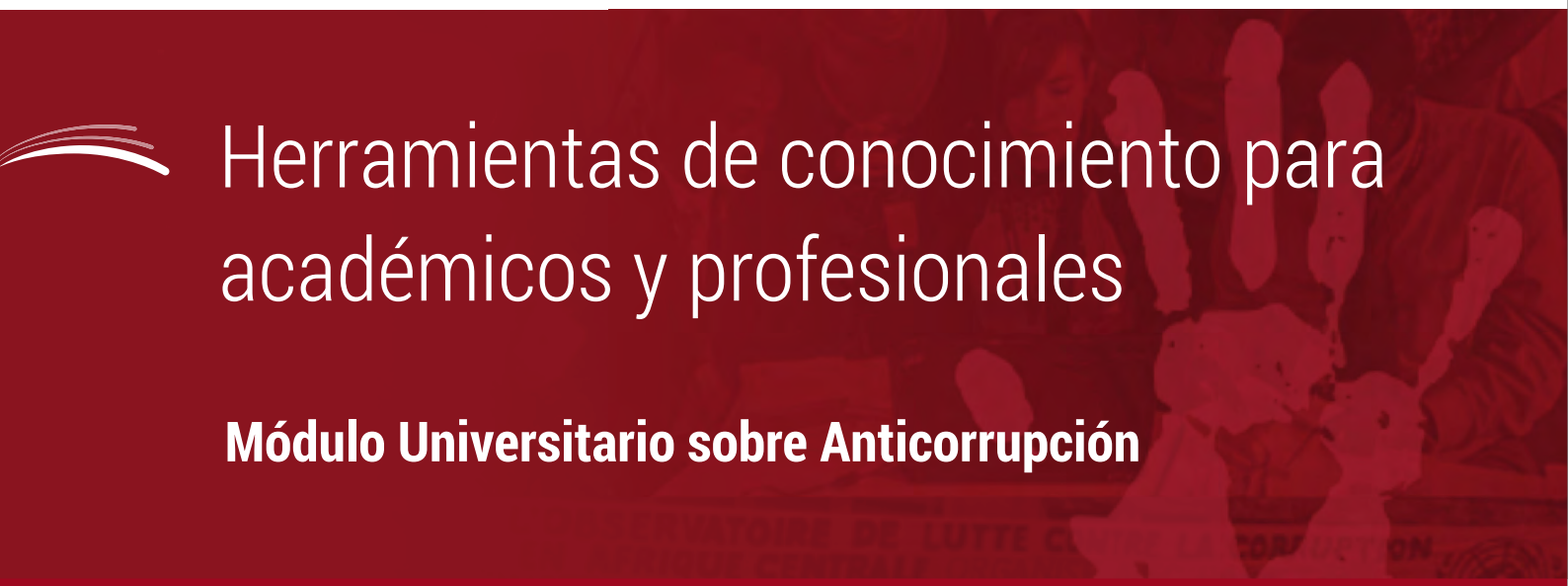
UNODC
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

GRACE
Iniciativa global de educación y empoderamiento de los jóvenes en la lucha contra la corrupción



Herramientas de conocimiento para académicos y profesionales

Módulo Universitario sobre Anticorrupción

Módulo 2
La corrupción y la buena gobernanza

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Viena

Herramientas de conocimiento para académicos y profesionales

Serie de módulos ONUDD sobre la lucha contra la corrupción

MÓDULO 2
LA CORRUPCIÓN Y LA BUENA GOBERNANZA

UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Información de contexto

La Serie de módulos ONUDD sobre la lucha contra la corrupción ofrece 14 módulos que se centran en una variedad de cuestiones fundamentales de anticorrupción. Esto incluye las variadas definiciones y los efectos devastadores de la corrupción, las respuestas a la corrupción y los vínculos entre la corrupción y diferentes temas como la buena gobernanza, la política comparada, la denuncia de irregularidades, los sistemas de justicia, los derechos humanos, el género, la educación, la participación ciudadana, la paz y la seguridad.

Los módulos están diseñados para que los utilicen instituciones académicas y academias profesionales de todo el mundo. Están diseñados para ayudar a los profesores y formadores a impartir educación anticorrupción, incluidos aquellos que no son profesores ni formadores dedicados a la lucha contra la corrupción pero que les gustaría incorporar estos componentes en sus cursos. Se alienta a los profesores a personalizar los módulos antes de integrarlos en sus clases y cursos. Los Módulos incluyen discusiones de temas relevantes, sugerencias para actividades y ejercicios de clase, estructuras de clase recomendadas, evaluaciones de estudiantes, listas de lectura (con énfasis en materiales de acceso abierto), diapositivas de PowerPoint, materiales de video y otras herramientas de enseñanza. Cada módulo proporciona un esquema para una clase de tres horas, así como también incluye pautas sobre cómo desarrollarlo en un curso completo.

Los módulos se centran en valores y problemas universales y se pueden adaptar fácilmente a diferentes contextos locales y culturales, incluida una variedad de programas de grado, ya que son multidisciplinarios. Los Módulos buscan mejorar la conciencia ética y el compromiso de los aprendices y estudiantes para actuar con integridad y equiparlos con las habilidades necesarias para aplicar y difundir estas normas en la vida, el trabajo y la sociedad. Para aumentar su eficacia, los módulos abarcan perspectivas tanto teóricas como prácticas y utilizan métodos de enseñanza interactivos, como el aprendizaje experiencial y el trabajo en grupo. Estos métodos mantienen a los estudiantes y aprendices comprometidos y los ayudan a desarrollar el pensamiento crítico, la resolución de problemas y las habilidades de comunicación, todas las cuales son importantes para la educación ética.

Los temas de los Módulos se eligieron luego de consultas con académicos que participaron en una reunión de expertos convocada por la ONUDD en Viena en marzo de 2017. Los expertos enfatizaron la necesidad de una mayor educación anticorrupción a nivel mundial y asesoraron sobre las áreas centrales que deben abordarse a través de la Módulos. Consideraron primordial que los módulos preparen a los estudiantes universitarios y aprendices para una acción efectiva impulsada por el valor, mantengan a los estudiantes comprometidos, se presten a la adaptación a diferentes contextos regionales y disciplinarios, y permitan a los profesores incorporarlos como componentes anticorrupción dentro de los cursos y disciplinas universitarios existentes.

