.¹⁵

Estos principios fueron introducidos por países tales como Nueva Zelanda a comienzos de los años ochenta, los cuales se transformaron en un ícono del cambio. Para enfrentar la crisis generada a partir de una economía empobrecida y con alta inflación producto del modelo de estado de bienestar, las autoridades neozelandesas lanzaron un ambicioso plan de reformas gerenciales y administrativas. Se privatizaron activos públicos, se otorgó flexibilidad a los gerentes contratados y se asignaron responsabilidades por resultados.¹⁶

Sin embargo, críticas de distinta índole se sucedieron sobre esta visión del fenómeno administrativo estatal, a saber: a) el cambio propuesto era en definitiva una cuestión de lenguaje ya que, por debajo, los viejos problemas y debilidades de la administración pública se mantenían, b) la nueva gestión pública no solamente había

¹⁵ “The use of market principles within New Public Management has been conceptualized as a means of enhancing the efficiency and effectiveness of public sector, by opening up the public sector to more competition and using more business-like instruments for management. The competition was to be from outside the government as well as among organization and employees within government” (Peters, G., 2010, p. 39).

¹⁶ “The New Zealand reforms became the very center of the new public management. In the early 1980s, the country faced staggering economic problems. The economy stagnated, inflation soared, the currency was in a crisis, and the nation could not afford its expansive welfare state. The nation leaders launched perhaps the world’s most aggressive management reforms. Policymakers would clearly define the outputs they wanted to buy and sign contract to managers to deliver them. The managers would have great flexibility in deciding how to do so. The government also privatized many formerly government-owned enterprises and deregulated many industries” (Kettl, D., 2002, p. 93).

dañado el servicio público sino que también era ineficiente en la distribución de unidades de servicio a bajo costo, c) a pesar de la profesada manifestación de promover el bien público para todos, el enfoque de la nueva gestión administrativa se había convertido en un vehículo promotor de ventajas particulares.¹⁷

Stephen Osborne concluye que, tanto la perspectiva de la administración pública como el paradigma de la nueva gestión pública, no lograron capturar la compleja realidad vinculada al diseño, distribución y gerenciamiento de los servicios públicos en el siglo XXI. El punto en cuestión en la actualidad es ver si el enfoque de la gobernancia del sector público tiene el potencial para convertirse en un marco teórico adecuado para el estudio y práctica de la administración y distribución de bienes y servicios públicos.¹⁸

El punto central para el análisis es que la problemática que plantea la administración y distribución de servicios públicos en la actualidad demanda nuevas soluciones y nuevos formatos organizacionales necesariamente diferentes a los aplicados tradicionalmente. En nuestros días, las nuevas tecnologías ofrecen grandes avances, pero también crean incertidumbres y riesgos potenciales.¹⁹

Para ilustrar esta temática, Donald Kettl relata el caso de la compañía Aventis. Ingenieros genéticos de esta compañía descubrieron la forma de implantar un gen de una bacteria al maíz para evitar el uso de insecticidas. El problema fue que el maíz genéticamente modificado también contenía una proteína que causaba alergias en algunas personas. Es por ello que los reguladores sólo autorizaron su consumo en animales. Sin embargo, cuestiones tales como errores de información sobre los

¹⁷ Ver Hood, C., 1991, p. 9.

¹⁸ “The argument made here is hence that both PA and the NPM fail to capture the complex reality of the design, delivery and management of public services in the twenty-first century. [...] The intention in this volume is to explore whether the NPG has the potential or actuality to be this overarching theoretical framework for the study and the practice of public services delivery” (Osborne, S., 2010, p. 5).

¹⁹ Ver Kettl, D., 2002, p. 3.

potenciales riesgos por parte de los vendedores de las semillas y alegado desconocimiento en los agricultores y distribuidores del mercado condujeron a una amplia diseminación del maíz genéticamente modificado, no sólo en Estados Unidos sino también en Japón, que no pudo ser controlada. Una vez que el problema se instaló en la agenda política, los ciudadanos demandaron respuestas a los gobiernos. El punto es que ninguna agencia pudo manejar el problema en su integridad.²⁰

1.5 Gobernancia y alcance del poder gubernativo para la gestión de políticas públicas

Desde el enfoque tradicional de la administración pública se consideraba que la administración estatal era el actor organizacional preponderante con poder gubernativo para diseñar e implementar políticas públicas.²¹ Así entonces, desde esta visión se estudiaba cómo el gobierno, a través de su estructura política, burocrática y jerárquica, gestionaba la producción y distribución de bienes y servicios públicos. En tal concepción, el gobierno era el único actor responsable del fenómeno gubernativo. Por ello, este fenómeno se analizaba, interpretaba y comprendía desde la estructura administrativa del gobierno.

A partir del nuevo enfoque de la gobernancia se observa que el fenómeno gubernativo no recae exclusivamente en el gobierno como actor único e inseparable. En este nuevo entendimiento, la administración estatal va a compartir el poder gubernativo con otros actores sociales dentro de un sistema político.²² Así entonces, el objeto de análisis se encuentra ahora en las arquitecturas de gobernancia de los distintos actores sociales, en la distribución del poder en los mismos para la toma de decisiones, en el ejercicio del poder político, en las interacciones y en los acuerdos que éstos realizan.

²⁰ Para un análisis completo del caso ver Kettl, D., 2002, pp. 1-4.

²¹ Ver Kennett, P., 2010, p. 20.

²² Se entiende por poder gubernativo la capacidad que tiene cada actor social de ejercitar la influencia, el control y la autoridad para el logro de sus fines. Ver Dahl, R., 1963, p. 4.

En tal comprensión, John Graham et al. consideran que la gobernanza como campo de estudio y aplicación abre un nuevo espacio intelectual. Provee de un concepto que nos permite discutir el rol del gobierno como gestor de políticas públicas y las contribuciones que otros actores sociales pueden realizar. La gobernanza abre la mente a la posibilidad de que otros grupos en la sociedad puedan jugar un rol más importante en el diagnóstico y en la solución de un problema social. Asimismo, se reconoce una creciente concientización sobre cómo las estructuras institucionales y sus relaciones, no solamente dentro del gobierno sino entre el gobierno y otros sectores de la sociedad, impactan en la generación de resultados.²³

En este marco conceptual, los teóricos y practicantes debaten el alcance, el carácter y el grado de participación del gobierno en el diseño e implementación de las políticas públicas. La problemática de la gobernanza del sector público gira en torno al rol del gobierno como administrador en ejercicio del poder puesto a diseñar, coordinar e implementar dichas políticas. Es por ello que el debate académico se centra precisamente en el alcance de este rol y su ejercicio.

¿Debe el gobierno diseñar e implementar políticas públicas por sí mismo, o debe incorporar a otros actores sociales? ¿Pueden otros actores sociales gestar, diseñar y coordinar políticas públicas sin la participación del gobierno? ¿Qué tan efectivo ha sido el gobierno en la coordinación y administración de políticas públicas? ¿Qué actor social cuenta con la mejor información y el mejor conocimiento para diseñar y desarrollar bienes públicos que se ajusten a las necesidades sociales?

