



ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

La gobernanza como eje rector en el diseño de políticas públicas

Governance as a guiding principle in design of public policies

Hilarino Aragón Matías*

* Hilarino Aragón Matías. Universidad Anáhuac Oaxaca, Blvd. Guadalupe Hinojosa de Murat #1100 San Raymundo Jalpan, Oaxaca C.P. 71248. Tel. 951 119 3159

Historia del artículo. *Recibido: 25 febrero 2023; aceptado: 28 mayo 2023.*

Correo electrónico de autor para correspondencia: * hilarino.aragonm00@anahuac.mx

Para Citar este artículo (estilo APA): Hilarino Aragón Matías. La gobernanza como eje rector en el diseño de políticas públicas. *Transitare* 9(1), pp. 50-64.

Resumen

La gobernanza es la capacidad y habilidad de gobernar con equilibrio entre Estado, mercado y sociedad, para lograr un desarrollo económico, social e institucional permanente. Las políticas públicas constituyen acciones de gobierno de interés público para la atención de problemas públicos específicos con la participación de la ciudadanía. La gobernanza constituye un mecanismo para reducir la brecha de distanciamiento del Estado con la sociedad y contribuye a la buena administración. Implementar estas herramientas en el diseño de las políticas públicas es un reto que hoy tiene el Federalismo Mexicano para lograr un gasto público más transparente, eficaz y eficiente.

Términos clave: gobernanza; políticas públicas; gobierno

Abstract

Governance is the capacity and ability to govern with a balance between the State, the market and society, to achieve permanent economic, social and institutional development. Public policies constitute government actions of public interest to address specific public problems with the participation of citizens. Governance is a mechanism to reduce the gap between the State and society and contribute to good administration. Implementing these tools in the design of public policies is a challenge that Mexican Federalism faces today to achieve more transparent, effective and efficient public spending.

Keywords: governance; public policies; government

1. Introducción

El objetivo de la presente investigación, es indagar sobre el significado de la gobernanza, para qué sirve, cómo funciona, quienes deben participar, cómo debe incluirse en el diseño de las políticas públicas y cómo evaluar su efectividad en su implementación. Por lo tanto, lo primero que se debe buscar es una definición adecuada que describa de manera objetiva su significado, su propósito y su contribución a la buena administración pública.

Según Aguilar(1996), citado por Manuel Díaz Flores “...los elementos básicos de una política pública están relacionados con los siguientes aspectos: son acciones de gobierno, tienen que ver con el interés público, deben estar sustentadas en análisis de factibilidad, implican una atención efectiva a problemas públicos específicos y reclaman la participación de la ciudadanía en la definición y solución de problemas”. (Rouquaud & Páez, 2013, pág. 112)

1. El concepto de gobernanza

Según el Diccionario de la Real Academia Española, *la gobernanza es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.* (Real Academia Española, 2019)

A partir de esta definición, lo primero que se debe dilucidar es si la gobernanza se considera un arte, o solamente una manera de gobernar. En principio, si la misma Real Academia de la Lengua Española define el arte como la capacidad, habilidad para hacer algo, y por otra parte se considera a la gobernanza como una manera de gobernar, entonces resulta mucho más sencillo entender a la gobernanza como: la capacidad y habilidad de gobernar.

El otro aspecto a considerar es el objetivo de desarrollo económico, social e institucional duradero. El Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto, publicado por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), (Diario Oficial de la Federación, 2010), contempla como finalidades del gasto: 1. Gobierno, 2. Desarrollo Social, 3. Desarrollo Económico, con lo cual se considera que, si se cumple con la finalidad del gasto, se logra la gobernanza. Ahora, ¿por qué duradero?, entendiéndose como duradero todo aquello que permanece en el tiempo, que se mantiene, es decir, el objetivo de la gobernanza es un desarrollo permanente.

