

Este libro surge de la inquietud de varios investigadores en dar respuesta a las siguientes preguntas ¿qué importancia que tienen las acciones del gobierno en el financiamiento público ya sea en la inversión pública o en la coparticipación con el sector privado? con esta interrogante se desprenden otras dos ¿qué implicaciones tiene el actuar del estado en el crecimiento y el desarrollo económico en casos o situaciones concretas?, y por tanto ¿qué papel tiene la gobernanza en materia económica?

En torno a estas preguntas giran los ocho trabajos académicos que componen el libro *La gobernanza de las finanzas públicas y privadas en México*, en él se ilustran diferentes aspectos en relación con las preguntas mencionadas. Por este motivo los trabajos se enfocan a las finanzas y a la gobernanza, la política fiscal y el crecimiento económico, así como el desarrollo social, el financiamiento privado (nacional y extranjero) en los sectores económicos.



María Isabel García Morales  
María Concepción Martínez Rodríguez  
(coordinadoras)

LA GOBERNANZA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS EN MÉXICO



GOBIERNO DE  
MÉXICO



## La GOBERNANZA en las FINANZAS PÚBLICAS y PRIVADAS en MÉXICO



María Isabel García Morales  
María Concepción Martínez Rodríguez  
(coordinadoras)



EDUCACIÓN  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA



Instituto Politécnico Nacional  
"La Técnica al Servicio de la Patria"

### María Isabel García Morales

Doctora en Estudios Latinoamericanos, UNAM. Profesora Investigadora de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores – CONACYT. Integrante de la Red de Desarrollo Económico del IPN. Tiene publicaciones a nivel nacional e internacional. Sus principales líneas de investigación son las finanzas públicas, federalismo y descentralización fiscal, hacienda pública local y presupuestos participativos. Correo electrónico mgarciamor@ipn.mx.

### María Concepción Martínez Rodríguez

Doctora en Política Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Profesora Investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional, CIEMAD-IPN. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Tiene publicaciones a nivel nacional e internacional. Coordinadora del nodo de la Red de Desarrollo Económico y participa en la Red de Medio Ambiente del IPN. Directora de tesis a nivel licenciatura, maestría y doctorado. Cuenta con experiencia en el sector privado en empresas transnacionales y en el sector gobierno en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Sus principales líneas de investigación son: políticas públicas, gobernanza, administración pública, gestión ambiental. Correo. mcmartinezr@ipn.mx; mconcepcionmr@yahoo.com.mx

# LA GOBERNANZA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS EN MÉXICO

MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES  
MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ  
(coordinadoras)



Primera edición: 2019

D.R. © Responsivo exclusivo del contenido intelectual de cada uno de los autores.

Diseño de portada: Francisco Zeledón

Diseño y cuidado editorial: Colofón S.A. de C.V.

Franz Hals 130,

Col. Alfonso XIII,

Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460

Ciudad de México, 2019.

[www.colofonlibros.com](http://www.colofonlibros.com) • Contacto: [colofonedicionesacademicas@gmail.com](mailto:colofonedicionesacademicas@gmail.com)

ISBN: 978-607-635-034-8

Prohibida su reproducción por cualquier medio mecánico o electrónico sin la autorización escrita de los editores.

Impreso en México • Printed in Mexico

Este libro es producto científico de los proyectos de investigación: SIP 20195759 y SIP 20195705 ambos con financiamiento del Instituto Politécnico Nacional.

Esta obra fue recibida por el Comité Interno de Selección de Obras de Colofón Ediciones Académicas para su valoración en la sesión del primer semestre de 2019, se sometió al sistema de dictaminación a *doble ciego* por especialistas en la materia, el resultado del dictamen fue positivo.

## ÍNDICE

<i>Introducción</i> .....	9
I. Modos de gobernanza: gobernanza dura vs. gobernanza blanda .....	15
<i>María Concepción Martínez Rodríguez, María Isabel García Morales y Erick Alejandro Rafael Aguilar Obregón</i>	
II. Gobierno federal, 2019-2024: principales programas y acciones de política social, una perspectiva coyuntural ...	45
<i>María Isabel García Morales, María Concepción Martínez Rodríguez y Marco Ricardo Téllez Cabrera</i>	
III. Elementos de política fiscal y crecimiento económico. El papel del gasto en salud, educación e impuestos en el crecimiento por entidad federativa .....	69
<i>Juan Marroquín-Arreola y Luz Mariel Bustamante-Ayala</i>	
IV. Políticas públicas para la mitigación del costo fiscal de las pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social ..	93
<i>Luis Raúl Rodríguez Reyes y Christian Said Domínguez Blancas</i>	
V. Disminución de la pobreza en México: análisis del programa Prospera .....	117
<i>David Muñoz, Mariana Marcelino-Aranda y Francisco Baldazo-Molotla</i>	
VI. La liberalización de la industria petrolera en México .....	137
<i>Daniel Romo Rico</i>	

VII. Gobernanza financiera: imperiosa inclusión de las MiPyMes en la definición de las políticas y la normatividad del sector empresarial .....	169
<i>Santos Cutberto Rodríguez Monroy, María Antonieta Andrade Vallejo y Dulce María Monroy Becerril</i>	
VIII. Impacto sectorial en la economía mexicana ante una reducción en la inversión extranjera directa proveniente de Estados Unidos. ....	193
<i>David Robles Ortiz, Lillian Centeno y Luz Dary Beltrán Jaimes</i>	

# I. Modos de gobernanza: gobernanza dura vs. gobernanza blanda\*

MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ<sup>1</sup>  
MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES<sup>2</sup>  
ERICK ALEJANDRO RAFAEL AGUILAR OBREGÓN<sup>3</sup>

## Resumen

En el presente trabajo abordamos el tema de la gobernanza y sus diversos modos debido a que no se puede tener un concepto único y generalizado. Hablar de gobernanza es hablar de la manera local, regional y mundial en que se intenta gobernar. En una primera experiencia se tiene una gobernanza de arriba hacia abajo, presiones institucionales y procesales desde arriba que llevan a los Estados a adaptaciones reactivas, a cambios a nivel interno a través de mecanismos de “inercia, reducción, impregnación, adaptación, transformación”. Otro modo de gobernanza es aquella que fluye de abajo hacia arriba, con mayor énfasis en la política de intereses, creencias, valores e ideas; una transferencia de políticas y aprendizajes que lleva a un impacto diferente en las políticas de Estado. En los últimos años hay una tendencia a sustituir el estilo de gobernanza dura, que es legalmente vinculante, con la gobernanza blanda, basada en la persuasión. La descripción que hacemos en el recorrido conceptual de lo que es

\* Este capítulo es consecuencia de los proyectos de investigación SIP 20195759 y SIP 20195705, ambos con financiamiento del Instituto Politécnico Nacional.

<sup>1</sup> Profesora investigadora del Instituto Politécnico Nacional, Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Correo electrónico: mcmartinezr@ipn.mx; mconcepcionmr@yahoo.com.mx. Teléfono: 5557296000, ext. 52719.

<sup>2</sup> Profesora investigadora del Instituto Politécnico Nacional, Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, Escuela Superior de Economía. Correo electrónico: mgarciamor@ipn.mx.

<sup>3</sup> Estudiante de doctorado de FLACSO sede México. Correo electrónico: gamm.directo@gmail.com.

la gobernanza y sus diversos modos, así como el análisis de sus implicaciones es la base del presente trabajo.

## Introducción

La *nueva gestión pública* y la *nueva gobernanza* se afirmaron en algunos círculos académicos y en el gobierno, porque se presentaron como la respuesta a la crisis fiscal de los Estados sociales y a la crisis política de los regímenes autoritarios o totalitarios de un buen número de los Estados sociales (Aguilar, 2014).

La influencia global y transnacional, llamada gobernanza internacional, ha puesto a dudar sobre algunas decisiones que se toman en los Estados-nación. Pareciera que se está dando un debate entre la gobernanza internacional y la gobernanza nacional. Moos (2009) nos explica que se ha hallado que no es posible gobernar a una nación, a sus instituciones y a sus individuos, mediante regulaciones económicas y administrativas y sólo a través de legislación. Esta comprensión está siendo complementada, o quizás incluso reemplazada, por el conocimiento de que las sociedades no pueden ser gobernadas exclusivamente desde el gobierno. Gobiernos y otras “autoridades” deben verse a sí mismas como “líderes de líderes” a través de formas indirectas de poder destinadas a influir en las representaciones con que las instituciones y los individuos perciben, interpretan, entienden y actúan. Las acciones se convierten en menos importantes en esta época y los valores y las normas detrás de ellos son más trascendentes desde un punto de vista gubernamental porque las formas indirectas de poder intentan influir en aquéllos. Paralelamente a esa tendencia están las agencias u organismos supranacionales y transnacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que están desarrollando “formas suaves de gobernanza” como tendencia de la globalización, “obligando” a los gobiernos a configurar sus políticas financieras de acuerdo con la lógica del mercado.