Mark Moore y Jena Hartley reconocen en la gobernanza un cambio revolucionario del sistema de producción de bienes y servicios públicos. Desde el

²³ “Governance opens new intellectual space. It provides a concept that allows us to discuss the role of government in coping with public issues and the contribution that other players may make. It opens one’s mind to the possibility that groups in society other than government (e.g. ‘communities’ or the ‘voluntary sector’) may have to play a stronger role in addressing problems.” [...] “There seems to be a growing awareness that institutional structures and relationships, not only within government but between governments and other sectors of society, may have an impact on determining outcomes” (Graham, J., et al., 2003b, p. 6).

enfoque de la gobernanza, los gobiernos intentan ir más allá de sus límites para encontrar recursos y capacidad operativa adicional, e incluso mayor legitimidad para lograr sus objetivos.²⁴

En el mismo sentido, Ronald McQuaid expresa que en la Unión Europea y aún más allá de sus límites, los encargados de diseñar las políticas públicas exploran nuevas formas asociativas y buscan incluir un amplio número de “*stakeholders*”²⁵ en el diseño, planeamiento y distribución de políticas públicas. Este autor considera que distintos tipos de acuerdos asociativos pueden ser adecuados para diferentes circunstancias, el punto clave es identificar y elegir el más apropiado para cada momento.²⁶

En tanto, autores como Donald Kettl consideran que el gobierno necesariamente juega un rol protagónico y preponderante siendo responsable de la búsqueda de modalidades y formatos de producción y distribución de bienes y servicios públicos, aun cuando en su generación y distribución participen otros actores sociales. Cuando un gobierno vende una empresa de servicios públicos, por ejemplo, sus responsabilidades no terminan. Los gobiernos retienen un rol regulatorio para asegurar la calidad y seguridad de los servicios.²⁷

²⁴ “Indeed, we seem to be going through a revolution in the governance of public production systems as governments seek to reach beyond their borders to find additional resources, additional operational capacity, and even additional legitimacy to achieve their assigned goals” (Moore, M., y Hartley J. 2010, pp. 55,56).

²⁵ Edward Freeman define el término “*stakeholder*” como cualquier grupo de individuos que puede afectar o ser afectado por el logro de los objetivos en una organización. (Citado en Baro, M., 2010, p. 42).

²⁶ “Across and beyond the EU, policy-makers are turning to new forms of partnership and seeking to include a wider range of stakeholders in the design, planning, and delivery of policies. [...] Different types or organization of partnerships are appropriate in different circumstances, and a key strategic issue is to identify and choose an appropriate type” (McQuaid, R., 2010, p. 127).

²⁷ “Once a government sells an enterprise, its governance responsibilities do not end. [...] More important, governments typically retain a regulatory role in ensuring the quality and safety of the services” (Kettl, D., 2010, pp. 239, 240).

Para este autor, la gobernanza del sector público es el modo que tiene el gobierno de lograr que su trabajo se realice. Tradicionalmente, el gobierno administraba el proceso y la distribución de servicios públicos. Sin embargo, desde finales del siglo veinte, el gobierno ha tenido que confiar de modo creciente en socios no gubernamentales para realizar su trabajo. Esto se lleva a cabo a través de procesos que descansan en menor medida en mecanismos tradicionales de autoridad y control.²⁸

Obsérvese que en este planteo el gobierno mantiene la iniciativa y la responsabilidad de gestar e implementar las políticas públicas, pero ahora se confía a otros actores sociales parte del proceso. El tránsito del concepto de gobierno hacia el concepto de gobernanza se da cuando el gobierno en lugar de diseñar, implementar y distribuir bienes y servicios públicos por sí mismo, hace participar a otros actores sociales.

En tanto, otros autores cuestionan la preminencia o preponderancia del gobierno en el diseño y gestión de las políticas públicas. Ellos consideran que en el sistema de gobernanza de una comunidad y en sus interrelaciones, el gobierno es simplemente un actor más.²⁹ Esta línea argumental se construye a partir del entendimiento de que la solución a las demandas sociales requiere de: a) un conocimiento claro de la problemática específica que se enfrenta, b) un diseño del producto o servicio público pertinente para responder tal demanda, c) un conjunto de recursos materiales, humanos y financieros para producir y distribuir los bienes y servicios públicos diseñados, y d) la habilidad de gestión para implementar la política pública.

²⁸ “Governance is the way government gets its job done. Traditionally, government itself managed most service delivery. Toward the end of the twentieth century, however, government relied increasingly on non-governmental partners to do its work, through processes that relied less on authority and control” (Kettl, D., 2002, p. xi).

²⁹ “With the change from government to governance the governing administration is now only one player amongst many others in the policy arena” (Kennett, P., 2008, p. 4).

La cuestión aquí es evaluar si el gobierno está en condiciones de cubrir todos estos aspectos. En tal sentido, Guy Peters y John Pierre reconocen que el estado puede, por ejemplo, no tener capacidad de ejecución y control directo, pero puede renovar su capacidad de influencia.³⁰ De hecho, puede ocurrir que el gobierno sea capaz de atender efectivamente sólo alguno de los puntos señalados en el párrafo anterior. Podría darse el caso de que una organización no gubernamental tuviera un mejor conocimiento de una problemática social y una mejor calidad de información para producir una respuesta. En tal caso, esta organización, y no el gobierno, jugaría un rol central en el diseño y producción de un servicio público específico para atender tal demanda.

Autores como Victor Pestof y Taco Brandsen manifiestan que este punto es especialmente relevante en un momento en el que muchos países de Europa han estado buscando nuevas formas que permitan incluir al tercer sector en la provisión y gobernanza de los servicios sociales. Estos autores consideran que, desde la perspectiva de la gobernanza del sector público, varias partes se encuentran involucradas en la provisión de servicios tales como el cuidado de la salud, el cuidado de los mayores, la educación, la vivienda, el bienestar, la seguridad y otras políticas públicas.³¹

Finalmente, el debate teórico ha sido llevado al concepto de gobernanza sin gobierno. En esta concepción, se afirma la posibilidad de conformar redes de gobernanza entre distintos actores sociales que se ocupen del diseño e implementación de determinadas políticas en el ámbito público sin la participación o

³⁰ “In the governance arguments the State does not become totally impotent; rather, it loses the capacity for direct control and replaces that faculty with a capacity for influence.” (Peters, B. y Pierre, J., 1998, p. 226)

³¹ “The issue is especially relevant at a time when in many countries in Europe have been searching for new ways in which to include the third sector in the provision and governance of social services. [...] Public governance implies that multiple parties are involved in the delivery of healthcare, care of the elderly, education, housing, welfare, safety and other public goods” (Pestoff, V., y Brandsen, T., 2010, p. 223).

estímulo del gobierno.³² En esta línea argumental, algunos autores manifiestan que las democracias avanzadas se mueven hacia nuevas formas de gobernanza sin gobierno, donde la conducción es desburocratizada en favor de formas de organización híbridas dentro de la sociedad civil.³³

Jan Kooiman reconoce también en las sociedades modernas situaciones en las cuales los actores sociales toman cuidado de sí mismos sin el alcance del gobierno. En estos casos, la propia gobernanza no es necesariamente una capacidad generada por el gobierno, sino que se produce por sí misma.³⁴

Adrienne Heritier y Dirk Lehmkuhl señalan, por ejemplo, que las estrategias de autorregulación llevadas a cabo por una determinada industria pueden constituirse en un nuevo modelo de gobernanza. Este nuevo modo de gobernanza se construye sobre el conocimiento que tienen los propios actores sociales sobre sí mismos. A partir de este conocimiento, estos actores formulan distintas medidas vinculadas a regulaciones medioambientales o energéticas y se comprometen, en el campo del reciclado de desechos plásticos y de papel, a desarrollar las tecnologías necesarias para lograr sus ambiciosos objetivos.³⁵

³² “Some scholars (Rhodes 2000) have made the extreme argument that societies can be governed almost entirely by self-organizing networks of social actors. Even in less extreme views, however, is clear that social actors, interest groups, NGOs, and perhaps some individuals, are providing governance in a wide range of policy areas” (Peters, G., 2010, p. 40).