Por lo que se refiere a la promoción de un sano equilibrio entre Estado, sociedad y mercado, resulta absolutamente indispensable recurrir a la teoría de la intervención del Estado en la economía, y revisar los modelos económicos que históricamente han existido, los cuales marcan la pauta de la intervención o no del Estado en el mercado. Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro del Diplomado en Políticas Públicas para no dejar a nadie atrás, se señala:

“El equilibrio de la intervención estatal es fundamental para poder aspirar a una economía que sea productiva pero que se encuentre bajo un marco normativo y regulatorio donde el Estado vigile y sea impulsor del desarrollo, la justicia y el bienestar” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020, pág. 4)

Los resultados de la encuesta de “MY World Survey”, realizada por Naciones Unidas, colocan a la gobernanza como la tercera prioridad más importante a nivel mundial, sólo por debajo de salud y educación. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017, pág. VII)

La gobernanza contribuye al bienestar de las personas, sin embargo, la población tiende a preferir la efectividad del gobierno antes que la democracia o los derechos civiles. Desean un buen gobierno que cree empleos y provea de servicios públicos, antes que preocuparse por el problema de la corrupción. La gobernanza tiene que ver con tres aspectos concretos: i) incrementar las capacidades del Estado; ii) fomentar el bienestar de la población, y iii) potenciar el crecimiento nacional y el desarrollo económico y social de los países.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos define gobernanza como “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa” (OCDE, 2013: 192).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo define gobernanza como: “El sistema de valores, políticas e instituciones por el que una sociedad administra sus asuntos económicos, sociales y políticos mediante las interacciones, dentro y entre, el Estado, la sociedad civil y el sector privado...” (PNUD, 2000)

El Estado, así considerado, debe contar con la fortaleza suficiente como órgano garante de derechos humanos, la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho. Es importante aclarar, que la no intervención o la total intervención, resultan ser extremos en los que ninguna economía se puede ubicar. Existen dos corrientes principales que estudian dicha intervención a saber: la primera corriente es sostenida por John Maynard Keynes, en la que el Estado toma decisiones coyunturales para definir qué se produce, cómo y para quién, es decir, interviene directamente en el mercado. La segunda corriente propuesta por Adam Smith y David Ricardo, considera que el mercado tiene la capacidad de regularse a sí mismo sin necesidad de que el Estado intervenga.

En un punto intermedio entre estas dos corrientes se encuentra la que plantea Arthur Pigou denominada Economía del Bienestar, en la cual se reconoce que ante la incapacidad de la economía orientada solo por el mercado, de mantener el pleno empleo y de atender necesidades sociales, se requieren programas gubernamentales que atiendan la seguridad social, la vivienda y los seguros contra el desempleo. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020, pág. 9)

El tercer elemento a considerar dentro de esta triada, es la sociedad civil, quien demanda bienes públicos y servicios, los cuales son proporcionados o por el mercado o por el Estado. Los primeros, mediante una transacción económica, mientras que los segundos, como consecuencia del pago de sus impuestos, aunque en este último caso, no sea enteramente recíproca, ya sea en perjuicio del Estado o de la sociedad civil.

Ahora corresponde analizar la función del Estado, como conductor del desarrollo, la satisfacción de las necesidades sociales, el crecimiento económico, el pleno empleo y la asignación eficiente de los recursos de la sociedad. En pocas palabras, la procuración del Bienestar social

Con base en los preceptos anteriores, podemos obtener como concepto de Gobernanza: La capacidad y habilidad de gobernar, manteniendo un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, para lograr un desarrollo económico, social e institucional permanente.

2. La relación Estado Sociedad

El desconocimiento de la historia y del derecho, nos impide entender por qué históricamente, la relación entre el Estado y la sociedad, no ha sido de lo más armónica. Más bien, ha sido una relación sufrida, a veces ríspida, como si de pronto el gobierno, que es quien representa al Estado, no fuera el representante del pueblo. Pero ¿por qué esa relación tóxica?, tal vez porque el gobierno establece reglas, que él mismo no cumple, aunado a una población que no acata o que no cumple con sus obligaciones ciudadanas, en una mutua complacencia.

El gobernado basa su percepción de la administración pública en una serie de acciones que ésta debe llevar a cabo, pero que no realiza, por eso ha sido tan importante el auge que las organizaciones de la sociedad civil han tenido, porque el gobierno no cumple con su función de brindar servicios públicos y que éstos sean de calidad. Hoy día podemos ver hasta a la delincuencia organizada, realizar funciones que suplen la deficiencia del gobierno, cuando ofrecen ayuda a la sociedad civil vía la entrega de despensas, o cualquier otro beneficio que simplemente el estado a través del gobierno no realiza.