La globalización es un patrón complejo de cambios en la economía y en la división del trabajo, cambios en los medios de comunicación, cambios en la política y cambios en la cultura; áreas donde en la actualidad hay

interdependencias globales como los mercados financieros y los problemas del medio ambiente. Un efecto global es la tendencia hacia la política neoliberal y de mercado, así como políticas de responsabilidad (con un enfoque en la recentralización y estándares y criterios de calidad impuestos centralmente). En la esfera pública esta tendencia se conoce como nueva gestión pública (NGP).

Las nuevas coaliciones y enlaces *ad hoc* que se han formado para promover la cooperación económica se pueden ejemplificar en el G8 (la coalición de países industriales líderes, que incluye a Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, los Estados Unidos, Canadá y Rusia), el Banco Mundial, la OCDE y la Unión Europea (UE), poderosas agencias u organismos internacionales (Moos, 2009).

Las disposiciones de los líderes corporativos mediante la gobernanza blanda constituirán una gran influencia para establecer soluciones basadas en los mercados, socavando las soluciones que defiendan el interés público y los procedimientos democráticos transparentes.

La amenaza financiera de los grandes corporativos a los gobiernos de los diferentes países es constante, sobre todo si se trabajan temas sobre responsabilidad social corporativa. La tendencia es pasar del multilateralismo al “multistakeholderismo”, lo cual se refiere a la participación y a la consideración de los enfoques de todos los actores que componen un ecosistema. Es una política de desarrollo basada en el consenso que también se conoce como *bottom-up*, es decir, de abajo hacia arriba.

El objetivo es debilitar el papel de los Estados en la toma de decisiones a nivel mundial y elevar el papel de un nuevo conjunto de “partes interesadas” (*stakeholders*), convirtiendo nuestro sistema en uno en el cual las empresas transnacionales, determinados representantes de la sociedad civil y uno que otro actor estatal, tomen las decisiones globales, descartando o ignorando las preocupaciones críticas en torno de los conflictos de intereses, la rendición de cuentas y la democracia.

La organización política impacta en quien tiene acceso a la toma de decisiones, en el peso dado a las premisas de toma de decisiones, en los intereses y perspectivas que se atienden y, posteriormente, en el contenido de las decisiones colectivas y en su eficacia distributiva; lo mismo ocurre con la forma en que se implementan las decisiones colectivas. Por lo



tanto, es importante estudiar cómo las organizaciones de administración política y los sistemas operativos surgen, cambian, sobreviven e incluso mueren. Dirigimos nuestra atención a la “estructura organizativa”, es decir, a la estructura normativa formal que contiene las funciones que definen quién debe hacer qué, cómo y cuándo. Además, las estructuras pueden convertirse en instituciones cuando las organizaciones adoptan culturas informales y prácticas que se dan por sentado y tienen un valor por derecho propio. Aunque los órdenes políticos en las democracias establecidas tienden a ser sostenidos por una red de organizaciones formales, estas organizaciones cambian, ya sea a través de grandes reformas o mediante ajustes incrementales por partes (Gornitzka, 2018).

Las organizaciones pueden cambiar. Por lo tanto, se trata de relaciones de poder asimétricas y de negociaciones que dan forma al diseño de los acuerdos de gobernanza. Actores poderosos inician un nuevo órgano o reforman las organizaciones existentes para promover sus intereses. Según la teoría institucional, podemos esperar que las organizaciones asuman las propiedades de instituciones que desarrollan reglas de acción y prácticas que están integradas en una estructura de significado (lo cual explica y justifica estas reglas y estas prácticas) y una estructura de recursos que permite actuar de acuerdo con las reglas. Las organizaciones tienden a cobrar vida propia y se convierten en “instituciones vivas”; algunos modos de acción dentro de los entornos organizacionales se codifican y se estandarizan. Esto reduce la incertidumbre y la ambigüedad, así como la dependencia funcional y la eficiencia de las coaliciones poderosas garantizan los entornos organizacionales. Hay menos necesidad para justificar recursos y patrones de conducta dentro de estos entornos organizados. Como actores es más fácil seguir una lógica de adecuación en lugar de una lógica de consecuencia. Según una perspectiva institucional, los arreglos institucionales dependerán de la ruta, que no se puede modificar fácilmente de acuerdo con los cambios en la voluntad política y en las constelaciones de poder, de diseño deliberado y de reorganización, o por “necesidades” ambientales, como el vencimiento y la densidad de las estructuras institucionales que crece con el tiempo, ganan autonomía operativa y se institucionalizan, infundiendo valor “más allá del requisito técnico de la tarea en cuestión, “convirtiéndose en una colección de reglas relativamente duradera y organizada” (Gornitzka, 2018).

Se tiene presente que los gobiernos pueden poseer prácticas políticas nuevas y mejores como resultado de su interacción con ideas innovadoras y alternativas, pero en la mayoría de los casos, para que éstas logren ser implementadas deben estar alineadas con el enfoque y la filosofía partidista; esto es, que la innovación gubernamental que se presente debe estar ideológicamente motivada con respecto al partido político en el poder (Delfani, 2010).

La organización de la gobernanza, incluido el establecimiento de nuevos acuerdos de gobernanza, puede ser explicada por modas, es decir, por ideas y normas ampliamente difundidas sobre cómo organizar arreglos modernos de gobernanza.

En el presente trabajo comenzaremos por la definiciones que giran alrededor de la gobernanza y sus modos *gobernanza dura* y *gobernanza blanda*.

## Definiciones de gobernanza

La gobernanza es un modo posgubernamental de gobernar en numerosos asuntos públicos, que se ejerce mediante redes, sinergias y asociaciones entre actores del gobierno y actores de la sociedad económica y civil y que se considera como el proceso de gobernar apropiado para las condiciones sociales actuales, pues incrementa las capacidades, los recursos y los alcances de los gobiernos. Es el proceso mediante el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus principios y sus objetivos de vida en común y las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para realizar los objetivos y los principios decididos de interés general. (Aguilar, 2014).

Con base en lo mencionado por Maggetti (2015), el término *gobernanza* connota tanto la transformación de la dirección como capacidad de los tomadores de decisiones políticas en un contexto de desnacionalización, así como la coordinación de sistemas sociales complejos a través de interacciones público-privadas. En la literatura de la política pública, este término se usa comúnmente para describir un “nuevo” proceso de gobierno

descentrado, que se basa en la interdependencia entre organizaciones de los sectores público, privado y voluntario, y depende de redes autoorganizadas, que pueden ser indirectamente dirigidas por el Estado. Sin embargo, la gobernanza es un término polisémico, el cual tiene varios usos que “poseen poco o nada en común”. Para reducir el riesgo de estirar demasiado este concepto, es conveniente centrarse en los *estilos de gobernanza*, es decir, en las formas empíricamente observables de coordinar el comportamiento de los actores políticos y sus decisiones.

Gobernanza, según Jiwat (2017), es “la estructura a través de la cual se establecen los objetivos del proyecto, así como los medios para lograr estos objetivos y monitorear el desempeño en función de estos objetivos”. Puesto que los proyectos viven en un contexto muy dinámico, la *gobernanza del proyecto* parece ser mucho más fluida que algo que es sólo una caja de una variedad de procedimientos, procesos, métodos y actores humanos. Lo que significa es que, si bien la parte de la estructura de la gobernanza del proyecto es una necesidad (como lo es el entendimiento común), la parte blanda de la gobernanza del proyecto no puede ignorarse. Por lo tanto, la gobernanza del proyecto es más una fusión de *gobernanza blanda* y *gobernanza dura*.