Para lograr estos objetivos, los expertos recomendaron que los Módulos tengan una serie de características, pudiendo finalmente:

- Conectar la teoría con la práctica
- Enfatizar la importancia de la integridad y la ética en la vida cotidiana.
- Fomentar el pensamiento crítico
- Recalcar no solo la importancia de tomar decisiones éticas, sino también demostrar cómo implementar las decisiones.
- Utilizar métodos de enseñanza interactivos e innovadores
- Equilibrar la ética general con la ética aplicada
- Aprovechar las buenas prácticas de los profesionales
- Vincular la integridad y la ética con otros problemas globales y los ODS
- Adoptar un enfoque multidisciplinario y de múltiples niveles
- Centrarse en la ética global y los valores universales dejando espacio para diversas perspectivas regionales y culturales
- Emplear terminología no técnica y clara
- Ser fácil de usar

Basándose en estas recomendaciones, la ONUDD trabajó durante más de un año con más de 70 expertos académicos de más de 30 países para desarrollar 14 Series de módulos ONUDD sobre la lucha contra la corrupción. Cada módulo fue redactado por un equipo central de académicos y expertos de la ONUDD, y luego fue revisado por un grupo más grande de colegas académicos de diferentes disciplinas y regiones para garantizar una cobertura multidisciplinaria y universal. Los Módulos pasaron por un meticuloso proceso de autorización en la sede de la ONUDD antes de ser finalmente editados y publicados en su sitio web como materiales de fuente abierta. Además, se acordó que el contenido de los Módulos se actualizaría regularmente para asegurar que estén alineados con los estudios contemporáneos y correspondan a las necesidades actuales de los educadores.

La presente herramienta de conocimiento ha sido desarrollada por la Subdivisión de Corrupción y Delitos Económicos (CEB) de la ONUDD, como parte de la iniciativa Educación para la Justicia en el marco del Programa Global para la Implementación de la Declaración de Doha.

Descargos de responsabilidad

El contenido de la Serie de módulos de la ONUDD sobre anticorrupción no refleja necesariamente los puntos de vista o las políticas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), los Estados miembros o las organizaciones colaboradoras, y tampoco implica ningún respaldo. Las denominaciones empleadas y la presentación del material en estos módulos no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la ONUDD sobre el estado legal o de desarrollo de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras o límites. ONUDD fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material de estos módulos. Salvo que se indique lo contrario, el contenido puede copiarse, descargarse e imprimirse con fines de estudio, investigación y enseñanza privados, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca debidamente a la ONUDD como fuente y titular de los derechos de autor y que el respaldo de la ONUDD a las opiniones, productos o servicios de los usuarios no está implícito de ninguna manera.

Los materiales publicados en este sitio se proporcionan tal como aquí aparecen y sin ningún tipo de garantía, ya sea explícita o implícita, incluidas, pero sin limitarse a ellas, las garantías de la calidad comercial, utilidad para determinado propósito y protección contra infracciones. En particular, la ONUDD no da garantías ni responde de que dichos materiales sean exactos o completos. La ONUDD amplía, modifica, mejora o actualiza periódicamente los materiales contenidos en este módulo sin previo aviso.

En ninguna circunstancia la ONUDD será responsable de las pérdidas, los daños, las obligaciones o los gastos presuntamente derivados de la utilización de este módulo, incluidos, pero sin limitarse a ellos, los fallos, errores, omisiones, interrupciones o demoras relacionados con dichos materiales. El usuario utiliza este módulo por su cuenta y riesgo. En ningún caso, incluida la negligencia, pero sin limitarse a ella, la ONUDD será responsable de daños directos, indirectos, incidentales, especiales o emergentes, aun cuando se le haya advertido de la posibilidad de tales daños.

El usuario reconoce y acepta específicamente que la ONUDD no es responsable de los actos de ningún usuario.

Los enlaces a los sitios de Internet contenidos en los presentes módulos se proporcionan para comodidad del lector y son precisos en el momento de su publicación. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por su precisión continua después de su publicación o por el contenido de cualquier sitio web externo.

Preservación de inmunidades

Nada de lo dispuesto en las presentes Condiciones se considerará una limitación de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, incluida la ONUDD, o una renuncia a ellas, que están reservadas específicamente.

La ONUDD se reserva el derecho exclusivo a su entera discreción de modificar, limitar o suspender el módulo o cualquiera de los materiales contenidos en él en cualquier sentido. La ONUDD no está obligada a tomar en consideración las necesidades de ningún usuario para adoptar tales medidas.

La ONUDD se reserva el derecho de denegar a su entera discreción y sin previo aviso el acceso de cualquier usuario a este sitio o a cualquiera de sus componentes.

Ninguna dispensa por la ONUDD de cualquiera de las disposiciones de las presentes Condiciones será vinculante a menos que se enuncie por escrito y sea firmada por su representante debidamente autorizado.

Estos módulos no han sido editados formalmente.

Índice

Introducción 07

Logros de aprendizaje 07

Temas clave 08
¿Qué es la gobernanza? 09
¿Qué es la buena gobernanza? 10
La buena gobernanza y el desarrollo sostenible 12
Los principios de la buena gobernanza 13
Medición de la buena gobernanza 17
La corrupción y la mala gobernanza 18
Las reformas de gobernanza y la anticorrupción 19
Referencias 23

Ejercicios 26
Ejercicio nro. 1: ¿Qué es la buena gobernanza? 27
Ejercicio nro. 2: Situaciones en el sector público 27
Ejercicio nro. 3: Político bueno, político malo 28
Ejercicio nro. 4: Iniciativas exitosas de gobernanza (casos de estudio) 28
Ejercicio nro. 5: De las ideas a la acción: elaboración de una hoja de ruta 29

Posible estructura de la clase 30

Lecturas principales 31

Lecturas avanzadas 32

Evaluación del estudiante 33

Herramientas de enseñanza adicionales 34
Material videográfico 34
Sitios web 35
Material adicional 35

Lineamientos para desarrollar un curso independiente 36

Introducción

Este módulo analiza los diferentes significados de gobernanza del sector público e identifica las medidas de buena gobernanza que pueden ayudar a prevenir o reducir la corrupción. Las medidas de gobernanza pueden abarcar muchos ámbitos, como la administración pública, las ciencias políticas, la ética, el derecho y la economía. Por lo tanto, este módulo analiza conceptos importantes de varias disciplinas y campos de estudio. También ofrece una perspectiva amplia del diseño de la actividad estatal y la justificación de las distintas formas de intervención del Estado que guían a las personas a la hora de tomar decisiones con integridad en las organizaciones del sector público, privado y de la sociedad civil. Este módulo no pretende ser exhaustivo, sino que busca abordar las características más destacadas de la relación entre la corrupción y la buena gobernanza, así como explorar estas cuestiones mediante ejemplos que fomenten un debate transformador. Para explorar más a fondo la importancia de la integridad y la ética en la sociedad a nivel general, en el sector privado y en el sector público, consulte respectivamente el Módulo 3, 11 y 13 de la Serie de módulos ONUDD sobre Integridad y Ética[1].