Lo anterior, sin considerar que, en materia de finanzas públicas, la relación entre estado y economía, ya contempla un fallo del mercado, cuando se precisa que el mercado tiene un desinterés por la oferta de bienes públicos que son necesarios, pero que no le representarían utilidades. Es ahí cuando entra la función del Estado, cubriendo dichas necesidades.

La sociedad paga sus impuestos que le impone la legislación vigente, para que la autoridad recaude, vigile su cumplimiento y la sancione si no lo hace. Por lo mismo, la sociedad también espera que el pago de sus impuestos se vea repercutidos en la pavimentación de las calles en las que transita, en la seguridad pública para vivir con tranquilidad, en el mejoramiento de los servicios educativos y de salud, en el acondicionamiento de los espacios públicos en general. Por otro lado, pareciera que para el Estado la recaudación de los impuestos fuera solamente el pago de un tributo de quienes están sometidos y que es necesario que sientan temor, para no intentar evadir el pago, bajo pena de hacer caer sobre ellos todo el peso de la Ley.

Para entender el problema de la relación entre el Estado y la sociedad es necesario analizar el significado del estado democrático y sus principios. De la administración pública se necesitan dos elementos fundamentales: voluntad y capacidad. Voluntad para atender las necesidades, y capacidad para solucionar problemas. De la sociedad civil se necesita el cumplimiento de las leyes, el pago de sus contribuciones y la vigilancia del desempeño del gobierno. De lo

anterior, pareciera que la democracia no es tan buena como parece, quienes apoyaron a los ganadores de un proceso electoral, están de acuerdo con su gobierno, mientras que los que apoyaron a los perdedores, siempre van a estar en contra.

Cuántas veces se ha visto cómo en el orden federal, estatal, municipal, o incluso en organismos públicos autónomos como las Universidades Públicas Estatales, en las que sus autoridades son nombradas vía procesos democráticos, no logran desprenderse de los colores que los llevaron a asumir el cargo público, y reflejan claras preferencias a favor de los miembros de su partido. Así, si un Presidente de la República surge de las filas del PRI, tendrá predilecciones con los gobernadores del PRI, si un gobernador es emanado de las filas del PAN, tendrá inclinación a privilegiar a los presidentes municipales del PAN, y viceversa.

En ese sentido, diversos esfuerzos se han hecho para mantener la voz y el voto de las minorías en la democracia, tal es el caso de los representantes plurinominales o de representación proporcional en las cámaras de diputados y senadores federales, o en los congresos de los estados, que, a decir verdad, tampoco tiene contentos a muchos, y más bien se exige su desaparición por la sociedad, debido a la carga burocrática que representan, y también, su pobre productividad legislativa.

La crítica a la democracia se da entonces, quizás porque una cosa es que los candidatos a ocupar un cargo público tengan empatía con el pueblo, escuchen sus exigencias y propongan posibles soluciones mientras se encuentran en tiempos de campaña electoral, y otra muy diferente, es que tengan la capacidad para enfrentar y resolver los problemas propios del cargo que van a desempeñar. La empatía no va a ser suficiente, el perfil adecuado puede ayudar, pero el mérito que se tenga para asumir el cargo sería lo ideal.

Es indudable el avance que en México se ha tenido en materia electoral, con el sufragio libre y secreto, sin embargo, la democracia es un camino que debe andarse con dos elementos fundamentales: legalidad y legitimidad, para lograr la confianza de la sociedad en las instituciones del Estado.

El buen gobierno, es entendido como la procuración de las mejores condiciones de vida de la ciudadanía, la eficiencia de los procesos burocráticos, la planeación estratégica del desarrollo, saber escuchar a la sociedad y ser empático con las personas. Aunado a lo anterior, se necesita de un gobierno libre de corrupción y de despilfarro de los recursos públicos mal gastados que ponen al descubierto las carencias de la sociedad, en los ámbitos más básicos como son la economía, la infraestructura pública, la salud y la educación.

También es importante considerar, que los gobiernos, están integrados por servidores públicos, algunos nombrados como resultado de un proceso democrático, otros, en el mejor de los casos, de acuerdo a su perfil y al mérito para desempeñar un puesto, Sin embargo, no siempre es así, cuando en la administración pública de que se trate no existe un Servicio Profesional de Carrera, vigente y operando, es más complicado que estas premisas se cumplan, con sus honrosas y no menos excepciones.