³³ “Dutch, American and British experts separately asserted the proposition that advanced democracies are moving toward new forms of governance; indeed, some suggested governance without government, a mode of societal steering that has been de-bureaucratized in favor of emergent hybridized and consociational institutions of civil society” (Lynn, L., 2010, p. 109).

³⁴ “In modern society, self-governance refers to situations in which actors take care of themselves, outside the purview of government. [...] “Self-governance is not necessarily a government created capacity, but comes about its own accord” (Kooiman, J., 2010, p. 83).

³⁵ “The self-regulation of industry offers a third example of a new mode of governance. It builds on the expertise of industry actors when formulating public policy measures in environmental regulations and energy regulations. Thus, in the field of recycling industrial waste in the plastic and paper industries, industry associations committed themselves to develop the necessary technologies to achieve quite ambitious recycling targets” (Heritier, A. y Lehmkuhl, D., 2011, p. 129).

Desde esta perspectiva, se pone en cuestión no sólo el modo en que las políticas públicas deben ser implementadas y los bienes públicos distribuidos, sino también se cuestiona el alcance del rol del estado, del gobierno y de cada uno de los otros actores sociales en la comunidad. Así entonces, el rol del gobierno es variable. Dependiendo de las comunidades y sus circunstancias, algunas funciones públicas pueden ser compartidas o transferidas, por ejemplo, al sector privado o a alguna organización no gubernamental.

1.6 Gobernancia como buena gobernancia

Distintas organizaciones multilaterales han desarrollado perspectivas normativas sobre la gobernancia para ser aplicada por los estados miembros. El propósito aquí no es describir y estudiar las estructuras de gobernancia y los fenómenos gubernativos desde una perspectiva interactiva, sino orientar el accionar de los estados hacia lo que se considera principios de buena gobernancia.

En primer lugar, el Banco Mundial ha desarrollado un conjunto de indicadores que permiten ponderar la buena gobernancia. Estos indicadores son representativos de una concepción de gobernancia que comprende a las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país. En particular, estos indicadores refieren a: 1) los procesos mediante los cuales los gobiernos son seleccionados, controlados y remplazados, 2) la capacidad de los gobiernos para formular e implementar políticas públicas, y 3) el respeto de los ciudadanos y el estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales que ellos realizan.³⁶

A partir de estos parámetros, Kaufmann et al. desarrollaron seis indicadores de buena gobernancia, a saber: a) grado de libertad que tienen los individuos para elegir

³⁶“We define governance as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (a) the process by which governments are selected, monitored and replaced, (b) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (c) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them” (Kaufmann, D., et al., 2010, p. 4)

a sus representantes, para expresarse, para asociarse, y para ejercer la libertad de prensa; b) estabilidad política y ausencia de violencia; c) efectividad del gobierno, d) calidad regulatoria, e) regla de la ley, y f) control de la corrupción.³⁷

Otro antecedente relevante al objeto de la presente investigación sobre pautas de buena gobernanza para el sector público surge del Instituto sobre Gobernanza.³⁸ Este instituto ha establecido cinco principios para la buena gobernanza del sector público en el siglo XXI:

- a) Legitimidad y voz: participación y orientación hacia el consenso.
- b) Dirección: visión estratégica de los líderes y el público. Perspectiva amplia y de largo plazo sobre la buena gobernanza. Entendimiento de las complejidades históricas, culturales y sociales sobre las cuales se basa esta perspectiva.
- c) Performance: respuesta de las instituciones y de los procesos para servir a los reclamantes o “*stakeholders*”.
- d) Responsabilidad de quienes toman las decisiones en el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Transparencia construida sobre el libre flujo de información.
- e) Imparcialidad: equidad e imperio de la ley.³⁹

³⁷ Ver Kaufmann, D., et al, 2010, p.4

³⁸ El Instituto sobre Gobernanza fue fundado en 1990. Es una organización no gubernamental independiente con asiento en Ottawa, Canadá.

³⁹ Ver Graham, J. et al., (2003b) p. 3.

1.7 Gobernancia en el contexto de los países emergentes.

Cada país o región enfrenta problemáticas propias de gobernancia. Así por ejemplo, muchos países emergentes no han podido consolidar aún la instrumentación de los principios básicos de gobernancia y su institucionalización. Si bien estos países han incorporado los referidos principios en sus cartas constitucionales, no han podido llevarlos a la práctica en su integridad y menos aún asegurar su cumplimiento.

En tal sentido, cabe reflexionar acerca de la debilidad de algunos países en Latinoamérica para incorporar a su acervo cultural los principios básicos de gobernancia, aun cuando estos se encuentran presentes en las cartas constitucionales. Se podría plantear por qué el principio de igualdad ante la ley y la construcción de la relación fiduciaria entre gobernantes y gobernados no son asimilados y practicados en su integridad. Por una parte, la sociedad demanda de los gobernantes el cumplimiento de las políticas públicas y somete a los mismos a la evaluación electoral. Por la otra, la misma comunidad desnaturaliza la regla de la ley y el rol fiduciario colocando al poder administrador por sobre los otros poderes del estado.

Andrew MacIntyre expone esta problemática señalando que el significado de las instituciones en los países emergentes es desvalorizado porque la regla de la ley es débil, con algunos gobiernos en posición de inclinar al poder judicial hacia la dirección deseada. El autor se pregunta cómo pueden las leyes ser significativas si el sistema legal es débil y cuenta con poca independencia del gobierno.⁴⁰

En tal razonamiento, Carlos Santiso enfatiza la necesidad de reconocer las debilidades de los mecanismos de control fiscal e integridad financiera en los países emergentes, especialmente en los sistemas presidenciales y la consecuente necesidad

⁴⁰ “The significance of institutions in developing countries is often discounted because the rule of law is typically weak, with some governments being in a position to bend the judiciary in any direction desired. How can rules of any sort be important if the legal system is weak and has little independence of government?” (MacIntyre, A., 2003, p. 5).

de fortalecer las instituciones encargadas de evaluar la responsabilidad de los agentes públicos.

Es por ello que, para este autor el mejoramiento de la gobernancia y la promoción de la responsabilidad fiscal requieren del fortalecimiento de la transparencia en el manejo de las finanzas públicas.⁴¹ Este objetivo demanda la evaluación de las siguientes variables, a saber: a) gobiernos basados en el respeto a la ley y en el respeto a los derechos de propiedad; b) calidad presupuestaria y de gestión financiera; c) eficiente movilización de recursos; d) grado de transparencia, responsabilidad por los compromisos y combate a la corrupción; y e) calidad de la administración pública.⁴²

⁴¹ “There is indeed heightened awareness of the weaknesses of the mechanisms of fiscal control and financial integrity, especially in presidential systems, and the consequent need to enhance the institutions of horizontal accountability”. [...] “There is increasing recognition that improving economic governance and fostering fiscal responsibility requires strengthening transparency and accountability in the management of public finances” (Santiso, C., 2005, p. 1).