Logros de aprendizaje

- Definir la gobernanza y la buena gobernanza
- Entender los principios y las formas de medir la buena gobernanza
- Analizar la relación circular entre la corrupción y la buena gobernanza
- Describir los aspectos y las herramientas de la buena gobernanza que pueden prevenir y reducir la corrupción
- Explicar la diferencia entre gobernanza formal y gobernanza informal

[1] Disponible en https://grace.unodc.org/

Temas clave

El concepto de gobernanza del sector público ha desempeñado un papel central al momento de definir las trayectorias de desarrollo de los países en las últimas décadas, tal como se refleja en los estudios y debates presentados en esta[2] página web del Banco Mundial. El discurso de la gobernanza ha estado fuertemente vinculado a la lucha contra la corrupción debido al impacto negativo que esta última tiene en la gobernanza. Por consiguiente, el término «buena gobernanza» a menudo se interrelaciona con la agenda anticorrupción y «mala gobernanza» se suele asociar con la corrupción (consulte UNESCAP, 2009[3]). A la vez, no existe un consenso sobre cómo definir los conceptos complejos de gobernanza y corrupción. Además de las dificultades a nivel conceptual, surgen problemas metodológicos al intentar medir el nivel de buena gobernanza o la prevalencia y gravedad de la corrupción con el fin de formular políticas. Además, las disposiciones para fomentar una mejor gobernanza o para reducir la corrupción han estado plagadas de evidencias empíricas contradictorias o insuficientes. Por lo tanto, a pesar de la inversión considerable en la gobernanza y en los instrumentos de lucha contra la corrupción realizada en las últimas décadas, aún persiste la confusión en torno a su eficacia y a la forma de medir la gobernanza y la corrupción.

Los desafíos que plantea definir la corrupción se abordan en el Módulo 1 de la Serie de módulos ONUDD sobre Lucha contra la Corrupción. El Módulo 1 también analiza los desafíos que implica medir la corrupción y resalta las diversas limitaciones de los indicadores existentes. Para estos efectos, cabe destacar que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción[4] (CNUCC) se abstiene de ofrecer una sola definición general de «corrupción». En cambio, define diversas formas de corrupción y las tipifica penalmente. Entre ellas figuran el soborno y la malversación (tanto en el sector público como en el privado), el abuso de funciones (es decir, cuando quienes desempeñan funciones públicas hacen uso indebido de su poder para obtener un beneficio), el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito y el lavado de dinero. Con 189 Estados parte (a noviembre de 2021), la CNUCC está cerca de lograr la adhesión universal; asimismo, se puede considerar que las diferentes formas de corrupción definidas por la Convención son aceptadas internacionalmente. El Módulo 4 y 5 de la Serie de módulos ONUDD sobre Lucha contra la Corrupción incluyen análisis más detallados sobre cómo se manifiestan estas diversas formas de corrupción en los sectores público y privado, respectivamente.

El presente módulo se enfoca en el concepto de buena gobernanza. También explora las distintas definiciones de buena gobernanza y los enfoques para medirla. El análisis comienza definiendo «gobernanza» y «buena gobernanza», así como su relación con la agenda mundial de desarrollo sostenible. Luego se analizan los ocho principios de la buena gobernanza, la medición de la buena gobernanza, la corrupción y la mala gobernanza, así como las reformas de gobernanza y la anticorrupción.

[2] Disponible en www.worldbank.org/en/topic/governance

[3] Disponible en www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf.

[4] Disponible en la sección de corrupción de la página web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (www.unodc.org).

¿Qué es la gobernanza?

La palabra gobernanza proviene de la voz griega «kubernaein» y el verbo latino «gubernare», que significa «dirigir». Al compartir la misma raíz lingüística, se solía utilizar este término de manera intercambiable con el término «gobierno». Sin embargo, mientras que «gobierno» se define a grandes rasgos como un conjunto de instituciones establecidas por constituciones y leyes, la «gobernanza» hace referencia, en términos generales, a la relación entre el comportamiento de los gobernantes y los gobernados. Las Naciones Unidas definen la gobernanza como «las estructuras y los procesos por los que una organización social —ya sea una familia, una empresa o una institución internacional— se rige, lo que puede ir desde el control centralizado hasta la autorregulación» [cita traducida] (consulte United Nations, 2016[5], pág. iv). La ONU también definió la gobernanza de una manera más simple al referirse a ella como «el proceso de adopción de decisiones y el proceso mediante el cual se aplican o no tales decisiones» [cita traducida] (consulte UNESCAP, 2009, pág. 1). Aun así, los términos gobernanza y gobierno están estrechamente relacionados: las instituciones gubernamentales promulgan leyes y prestan servicios públicos, mientras que la gobernanza hace referencia a un conjunto más amplio de relaciones entre los ciudadanos comunes y los funcionarios públicos que aplican las leyes y prestan servicios, entre las diferentes instituciones gubernamentales (a veces conceptualizadas como «sistema de equilibrio de poderes») y las entidades privadas que participan en el diseño y la aplicación de políticas, y entre las instituciones formales y las informales. En otras palabras, la gobernanza se refiere a la manera en que las personas con poder ejercen tal poder, de manera formal o informal, y describe cómo funcionan las instituciones y cómo se relacionan los Estados con las sociedades de manera más amplia, en vez de hacerlo solo a través de los órganos gubernamentales convencionales (Grindle, 2017). De este modo, las cuestiones de gobernanza convergen con las cuestiones sobre el liderazgo ético y la integridad pública (consulte, respectivamente, el Módulo 4 y 13 de la Serie de módulos ONUDD sobre Integridad y Ética). Cabe resaltar que, aunque el presente módulo analiza la gobernanza principalmente en el contexto del sector público, el término puede asociarse con cualquier organización o agrupación a cualquier nivel y se utiliza en muchos contextos, tales como la gobernanza corporativa, la gobernanza mundial, la gobernanza local, nacional o internacional, e incluso en el ámbito familiar (para un mayor análisis, consulte la página web del Institute on Governance[6]).

Por lo general, la gobernanza se relaciona con las instituciones, el poder, el orden, la justicia y la equidad. En el sector público, la gobernanza también hace referencia al proceso de ejercer poder que, en este caso, implica la adopción y promulgación de políticas públicas eficaces, procedimientos legítimos que rindan cuentas ante la ciudadanía, así como leyes que afectan tanto la interacción humana e institucional como el desarrollo económico y social de manera directa (Rose-Ackerman, 2016). De este modo, el estudio de la gobernanza suele enfocarse en el diseño y la aplicación de modernos programas regulatorios de bienestar social y de sistemas masivos de prestaciones públicas, como las pensiones de jubilación, los seguros médicos, etc. Asimismo, trata de fomentar la prestación eficiente de servicios de modo que se ajusten a ideales democráticos y a límites de recursos (Rose-Ackerman, 2016).