Lo anterior repercute en la percepción de la ciudadanía, que generalizadamente termina creyendo que desempeñar un servicio público, es sinónimo de no tener los conocimientos y

las aptitudes para desempeñarlo, que la curva de aprendizaje será larga, y que para cuando esto se logre, si es que se logra, su cargo habrá concluido, y seguirá la misma suerte que su antecesor, también tendrá que irse.

Todas estas situaciones que se presentan en administraciones públicas que vienen y van, se quedan en la memoria colectiva, y provocan un escepticismo de aspirar a una vida mejor. Así transcurre una gestión, que nos hace mantener la capacidad de asombro, cuando no creíamos que podía venir otro que lo hiciera peor. No escuchar, no atender o atender de manera inadecuada, llevan a la percepción difícil y a veces imposible de cambiar, de un mal gobierno.

Pensemos en qué quiere el ciudadano cuando emite su sufragio, qué le pide a quien será su gobernante, es acaso que se conduzca con honestidad, o acaso el famoso: “que robe, pero no mucho”, “que robe menos que el que se fue”, o “que robe pero que trabaje”, son las expresiones cotidianas de la ciudadanía ante los periodos electorales o enseguida de los mismos.

Ahora pensemos que pide el gobernante del ciudadano. Que cumpla con sus obligaciones tributarias, que se involucre en las acciones de gobierno, que conozca el trabajo del gobierno y que exija el cumplimiento de los programas públicos. En general, que incida en los asuntos públicos. Del gobierno, la sociedad debe vigilar que no se tomen decisiones sin consultar a la población, sin escuchar sus demandas y sus necesidades, que los servidores públicos asuman la responsabilidad de sus actos, que transparenten su actuación y que rindan cuentas del uso de los recursos públicos.

Todas estas reflexiones nos llevan a reconocer en la gobernanza, apoyada en el derecho a la buena administración, como un mecanismo que contribuye a reducir la brecha de distanciamiento del estado con la sociedad.

3. Gobernanza y buen gobierno

Rosanvallón, citado por León Aceves Díaz de León, hace hincapié en la urgente necesidad de avanzar hacia la “democracia de ejercicio”; aquella en la que los ciudadanos ya no solo son “soberanos de un día, el de la elección”; aquella en la que además existen las instituciones para controlar más eficazmente los poderes públicos e incidir de forma más sistemática en los asuntos colectivos. (Aceves Díaz de León, 2016)

¿Qué es lo que impide un buen gobierno?, ¿por qué la sociedad debe cargar con un mal gobierno?, hay un dicho popular que reza: “los pueblos tienen los gobiernos que merecen”. ¿Por qué, aunque vivimos en una democracia, tenemos malos gobiernos?, ¿será porque tenemos malos gobernantes?, o porque simplemente tenemos una sociedad desentendida de los asuntos públicos, que solo reacciona con marchas, bloqueos carreteros, cierre de calles, toma de dependencias públicas y hoy día toma de instituciones bancarias, centros comerciales, terminales de transporte público y hasta aeropuertos, para exigir de manera violenta los derechos de una minoría inconforme con las acciones de gobierno, en la mayoría de los casos, representando a unas minorías y afectando a toda una comunidad.

En este sentido, es indispensable replantear el papel de gobierno y sus instituciones, así como de la sociedad civil y sus distintas formas de organización, para la construcción de una relación de cumplimiento de responsabilidades, para la recuperación de la confianza mutua.

Maquiavelo, citado por el Dr. Roberto Salcedo Aquino, decía que como los hombres son malos, pueden engañarnos y parecer buenos cuando los elegimos, habrá que ponerles controles. Decía que era mejor ser temido que amado “si el ciudadano es bueno hay que amarlo y hacerse amar por él; si es malo, hay que controlarlo e infundirle temor”. (Salcedo Aquino, 2019, pág. 69)

Se necesita un buen gobierno, buenas instituciones y buenos gobernantes; pero también se necesita de una buena sociedad, buenos ciudadanos. Por dónde empezar, ¿por modificar otra vez la constitución?, ¿Por crear o modificar leyes reglamentarias? ¿por parchar el Sistema Nacional Anticorrupción?