⁴² Sobre variables para la evaluación de políticas públicas y la evaluación institucional, ver Santiso, C., 2005, p. 23.

SECCION 2

Hacia la construcción de una perspectiva de gobernanza para el sector público

2.1 Gobernanza del sector público

A los fines del presente trabajo se entiende por gobernanza un campo de estudio y aplicación que analiza la conformación o arquitectura organizacional de los distintos actores sociales, la distribución del poder en cada uno de ellos, los mecanismos de representación y de control interno, los formatos institucionales de relación con otros actores sociales, la responsabilidad de sus integrantes por los actos realizados en su representación y la transparencia en la gestión.

En esta sección, la atención se concentra específicamente en la estructura de gobernanza del sector público y en los acuerdos que éste realiza con otros actores sociales para el logro de su finalidad, cual es la satisfacción de necesidades de orden público. En las democracias representativas actuales la arquitectura de gobernanza del sector público se conforma a partir de: a) un estado nacional con asiento en un territorio; b) un conjunto de principios de gobernanza; y c) un esquema institucional derivado de dichos principios.

2.1.1 Gobernanza, soberanía y estados nacionales

La noción de gobierno moderno se erige a partir de la idea de estado nacional instaurada como superación del orden feudal. La Paz de Westphalia de 1648⁴³ fue el

⁴³ “Prior to the Peace of Westphalia, most polities in Europe were ruled by an emperor, a leading clergyman, or a feudal lord. After Westphalia, the Holy Roman’s Empire’s ability to enforce its ecclesiastical and political hegemony was virtually destroyed. [...] After 1648, national sovereignty, characterized by autonomy and interstate competition, became the primary governing system among European states” (Farr, J., 2005, p. 156).

acontecimiento histórico que marcó la aparición de los estados nacionales con gobiernos propios e independientes. Estos estados se conformaron bajo el concepto de soberanía concebida como la autoridad suprema del estado dentro de un territorio. La idea de territorialidad determinaría la pertenencia de un individuo a su comunidad que se constituye dentro de un estado y un lugar demarcado geográficamente. Es dentro del estado territorial que el individuo y la comunidad construyen su identidad nacional. Esta concepción de pertenencia a una comunidad dentro de un territorio da origen a una forma de nacionalidad, cual es la nacionalidad territorial. Desde esta perspectiva, el estado es entendido como el conjunto de habitantes de una nación con asiento en un territorio geográfico determinado.

El problema central que plantea el concepto de soberanía tiene que ver con la legitimidad de la autoridad de quien detenta el poder para imponer su poder regulatorio y coercitivo a los ciudadanos del estado nacional independiente. Algunas perspectivas filosóficas consideraron que la soberanía estatal residía en el monarca o príncipe con carácter absoluto. En este caso, la legitimidad del poder se sustenta, por ejemplo, en el orden natural o la ley de Dios. Otros autores entendieron que la soberanía residía en la ciudadanía, la cual acordaba delegar su voluntad en forma total o parcial al gobernante.

Una perspectiva filosófica sobre esta cuestión la expresaba Jean Bodin (1530-1596). Para Bodin la soberanía es absoluta y reside en el príncipe. Expresa Hideaki Shinoda (2000, p. 13) que en términos de Bodin el príncipe está por encima de la ley positiva porque se espera de él que actúe de acuerdo a la ley natural y a la ley de Dios. Es por la ley de Dios y de la naturaleza que los individuos obedecen los edictos y órdenes del príncipe.

Otra perspectiva absolutista sobre la soberanía estadual, pero con diferente fundamento al de Bodin, es adoptada por Thomas Hobbes (1588-1679) en su obra *El Leviatán*. Hobbes justifica el absolutismo monárquico no desde la ley natural o la ley de Dios, sino desde una visión contractualista. Dicha visión expresa que, en estado de

naturaleza, el hombre es el lobo del hombre. En consecuencia, para superar el permanente conflicto, los individuos acuerdan resignar su libertad incondicionalmente. Así entonces, los hombres delegan sus derechos originales al príncipe para recibir resguardo. El poder absoluto del príncipe queda legitimado a partir de la delegación incondicional de la libertad del individuo a cambio de protección.

Jacob Rousseau (1712-1778) también comienza con la noción del hombre en estado de naturaleza, pero desde una concepción diferente a la de Hobbes. En la visión de Rousseau, el hombre alcanza un acuerdo político fundado en la justicia distributiva que le permite equilibrar los ámbitos individuales y sociales. El origen del estado es precisamente este acuerdo básico o contrato social. A partir de dicho acuerdo, los individuos subordinan su comportamiento a la voluntad popular poniendo en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, donde cada miembro es considerado como parte indivisible del todo”.⁴⁴ Así entonces, la voluntad individual queda subordinada integralmente a la voluntad general.⁴⁵

John Locke (1632-1704) considera también que la soberanía reside en el pueblo. Pero para Locke, la delegación del poder al estado soberano es limitada. Los ciudadanos permanecen iguales y libres de esclavitud manteniendo sus derechos naturales. Sólo delegan la administración de justicia y la creación de las leyes al parlamento donde se manifiesta la voluntad popular. La principal obligación del estado es proteger los derechos de propiedad de los ciudadanos.

Desde esta expresión filosófica contractualista se destaca, no solamente que el poder originario reside en el pueblo, sino también que la delegación del poder al

⁴⁴ “According to Rousseau’s social pact, each of us puts his person and all his power in common under the supreme direction of the general will, and, in our corporate capacity, we receive each member as an indivisible part of the whole” (Citado en Shinoda, H., 2000, p. 16).

⁴⁵ Sobre el contrato social, ver Rousseau, J. (2003).

estado no es completa ni permanente. Asimismo, los individuos por mutuo acuerdo fragmentan la delegación del poder otorgando la formación de las leyes a la legislatura representativa y el gobierno de los asuntos de la comunidad a administradores elegidos temporalmente. A su vez, los administradores se comprometen a llevar a cabo las funciones públicas aprobadas legislativamente. Se constituye así una relación fiduciaria o de confianza entre los gobernantes y gobernados. Merced a esta relación fiduciaria los gobernantes se comprometen a cumplir la gestión encomendada y a rendir cuenta de ello.

2.1.2 Principios de gobernancia en las democracias representativas

La gobernancia del sector público se sustenta en una serie de principios básicos que se cristalizan en marcos normativos e institucionales. Uno de los antecedentes principales de estos principios es la Revolución Francesa de 1789. Este acontecimiento histórico permitió instaurar ciertos principios gubernativos en las democracias representativas. Como producto de ella, los representantes del pueblo francés reunidos en asamblea nacional emitieron *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*.

Esta declaración estableció los principios de igualdad y libertad de los individuos desde su nacimiento, la inviolabilidad del derecho de propiedad, el principio de residencia de la soberanía en la nación, la supremacía de la ley, la igualdad de los ciudadanos y la presunción de inocencia, la libertad de expresión y de opinión, el derecho a reclamar la rendición de cuentas a los agentes públicos, la protección de la garantía de los derechos y la separación de poderes. Con distintas particularidades, estos principios serían adoptados por el constitucionalismo moderno.

Este antecedente rescata los principios básicos sobre los que se sustenta un sistema de gobernancia en un estado nacional. Estos principios son la regla de la ley, la división de poderes, el balance y equilibrio del poder, el rol fiduciario, la

responsabilidad por los compromisos asumidos, la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública.