En un contexto multinivel, la gobernanza no sólo describe la distribución estática del poder de la política entre diferentes niveles del sistema (supranacional, nacional, regional y local), sino también las relaciones dinámicas entre los actores y su interdependencia. El mecanismo de compartir el poder tiende a alternar entre descentralización y recentralización, que a veces resulta en superposición política, fiscal y administrativa y competencias en todos los niveles; además, los nuevos interesados se vuelven relevantes en el proceso de toma de decisiones. Un desafío principal en los sistemas multinivel es la cuestión acerca de quién retiene la respuesta; por lo tanto, la asimetría inherente entre los distintos niveles de gobernanza en contextos multinivel persiste, lo cual conduce a lagunas de gobernanza en determinadas áreas: información, capacidad fiscal y política, objetivos y responsabilidad, de acuerdo con Wilkoszewski y Sundby (2016).

El marco de la gobernanza está ahí para alentar el uso eficiente de los recursos e, igualmente, para exigir responsabilidad por la administración

de esos recursos. El objetivo es alinear lo más posible los intereses de individuos, organización y sociedad.

Se tiene una idea de los principios y las prácticas necesarios para implementar la gobernanza y varias definiciones de ésta. Lo que falta es la descripción clara de las “funciones de la gobernanza”. Fayol (1999) definió las cinco funciones de gestión en 1916 en su libro *Administración Industrielle et Generale*:

- Para pronosticar y planificar
- Para organizar
- Para ordenar o dirigir (liderar)
- Para coordinar
- Para controlar (francés: *contrôller*: en el sentido de que un gerente debe recibir comentarios sobre un proceso para hacer los ajustes necesarios y analizar las desviaciones).

Las funciones de gobernanza se definieron originalmente en el artículo de la doctora Lynda Bourne “Las seis funciones de la gobernanza”:

- Determinar los objetivos de la organización expresados por medio de su visión y su misión, así como de sus declaraciones, e implementar a través de su plan estratégico los objetivos que definen el propósito de la organización.
- Determinar la ética de la organización; definiendo qué valores, cuál moral y qué actitudes importan en la creación y la evolución de la organización; los valores rara vez cambian. Se da importancia genuina a factores como la sustentabilidad, la responsabilidad social corporativa, la satisfacción del cliente y la participación de los interesados sobre las ganancias y los movimientos a corto plazo. La ética se basa en la moral y en los valores y define las reglas o los estándares que rigen la conducta de las personas en el seno de la organización. Responden preguntas clave sobre la organización: ¿qué representamos?, ¿qué no queremos perder? y ¿qué queremos ser?

- Crear la cultura de la organización: éste es un proceso más sutil y se refiere a la forma en que las personas interactúan entre sí. La cultura es el entorno en el que se realiza el trabajo, incrustado en las personas que trabajan para la organización. Naturalmente, evoluciona a medida que una empresa crece o cambia y requiere cuidado y gestión continuos.

Los aspectos más importantes de una cultura constructiva incluyen:

- ▷ liderazgo
  - ▷ apertura y transparencia
  - ▷ justicia
  - ▷ empresa y actitudes para una toma de riesgos sensata
  - ▷ compromiso tanto con las organizaciones como con sus valores
  - ▷ confianza
  - ▷ respeto
  - ▷ responsabilidad
- Diseñar e implementar el marco de gobierno para la organización; el cuerpo directivo es responsable del desempeño de la organización y en general retiene la responsabilidad de la organización que gobierna; sin embargo, en la mayoría de las organizaciones, el órgano rector no puede emprender todo el trabajo de gobernanza en sí mismo. Para garantizar la gobernanza eficiente de la organización debe delegar varias responsabilidades a las personas en su seno. El marco de la gobernanza define los principios, las estructuras, los factores habilitadores y las interfaces a través de las cuales los arreglos de gobernanza de la organización operarán, delegando niveles apropiados de autoridad y responsabilidad a los gerentes y a otras entidades.
  - Garantizar la rendición de cuentas por parte de la administración:

- ▷ Para el entorno ético y cultural; se desarrolla y se mantiene dentro de la organización.
- ▷ Para la administración y el uso adecuado de los recursos confiados a su cuidado.
- ▷ Para el cumplimiento del plan estratégico y de los objetivos de la organización.
- Garantizar el cumplimiento por parte de la organización, proporcionando a las partes interesadas relevantes la seguridad del cumplimiento de sus obligaciones regulatorias, estatutarias y legales, así como monitoreando y dirigiendo el desempeño de su gerencia y de su personal a medida que trabajan para alcanzar los objetivos de la organización, con base en sus principios éticos y culturales.

En una organización bien gobernada, el impulsor clave para alcanzar sus objetivos constituirá un “valor para el cliente claramente enunciado”. Al centrarse en las necesidades de las partes interesadas, la organización existe para servir. Sus objetivos pueden ser refinados con base en este esfuerzo de gestión enfocado en actividades que contribuyen directamente para cumplir con el propósito de la organización, apoyado por la retroalimentación proporcionada al órgano rector sobre cómo se está haciendo lo logrado.

Las funciones de gobernanza y gestión: el órgano rector nombra, proporciona dirección y supervisa el funcionamiento de la organización; la gestión hace que las “reglas” de la gerencia y del personal de la organización se cumplan. El trabajo de la gerencia consiste en lograr los objetivos de la organización, trabajando con base en su ética y su cultura marco, que cumple con las “reglas” y proporciona garantías al cuerpo directivo de que sus propósitos están siendo cumplido. El mapeo de la relación entre las funciones de gestión de Fayol y las funciones de gobernanza se exponen a continuación.

El sistema de gobernanza y el sistema de gestión son simbióticos, pero si bien son mutuamente interdependientes, los dos sistemas cumplen funciones muy distintas. Una organización bien gobernada está diseñada para permitir que estos dos sistemas trabajen juntos en beneficio de la comunidad global interesada de la organización.

La cantidad de tiempo y esfuerzo dedicado por el “órgano rector” al cumplimiento y la rendición de cuentas puede ser reducida significativamente si los objetivos, la ética y la cultura de la organización son sólidos.

Como hemos visto, el enfoque de gobernanza tiene el objetivo de abordar los campos de las políticas públicas que sean sensibles a involucrar la redistribución de recursos en la sociedad, y es una oportunidad para que los gobiernos puedan “aprender” qué políticas producen mejor resultado a través de la interacción de sus funcionarios con el mundo que les rodea. Una limitante para esta interacción son los valores de los partidos gubernamentales y su orientación política, con lo cual concluimos que los gobiernos sólo eligen las políticas que se ajustan al ideal que tienen (Delfani, 2010).

La formulación de políticas es un proceso elitista, una tarea encargada a los tecnócratas de las políticas que (se supone) están en interacción continua con expertos, como puede ser la academia, los empresarios o los innovadores y los pares internacionales que han abordado problemas similares. Desde este punto de vista, el contenido de una política no es resultado de la ideología de un partido, sino de la experiencia del partido (Delfani, 2010).

La “nueva gobernanza” es una categoría que cubre una amplia variedad de gobiernos con métodos financieros diferentes. Éstos son típicamente menos jerárquicos y sus lineamientos vienen de abajo hacia arriba en lugar de arriba hacia abajo (Hatzopoulos, 2019)

La nueva gobernanza se trata más de procesos que de resultados. Y es a través de estos procesos que se están modelando los resultados. Las manifestaciones típicas de la nueva gobernanza son la creación de agencias y redes transnacionales, así como el Método Abierto de Coordinación (MAC). La regulación privada también se puede instrumentar para encajar en la nueva categoría de gobernanza, en la medida en que a menudo no conduce a reglas vinculantes e, incluso cuando lo hace, estas reglas no implican ninguna toma de decisiones a nivel de los Estados (Hatzopoulos, 2019).

El término *regulación privada* aquí se entiende como una categoría amplia, que abarca tanto la “corregulación” como la “autorregulación”. La primera se refiere a situaciones en que los organismos privados participan activamente en la formación o implementación de reglas, junto con

el gobierno las partes interesadas (como usuarios, consumidores, afectados por externalidades, etc.). La segunda se refiere a situaciones en que las actividades regulatorias son realizadas exclusivamente por los organismos privados (Hatzopoulos, 2019).

El desarrollo de la regulación privada, junto con la regulación pública, no es un fenómeno nuevo, sino cíclico. Puede explicarse al menos por tres factores: *a)* información asimétrica, especialmente donde la información involucrada es altamente técnica y las partes privadas tienen un mejor acceso a ella y mayor experiencia que las agencias gubernamentales; *b)* legitimidad de la regulación (poder), en el sentido de que la participación de los regulados aumenta la representación y la aceptación de la regulación resultante, y *c)* como resultado de los dos primeros factores, mayor cumplimiento (Hatzopoulos, 2019).