¿Qué es el gobierno? Para Rousseau, es un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política. (Rousseau, 1999, pág. 53)

Y para que el Estado guarde un buen equilibrio, es necesario, compensado todo, que haya igualdad entre el poder del gobierno, considerado en sí mismo, y el poder de los ciudadanos, soberanos por un lado y súbditos por el otro.

En fin, como no existe más que un medio proporcional, no hay tampoco más que un solo buen gobierno posible en cada Estado; ¿Cuál es el fin de la asociación política? La conservación y la prosperidad de sus miembros. Y ¿cuál es el signo más seguro de que se conservan y prosperan? El número y la población. (Rousseau, 1999, pág. 78)

En tanto que varios hombres reunidos se consideran como un solo cuerpo, no tienen más que una sola voluntad relativa a la común conservación y al bien general. Entonces todos los resortes del Estado son vigorosos y sencillos, sus máximas claras y luminosas, no existe confusión de interés, ni contradicción; el bien común se muestra por todas partes con evidencia, sin exigir más que buen sentido para ser conocido. La paz, la unión, la igualdad, son enemigas de las sutilezas políticas. (Rousseau, 1999, pág. 97)

Oswaldo Reyes Corona, considerado uno de los fiscalistas más importantes en México, expresa:

“Para mí los objetivos y prioridades deben de centrarse en las personas y no en los capitales, deben centrarse en permear a toda la humanidad lo que hasta la llegada del Covid se centró en unos cuantos, hoy las prioridades deben tener como fin último generar equilibrio social, económico y político, sin este trinomio, vamos a perder la oportunidad más grande de volvernos mejores habitantes del planeta”. (Reyes Corona, 2020, pág. 4)

4. La gobernanza en la Ley

La Constitución Política de la Ciudad de México, publicada el 5 de febrero de 2017, establece un Título Sexto denominado Del buen gobierno y la buena administración. El artículo 60 denominado: Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública, establece la garantía del derecho a la buena administración de la siguiente manera: “se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción.”

La misma Constitución señala que el gobierno abierto es un sistema que obliga a los entes públicos a informar a través de una plataforma de accesibilidad universal, de datos abiertos y apoyada en nuevas tecnologías que garanticen de forma completa y actualizada la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Señala también que se deberán generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales.

Los principios rectores de la hacienda pública que la Constitución Política de la Ciudad de México establece con observancia obligatoria en el ejercicio y asignación de los recursos que realicen las personas servidoras públicas son: austeridad, moderación, honradez, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, racionalidad y rendición de cuentas.

Los servidores públicos garantizarán el ejercicio de la función pública y el ejercicio pleno de los derechos consignados será garantizado a través de las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad.

La Ciudad de México contará con un sistema para definir, organizar y gestionar la profesionalización y evaluación del servicio profesional de carrera de los entes públicos, así como para establecer esquemas de colaboración y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos, a partir de los niveles intermedios de la estructura administrativa.

Los entes públicos, en el ámbito de sus competencias, establecerán políticas de profesionalización y un servicio de carrera fundado en el mérito, la igualdad de oportunidades y la paridad de género. Serán transparentes y estarán orientados a que las personas servidoras públicas observen en su actuar los principios rectores de los derechos humanos y los principios generales que rigen la función pública.

A efecto de garantizar la integralidad del proceso de evaluación, las leyes fijarán los órganos rectores, sujetos y criterios bajo los cuales se organizarán los procesos para el ingreso, capacitación, formación, certificación, desarrollo, permanencia y evaluación del desempeño de las personas servidoras públicas; así como la garantía y respeto de sus derechos laborales.

5. La gobernanza en el diseño de las políticas públicas

¿Cómo surge entonces la gobernanza? Lógicamente a partir de tener que llenar un vacío que la democracia misma estaba dejando, producto del distanciamiento entre el Estado y la sociedad, de una democracia en crisis en la que el Estado no ha tenido la capacidad de conducir a una sociedad y dar atención a sus necesidades.