[5] Disponible en www.unodc.org/documents/organized-crime/SSR_TOC_ITGN_2016_WEB.pdf

[6] Disponible en https://iog.ca/what-is-governance/

¿Qué es la buena gobernanza?

No fue hasta la década de 1990 en adelante que se empezó a reconocer de forma gradual y a nivel mundial la necesidad de una buena gobernanza. Aunque existen diferentes definiciones de buena gobernanza, el término se asocia generalmente con objetivos políticos, económicos y sociales que se consideran necesarios para lograr el desarrollo. Por consiguiente, la buena gobernanza es el proceso mediante el cual las instituciones públicas manejan los asuntos públicos y gestionan los recursos públicos para promover el Estado de derecho y el ejercicio de los Derechos Humanos (derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales). En 1996, el Fondo Monetario Internacional (FMI) declaró que «la promoción de la buena gobernanza en todos sus aspectos —incluidas la garantía del Estado de derecho, la mejora de la eficiencia y la rendición de cuentas del sector público, así como la lucha contra la corrupción— [es] un elemento imprescindible dentro un marco en el que las economías pueden prosperar». En la actualidad, las organizaciones para el desarrollo tanto a nivel nacional como internacional suelen utilizar el término «buena gobernanza». Sin embargo, su significado y su alcance no siempre son claros. Si bien esta flexibilidad permite la aplicación contextual del término, la falta de claridad conceptual puede causar dificultades a nivel operativo. En algunos casos, la buena gobernanza se ha convertido en una expresión de moda que se ajusta a cualquier contexto y que carece de significado y contenido específico (Johnston, 2002, pág. 7).

Johnston (2002, págs. 1-2) define la buena gobernanza como «las maneras legítimas, responsables y eficaces de obtener y usar el poder y los recursos públicos para alcanzar objetivos sociales ampliamente aceptados». Esta definición asocia la buena gobernanza con el Estado de derecho, la transparencia y la rendición de cuentas y encarna la colaboración entre el Estado y la sociedad, y entre los ciudadanos. De manera similar, Rose-Ackerman (2016, pág. 1) sugiere que la buena gobernanza se refiere a «todos los tipos de estructuras institucionales que promueven tanto resultados sustantivos como la legitimidad pública». El buen gobierno se asocia también con la imparcialidad (Rothstein y Varraich, 2017), el universalismo ético (Mungiu-Pippidi, 2015) y los órdenes de acceso abierto (North, Wallis y Weingast, 2009).

Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos[7] (OACDH), la pregunta clave para evaluar la buena gobernanza es la siguiente: ¿Las instituciones de gobernanza garantizan el derecho a la salud, a una vivienda adecuada, a una alimentación suficiente, a la educación de calidad, a la justicia y a la seguridad personal de manera efectiva? Entre los elementos fundamentales de la buena gobernanza se encuentran la transparencia, la integridad, la legalidad, las políticas sólidas, la participación, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta, así como la ausencia de corrupción y delitos. Para un análisis sobre la relación entre la integridad y la legalidad, así como un mayor análisis de la integridad en el sector público, consulte el Módulo 12 y 13, respectivamente, de la Serie de módulos ONUDD sobre Integridad y Ética.

El Banco Mundial[8] define la buena gobernanza en términos de las tradiciones e instituciones mediante las que se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye 1) el proceso por el cual se eligen, supervisan y reemplazan los Gobiernos; 2) la capacidad del Gobierno para formular e implementar políticas sólidas de manera efectiva; y 3) el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan

[7] Disponible en www.ohchr.org/en/issues/development/goodgovernance/pages/goodgovernanceindex.aspx.

[8] Disponible en http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home

las interacciones económicas y sociales entre ellos (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón, 1999). Esta definición de buena gobernanza es una de las más utilizadas y constituye la base de los Indicadores mundiales de gobernanza del Banco Mundial[9], que son ampliamente utilizados y que examinaremos más adelante.

Sin embargo, esta definición general ha sido criticada por mezclar el contenido de las políticas («políticas sólidas») y los procedimientos («Estado de derecho»), así como las evaluaciones realizadas por los ciudadanos («respeto») y por referirse tanto a las instituciones que proporcionan acceso al poder político como a aquellas que ejercen y aplican leyes y políticas (Rothstein y Teorell, 2008). La inclusión de «políticas sólidas» en la definición plantea la pregunta sobre si en realidad puede esperarse que los expertos internacionales (en su mayoría, del ámbito económico) sepan lo que constituye una «política sólida». Por ejemplo, ¿las pensiones, la atención de la salud o la educación deberían ser financiadas por el sector privado o por el público o debería optarse por una opción mixta? ¿En qué medida y cómo deben regularse las instituciones financieras? Es evidente que algunas instituciones políticas o aspectos de la política son más importantes que otros cuando se trata de determinar la calidad del gobierno (Rothstein y Teorell, 2008).

De forma similar, Keefer (2004, pág. 5) desaconseja el uso de definiciones amplias que extienden el estudio de la gobernanza a todas las cuestiones relacionadas con el modo en que los grupos de personas se gobiernan a sí mismos, ya que abarcaría todas las áreas de las ciencias políticas. Tal observación coincide también con las críticas de Grindle acerca de que este término abarca tantas cosas «buenas» que se ha convertido en una frase comodín que sirve poco más que una mera lista. Como resultado, los profesionales del desarrollo y los funcionarios públicos «continúan enfrentándose a largas listas de 'cosas que se deben hacer' para lograr una buena gobernanza, con poca orientación sobre cómo establecer prioridades entre ellas» [cita traducida] (2007, pág. 571). Grindle argumenta además que su fuerte tenor normativo significa que, en primer lugar, la idea de lograr una buena gobernanza puede ser abrumadora, en especial para los países pobres. En segundo lugar, el término no distingue entre las diversas particularidades institucionales y los principios más básicos que pueden lograr fines similares. En tercer lugar, al no considerar las cuestiones fundamentales de la economía política y las relaciones de poder, este concepto no brinda una orientación útil sobre cómo puede lograrse una buena gobernanza.

En consonancia con estas críticas, el Quality of Government Institute[10] (QoG) de la Universidad de Gotemburgo, Suecia, evita usar el término «gobernanza» ya que su alcance se ha ampliado tanto que apenas sirve para fines analíticos. Por el contrario, se centra en la calidad del gobierno per se, especialmente en relación con una serie de ámbitos políticos específicos, como la salud, el medio ambiente, las políticas sociales y la pobreza. El punto de partida del QoG es que, en todas las sociedades, la calidad de las instituciones gubernamentales es de suma importancia para el bienestar de sus ciudadanos. El QoG desarrolló un conjunto de datos de instituciones y procesos políticos con más de 2500 variables, incluidos indicadores de instituciones formales e informales que pueden afectar los niveles de corrupción, tales como el Estado de derecho, la equidad, el pluralismo político y el acceso al conocimiento, la información y la educación en un país.