Es probable que la regulación privada se vuelva más importante en el futuro, como consecuencia del efecto de la retirada del Estado de importantes sectores económicos y su reemplazo por la iniciativa privada combinada con el aumento de la complejidad de muchas actividades de servicio, que sólo pueden ser abordadas por los propios interesados (Hatzopoulos, 2019).

Se pueden identificar varios tipos de regulación, según Hatzopoulos:

- a) Regulación pública*, en la que los organismos privados tienen derecho de consulta o, más importante aún, de participación.
- b) Corregulación*, la cual implica la participación activa de la regulación privada en alguna etapa del procedimiento reglamentario. Después de la reglamentación básica se han establecido opciones. Los actores privados suelen estar involucrados en organizar y monitorear las elecciones legislativas generales. La definición de normas por organismos privados, la certificación de productos y servicios, la acreditación de organismos de certificación, la adopción de códigos de conducta, el monitoreo de que dichos códigos son respetados y la imposición de sanciones disciplinarias, constituyen ejemplos de lo que puede implicar la corregulación.
- c) Regulación privada delegada*, que se basa en una acción formal (típicamente de acto legislativo) que confiere a la parte privada el derecho



a establecer normas. Este acto define necesariamente los límites de los poderes conferidos e impone ciertas condiciones sobre el funcionamiento y, posiblemente, sobre la composición del cuerpo receptor.

Para una gran cantidad de tecnologías emergentes, así como para muchas que ya existen, estamos presenciando el crepúsculo del sistema regulatorio tradicional y su reemplazo gradual por el amorfo mecanismo de un conjunto de gobierno informal de “ley blanda” en constante evolución. Este cambio tiene profundas implicaciones para el futuro de las leyes, la regulación administrativa y la evolución de una variedad de sectores tecnológicos (Hagemann, Huddleston y Thierer, s.a.).

### Definición de *gobernanza dura* y *gobernanza blanda*

La gobernanza “dura” en la Unión Europea (UE) se maneja a través de reglas que surgen de tratados, directivas y regulaciones, mientras que la gobernanza “blanda” implica el uso de reglas no vinculantes que, sin embargo, se espera que produzcan efectos en la práctica. Usando la terminología expuesta en Maggetti (2015), la gobernanza dura se basa en la arquitectura institucional “tipo uno” que compone la política de la UE: la Comisión Europea, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo; por el contrario, la gobernanza blanda se caracteriza por mecanismos de “tipo dos”, que implican estructuras flexibles y arreglos de formulación de políticas específicas de tareas, como comités, foros y redes, entre otros.

Los organismos internacionales, o agencias transnacionales, utilizan estilos de gobernanza blanda, mediante recomendaciones para los diferentes gobiernos, con lo cual cambia el enfoque de liderazgo, influencia, poder y toma de decisiones en la gobernanza nacional y local a través de discursos, tecnologías sociales, etc. (Moos, 2009). La elección de los términos es interesante porque la gobernanza dura implica regulaciones que influyen en el comportamiento de las personas, mientras que la gobernanza blanda influye en la manera en que las personas se perciben y piensan sobre sí mismas y sus relaciones con el mundo exterior.

La gobernanza blanda, por lo tanto, influye en los agentes o en los actores de muchas formas; si bien sus métodos de influencia pueden parecer más suaves y más educativos, su influencia es más dura y más profunda.

Quizás, en el mismo sentido, puede no importar si las personas tienen preferencia por una gobernanza blanda o por una gobernanza dura para la gestión de su proyecto, siempre y cuando haya algo de gobernanza (Jiwat, 2017).

La *gobernanza blanda* se concibe como “no vinculante, informal, flexible, heterárquica, etc.; en pocas palabras: la gobernanza blanda es menos autorizada, menos intervencionista, más participativa”. La *gobernanza dura*, por su lado, “se basa en la ley, lo que significa la adopción de regulaciones y directivas vinculantes”. La gobernanza dura se considera “jerárquica, orientada al comando y al control, uniforme e inflexible” (Jiwat, 2017).

Adoptar un enfoque de gobernanza flexible para la gestión de proyectos significaría (potencialmente) hacer una serie de cosas que incluyen, entre otras:

1. Actuar como un líder participativo que involucra a los miembros del equipo en aspectos estratégicos y tácticos del proyecto.
2. Ejercer liderazgo situacional para manejar dinámicamente la emergencia dentro del proyecto.
3. Delegar autoridad en lugar de centralizarla.
4. Infundir confianza a través de hechos y acciones.
5. Ejercer un liderazgo escalable para lidiar con problemas comunes y complejos.
6. Construir equipos bien engrasados.
7. Comprometerse con las personas de manera efectiva y generar relaciones confiables.
8. Promover la cooperación en lugar de la competencia entre los miembros del equipo.
9. Instalar mecanismos de gobernanza que sean flexibles pero formales para garantizar que las personas adecuadas participen en el nivel adecuado de toma de decisiones.
10. Ampliar el ancho de banda del conocimiento del equipo a través de esfuerzos colectivos. (Jiwat, 2017).

Instrumentar un enfoque de gobernanza dura para la gestión de proyectos implicaría:

1. Procedimientos formales y burocráticos.
2. Una tarea del proyecto central para la gobernanza.
3. Procedimientos de castigo bien identificados e implementados.
4. Estructura de poder orientada.
5. Raza política y competencia.
6. Roles y responsabilidades claramente delineados.
7. Que el comienzo y el final formales a menudo se celebren con posibles sesiones fotográficas.
8. Un liderazgo autocrático a menudo visible.
9. La finalización oportuna de los resultados del proyecto.cj57
10. A menudo, la deserción del personal del proyecto como una ocurrencia común. (Jiwat, 2017).

Conociendo las características de los tipos de gobernanza blanda y dura en la gestión de proyectos, surgen una serie de preguntas críticas. Tales como:

- ¿Qué enfoque se debe elegir para la gestión de un proyecto?
- ¿Alguno de los dos es superior al otro?
- ¿Es el “enfoque híbrido combinado” la solución para una gobernanza efectiva del proyecto?
- ¿Cuál es más adecuado para qué tipo de proyectos?

El conocimiento acerca de la gestión de proyectos aún está evolucionando. Debido a su amplio alcance y utilidad, naturalmente, el conocimiento se utiliza en una gran variedad de contextos industriales y comerciales. Su aplicación se está volviendo compleja a medida que la naturaleza o los proyectos también se están volviendo complejos. Tal situación exige una buena gobernanza del proyecto.

Algunas personas prefieren un gobierno blando y otras un gobierno duro. Ambos estilos ofrecen ventajas y desventajas: al parecer no importa

cuál de los dos elijas o te sientas cómodo. Es como caminar sobre una cuerda floja de cualquier manera. El dominio del gobierno del proyecto sólo puede provenir de la experiencia, la aplicación, el aprendizaje y el refinamiento constante. Pero una cosa es cierta: la gestión de proyectos futuros necesita una gobernanza en evolución que sea equilibrada y ágil (Jiwat, 2017).

“Regulación” generalmente se refiere a algún tipo de control público (a través de los esfuerzos realizados por las agencias estatales) sobre actividades valiosas que se han establecido para lograr objetivos públicos, como la salud y la protección del consumidor, la protección del medio ambiente y el aumento del bienestar de los ciudadanos. Los formuladores de políticas y los reguladores se han dado cuenta de que los obstáculos no arancelarios entorpecen los esfuerzos de liberalización del comercio. Entonces se desarrolló un conjunto de herramientas de gobernanza, que pueden usarse para eliminar los inconvenientes no arancelarios. Éstos son dos tipos de herramientas de gobernanza utilizadas para eliminar las barreras en el comercio causadas por diferentes regulaciones (“gobernanza regulatoria”). La primera se define como una herramienta de “gobernanza blanda” (ayuda a resolver conflictos) y la segunda, que es una gobernanza regulatoria, sería una “gobernanza dura” (Veggeland y Evensen, 2015).

La gobernanza dura implica el uso de normas y acuerdos obligatorios (ley dura), autoridad y poder jerárquico, así como mecanismos formales de aplicación y cumplimiento, incluyendo el uso de sanciones y medidas de represalia en casos de incumplimiento. La gobernanza blanda implica alternativas y menos lazos vinculantes, lo que significa más control social, a diferencia de la gobernanza dura. Los ejemplos de mecanismos de gobernanza blanda no son compromisos vinculantes (ley blanda), sino coordinación voluntaria, programas de capacitación, intercambio de información e iniciativas de fomento de la confianza entre científicos y reguladores de diferentes países (Veggeland *et al.*, 2015).