La línea es muy delgada, porque también podría decirse lo contrario, que el Estado, frente a la sociedad, se muestra debilitado, mermado en sus funciones y que ha tenido que ceder terreno a la sociedad para que participe en las decisiones que son propias de gobierno. Lo que es seguro, es la pérdida de legitimidad del poder del Estado para dirigir a la sociedad. Surge así una ciudadanía más informada y más activa, que busca incidir en la toma de decisiones públicas. También incide la interdependencia que hoy en día se tiene entre los países de una misma región, que los lleva a interactuar.

El Dr. Lus F. Aguilar, citado por León Aceves Díaz de León, señala que los cambios en todos los ámbitos, desde la década de los sesenta, del siglo pasado, han llevado a que los recursos, incluyendo el poder, se haya desplazado de la esfera estatal hacia otras esferas. (Aceves Díaz de León, 2016, pág. 20)

Otro aspecto, no menos importante, que se ha venido cuestionando de los gobiernos, ha sido su ineficiencia para conducir los destinos de un país, un estado o un municipio. Incapacidad evidente para planear, diseñar e implementar políticas públicas, planes y programas, así como para la prestación de los servicios públicos propios del Estado.

Se entiende al Estado, como la forma en que una sociedad asentada en un territorio definido se organiza y que a través de un gobierno y un orden jurídico ejerce su soberanía. Por su parte, un gobierno se define por sus políticas públicas establecidas en su planeación para el desarrollo. Entre los factores a considerar para el diseño de las políticas públicas se encuentran: la estabilidad económica, política y social; mantener el estado de derecho, la gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos; la transparencia de la gestión y la rendición de cuentas respecto al ejercicio de los recursos públicos; así como el fortalecimiento de los valores democráticos.

La administración pública encuentra en la gobernanza, un elemento de cambio en la gestión gubernamental, para hacer de ella una gestión estratégica y de calidad, apoyada en la gerencia pública para un estado regulador, modesto y con participación social. Se trata de una evolución del concepto de gobernabilidad, diferente en el ejercicio del poder soberano del Estado sobre la ciudadanía que constituye la sociedad civil. Un sistema basado en una nueva estructura de responsabilidades y toma de decisiones que es compartida entre el Estado y la sociedad.

El objetivo de la gobernanza es la confianza social en las instituciones, la cultura de ética e integridad en el servicio público y que los entes públicos mejoren sus procesos administrativos para la consecución de sus fines. Lo anterior implica la evaluación del desempeño y la

transparencia de las políticas públicas en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, la presupuestación basada en resultados, la rendición de cuentas y la transparencia del gasto público. Los recursos públicos deben encaminarse a un estilo de gobernar interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.

La gobernanza requiere de la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, pero también de la sociedad, en tanto requiere de la participación ciudadana.

6. El reto de la gobernanza

Lograr implementar estas herramientas en el diseño de las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno es un reto que hoy tiene el Federalismo Fiscal Mexicano para lograr un gasto público más transparente, eficaz y eficiente. El Estado debe ser eficaz, garantizar que las políticas públicas cumplan realmente los objetivos para las que son diseñadas.

Para la socióloga alemana Renate Mayntz, citada por Requena y Cárdenas, el concepto de gobernanza ha pasado por un proceso evolutivo que va desde la idea amplia de planeación o eje de la rectoría del Estado hasta la equiparación de ésta a la idea de procesos compartidos de definición e implementación de políticas públicas (*public policy-making*). Sin embargo, en la actualidad se le entiende como la confluencia de actores sociales dentro de unas estructuras institucionales *ad hoc*. (Requena & Cárdenas Gutierrez, 2016)

Con lo anterior se quiere destacar una forma de gobernar más cooperativa, más colaborativa, en la que los diversos actores sociales, económicos y políticos participan de manera más activa, incluso protagónica, en la elaboración de políticas públicas, y a la que la socióloga alemana Renate Mayntz ha identificado como el nuevo tipo de gobernabilidad, llamado novedosamente gobernanza o *governance*, que implica, dice esta autora, una forma de gobernar diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil.