[9] Ibid.

[10] Disponible en https://qog.pol.gu.se/data.

La buena gobernanza y el desarrollo sostenible

La buena gobernanza se considera un elemento clave para lograr el desarrollo sostenible y el bienestar humano. Algunos estudios empíricos muestran que la buena gobernanza, a diferencia de la democratización, tiene efectos muy positivos en la medición de la confianza social, la satisfacción con la vida, la paz y la legitimidad política (Ghosh y Siddique, 2015; Rose-Ackerman, 2016; Rothstein y Teorell, 2008). Otros estudios también muestran que la buena gobernanza mejora las evaluaciones de vida, ya sea directamente —ya que la gente es más feliz viviendo en un contexto de buen gobierno (Ott, 2010)— o indirectamente —pues la buena gobernanza permite a las personas alcanzar niveles más altos de algo más que es directamente importante para su bienestar—. Esto se relaciona en particular con el control de la corrupción, que ha demostrado tener un efecto directo e indirecto en el bienestar. Se ha demostrado que la ausencia de corrupción a menudo aumenta la eficiencia de la empresa pública y privada, y por lo tanto genera condiciones favorables para el crecimiento económico. También existe evidencia de que los niveles más altos de confianza general y específica aumentan la felicidad de las personas incluso más que el aumento de sus ingresos (Mungiu-Pippidi, 2015). Por ejemplo, Helliwell y otros (2018) hallaron que los cambios en la calidad de la prestación de servicios por parte del gobierno contribuyen positivamente a la evaluación de la vida por parte de los ciudadanos.

Por consiguiente, las nociones modernas de buena gobernanza son necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible[11] (ODS) de las Naciones Unidas. El Objetivo 16[12] de los ODS, titulado «Paz, justicia e instituciones sólidas», es de particular importancia. El ODS 16 tiene como objetivo «promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles». Otros ODS también están estrechamente relacionados con la buena gobernanza. Por ejemplo, el ODS 10[13] hace referencia a la reducción de las desigualdades y a la promoción de la inclusión social, económica y política de todas las personas. En términos más generales, el logro de todos los ODS depende de la buena gobernanza. Después de todo, el desarrollo sostenible requiere que quienes se encuentran en el poder respeten los derechos humanos y trabajen para erradicar la pobreza, luchar contra el hambre, asegurar una buena atención de la salud y una educación de calidad para sus ciudadanos, garantizar la igualdad de género, reducir la desigualdad, etc. Para un análisis relacionado sobre cómo la corrupción afecta los ODS, consulte el Apéndice del Módulo 1 de la Serie de módulos ONUDD sobre Lucha contra la Corrupción.

[11] Disponible en https://sustainabledevelopment.un.org/

[12] Ibid.

[13] Ibid.

Los principios de la buena gobernanza

La buena gobernanza está estrechamente relacionada con la lucha contra la corrupción. Por consiguiente, algunos de los principios fundamentales de la buena gobernanza son también principios de la anticorrupción. La literatura identifica la buena gobernanza con los sistemas políticos que: 1) son participativos, 2) coherentes con el Estado de derecho, 3) transparentes, 4) tienen capacidad de respuesta, 5) están orientados al consenso, 6) son equitativos e inclusivos, 7) eficaces y eficientes y 8) rinden cuentas (Rothstein y Teorell, 2008; UN, 2009[14]). Cuando los sistemas políticos no se adhieren a estos ocho principios, es probable que sus instituciones no sean capaces de prestar servicios públicos y de satisfacer las necesidades de la población. El sexto principio requiere especial atención, ya que asegura que se tengan en cuenta las opiniones de las minorías y que se escuchen las voces de las personas más vulnerables de la sociedad cuando se tengan que tomar decisiones. Los ocho principios se desarrollan en los siguientes párrafos.

1. La Participation hace referencia a la oportunidad que todos los sectores de la sociedad tienen de participar de manera activa en el proceso de toma de decisiones relacionadas con todas las cuestiones de interés. Se promueve la participación permitiendo la existencia de entornos propicios en los que la información pertinente se difunde de manera apropiada y oportuna para que todas las personas interesadas puedan expresar su opinión sin restricciones. Para ver un ejemplo de indicadores de acceso y participación ciudadana, consulte Linares (2016). En cuanto a la lucha contra la corrupción, cabe señalar que el artículo 13 de la CNUCC[15] exige a todos los Estados parte «fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción». Para un mayor análisis sobre este tema, consulte el Módulo 10 de la Serie de módulos ONUDD sobre Lucha contra la Corrupción.

2. El Estado de derecho es el ejercicio del poder del Estado que utiliza y se guía por normas publicadas que encarnan valores sociales que cuentan con gran respaldo, evitan el particularismo y gozan de un amplio apoyo público (Johnston, 2002). Es decir, existen marcos jurídicos, hay orden público, el sistema de justicia es independiente y eficaz, se hacen cumplir los derechos de propiedad y los contratos, se aplican las normas de los derechos humanos y existen limitaciones constitucionales al poder del ejecutivo. Además, las leyes deben responder a las necesidades de la sociedad y ejecutarse de manera justa e imparcial. Cabe señalar que prácticamente todos los Estados, incluso los corruptos y represivos, pueden promulgar y hacer cumplir leyes que no garantizan los requisitos mencionados. Sin embargo, un verdadero Estado de derecho requiere la cooperación del Estado y de la sociedad, y es el resultado de procesos sociales complejos y profundamente arraigados. Fukuyama (2013) distingue entre el «gobierno de la ley» y el «gobierno por la ley». El «gobierno por la ley» hace referencia al uso de la ley y de la burocracia como instrumento de poder por parte del ejecutivo, mientras que el «gobierno de la ley» es aquel en el que el propio ejecutivo está limitado por las mismas leyes que se aplican a todos los demás. Al juntar todos estos elementos, la ONU da la siguiente definición de Estado de derecho:

[14] Disponible en www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf

[15] Disponible en la sección de corrupción de la página web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (www.unodc.org).

> Un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de los derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, justicia en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la toma de decisiones, certeza legal, no arbitrariedad y transparencia procesal y legal (United Nations, 2004).

Entre los ejemplos de indicadores y mediciones pertinentes se incluyen el Índice de Estado de derecho del World Justice Project[16] y los Indicadores de las Naciones Unidas sobre el Estado de derecho[17].