Estos mecanismos implican voluntariado y tienen como objetivo crear una comprensión común de normas y objetivos y promover una plataforma para la cooperación y la convergencia reglamentaria. Se cree que los mecanismos de gobernanza blanda reducen las tensiones entre los sistemas reguladores y, en el contexto de los obstáculos no arancelarios,

rios, eliminan las restricciones comerciales, es decir, minimizan las barreras comerciales causadas por diferencias regulatorias. Los acuerdos de equivalencia pueden considerarse como una herramienta particular de la gobernanza blanda; la determinación de *equivalencia* significa que las partes involucradas aceptan que las reglas son diferentes, pero que se cumplen de una manera satisfactoria (Veggeland *et al.*, 2015).

Por lo tanto, el concepto de equivalencia se refiere a la “similitud” (no “similitud”) de diferentes reglas con respecto a algún parámetro predefinido. Las evaluaciones de equivalencias implican el juicio de diferentes regulaciones como iguales en función de su capacidad para lograr los mismos objetivos. El logro de la equivalencia permite que el comercio fluya libremente dentro de las áreas, al mismo tiempo que permite diferencias entre regulaciones nacionales para persistir. Por lo tanto, la evaluación de equivalencia se puede considerar una evaluación con enfoque de regulación y facilitación del comercio (al menos “blanda” en comparación con obligatoria “dura”) en la medida en que permite la persistencia de las diferencias regulatorias e implica voluntariado y comprensión mutua más que uso de autoridad (jerárquica), poder y fuerza (Veggeland *et al.*, 2015).

Cuando se aplican en un entorno de comercio mundial, las evaluaciones de equivalencia normalmente son parte de un acuerdo internacional (“acuerdo de equivalencia”) o se utilizan caso por caso por medio de decisiones individuales sobre la “similitud” de las regulaciones de otros países (“sentencias de equivalencia”). El foco está aquí en “equivalencia de acuerdos”; esto es, intentos más ambiciosos para facilitar mutuamente el comercio entre dos o más socios comerciales. En la práctica, el uso de una gobernanza “blanda” o “dura” a menudo se complementa entre sí. Además, ambas herramientas de gobernanza tienen limitaciones en cuanto a su efectividad para eliminar las restricciones comerciales y facilitar el comercio (Veggeland *et al.*, 2015).

La pregunta es ¿en qué condiciones es más probable que faciliten el comercio, o bien, la fluidez de los procesos, la obtención de un servicio, etc.? Normalmente, la gobernanza blanda se utilizará como un complemento de la gobernanza dura. La gobernanza blanda se basa en incentivos económicos (también se pueden obtener ganancias). Como en el

control social, la construcción de confianza y la fe entre los reguladores son fundamentales para la efectividad de la gobernanza blanda. Según la lógica de la gobernanza blanda, si hay suficiente confianza entre diferentes sistemas regulatorios nacionales, los conflictos sobre obstáculos se resolverán mediante el diálogo y consultas informales: los mecanismos formales de sanción pueden volverse superfluos. Esto contrasta con una gobernanza dura que depende en gran medida de mecanismos formales de sanción en casos de incumplimiento. Se supone que la gobernanza dura crea poco espacio para la flexibilidad y la discreción cuando logra el cumplimiento. Además, en gran medida se basa en el supuesto de que los actores (incluidas naciones comerciales) actúan de acuerdo con la lógica de las consecuencias, es decir, basan sus acciones, implícita o explícitamente, en un análisis de costo-beneficio. Después, actuarán sobre la base de preferencias y posiciones fijas en sus relaciones comerciales. Por lo tanto, la eficacia de la gobernanza dura depende de la distribución del poder, así como de restricciones institucionales que dan forma a la acción, es decir, restricciones formales (reglas establecidas), restricciones informales (normas sociales) y mecanismos de aplicación. Por lo tanto, la suposición es que los conflictos y las disputas comerciales se resolverán mediante el uso del poder y la fuerza y en el marco de las limitaciones institucionales que son externas a los actores involucrados; el grado de cumplimiento depende de cuán poderosos sean los mecanismos de aplicación. Además, según esta perspectiva, los Estados-nación fuertes se comprometerán y cumplirán sólo cuando los intereses fundamentales no se desborden (Veggeland *et al.*, 2015).

La gobernanza blanda, por su lado, se basa, en mayor medida, en la lógica de la adecuación, lo cual significa que

“la ambigüedad o el conflicto en las reglas generalmente se resuelve no cambiando a una lógica de consecuencias y cálculo racional, pero tratando de aclarar reglas, hacer distinciones, determinar cuál es la situación y qué definición “encaja”. La gobernanza blanda se abre para una mayor flexibilidad y margen de maniobra en lo que respecta al cumplimiento, a menudo un elemento central de la regulación cooperativa, arreglos que involucran a Estados soberanos. La suposición es que las posiciones y las preferencias se

pueden configurar a través de interacciones entre políticos, burócratas, reguladores, científicos, así como negocios, y por lo tanto ese gobierno blando en mayor grado permite participantes para convencerse mutuamente de cambiar de posición dejando que se forme el “mejor argumento” [Veggeland *et al.*, 2015].

*Transgubernamentalismo* y *gobernanza* reguladora transnacional son términos utilizados para aquellas interacciones. *Conflictos* son las disputas que se resuelven creando un entendimiento común sobre los problemas en cuestión a través de procesos interactivos; por lo tanto, a pesar de que puede requerir recursos y tiempo, se supone que una gobernanza blanda contribuye a un conflicto estable y a una gestión efectiva, estableciendo una comprensión común de los problemas en cuestión, lo que puede resultar difícil en el marco de una gobernanza dura. La suposición es que en situaciones donde las posiciones son bloqueadas y los intereses son fuertes, el uso de “instrumentos blandos” puede cambiar la mentalidad y las preferencias, contribuyendo así al cumplimiento efectivo y a la resolución de conflictos (Veggeland *et al.*, 2015).

Los dos modos de gobernanza, tal como se presentan aquí, son tipos ideales. En la práctica, se encuentran elementos de ambos en las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, este marco analítico se aplica como base para identificar algunas condiciones centrales que permiten diferentes modos de gobernanza para ser efectivos.

La gobernanza blanda es un enfoque para la implementación de políticas, en el que el gobierno central depende menos de la jerarquía que de la información para dirigir organizaciones locales y permite una combinación de responsabilidad formal y autonomía profesional que mejora la calidad de los servicios públicos, tanto a corto como a largo plazo. Representa las pautas de un Estado consultivo, son una herramienta no oficial que el gobierno puede utilizar para este propósito. Sin embargo, el problema inherente de este enfoque es que, a pesar de que las directrices no tienen estatus legal oficial, en la práctica pueden asumir el carácter de regulación formal cuando no se pueden elegir cursos alternativos de acción, aunque estos actos pueden ser sancionados. Es una situación que fomenta el comportamiento conformista y a largo plazo disminuye el potencial para la innovación (Brandsen, Boogers y Tops, 2006).

La gobernanza aún no es un concepto específico, pero una de sus características clave es la disminución de la dependencia respecto de la autoridad formal y un mayor uso de autoridad informal. La variedad popular de este enfoque es la gobernanza blanda, con la que el gobierno central dirige a las autoridades locales y a las agencias, no imponiendo jerárquicamente qué debe hacerse, pero proporcionando pautas no oficiales sobre cómo mejorar la calidad de la práctica local. Estas pautas contienen información sobre el estado del arte y mejoras prácticas, así como consejos sobre qué nivel de la calidad debe considerarse como el estándar profesional (Brandsen *et al.*, 2006).