2.1.2.1 La regla de la ley

La legitimidad de la autoridad del estado para imponer su poder regulatorio en las democracias representativas descansa en el principio de la regla de la ley. Este principio adquiere fundamental relevancia porque a partir del mismo se configura un determinado tipo de relación entre los ciudadanos y sus gobernantes que generan ciertos efectos y consecuencias en la gobernancia de una comunidad. Esta regla sienta un principio básico de organización política a partir del cual se gesta un sistema institucional de gobierno.

Merced a este principio, las interacciones y acuerdos gubernativos entre los distintos actores sociales pueden realizarse en un marco de previsibilidad legal y normativa no sujeta a la voluntad de un monarca o príncipe. A su vez, los oficiales públicos, que ejercen la autoridad y el poder en relación de agencia, no cuentan con privilegios especiales, sino que se someten al imperio de la ley en condición de igualdad con el resto de los ciudadanos. Lo que hace este principio es sentar las bases para evitar la discrecionalidad de quienes detentan el poder.

El principio básico de la democracia como aspecto de la modernidad es el remplazo de la monarquía como mecanismo de autoridad de arriba hacia abajo por la representación de abajo hacia arriba. Los súbditos son remplazados por ciudadanos libres que pueden participar en el gobierno, elegir a sus gobernantes y hacerlos responsables por los compromisos asumidos a través de elecciones periódicas.⁴⁶

2.1.2.2 División de poderes

⁴⁶ “The basic principle of democracy as an aspect of modernity, in Riggs’s account, involved the replacement of top-down monarchic authority with bottom-up representation: dominated subjects were replaced by free citizens able to participate in governance, choose their governors, and hold them accountable through periodic elections” (Lynn, L., 2010, p. 115).

Andrew MacIntyre sostiene que, cuando los líderes políticos disfrutan de amplia discrecionalidad, no importa lo que ellos prometen acerca de su futura acción política, si resulta necesario violarán los compromisos asumidos. No hay afirmaciones confiables y sólidas acerca de las políticas futuras cuando éstas son realizadas por gobiernos en los cuales la decisión está altamente centralizada.⁴⁷

El objeto central de la división del poder es distribuir los procesos de toma de decisiones de modo de evitar su concentración excesiva. El riesgo inevitable de tal concentración del poder es la tiranía. Para evitar tales excesos, en un sistema federal y representativo de gobierno el poder es separado tanto horizontal como verticalmente.

Desde una perspectiva horizontal el poder del estado se subdivide en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial. Desde una perspectiva vertical, el poder se subdivide en federal, provincial y local o municipal. Merced a esta forma de división del poder los estados federales o provincias mantienen el poder no delegado al gobierno central. En esta perspectiva de distribución vertical del poder yace la raíz misma del federalismo.⁴⁸

2.1.2.3 Control, balance y equilibrio del poder

El principio de gobernancia del sector público denominado control y balance del poder se deduce a partir del concepto de división de poderes acuñado por el filósofo de la ilustración Charles Montesquieu. Merced a este principio los poderes del estado actúan complementariamente. El diseño, la implementación y la distribución de bienes y servicios públicos requieren de la participación conjunta de los tres poderes públicos. Asimismo, cada rama del poder controla y es controlado por los otros.

⁴⁷ “When political leaders enjoy wide discretion, no matter what they may promise about future policy action, if their interests later require them to renege on their commitments, they will not hesitate to do so. There is no solid basis for trusting statements about the future policy environment made by government in which decision-making power is heavily centralized” (MacIntyre, A., 2003, p. 21).

⁴⁸ Ver en Apreda, R., 2006, p.1, el principio de subsidiariedad.

Los controles y balances son mecanismos diseñados para impedir aquellas acciones que sobrepasan los límites legítimos. Para tomar decisiones se requiere de la cooperación de actores con diferentes intereses institucionales.⁴⁹ En otros términos, la condición básica para hacer que la separación de poderes funcione en favor de los votantes es que las políticas no sean implementadas unilateralmente y sin el consenso de, por ejemplo, los cuerpos legislativo y ejecutivo. En tanto, las consecuencias pueden ser desastrosas para los votantes si los poderes públicos con intereses contrapuestos pueden reclamar y utilizar unilateralmente los recursos públicos.⁵⁰

Este sistema de control y balance no solamente previene el abuso en el ejercicio del poder y su aplicación arbitraria. También permite juzgar la responsabilidad de quienes detentan el poder y posibilita la protección de los ciudadanos, consumidores y trabajadores del arbitrio del poder.⁵¹

Ligado al concepto de división, control y equilibrio del poder se encuentra el problema vinculado a la concentración o dispersión del mismo y su correlación con la toma de decisiones. El dilema que se plantea es cómo conformar gobiernos suficientemente fuertes para que sean efectivos, pero al mismo tiempo evitar la concentración del poder para que la libertad de los individuos no se vea amenazada.⁵²

⁴⁹ “Check and balances are mechanisms designed to prevent action that oversteps legitimate boundaries by requiring the cooperation of actors with different institutional interests to produce an authoritative decision” (Grant, R., y Keohane, R., 2005, p. 30).

⁵⁰ “The key condition to make separation of powers work in favor of voters is that no policy can be implemented unilaterally, without the consent of both bodies. If public bodies with opposing interests could make independent claims on government resources, without any joint decision-making, the voters might suffer disastrous consequences” (Persson, T., et al., 1997, p. 1166).

⁵¹ “In the course of history societies have also gradually developed a system of check and balances to control the exercise of power, prevent its abuse and arbitrary application, hold power holders accountable, and protect citizens, consumers, and workers from them” (Van Kerbergern, K. y Van Waarden, F., 2004, p. 156).

⁵² “The central problem proved the enduring one: making the national government strong enough to be effective, creating an executive powerful enough to make the government strong, yet preventing a concentration of power that would threaten liberty” (Kettl, D., 2002, p. 30).

Andrew MacIntyre expone esta problemática de la siguiente manera. Por una parte, se remarca la importancia de lograr acuerdos institucionales para dispersar el poder y así evitar los riesgos de los sistemas políticos centralizados y hacer posible un medioambiente estable no sólo en el presente sino también hacia el futuro. Por otra parte, se argumenta que la fragmentación política es enemiga de un gobierno ágil, adaptable, y con respuestas. Frente a estas dos perspectivas, el autor argumenta que los extremos, excesiva concentración o excesiva fragmentación, son particularmente susceptibles de producir problemas de gobernancia.⁵³

2.1.2.4 Rol fiduciario

El término fiducia remite a “*fides*” que significa lealtad o fidelidad. Carlos Molina Sandoval (2009, p. 9) expresa:

“originalmente la fiducia era un contrato o acuerdo por el que una persona transmitía la propiedad de una cosa a otra, quien se comprometía a restituirla a su transmitente o a utilizarla con determinado fin al cumplirse una condición o plazo establecido en el contrato”.

Se constituye así una relación de confianza entre el representante o fiduciario y el representado o fiduciante. Para comprender la relación fiduciaria que se establece entre el estado, conformado por los ciudadanos nacionales en un territorio, y sus gobernantes corresponde precisar el concepto de estado. El estado es un sujeto de derecho público con personalidad jurídica diferente de las personas que lo representan. El estado manifiesta su voluntad de contratar a través de sus funcionarios, quienes son elegidos y actúan en relación de agencia. El funcionario público obliga al estado cuando ha actuado de acuerdo a la ley administrativa y a las reglamentaciones vigentes.