3. Existe **transparencia** cuando los miembros de la sociedad interesados pueden escudriñar el proceso de toma de decisiones de quienes están en el poder. La transparencia depende de una asociación en la que los funcionarios facilitan el acceso a la información, y en la que hay personas y grupos con motivos y oportunidades para utilizar esta información. Destaca entre ellos un poder judicial independiente y una prensa libre, competitiva y responsable, así como una sociedad civil activa y crítica (Johnston 2002). Es necesario que las normas y procedimientos estén abiertos al escrutinio y que sean comprensibles, lo que implica un gobierno transparente explica con claridad lo que se está haciendo, cómo y por qué se realizan determinadas acciones, quiénes participan en ellas y en función de qué normas se toman decisiones. La transparencia también es uno de los principios más importantes que sustentan la lucha contra la corrupción. En este sentido, el artículo 10 de la CNUCC[18] exige a los Estados parte que adopten las medidas necesarias para aumentar la transparencia en sus instituciones públicas. La transparencia necesita muchos recursos y un sistema que permita el libre flujo de información relevante y de fácil acceso para las partes interesadas de manera comprensible, de modo que las decisiones y su aplicación se puedan supervisar fácilmente. Para una revisión de los índices mundiales de transparencia, consulte Williams (2014) y el Índice de integridad pública[19], que incluye, por ejemplo, el indicador «transparencia presupuestaria». Para un mayor análisis sobre este tema, consulte el Módulo 10 de la Serie de módulos ONUDD sobre Lucha contra la Corrupción.

4. Existe **capacidad de respuesta** cuando las instituciones y los procesos sirven a todos los interesados de manera rápida y apropiada, de modo que se protegen los intereses de todos los ciudadanos. La capacidad de respuesta también hace referencia a la identificación y la lucha contra las prácticas discriminatorias incorporadas que afectan a grupos étnicos o minoritarios, incluida la capacidad de respuesta a las cuestiones de género y la participación de todos los géneros en la gobernanza. Los mecanismos para mejorar la capacidad de respuesta pueden incluir la descentralización selectiva para que los gobiernos locales supuestamente estén más en sintonía con las necesidades de sus representados y puedan servir de manera oportuna a la población que, a su vez, podría participar más en la toma de decisiones.

---

[16] Disponible en https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018

[17] Disponible en https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_rule_of_law_indicators.pdf

[18] Disponible en la sección de corrupción de la página web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (www.unodc.org).

[19] Disponible en https://integrity-index.org/

Las cartas del ciudadano y las leyes de facilitación también pueden mejorar la capacidad de respuesta al disponer plazos para cada paso en la obtención de servicios de primera línea, líneas de atención directa y personal dedicado a recibir y atender quejas y reclamos con prontitud. Es difícil medir la capacidad de respuesta con el objetivo de realizar comparaciones, en especial a nivel internacional. Para ver un marco sectorial específico que indique la capacidad de respuesta en la atención de la salud, consulte De Silva (s.f.). Para un análisis más detallado sobre la capacidad de respuesta a las cuestiones de género en el contexto de la gobernanza, consulte el Módulo 8 de la Serie de módulos ONUDD sobre Lucha contra la Corrupción, el Módulo 5 y 9 de la Serie de módulos ONUDD sobre Integridad y Ética, así como el Módulo 9 de la Serie de módulos ONUDD sobre Prevención del Delito y Justicia Penal.

5. La **orientación al consenso** asegura que los sistemas existentes sirvan a los mejores intereses de la sociedad. Este principio puede ser uno de los más difíciles, puesto que cualquier acción o política podría afectar a distintos grupos de la sociedad de maneras diferentes y a menudo opuestas. Por lo tanto, se deben tener en cuenta diferentes puntos de vista. Para lograr un compromiso, es necesario que exista una estructura de mediación fuerte, imparcial y flexible para que se pueda servir a los mejores intereses de toda la comunidad. Las audiencias públicas, los referendos, los foros de debate, el derecho legal de los ciudadanos a presentar peticiones a los líderes sobre las políticas y los mecanismos de consulta son ejemplos de medios para lograr el consenso o, cuando menos, para llegar a un compromiso.

6. Existe **equidad e inclusión** donde todos tienen oportunidades de mejorar o mantener su bienestar. En otras palabras, se toma en cuenta a todos los miembros de la sociedad en la formulación de políticas, en especial a los más vulnerables. De este modo nadie se siente aislado, privado de sus derechos o abandonado. La buena gobernanza demanda que se brinde atención preferencial a la difícil situación de los pobres, marginados y necesitados. Esto coincide con los principios de la justicia de Rawls, según los cuales los más desfavorecidos de la sociedad deben recibir un trato justo. Según Rawls (1971), las políticas sociales y económicas deben cumplir dos condiciones: en primer lugar, que los cargos y puestos de trabajo estén disponibles para todos en condiciones de justa igualdad de oportunidades y, en segundo lugar, que brinden el mayor beneficio a los miembros menos favorecidos de la sociedad (el principio de la diferencia). Los impuestos progresivos, la atención médica gratuita y las viviendas subvencionadas son ejemplos de mecanismos de equidad. La medición más común de la desigualdad, aunque no sea perfecta, es el índice de Gini[20], que mide la distribución estadística del ingreso o la riqueza de los residentes de un país. Otra forma de medir este indicador es el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza, el cual está ajustado para reflejar la situación local. Para un mayor análisis sobre la equidad e igualdad, en particular en el contexto de un mundo globalizado y diverso, consulte el Módulo 5 de la Serie de módulos ONUDD sobre Integridad y Ética.

7. La eficacia y eficiencia gubernamentales existen cuando los procesos e instituciones hacen el mejor uso de los recursos para obtener resultados que satisfagan las necesidades de la sociedad. La eficacia y la eficiencia requieren la mejora de la calidad y la estandarización de la prestación de servicios públicos, la profesionalización de la burocracia, la concentración de los esfuerzos gubernamentales en funciones vitales y la eliminación de redundancias o superposiciones de funciones y operaciones.

[20] Disponible en https://data.worldbank.org/

Para la prestación de servicios públicos, los organismos deben atender las necesidades de los ciudadanos en forma rápida y adecuada mediante la simplificación de los procedimientos gubernamentales, la reducción de la burocracia, el uso de tecnología apropiada cuando sea factible, así como la coordinación de los procesos entre los distintos organismos gubernamentales a fin de eliminar los requisitos de información innecesarios. Se podría discutir que existe un imperativo normativo que respalda la buena gobernanza, es decir, el empleo de los recursos y poderes ética y profesionalmente que demuestre integridad y que maximice los valores y los bienes públicos (para un análisis más detallado de los valores públicos, consulte el Módulo 13 de la Serie de módulos ONUDD sobre Integridad y Ética). La eficacia y la eficiencia también requieren que las metas de desempeño individuales se alineen con los programas y objetivos del organismo. Una remuneración adecuada y una compensación no monetaria serán necesarias para mantener la competencia y levantar la moral. Para ver un ejemplo de indicador, consulte la dimensión Eficacia de los gobiernos[21] de los Indicadores mundiales de gobernanza.