Los portadores de esa información y ese asesoramiento son cartas, manuales, sitios web, sitios de conferencias y reuniones de red organizadas por asociaciones profesionales. Aunque legalmente no son vinculantes, las pautas no oficiales pueden probar ser una herramienta útil para dirigir la implementación de programas de política nacional. Esto se aplica especialmente cuando la tarea en cuestión es compleja y requiere experiencia, que es costosa o difícil de obtener para las organizaciones locales porque serán más receptivas a las ofertas externas de ayuda. Este método también se puede utilizar para allanar el camino de legislación formal en una etapa posterior. La gobernanza blanda es relativamente eficiente y ligera; es un método que las autoridades centrales pueden emplear con elevados estándares de calidad. Al dispersar las pautas sobre el campo organizacional, puede elevar el nivel de experiencia y los estándares de desempeño, disminuir lo formal del marco regulatorio (que a menudo lleva consigo cargas financieras, políticas y administrativas), porque no son pautas vinculantes, y las pautas no oficiales dejan espacio para prácticas innovadoras a nivel descentralizado que, si tienen éxito, luego pueden ser tomadas por las autoridades centrales y difundirlas en el campo en general (Brandsen *et al.*, 2006).

La gobernanza blanda puede volverse problemática cuando, independientemente de su estado no oficial, las pautas están mezcladas con mecanismos formales de rendición de cuentas. En ese caso, se convierten efectivamente en una extensión del marco regulatorio formal. Por supuesto, el conocimiento del estado del arte y las mejores prácticas son completamente voluntarios en un contexto profesional. La autonomía profesional permite la libertad de desviarse de nociones comúnmente aceptadas,



para tomar las decisiones que mejor se ajustan a las circunstancias, y constituyen una mejora potencial en la práctica estándar. La gobernanza blanda es un método relativamente eficiente y ligero que las autoridades centrales pueden emplear para elevar la calidad de sus normas. Hay una línea muy delgada entre pautas no oficiales y regulación formal y a veces se vuelve confuso cuando las primeras se interpretan como reglas que deben ser obedecidas. Esto está relacionado con el temor de que el incumplimiento dé lugar a sanciones de algún tipo (Brandsen *et al.*, 2006).

La gobernanza blanda combina responsabilidad y aprendizaje, pero puede resultar problemática cuando en la organización local creemos que cualquier desviación de lo no oficial constituye un riesgo inaceptable; este enfoque es más útil para conciliar las demandas de responsabilidad pública y autonomía profesional, las cuales fomentan la mejora a largo plazo de la calidad de implementación; sin embargo, sus beneficios pueden ser anulados en un entorno político altamente sensible, cuando las pautas no oficiales en la práctica diaria son percibidas como oficiales, lo que puede suceder cuando la organización local cree que corre un alto riesgo de ser sancionada por desviarse de las pautas, incluso cuando tiene razones profesionales bien argumentadas para hacerlo (Brandsen *et al.*, 2006).

En las últimas décadas, muchos países han visto un crecimiento en las regulaciones legales que abordan el nivel central y el nivel local, lo que puede afectar potencialmente esta relación. Una forma de aportar claridad a estos desarrollos es clasificar las interacciones centro-periferia en relación con su grado de rigidez. Se pueden establecer cuatro dimensiones: regulación, organización, financiamiento e información. Los mecanismos específicos de gobernanza pueden ser calificados como “duro” o “blando”; por ejemplo, a menudo se recurre a medios regulatorios de modos de gobierno “duros” porque implican el ejercicio de la autoridad legal. Esta calificación, sin embargo, es demasiado simple. Todos los modos de gobernanza pueden evaluarse a lo largo de las cuatro dimensiones y se clasifican como duros o blandos según el grado de coerción que ejercen sobre el destinatario y la medida en que la implementación de la política se controla, audita y sanciona. La distinción entre leyes blandas y duras no es binaria, sino una escala deslizante, pues cada modo de gobernanza puede abarcar mecanismos tanto blandos como duros. Regulaciones

como las leyes específicas y las pautas basadas en la ley representan los más típicos modos de gobernanza dura, especialmente si confieren derechos a los ciudadanos. Los mecanismos más estrictos son los relacionados con el monitoreo, el control y la sanción. Cuanta más libertad se otorgue al nivel inferior en la ejecución de la regulación legal, es decir, cuanto menos vinculante es, más suave se vuelve el modo. La organización de la gobernanza es una segunda dimensión para describir relaciones periféricas e interacciones en un sistema político. Las intervenciones directas desde el centro para ejecutar reformas a nivel local representan una gobernanza dura; los mecanismos de gobernanza blanda están conformados por herramientas indirectas como los programas, que proporcionan un marco y permiten a los encargados de formular políticas locales organizar su implementación. Los recursos financieros juegan un papel central para las relaciones de poder entre el centro y la periferia; por ejemplo, la asignación de subvenciones (Wilkoszewski *et al.*, 2016).

El nivel de gobernanza central a menudo tiene un mejor acceso a información de calidad, que el nivel local; además, el nivel central generalmente tiene una mejor capacidad para usar esta información. Al mismo tiempo, el nivel local tiene acceso directo a información sobre cómo las reformas políticas afectan directamente, datos que el nivel central primero necesita reunir. Esta asimetría de información en ambos lados puede obstaculizar la implementación exitosa de las políticas (Wilkoszewski *et al.*, 2016).

Mecanismos de gobernanza basados en el conocimiento, como la organización de plataformas de discusión, formas y diálogos facilitadores entre varios actores, pueden considerarse un modo de gobierno. Este enfoque permite competir con ideas, conceptos y experiencia, con el objetivo de emplear el discurso como un medio para encontrar la mejor posibilidad de aplicar soluciones flexibles a los desafíos de la gobernanza. También permite que los sistemas aprendan a evolucionar a medida que integra mejor la información recién creada y el conocimiento de múltiples fuentes y niveles completos, que los sistemas que controlan la creación y la interpretación de conocimiento centralmente (Wilkoszewski *et al.*, 2016).

Los gobiernos de hoy consideran que las regulaciones legales por sí solas no son suficientes para implementar sus políticas, por una gran va-

riedad de razones, por eso optan por mecanismos de gobernanza más blandos: pueden ser menos costosos en términos de tiempo y finanzas (especialmente con factores como confianza o sustentabilidad) porque integran a más partes interesadas; esto es especialmente cierto en los casos en que los niveles más bajos de gobernanza sienten que pueden alcanzar su autonomía más fácilmente, ya que suelen relajar uno o más de sus componentes legales, pues cuentan con varias opciones (¿quién implementa qué y cómo?); además, permiten formas más efectivas de lidiar con la complejidad —lo que resulta en ciclos de políticas recurrentes con mejores resultados, moderando entre actores con diferentes intereses y valores—, nuevos horizontes de tiempo y recursos, y diversos grados de poder. Algunos podrían argumentar lo difícil que es hacer coincidir el modo de gobernanza nacional y el modo de gobernanza supranacional (Wilkożewski *et al.*, 2016).

¿Cómo podemos evaluar regulaciones y marcos de gobernanza en particular? Proponemos cuatro criterios que están arraigados en ciencia política/gobernanza, pero también en derecho internacional y europeo. Yendo más allá de un concepto de obligatoriedad legal formal, los criterios se basan en la literatura sobre la ley dura *versus* la ley blanda, así como en la unión y la libertad de la gobernanza (internacional). Siendo genéricos, los criterios permiten una evaluación diferenciada y sistemática. La evaluación de la unión/rigurosidad de ambos marcos de gobernanza, nacional y europea, se basan en la comprensión de la suavidad y la dureza (rigurosidad), que es gradual, en lugar de binario, y apunta a la evaluación de la gobernanza en lugar de a la ley como tal (Oberthür, 2019).

Un primer criterio es el estado formal de las reglas sobre las cuales un gobierno construye su marco regulatorio (obligaciones vinculantes); está en juego si el gobierno tiene sus raíces en actos legales que son formalmente capaces de establecer reglas vinculantes, derechos y obligaciones, rendición de cuentas e implementación legal/ejecución (Oberthür, 2019).

Un segundo criterio es la naturaleza de las obligaciones; la sustancia del “qué” de las obligaciones es importante para la rigurosidad de un marco de gobernanza. Particularmente relevante en este aspecto es si, y en qué medida, cualquier obligación aborda directamente el subcomportamiento estático en juego o sólo de manera directa relacionado con ese

comportamiento sin requerir estrictamente que cambie. Parte de la literatura legal ha introducido una distinción entre “obligaciones de resultado” (por ejemplo, una obligación de lograr una cierta reducción de emisiones) y “obligaciones de conducta” (por ejemplo, obligación de informar sobre emisiones). Sin embargo, esta distinción parece problemática, ya que para algunos las obligaciones de conducta pueden ser muy sustantivas (por ejemplo, una obligación de introducir un determinado instrumento de política, como un impuesto al carbono). Por lo tanto, puede ser más útil en nuestro contexto distinguir entre obligaciones “sustantivas”, que implican adaptaciones de comportamiento significativas, relacionadas con el problema en juego, como la reducción de emisiones o la reducción/aumento de un impuesto al carbono, y puramente “procedimientos”, obligaciones que, en el mejor de los casos, sólo pueden alentar indirectamente cambios de comportamiento, como los requisitos para medir emisiones seguras, presentar un informe o presentar un plan (Oberthür, 2019).