Se trata de un sistema basado en una estructura disipativa, en la que los centros de decisión tienden a distribuirse de manera horizontal a través de una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad (*horizontal self-organization*) (Mayntz, 1988). Es decir, estamos en presencia de una ruptura profunda del viejo esquema cerrado, jerárquico y sumamente vertical, en el que el gobierno tomaba decisiones y las imponía desde un centro único de mando, mientras que la sociedad esquivaba, hasta los efectos nocivos que esas decisiones oficiales pudieran tener para sus intereses privados. (Requena & Cárdenas Gutierrez, 2016, pág. 40)

Uno de los más grandes desafíos, al que se enfrenta la gobernanza, es el de la ética empresarial como actividad *generadora de confianza* entre la sociedad. Lo cierto es que la mala imagen que en muchas ocasiones ha mostrado el sector empresarial, ha ocasionado una falta de confianza social, lo cual resulta especialmente grave si se considera la tendencia del mundo actual a la corresponsabilidad en la gobernanza y a las ideas de gestión compartida entre la empresa, el Estado y la sociedad.

La evaluación y la transparencia de las políticas públicas en los tres órdenes de gobierno del sistema federal mexicano están estrechamente vinculadas con la revisión de tres elementos básicos: el primero referido al Presupuesto con Base en Resultados (PbR), el segundo la rendición de cuentas y el tercero la Transparencia Presupuestal, la relevancia de tener un gobierno que rinda cuentas y responda a las necesidades de la sociedad.

El Dr. Martín Vera Martínez, en las conclusiones de su artículo: “El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México”, cuando se refiere al dilema cultura individual vs. cultura colectiva, señala:

“según la Encuesta Mundial de Valores organizada por la Universidad de Michigan, la confianza interpersonal está estrechamente vinculada con la democracia, con el respeto a la ley y con el asociacionismo, es decir, que la buena administración no es nada concedido por la gracia de los gobernantes sino un derecho que va conquistándose por la ciudadanía activa y organizada”. (Vera Martínez, 2015, pág. 55)

Por su parte, Elías Díaz, en su libro Estado de Derecho y Sociedad Democrática, citado por Sergio R. Márquez Rábago, en su artículo sobre Estado de Derecho en México, ubica como primer elemento del Estado de Derecho, el Imperio de la Ley, como expresión de la voluntad general. (Márquez Rábago, 2009, pág. 226)

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, como parte de la legislación secundaria de la reforma constitucional que instituyó el Sistema Nacional Anticorrupción, publicada el 18 de julio de 2016, con vigencia al año siguiente, establece en su artículo 16, la obligación de los Servidores Públicos de observar el código de ética que al efecto sea emitido. para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño. (Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016)

La política macroeconómica es entendida como el grupo de herramientas por medio de las cuales se interviene en la producción, el empleo, el consumo y la inversión, mientras que el Estado, entendido desde un punto de vista contemporáneo, es la forma como una sociedad asentada en un territorio definido se organiza y que a través de un gobierno y un orden jurídico ejerce su soberanía.

Los arreglos institucionales son instrumentos de intervención del Estado en la economía los cuales buscan el adecuado funcionamiento de los mercados. Entre ellos destacan los derechos de propiedad, la gobernanza, la seguridad, la transparencia y la rendición de cuentas. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020, pág. 11)

Gobernanza es entonces, *un nuevo proceso directivo*, una nueva relación entre gobierno y sociedad, *la gobernanza incluye a la gobernabilidad*, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz. En este sentido, gobernanza significa el cambio *a un sistema de gobierno* en el que concurren el poder público, los mercados y la sociedad. Es el paso a un estilo de gobernar asociado, complementario e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.

La gobernanza entonces implicará la capacidad del gobierno para diseñar políticas públicas que conjuguen todos los elementos de naturaleza económica, de finanzas públicas, la

injerencia extranjera, y sobre todo, de protección y beneficio a una sociedad democrática que reclama el derecho a tener un gobierno honesto, transparente, vigilante, justo y respetuoso de los derechos humanos. (Gómez Díaz de León, 2013, pág. 191)

Por su parte los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), señalan como temas prioritarios de la Agenda 2030: PAZ Y SEGURIDAD. Sirven como facilitadores del desarrollo sostenible y plantean la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, con acceso a la justicia, efectividad del estado de derecho, transparencia, rendición de cuentas y una buena gobernanza a todos los niveles.