8. La **rendición de cuentas** se basa en el principio de que cada persona o grupo es responsable de sus acciones, en especial cuando sus actos afectan intereses públicos. Se refiere a la capacidad de respuesta o responsabilidad de las acciones de uno, de modo que existan sistemas para que los responsables de la toma de decisiones en el Gobierno, el sector privado y que las organizaciones de la sociedad civil respondan ante el público, así como ante las instituciones interesadas. La rendición de cuentas es, en parte, una cuestión de diseño institucional, lo que implica que el sistema formal de equilibrio de poderes puede y debe incorporarse a cualquier estructura constitucional (Johnston, 2002). Promover la rendición de cuentas también es importante para la prevención de la corrupción y es uno de los principales objetivos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (consulte el artículo 1 de la CNUCC).

La rendición de cuentas también demanda energía política, en el sentido de que «las personas, los grupos de interés, la sociedad civil, los tribunales, la prensa y los partidos de la oposición deben insistir en que quienes gobiernan sigan los mandatos legítimos y expliquen sus acciones», y que «aquellos que exigen la rendición de cuentas deben tener la confianza de que pueden hacerlo con seguridad, de que los funcionarios responderán honestamente y de que las necesidades y demandas sociales se toman en serio» (Johnston, 2002, págs. 3-4). En ocasiones, se distingue entre la rendición de cuentas horizontal (sistema de equilibrio de poderes dentro del sector público) y la vertical (rendición de cuentas de los Gobiernos hacia sus ciudadanos). Para un mayor análisis sobre la rendición de cuentas horizontal y vertical, consulte el Módulo 3 de la Serie de módulos ONUDD sobre Lucha contra la Corrupción.

Entre los ejemplos de mecanismos o instrumentos de gobernanza diseñados para promover la rendición de cuentas y el profesionalismo se encuentran los códigos de ética o los códigos de conducta. Tales códigos son herramientas esenciales para promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre las personas, y se recomiendan en el artículo 8 de la CNUCC («cada Estado parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas»). Para un análisis más a fondo de los códigos de ética o conducta, consulte el Módulo 13 y 14 de la Serie de módulos ONUDD sobre Integridad y Ética. Para ver indicadores de rendición de cuentas, consulte Holland y otros (2009).

[21] Ibid.

Medición de la buena gobernanza

Medir hasta qué punto las distintas jurisdicciones se adhieren a los principios de buena gobernanza es una tarea compleja y difícil. En efecto, algunos de estos principios pueden entrar en conflicto entre sí. Por ejemplo, puede que sea necesario comprometer la eficacia y la eficiencia para lograr la equidad y la inclusión. Los indicadores que se suelen utilizar califican el siguiente grupo de variables proxy: a) la existencia y calidad de los procedimientos, como en la formulación del presupuesto y las adquisiciones, así como las descripciones claras de los puestos de trabajo en el servicio público; b) los niveles de capacidad, como el nivel promedio de educación, las cualificaciones técnicas y el profesionalismo; c) los productos, como los resultados en materia de salud y educación, así como la disponibilidad de servicios y d) las estimaciones a partir de la observación directa.

Algunos de los índices más populares en materia de buena gobernanza son los Indicadores mundiales de gobernanza[22], del Banco Mundial, el Índice de integridad pública[23] y el informe Freedom in the World[24] de Freedom House. También hay índices con enfoque regional, como el Índice de gobernanza en África de la Fundación Mo Ibrahim[25]. Estos índices miden la buena gobernanza mediante la evaluación de distintos aspectos de la gobernanza y sus muchos indicadores. Por ejemplo, los Indicadores mundiales de gobernanza del Banco Mundial, de uso extendido a nivel global, intentan cuantificar la buena gobernanza midiendo los siguientes seis aspectos de la gobernanza sobre la base de «puntos de vista de un gran número de empresas, ciudadanos y expertos encuestados en los países industrializados y en desarrollo»[26]:

1. Voz y rendición de cuentas: implica la participación ciudadana y la independencia de los medios de comunicación, que incluye la libertad política y de los medios, así como las libertades civiles.
2. Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo: amenaza de golpe de Estado.
3. Efectividad gubernamental: calidad de la administración pública.
4. Calidad regulatoria: políticas favorables al mercado.
5. Estado de derecho: percepción de la delincuencia, un poder judicial eficaz, contratos ejecutables.
6. Corrupción: control de la corrupción, medido mediante encuestas compuestas.

Otro ejemplo es el Índice de integridad pública[27] (IIP), que busca evaluar «la capacidad de una sociedad para controlar la corrupción y asegurar que los recursos públicos se utilicen sin prácticas corruptas», así como «hacer que su Gobierno rinda cuentas» (Mungiu-Pippidi et al., 2017). En este contexto, el IIP mide los siguientes aspectos: independencia judicial, carga administrativa, apertura comercial, transparencia presupuestaria, e-ciudadanía y libertad de prensa. Dado su enfoque holístico para evaluar la integridad, el IIP ofrece datos útiles sobre cuestiones de gobernanza.

---

[22] Disponible en http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home

[23] Disponible en https://integrity-index.org/

[24] Disponible en https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018#anchor-one

[25] Disponible en http://mo.ibrahim.foundation/iiag/

[26] Ver nota 22.

[27] Ver nota 23.

Una fuente adicional para evaluar la buena gobernanza es la Encuesta mundial de valores[28], que ofrece una clasificación de los países a nivel mundial sobre la base de la manera en que los ciudadanos perciben la calidad de la gobernanza en sus propios países (Ivanyna y Shah, 2018). Además, los estudios localizados de situaciones específicas proporcionan un punto de vista importante, pero su aplicabilidad es, en general, limitada (consulte, por ejemplo, Moore, 1993; Olken y Pande, 2012).

Sin embargo, se ha criticado la fiabilidad de todos los índices mencionados debido a sus evaluaciones subjetivas y a los posibles sesgos de muestreo causados por los distintos grados de voluntad de quienes participan en las encuestas. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que cada una de estas mediciones tiene sus limitaciones. Toda forma de medir el buen gobierno está diseñada para detectar ciertos elementos e ignorar otros. Los estudiantes deberían preguntar: ¿Qué es exactamente lo que cada metodología afirma medir y cómo se formulan y construyen sus parámetros? La última parte de la pregunta hace referencia a lo que cada índice o clasificación mide en realidad, a diferencia de lo que dice medir.

Una de las razones principales de la dificultad para definir y medir la buena gobernanza es que cada uno de los enfoques teóricos, metodológicos y empíricos dan un concepto diferente del término «gobernanza» (Andrews, 2008). Una solución posible es usar el término «calidad de Gobierno» en vez de «buena gobernanza», tal como sugieren investigadores como Rothstein y Teorell (2008). Sin embargo, mientras el término buena gobernanza se siga usando de manera extendida, los intentos de definirla y medirla serán importantes, a pesar de los desafíos descritos.