Un tercer criterio es el prescriptivo y la precisión: cómo las reglas prescriptivas y precisas establecen derechos y obligaciones. La precisión de una disposición depende de qué tan bien definido esté el destinatario (quién), la sustancia (qué) y la línea de tiempo (para cuándo). La precisión y la prescripción de las reglas relevantes determinan la claridad de lo que los sujetos de estas reglas esperan, tienen derecho y deben cumplir (Oberthür, 2019).

El cuarto criterio es la responsabilidad y la implementación efectiva (incluida la aplicación). Por último, pero no menos importante, es necesario considerar los medios disponibles para promover y garantizar la rendición de cuentas y el esfuerzo de implementación efectiva (incluida la aplicación) y transparencia (a través del monitoreo y la presentación de informes), lo cual es un requisito fundamental (Oberthür, 2019).

En principio, no hay correlación entre las cuatro dimensiones, pues éstas pueden tener puntajes variables a lo largo de una escala gradual, tanto formalmente vinculante como no vinculante. Los instrumentos pueden contener sustantivos y procesales requisitos de precisión y prescripción variados con diferentes responsabilidades y medios para asegurar su implementación efectiva. En el marco general de trabajo, en el cual las reglas y las regulaciones afectan estas dimensiones, la rigurosidad de la go-

bernanza no se entiende como binaria (blanda, dura; vinculante, no vinculante) pero sí como gradual. También es difícil establecer compensaciones entre las cuatro dimensiones: no es fácil determinar dónde termina la gobernanza blanda y dónde comienza la gobernanza dura. Tomados en conjunto, estos cuatro criterios proporcionan un concepto integral, sistemático y diferenciado para la realización de la obligatoriedad/rigurosidad de la gobernanza, incluyendo, para fines comparativos, los cuatro criterios, que son directa y conductualmente relevantes, ya que identifican qué comportamiento está dirigido y qué tan fuerte es el ímpetu para adaptar este comportamiento. Representan claves, como datos que los actores pueden emplear para escapar cambiando su comportamiento: podrían afirmar que el instrumento legal como tal (estado formal) o una regla específica (prescripción, fuerza y precisión) no son vinculantes; también podrían adaptar los procedimientos según sea necesario sin cambiar el comportamiento sustantivo evasivo (naturaleza de la obligación), o podrían descuidar obligaciones inconvenientes (rendición de cuentas, implementación efectiva). De los cuatro criterios, la naturaleza de las obligaciones agrega un nuevo contenido a cuentas anteriores de suavidad y de dureza. En general, podríamos esperar que una puntuación más alta a través de las cuatro dimensiones puede implicar un mayor grado de certeza de los efectos conductuales sustantivos (Oberthür, 2019).

La “ley blanda” constituye el proceso de convertirse en el *modus operandi* primario de la modernidad política tecnológica y de la gobernanza de las tecnologías emergentes en particular. De hecho, los esfuerzos de gobernanza de la ley dura implican morir gradualmente, ya que los legisladores hacen menos esfuerzos sustantivos. Mientras tanto, el Poder Ejecutivo y las diversas agencias, los ministerios, y las secretarías, tienen una fuerte presión por alejarse de la ley dura y trabajar bajo una ley blanda para avanzar en los proyectos (Hagemann *et al.*, s. a.).

Los encargados de formular políticas adoptarán un nuevo modelo de regulación que utiliza muy diferentes herramientas del modelo dominante y tradicional de regulación de “comando y control”. La ley blanda es ese nuevo modelo de gobierno regulatorio. Defensores y críticos de los sistemas tradicionales de las leyes duras encontrarán razones para cuestionar

estos nuevos procesos de gobernanza. Irónicamente, muchas de sus reservas surgirán de preocupaciones comunes sobre la transparencia, la rendición de cuentas y la exigibilidad de los sistemas de la ley blanda. Será necesario encontrar soluciones a estos problemas (Hagemann *et al.*, s. a.).

La literatura discrepa considerablemente sobre las definiciones de ley blanda y ley dura. Las distinciones entre las definiciones varían según los campos. Los contornos ásperos de la ley “dura” *versus* la ley “blanda”, los términos “formal” e “informal” son invariablemente asociados con la *Ley de Procedimiento Administrativo*. Tanto el proceso de reglamentación “formal”, que incorpora procedimientos de prueba, como el proceso de la reglamentación “informal”, que implica un proceso formal de notificación y comentarios, siguen estrictos formatos procesales que equivalen a leyes estrictas. En términos generales, la ley “dura” implica estandarizar procedimientos y resultados de la reglamentación tradicional gubernamental, que incluye la autorización de legislación por un Congreso y todo ese proceso que supone en términos de reglamentación. La diferencia entre los procesos formales e informales es que, en el primero, es obligatoria una audiencia pública, y en el segundo la decisión de celebrar una audiencia es opcional. El proceso de reglamentación de la agencia (secretaría o ministerio) generalmente se considera ley dura porque está sujeto a ciertas formalidades y restricciones. El costo de una regulación es el costo de oportunidad, cuando el tiempo se invierte en la burocracia de los permisos y la legislación, el producto o el servicio, dejan de ser innovadores. Puede ser tentador concluir que la distinción principal entre la ley dura y la ley blanda se reduce a si las acciones de la gobernanza son vinculantes o exigibles, señalando que la gobernanza blanda se refiere a descentralizar la autoridad reguladora entre los sectores público y privado. La ventaja de esos arreglos es que “pueden adoptarse y revisarse más rápidamente que los reglamentos formales”. Por su parte, la ley dura se caracteriza por poseer toda la fuerza del gobierno para sancionar a aquellos que violen la norma legal en cuestión. La ley blanda, por el contrario, aparentemente no recurre a sanciones equivalentes; sin embargo, si bien es técnicamente correcto que la ley blanda carece *precisamente* de la fuerza vinculante que tiene la ley dura, el problema con la *obligatoriedad* como factor distintivo es que la ley blanda rara vez, o nunca, opera sin apoyo de la ley dura. En efecto,

la ley blanda a menudo es menos vinculante con sus normas y sus prescripciones, no obstante que se formula a “la sombra del Estado” (Hagemann *et al.*, s. a.).

Los desafíos asociados con la definición de la ley blanda se complican al intentar catalogar sus variaciones, muchas de las cuales desafían la categorización fácil o son híbridos de múltiples categorías. Entonces, en aras de la simplificación, se resumen en tres tipos generales: 1) criterios suaves, 2) esfuerzos múltiples de las partes interesadas y 3) consultas (Hagemann *et al.*, s. a.).

La regulación estricta (gobernanza dura) se refiere a instrucciones obligatorias, por ejemplo leyes; mientras que las directrices voluntarias, como los códigos de buen gobierno, se clasifican como regulación suave (gobernanza blanda). El creciente interés por la regulación blanda en el ámbito público y en las empresas se debe a varias razones, entre las que se encuentran: la ola de privatizaciones de las últimas dos décadas, la desregulación de los mercados, la presencia de los mercados emergentes y los problemas (escándalos) corporativos en algunas partes del mundo (Rapp, Schmid y Wolff, 2011).