⁵³ Sobre este tema ver MacIntyre, A., 2003, Capítulo 1.

La actuación administrativa estatal sólo puede realizarse a partir de la aplicación de mecanismos y procedimientos formales previstos en la legislación. En consecuencia, y desde la perspectiva de la gobernancia, el gobierno en ejercicio de su potestad administrativa sólo puede relacionarse e interactuar con otros actores sociales a través de la realización de actos jurídicos formales y de procesos administrativos previstos legislativa o reglamentariamente. Este aspecto hace a la esencia de la gobernancia en los estados democráticos. Es por ello que, no resulta admisible la interacción gubernativa informal entre el gobierno y los otros actores sociales a la hora de diseñar y gestionar políticas públicas.

2.1.2.5 Responsabilidad por los compromisos asumidos

El Diccionario Oxford define el término “*accountable*” como la cualidad de una persona de la cual se espera o requiere que justifique sus acciones y decisiones.⁵⁴ Este concepto se aplica a los oficiales públicos en relación de agencia, los cuales representan a los ciudadanos y por ello deben rendir cuenta por los compromisos asumidos.

El principio de “*accountability*” refiere a un proceso mediante el cual, en un comienzo, un sujeto u oficial elegido, realiza un compromiso frente a otros sujetos, los ciudadanos, de realizar determinadas actividades en su representación y beneficio. Durante este proceso el oficial elegido es responsable no sólo por su desempeño, sino también por las consecuencias de sus acciones.⁵⁵

Así por ejemplo, el poder administrador recibe el mandato del Congreso y asume el compromiso de ejecutar el presupuesto anual respetando las partidas o destinos de los fondos y montos establecidos. En el ámbito de su actuación, el

⁵⁴ “Accountable: of a person, organization, or institution required or expected to justify actions or decisions” (Online Oxford Dictionary).

⁵⁵ Ver Apreda, R., 2007b, p. 47.

ejecutivo será responsable político ante el congreso por el cumplimiento del mandato presupuestario en tiempo y forma. Asimismo, el poder judicial determinará en el caso que correspondiere la existencia de responsabilidad civil o penal por acción u omisión.

2.1.2.6 Rendición de cuentas y transparencia en la gestión

Del punto anterior se deduce el concepto de rendición de cuentas. La responsabilidad política del funcionario o representante va a quedar liberada una vez que el poder administrador rinda cuentas ante el congreso, quien eventualmente aprobará el balance estatal anual o cuenta de inversión. Como se expresara, si de la ejecución presupuestaria surgiera algún tipo de responsabilidad por incumplimiento de los deberes de funcionario público, corresponderá al poder judicial entender en tales asuntos.

La ejecución presupuestaria y la correspondiente rendición de cuentas se realizan aplicando los principios, técnicas y procesos de la contabilidad pública. Esta contabilidad es una disciplina instrumental cuyo objeto esencial es aportar las mejores herramientas prácticas destinadas a transparentar la acción y gestión pública. Para Juan Bayetto la contabilidad pública es la disciplina que se ocupa de la hacienda pública, cuyas operaciones estudia en conjunto y en detalle.⁵⁶

En tanto para Adolfo Atchabahian y Guillermo Massier (1985, p. 22):

“la contabilidad pública es la disciplina que se ocupa de la economía de la hacienda pública entendida ésta como la coordinación económicamente activa de personas y bienes económicos, incluyendo a) la unión de los habitantes del lugar, b) la materia administrable o patrimonio del Estado, c)

⁵⁶ Citado en Atchabahian, A. y Massier, G., 1985, p.1

la actividad ejecutada por los órganos administrativos, d) la finalidad específica cual es la satisfacción de necesidades colectivas.

El presupuesto financiero es ante todo una autorización, que en ejercicio de sus potestades legislativas, realiza el poder legislativo al poder administrador para invertir los recursos públicos. Así el Congreso, otorga al Ejecutivo un mandato⁵⁷ indicando en qué y cuánto puede gastar. De allí que el poder administrador, en ejercicio del rol fiduciario, va a actuar en carácter de mandatario o representante en la ejecución presupuestaria. Los términos de ese mandato, cristalizados en el presupuesto del estado, emanan entonces de la legitimidad constitutiva y de la autoridad política del Congreso.

En tanto, la noción de transparencia⁵⁸ se encuentra íntimamente ligada a los conceptos de relación fiduciaria y rendición de cuentas. En virtud de la relación fiduciaria los gobernantes rinden cuentas ante los gobernados. Para que la confianza depositada en los agentes sea honrada ante los principales aquellos deben rendir cuentas de sus acciones de un modo transparente.

La información es transparente cuando es oportuna en el tiempo, confiable, relevante, y objetivamente comprobable (Apreda, R., 2006, p. 89). La herramienta para efectivizar este principio de transparencia la brinda la técnica contable con sus procesos y controles. En el ámbito del sector público la rendición de cuentas se instrumenta a través de la disciplina contable del sector público o contabilidad pública.

⁵⁷ Propio de la relación fiduciaria que se establece entre el poder legislativo y el poder administrador.

⁵⁸ La Real Academia Española define transparente en su 5º acepción como algo claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.

2.1.3 Marco institucional de la gobernancia

Los principios de gobernancia del sector público se materializan en marcos institucionales que posibilitan la conformación, el ordenamiento y la actuación de los distintos actores sociales. Asimismo, los acuerdos entre los distintos actores sociales son viables y efectivos cuando existe un sólido marco institucional que los sustenta. Cuanto más desarrollado es el sistema institucional menores son las incertidumbres.

Desde su perspectiva interactiva de la gobernancia, Jan Kooiman afirma que las instituciones son vitales para cualquier interacción gubernativa. La premisa es que los acuerdos gubernativos sin una base normativa sufren de ineficacia e ilegitimidad en el largo plazo.⁵⁹

El concepto de desarrollo institucional para el desenvolvimiento de un sistema de gobernancia también se encuentra presente en el análisis de Rodolfo Aprea (2007b, p. 26) cuando señala:

“al inicio de una estructura de gobernancia encontramos un contrato básico, carta de fundación o constitución. Este marco constitucional se vuelve funcional y exigible cuando una estructura legal crece alrededor de un sistema político [...]”

La noción de institución comienza a delinearse a partir de la idea de pauta de comportamiento esperado. Un individuo que pretende interactuar con otros individuos demanda previsibilidad de conductas. Se confía y se espera que en determinada circunstancia una persona actúe de una forma y no de otra. Por repetición de conductas, estas pautas de comportamiento adquieren carácter normativo y se

⁵⁹ “Institutions [...] are considered to be vital for any governance interaction. [...] The assumption is that governance arrangements lacking a normative basis suffer from ineffectiveness and illegitimacy in the long run” (Kooiman, J., 2010, p. 73).

instituyen mediante reglas culturales, éticas o jurídicas. El incumplimiento de la pauta de conducta establecida en la comunidad trae aparejado el otorgamiento de una sanción también social, ética o jurídica.