La Secretaría de Gobernación del Gobierno de México, expone en su blog que para fortalecer nuestra Cultura Democrática es indispensable, como mexicanas y mexicanos, apropiarnos de características que nos ayuden a convivir en armonía. Los valores democráticos promueven nuestra convivencia como sociedad. Son características y cualidades que dirigen a nuestra sociedad para lograr que el proceso democrático se consolide y sea exitoso. Dentro de ellos encontramos: honestidad, solidaridad, responsabilidad, pluralismo, libertad, justicia social, tolerancia, igualdad, respeto, bien común, legalidad, justicia y participación. (Gobierno de México, 2020)

En una perspectiva más cercana a la nueva gestión pública, White (1950), nos señala que la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política del estado. Las tareas públicas en la actualidad llaman a mejorar la gobernabilidad del Estado, para que el desarrollo sea más ágil y el bienestar de los habitantes sea tangible.

7. Conclusiones

La intervención del Estado es fundamental para una economía productiva, bajo un marco normativo en el que el Estado vigile e impulse el desarrollo, la justicia y el bienestar.

La gobernanza consiste en la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios; fomentar el bienestar de la población y la atención de sus necesidades; y potenciar el desarrollo económico y social del país.

El gobierno espera del ciudadano no solamente que cumpla con sus obligaciones tributarias, sino que se involucre en las acciones de gobierno y que exija el cumplimiento de los programas públicos. En general, que incida en los asuntos públicos.

El ciudadano espera del gobierno que no se tomen decisiones sin consultar a la población y sin escuchar sus demandas, que los servidores públicos asuman la responsabilidad de sus actos, que transparenten su actuación y que rindan cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

La gobernanza implica la capacidad del gobierno para diseñar políticas públicas con la concurrencia del poder público, los mercados y la sociedad, en un cambio de estilo de gobernar asociado, complementario e interdependiente.

Bibliografía

- Aceves Díaz de León, L. (2016). *www.juridicas.unam.mx*. Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5131/5.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. (10 de 06 de 2010). <https://dof.gob.mx>. Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146511&fecha=10/06/2010#gsc.tab=0
- Gobierno de México. (2020). <https://www.gob.mx>. Obtenido de <https://www.gob.mx>: <https://www.gob.mx/segob/articulos/que-son-los-valores-democraticos>
- Gómez Díaz de León, C. (2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su. *International Journal of Good Conscience*, 194.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (enero de 2017). En números, documentos de análisis y estadísticas. *Gobernanza: una revisión conceptual y metodológica*. (INEGI, Ed.) Aguascalientes, Aguascalientes, México.
- Jáuregui, M. (17 de 06 de 2020). Estabilidad. *Reforma*, pág. 11.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2016). Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación.
- Márquez Rábago, S. R. (2009). Estado de Derecho en México. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 226.
- Nava, S. (15 de 08 de 2020). <https://www.xeouradio.com/>. Obtenido de Sistema Radiofónico Informativo: <http://www.audio.xeouradio.com/SERVANDO%20NAVA%20CIRT/190%20Capsula%20244.-%20El%20Valor%20de%20la%20Reciprocidad.mp3>
- Real Academia Española. (2019). <https://dle.rae.es>. Obtenido de <https://dle.rae.es>: <https://dle.rae.es/gobernanza?m=form>
- Requena, C., & Cárdenas Gutierrez, S. (2016). *Compliance Legal de la Empresa*. México: Thomson Reuters.
- Reyes Corona, O. (12 de 08 de 2020). El resurgimiento postcovid: gestionando la incertidumbre. *Artículo en Redes sociales*. Guadalajara, Jalisco, México.
- Rounquaud, I., & Páez, M. (2013). *Políticas Públicas, algunas experiencias en Iberoamérica*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rouquaud, I. M., & Páez, M. A. (2013). *Políticas Públicas. Algunas experiencias en Iberoamérica*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rousseau, J. J. (1999). *El contrato social*. www.elaleph.com.
- Salcedo Aquino, R. (2019). Códigos de Conducta y Desempeño Institucional. *Códigos de Conducta y Desempeño Institucional* (pág. 88). México: Secretaría de la Función Pública.

- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (2020). Módulo 1 Finanzas públicas y planeación nacional. *Diplomado Políticas públicas para no dejar a nadie atrás*. México, Ciudad de México, México: SHCP. Obtenido de <http://www.mexicox.gob.mx/courses>: http://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:SHCP+DPBE20065X+2020_06/info
- Vera Martínez, M. (2015). El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 56.