La formulación de indicadores, informes periódicos, revisiones y recomendaciones de la reglamentación internacional constituye una herramienta que ayuda a reflexionar sobre la política nacional existente; por ejemplo, para detectar qué políticas son más exitosas en lograr sus objetivos, analizándolas desde su diseño, implementación y evaluación. Lo anterior se puede considerar como un “conocimiento institucional, administrativo y de infraestructura” que permite generar conocimiento al gobierno para tratar asuntos socioeconómicos asociados, por ejemplo, con la soberanía nacional. Lo anterior sienta las bases para trabajar en una “gobernanza blanda” como un antecedente para la elaboración de la “gobernanza dura”. En otras palabras, si se tiene un gobierno abierto a nuevas ideas políticas, se tendrá la posibilidad de una gobernanza blanda, pero si el gobierno dentro de la ideología partidista está convencido de sus propias prácticas, no habrá cambio alguno en la gobernanza dura. Los partidos son organizaciones políticas motivadas para ganar poder con el fin de influir en las políticas sobre la base de sus valores, normas, convicciones y visión del mundo. Los gobiernos pueden proporcionar

justificación discursiva para implementar políticas que se ajusten a sus intereses, usar un marco regulatorio como un instrumentos para defender la superioridad de sus políticas y, al mismo tiempo, ignorar las recomendaciones que no están en línea con sus prácticas preferidas. Por ejemplo, se puede argumentar que las prácticas recomendadas (gobernanza blanda) no encajan con su contexto económico o institucional. Mediante el uso selectivo de recomendaciones y directrices los gobiernos pueden elegir efectivamente las políticas que se ajustan a sus preferencias; posiblemente incluso utilicen algunas para superar los problemas internos de resistencia a su actuación. Es importante tener presente que la implementación de una gobernanza blanda depende fundamentalmente de los intereses políticos que a veces superan los incentivos económicos o sociales; pero esto no implica que, aunque sea ignorada, la gobernanza blanda no exista (Delfani, 2010).

## Conclusiones

En términos generales, los procesos regulatorios tradicionales tienden a ser muy rígidos, inflexibles y lentos para adaptarse a la actual realidad. Los legisladores en los congresos han impuesto intencionalmente limitaciones legales para evitar la creación de “leyes blandas”. Si bien es cierto que estas restricciones están destinadas a crear más responsabilidad y mayor transparencia en todo el sistema regulatorio, no podemos ignorar que ralentizan los procesos e inhiben el desarrollo de la innovación en todos sus aspectos. Difícilmente se pueden diseñar lineamientos emprendedores con base en burocracias tradicionales.

La razón principal de la burocracia es garantizar la rendición de cuentas y el comportamiento apropiado, pero sus reglas pueden conducir a un gobierno esclerótico e insensible, cuyos representados siguen las reglas sin promover los intereses públicos de manera efectiva, o bien sólo concediendo “leyes blandas” a su conveniencia. Pero ¿qué es mejor: aplicar los beneficios de las leyes blandas a toda la población, o fingir que no existen leyes blandas y sólo hacer excepciones a conveniencia e intereses de unos cuantos.



Una reglamentación como ésta sólo concede beneficios a unos cuantos. A los demás se aplica con mucha lentitud con respecto al cambio social y económico que se demanda.

La burocracia es reacia al riesgo, por lo cual se requieren incentivos muy buenos para que esta situación cambie. Algunos analistas reguladores han observado que factores como la presión de ciertos grupos de interés a veces logran cambios, pero en general la regulación tradicional no encaja con la realidad de hoy; otra complicación con la que se enfrenta es la interpretación legal que hace difícil lograr cambios a través de los tribunales.

A medida que pasa el tiempo, las restricciones legales se van acumulando y los emprendedores se tienen que enfrentar a procesos cada vez más retorcidos y tortuosos. Esto hace que no haya proyectos nuevos, porque vencer los obstáculos legales y burocráticos parece imposible. Es una realidad que el gobierno y su regulación está perdiendo capacidad de adaptación para emitir políticas y legislación dinámica, incapaces de adaptarse a las circunstancias actuales. Al contrario, al engrosar el marco regulatorio se requiere mayor vigilancia para éste; esta inflexibilidad institucional frustra los esfuerzos de la ley dura y hace más atractiva a la ley blanda y a las alternativas que ofrece, como mayor flexibilidad y más creatividad, así como más eficacia.

La ventaja de la ley dura es la seguridad que brinda; para que ésta no pierda competitividad se debe pensar en una innovación gubernamental que ayude a regular por adelantado y a detectar lo nuevo de una manera oportuna y exhaustiva, e implementar procesos regulatorios ágiles, flexibles y centrados en el usuario.

La capacitación del personal regulador es esencial, por lo cual debe tener acceso a la información de manera precisa para que tenga una idea clara de los riesgos que está regulando, y no hacerlo de manera improvisada.

El objetivo de nuestro trabajo ha sido conocer cuáles son las tendencias a la hora de gobernar, y la mejor dependerá del contexto político-económico-social, nacional e internacional de cada país.

## Referencias

- Aguilar, V. L. F. (2014). “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1, núm. 1. Consultado en [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_CGAP.2014.v1.n1.45156](http://dx.doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45156)
- Brandsen, T., M. Boogers y P. Tops (2006). “Soft Governance, Hard Consequences: The Ambiguous Status of Unofficial Guidelines”, *Public Administration Review*, 66: 546-553.
- Bourne, L. (2014). “Las seis funciones de gobernanza”, *PM World Journal*, vol. III, núm. XI, noviembre. Consultado en <https://pmworldlibrary.net/>
- Delfani, N. (2010). “Experts versus Politicians. On the Influence of Government Ideology on the European Strategy for Growth and Jobs”, 15 de agosto de 2019. Consultado en [https://www.utwente.nl/en/nig/research/archive/2010/Papers/MasterThesisSocialResearch-Delfani-Publicat\\_8.pdf](https://www.utwente.nl/en/nig/research/archive/2010/Papers/MasterThesisSocialResearch-Delfani-Publicat_8.pdf)
- Fayol, Henri (1999). “Administration Industrielle et Generale. Le texte fondateur du management”, Dunod.
- Gornitzka, Å. (2018). “Organising Soft Governance in Hard Times – The Unlikely Survival of the Open Method of Coordination in EU Education Policy”, *European Papers*, vol. 3. Consultado en <https://doi.org/10.15166/2499-8249/211>
- Hagemann, R., J. Huddleston y A. Thierer (s. a.). “Soft Law for Hard Problems: The Governance of Emerging Technologies in an Uncertain Future”, 10 junio de 2019. Consultado en [https://ctlj.colorado.edu/wp-content/uploads/2019/03/3-Thierer\\_3.18.19.pdf](https://ctlj.colorado.edu/wp-content/uploads/2019/03/3-Thierer_3.18.19.pdf)
- Hatzopoulos, V. (2019). *From Hard to Soft: Governance in the EU Internal Market*.
- Jiwat (2017). *Hard vs. Soft Governance: Is it “Walking on the Tight Rope” Either Way?*, 10 de junio de 2019. Consultado en <https://www.ipma.world/hard-vs-soft-governance-walking-tight-rope-either-way/>
- Maggetti, M. (2015). “Hard and Soft Governance”, en K. Lynggaard, I. Manners y K. Löfgren (eds.), *Research Methods in European Union Studies*. *Palgrave Studies in European Union Politics*, Pal-

- grave Macmillan, Londres. Consultado en [https://doi.org/10.1057/9781137316967\\_16](https://doi.org/10.1057/9781137316967_16)
- Moos, L. (2009). “Hard and Soft Governance: The Journey from Transnational Agencies to School Leadership”, *European Educational Research Journal*, vol. 8, núm. 3, septiembre. Consultado en [www.worlds.eu/EER/J397](http://www.worlds.eu/EER/J397), <https://doi.org/10.2304/eeerj.2009.8.3.397>
- Oberthür, S. (2019). “Hard or Soft Governance? The EU’s Climate and Energy Policy Framework for 2030”, *Politics and Governance*, vol. 7, issue 1, pp. 17–27.
- Rapp, M. S., T. Schmid y M. Wolff (2011). “Hard or Soft Regulation of Corporate Governance?”, HHL Research Paper Series in Corporate Governance núm. 6. Consultado en <https://ssrn.com/abstract=1930847> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1930847>
- Veggeland, F. y S. Evensen (2015). “Hard and Soft Governance in World Food Trade The Use of Dispute Settlement and Equivalence in Conflict-resolution in the Panel ‘Food System Governance’” (No. P145), ECPR General Conference 26-29 August 2015, Université de Montréal, Canadá.
- Wilkoszewski, H. y E. Sundby (2016). “From Hard to Soft Governance in Multi-level Education Systems”, *European Journal of Education*, vol. 51, núm. 4. Consultado en <https://doi.org/10.1111/ejed.12189>

*La gobernanza en las finanzas públicas y  
privadas en México*, coordinadoras María  
Isabel García Morales y María Concepción  
Martínez Rodríguez, se terminó de imprimir en  
octubre de 2019 en los talleres de Eddel Graph S. A. de C.  
V. Publicado por Colofón. El tiraje consta de 500 ejemplares. El  
cuidado editorial estuvo a cargo del departamento de Colofón  
Ediciones Académicas, un sello de Colofón S.A. de C.V