Douglass North define a las instituciones como el conjunto de restricciones que dan forma a las interacciones entre las personas. Las restricciones institucionales incluyen tanto las prohibiciones como las condiciones bajo las cuales ciertas actividades pueden ser desarrolladas.⁶⁰

En el mismo sentido, Andrew MacIntyre conceptualiza a las instituciones como restricciones que modelan el comportamiento y se encuentran presentes en todas las áreas de la actividad humana, desde las interacciones sociales hasta los intercambios económicos y la cooperación internacional.⁶¹

Douglass North considera que un individuo está dispuesto a cooperar o interactuar con otros jugadores cuando el juego es repetido, cuando la información que posee respecto del desenvolvimiento pasado del otro jugador es completa y cuando existe un número reducido de jugadores, dado que ello permite conocer el comportamiento de cada uno de ellos. Cuando no se dan alguna de estas condiciones la interacción es inviable.⁶²

El punto es que en sociedades complejas con muchos y variados actores resulta extremadamente dificultoso obtener información completa respecto del comportamiento probable de cada jugador. Para resolver este problema se requiere de un marco institucional que permita el establecimiento de ciertas restricciones

⁶⁰ “Institutions are [...] the humanly devised constraints that shape human interaction. [...] Institutional constraints include both what individuals are prohibited from doing, sometimes, under what conditions some individuals are permitted to undertake certain activities” (North, D., 1990, pp. 3,4).

⁶¹ “Institutions are constrains that shape behavior in all sort of areas of human activity, stretching from social interaction to economic exchange to international cooperation” (MacIntyre, A., 2003, p. 2).

⁶² “Cooperation is difficult to sustain when the game is not repeated (or there is an end game), when information on the other player is lacking, and when there are large numbers of players” (North, D., 1990. p. 12).

vinculadas a la constitución, funcionamiento, actuación, atribuciones y responsabilidades de los distintos actores sociales.

Para ilustrar este punto considérese el caso de los entes del sector privado y la tipificación prevista en la ley de sociedades comerciales. Todos aquellos sujetos que quieran realizar un emprendimiento con finalidad lucrativa a través de un ente ideal deben adoptar una tipología o formato previsto en la citada norma. En tal sentido, existe una restricción a la voluntad de las partes en beneficio de terceros, tal que quien pretenda interactuar con dicho sujeto conoce de antemano su estructura de gobernancia, su objeto social, su forma de administración y representación, su régimen de responsabilidad, su régimen de información de las operaciones económicas realizadas, etc.

Es por ello que en su análisis Douglass North afirma que la creciente complejidad de las sociedades requirió de la formalización de ciertas restricciones, dado que, por ejemplo, la resolución de desacuerdos demandó la creación de reglas formales dentro de un sistema legal. Por otro lado, las jerarquías que evolucionaron junto a formatos organizacionales más complejos requirieron de estructuras formales para especificar cuestiones como la relación entre el principal y el agente.⁶³

En las democracias representativas existe una jerarquía normativa que incluye las cartas constitucionales, los códigos de fondo, las leyes que regulan la creación y funcionamiento de los distintos actores sociales, las resoluciones gubernamentales, los contratos de carácter público realizados por el estado, y los contratos individuales privados y voluntarios. Cada uno de estos instrumentos jurídicos define y establece ciertas restricciones a la voluntad, a la actuación y al comportamiento de los individuos y las organizaciones. Al mismo tiempo, ofrece un marco de previsibilidad

⁶³ “The increasing complexity of societies would naturally raise the rate of return to the formalization of constrains [...] The creation of formal legal systems to handle more complex disputes entails formal rules; hierarchies that evolve with more complex organizations entail formal structures to specify principal/agent relationship” (North, D., 1990, p. 46).

y seguridad normativa que facilita las transacciones e intercambios entre los distintos actores sociales.

En tal entendimiento, expresa Andrew MacIntyre que la introducción de instituciones políticas fue crítica para limitar el accionar del poder del ejecutivo. Ello proveyó de un medioambiente más estable y seguro en el cual los inversores resultaban menos desalentados por el riesgo de eventuales acciones políticas caprichosas. Los inversores podrían tener mayor confianza acerca de que los ejecutivos adherirían a las políticas proclamadas y acordadas porque había otras instituciones políticas que limitaban la posibilidad de alterar el curso de los compromisos asumidos.⁶⁴

⁶⁴ “The introduction of new political institutions was critical to constraining the power of the political executive, which in turn provided a more stable and secure environment in which investors were less discouraged by the risk of capricious policy action. Investors could have greater confidence that sovereigns or political executives would adhere to their proclaimed policies because there were other political institutions that checked their ability to alter course” (MacIntyre, A., 2003, p. 20).

CONCLUSIONES

Se expresó en el comienzo que la gobernancia permite reflexionar acerca de preguntas tales como: ¿Cuáles son los elementos que dan lugar a la estructura de gobernancia de cada actor gubernativo? ¿Cómo se distribuye el poder en la organización política de cada actor social? ¿Cuáles son los parámetros dentro de los cuales puede actuar y ejercer su poder gubernativo cada actor social y quién lo determina?

A partir de lo señalado en las secciones previas podemos concluir que los elementos que: a) dan lugar a la estructura de gobernancia del sector público en la actualidad; b) determinan la distribución del poder en el mismo, y c) modelan el conjunto de restricciones institucionales determinantes de su comportamiento son los siguientes:

En primer lugar, en un sistema de gobernancia, el gobierno, tal como lo conocemos, no es el único actor social con poder gubernativo, sino que es un actor social más. En otros términos, el fenómeno gubernativo en su conjunto se integra a partir de la conjunción de esfuerzos de distintos actores sociales que interactúan en un sistema de gobernancia.

En segundo lugar, el estado como sujeto de derecho público y dotado de personalidad jurídica es un ente jurídico capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones para el logro de su finalidad, cual es dar respuesta a las necesidades colectivas a través de la gestión y coordinación de políticas vinculadas a la producción y distribución de bienes y servicios públicos. En tal entendimiento, el estado como abstracción jurídica, actúa a través de un sector público o gobierno que en las democracias representativas adopta la forma republicana y federal.

En tercer lugar, el andamiaje jurídico y político del sector público se encuentra previsto e institucionalizado en la carta constitucional, la cual define los criterios básicos y fundacionales de su gobernancia. Este andamiaje jurídico y político formaliza los principios de igualdad ante la ley, el rol fiduciario, la división vertical y horizontal del poder, el balance y equilibrio del poder, la responsabilidad de los funcionarios públicos por los compromisos asumidos, la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión.

En cuarto lugar, el gobierno, representado por funcionarios en relación de agencia, se constituye a partir del ejercicio y actuación de un conjunto de instituciones políticas que configuran las relaciones entre los individuos de una comunidad y sus gobernantes y dan curso al ejercicio del rol fiduciario. Corresponde tener presente a Robert Dahl definiendo las siguientes instituciones políticas en las democracias representativas: a) oficiales públicos elegidos por los ciudadanos; b) elecciones justas, libres y frecuentes; c) libertad de expresión; d) acceso a fuentes alternativas de información; e) derecho de los ciudadanos a asociarse libremente; y f) ciudadanía inclusiva e igualdad de derechos.⁶⁵

En quinto lugar, el alcance del poder gubernativo y el marco de actuación del sector público como gestor, productor y distribuidor de bienes y servicios públicos se encuentra delimitado no solamente por la carta constitucional, sino también por los códigos de fondo, las normas de procedimiento administrativo y las normas sobre contrataciones públicas. En consecuencia, los representantes o gobernantes, en relación de agencia, sólo pueden realizar aquella categoría de actos y aquella tipología de acuerdos o contratos con otros actores sociales que se encuentren previstos en el ordenamiento legal y en cumplimiento de las normas de procedimiento administrativo instituidas.

⁶⁵ “Large-scale democracy requires: 1. Elected officials; 2. Free, fair, and frequent elections; 3. Freedom of expression; 4. Alternative sources of information; 5. Associational autonomy; 6. Inclusive citizenship” (Robert Dahl, 2005, p. 188).

Finalmente, el gobierno ejerce su función para el cumplimiento de sus objetivos a través de un esquema administrativo y de gestión estatal que se conforma a partir de la siguiente estructura: a) un modelo jerárquico vertical que incluye categorías de funcionarios que van desde el poder ejecutivo, ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones, subdirecciones, departamentos, etc., b) una clara demarcación o delimitación de roles entre el sector político responsable del gerenciamiento de las unidades organizacionales o departamentales del estado y el sector burocrático encargado de implementar las políticas públicas aplicando los procesos administrativos preestablecidos; c) una autorización de gasto específica o partida asignada a cada unidad organizacional, centralizada o descentralizada, prevista en un presupuesto anual y aprobada legislativamente, cuya administración corresponde al agente político nombrado por el poder ejecutivo, d) el establecimiento de distintos procesos administrativos y reglamentarios aprobados mediante leyes, decretos o resoluciones internas inherentes a cada unidad organizacional y a través de los cuales se gestionan e implementan las políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Apreda, R. (2005) The Semantics of Governance. University of CEMA Argentina. Published in Corporate Ownership and Control. Volume 3, Issue 2, pp.1-18.
- Apreda, R. (2006) El Buen Gobierno de las Empresas del Sector Público. Publicado en La Ley 9/11/2006.
- Apreda, R. (2007a) Corporate Governance. Editorial La Ley.
- Apreda, R. (2007b) Public Governance: A Blueprint for Political Action and Better Government. Nova Science Publishers, Inc. New York.
- Atchabahian, A. & Massier G. (1985) Curso de Contabilidad Pública. Ediciones Contabilidad Moderna SAIC.
- Baro, M. (2010) La construcción del capital social de las organizaciones mediante la gestión de stakeholders. Tesis de doctorado. Universidad del CEMA.
- Bensel, R. (1980) Creating the Statutory State: The Implications of a Rule of Law Standard in American Politics. The American Political Science Review, Vol. 74, No. 3 pp. 734-744. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/1958154>
- Dahl, R. (1963) Modern Political Analysis. Prentice-Hall, New Jersey. Fifth Edition.
- Dahl, R. (2005) What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require? The Academy of Political Science. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/20202514>
- Farr, J. (2005) Point: The Westphalia Legacy and the Modern Nation-State. International Social Science Review. Vol. 80. Issue 3 & 4.
- Fiorina, M. & Noll, R. (1978) Voters, Legislators and Bureaucracy: Institutional Design in the Public Sector. Published by American Economic Association <http://www.jstor.org/stable/1816699>
- Graham, J., Amos, B. and Plumpre T. (2003a) Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century. Institute on Governance. Ottawa, Ontario, Canada.

- Graham, J., Amos, B. and Plumptre T. (2003b) Principles for Good Governance in the 21st Century Policy. Brief No.15. Institute on Governance.
- Grant, R. y Keohane, R. (2005) Accountability and Abuses of Power in World Politics. The American Political Science Review, Vol. 99, No. 1, pp. 29-43. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/30038917>
- Heritier, A. y Lehmkuhl D. (2011) New Modes of Governance and Democratic Accountability. Government and Opposition. Vol. 46, No 1, pp. 126-144.
- Hood, C. (1991) A Public Management for all seasons? Public Administration Vol.69.
- Kaufmann, D., & Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010) The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. Disponible en info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp
- Kennett, P. (2008) Governance, Globalization and Public Policy. Edited by Patricia Kennett. Published by Edward Elgar Publishing Limited.
- Kennett, P. (2010) The New Public Governance. Global Perspectives on Governance. Edited by Stephen Osborne. Published by Routledge.
- Kettl, D. (2002) The Transformation of Governance. Public Administration for Twenty-First Century America. The Johns Hopkins University Press
- Kettl, D. (2010) Governance, Contract Management and Pubic Management. Edited by Stephen Osborne. Published by Routledge.
- Kooiman, J. (2008) Interactive Governance and Governability: An Introduction. The Journal of Trans-disciplinary Environmental Studies Vol. 7, no. 1. Disponible en <http://www.journal-tes.dk/>
- Kooiman, J. (2010) The New Public Governance. Governance and Governability. Edited by Stephen Osborne. Published by Routledge.
- Larbi, G. (1999) The New Public Management Approach and Crisis State – United Nations Research Institute for Social Development.

- MacIntyre, A. (2003) *The Power of Institutions. Political Architecture and Governance.* Cornell University Press.
- McQuaid, R (2010) *Theory of Organizational Partnerships: Partnership advantages, disadvantages and success factors.* *The New Public Governance. Governance and Governability.* Edited by Stephen Osborne. Published by Routledge.
- Miller, G. (1992) *Managerial Dilemmas. The New Political Economy of Hierarchy.* Cambridge University Press.
- Molina Sandoval, C. (2009) *El Fideicomiso en la dinámica mercantil.* Editorial B de F Ltda.
- Nadel, M. (1975) *The Hidden Dimension of Public Policy: Private Governments and the Policy-Making Process.* *The Journal of Politics*, Vol. 37, No 1, pp.2-34. Disponible en www.jstor.org/stable/21228889.
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge University Press
- Osborne, S. (2010) *Introduction to The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?* Edited by Stephen Osborne. Published by Routledge.
- Persson, T., Roland G., & Tabellini, G. (1997) *Separation of Powers and Political Accountability.* Oxford Journals Oxford University Press. Disponible en <http://jstor.org/stable/2951269>
- Peters, G. y Pierre J. (1998) *Governance without Government? Rethinking Public Administration.* Oxford Journals. *Social Sciences Journal of Public Administration. Research and Theory* Volume 8, Issue 2, pp. 223-24.
- Peters, G. (2010) *Meta-Governance and Public Management.* *The New Public Governance?* Edited by Stephen Osborne. Published by Routledge.
- Pestoff, V., y Branden, T. (2010) *Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-Production and Innovation? The New Public Governance?* Edited by Stephen Osborne. Published by Routledge.

- Rousseau, J. (2003) *On the Social Contract*. Dover Thrift Editions. USA
- Santiso, C. (2005) *Improving fiscal governance in emerging economies: Multilateral Support to Budget Oversight and Public Sector Auditing*. United Kingdom. Department of International Development & Johns Hopkins School of Advanced International Studies.
- Shapiro, S. (2005) *Agency Theory*. *Annual Review of Sociology*, Vol. 31, pp. 263-284. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/29737720>
- Shinoda, H. (2000) *Re-Examining Sovereignty from Classical Theory to the Global Age*. MacMillan Press Ltd. Great Britain.
- Smith, P. (1990), *The Use of Performance Indicators in the Public Sector*. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A. (Statistics in Society)*, Vol. 153, No. 1. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/29836096>
- Van Kersbergen, K. y Van Waarden F. (2004) *Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy*. *European Journal of Political Research* 43: 143-171.