La corrupción y la mala gobernanza

Hasta mediados de la década de 1990, los académicos y profesionales eran relativamente ajenos a las cuestiones de mala gobernanza y corrupción. Muchos de ellos incluso argumentaban que algunos tipos de corrupción podrían tener un impacto funcional en el desarrollo económico, ya que podrían «engrasar las ruedas» y acelerar este desarrollo. No obstante, desde que se encuentran disponibles distintos índices y mediciones, como los Indicadores mundiales de gobernanza del Banco Mundial, numerosos estudios han demostrado que las instituciones gubernamentales que están libres de corrupción y prácticas relacionadas a esta, dentro de lo razonable, influyen de manera muy positiva en un gran conjunto de resultados relacionados con el bienestar humano. Un punto central de este debate ha sido el vínculo entre la calidad de las instituciones gubernamentales que aplican políticas (control de la corrupción y Estado de derecho) y el desarrollo económico (Holmberg, Rothstein y Nasiritousi, 2009).

Las instituciones ineficaces socavan la prestación de servicios públicos, tales como la atención de la salud, la educación y la aplicación de la ley. Cuando los funcionarios públicos no actúan como burócratas que prestan los servicios que se esperan de ellos, las personas pueden intentar obtenerlos de otras formas. En muchos países, las personas a menudo tienen acceso a servicios públicos sin tener que recurrir a alguna forma de soborno, pero no ocurre lo mismo en todo el mundo. Asimismo, cabe destacar el papel de los medios de comunicación en la promoción de la buena gobernanza y en la contribución a la percepción sobre la calidad de la gobernanza a nivel internacional, nacional y local. Para un mayor análisis sobre el papel de los medios de comunicación, consulte el Módulo 10 de la Serie de módulos ONUDD sobre Integridad y Ética, así como el Módulo 10 de la Serie de módulos ONUDD sobre Lucha contra la Corrupción.

[28] Disponible en www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp.

Los conceptos de corrupción y de buena gobernanza tienen una relación causal bidireccional entre sí y se alimentan mutuamente en un círculo vicioso. Si no existen principios y estructuras de buena gobernanza, se generan más oportunidades para la corrupción. La corrupción, a su vez, puede impedir que se establezcan o se hagan cumplir los principios y estructuras de la buena gobernanza. Las violaciones de los principios de transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho están, al parecer, relacionadas con la corrupción de una manera más cercana. Al final, la corrupción y la gobernanza deficiente son desafíos de seguridad que socavan la democracia, el Estado de derecho y el desarrollo económico (para un análisis más profundo de cómo la corrupción se relaciona con la paz y la seguridad, consulte el Módulo 11 de la Serie de módulos ONUDD sobre Lucha contra la Corrupción.

Una gran cantidad de literatura revela las consecuencias negativas de la mala gobernanza, sobre todo en la forma de corrupción y falta de derechos de propiedad, en áreas como la salud de la población y su acceso a agua potable (Swaroop y Rajkumar, 2002; Holmberg y Rothstein, 2011). La percepción de la mala calidad del Gobierno —que incluye el régimen autoritario, la corrupción y la recesión económica— afecta el voto y la participación en el proceso político de la población (Hooghe y Quintelier, 2014; Kostadinova, 2009;). Råby y Teorell (2010) muestran que las mediciones de buena gobernanza predicen la ausencia de conflictos violentos entre Estados de forma más contundente que las mediciones de democracia. Lapuente y Rothstein (2010) aportan resultados similares para el caso de las guerras civiles. Gilley (2006, pág. 57) incluso demuestra que «la gobernanza general (una combinación del Estado de derecho, el control de la corrupción y la eficacia del Gobierno) es de gran importancia, incluso global, para las evaluaciones que la ciudadanía hace de los Estados». Además, afirma que estas variables de gobernanza repercuten más en la legitimidad política que las variables que miden los derechos democráticos y el bienestar.

Las reformas de gobernanza y la anticorrupción

En general, la buena gobernanza es un ideal difícil de alcanzar en su totalidad. Por lo general, involucra a personas bien intencionadas que aportan sus ideas, experiencias y preferencias a la formulación de políticas. Esta acción requiere liderazgo ético efectivo (para un análisis más detallado sobre este tema, consulte el Módulo 4 de la Serie de módulos ONUDD sobre Integridad y Ética).

Según Johnston (2002), para mejorar la gobernanza, es necesario fortalecer tanto la participación como las instituciones, lo que incluye una estrategia integrada y a largo plazo basada en la cooperación entre el Gobierno y los ciudadanos. Un Gobierno puede aumentar la confianza pública, la eficacia y la legitimidad cuando rinde cuentas y es transparente, actúa con integridad y defiende el Estado de derecho. A su vez, puede fomentar las condiciones para una democracia más participativa en la que la ciudadanía participe de manera activa.

Asimismo, aún hay debates sobre el significado de «buena gobernanza» y sus vínculos con la calidad de la democracia, la formulación de políticas competentes y la anticorrupción; estos debates se deben desentrañar a la luz de los nuevos tipos de conocimientos tecnocráticos y de las demandas de procedimientos de formulación de políticas más inclusivos y deliberativos, que incluyen esfuerzos de lucha contra la corrupción (Grindle, 2017; Rose-Ackerman, 2016).

Los debates sobre la relación entre la buena gobernanza y la democracia surgen a raíz de las disputas subyacentes sobre lo que implica la buena gobernanza en las diferentes estructuras constitucionales. Pese a sus defectos, la democracia liberal, como forma de organización del Estado, posee características que son las más compatibles por naturaleza con la buena gobernanza, ya que implica el empoderamiento de las personas para que ejerzan y protejan sus derechos, sobre todo mediante sus representantes. Sin embargo, la democracia también requiere un sistema de equilibrio de poderes, así como ciudadanos bien informados y educados. Ahora bien, la democracia formal, en el caso de elecciones reñidas con alteraciones en el poder, no es una condición necesaria para la buena gobernanza en ese sentido. La democracia debería ayudar a fomentar la buena gobernanza, pero al menos es posible contar con una formulación de políticas que rinda cuentas ante los ciudadanos cuando no hay democracia electoral. Por lo tanto, el principal desafío para las reformas de la gobernanza es equilibrar la experiencia y la participación democrática con el fin de formular políticas públicas que resuelvan problemas sociales fundamentales y que los ciudadanos consideren legítimas (Rose-Ackerman, 2016).

En general, las reformas de la gobernanza deben concentrarse en mejorar la interfaz entre los funcionarios públicos y las personas particulares o las empresas (Rose-Ackerman, 2016). El desafío es crear una infraestructura de integridad en las actividades del Gobierno (y del sector privado) que cuente con sistemas, normas y reglamentos que fomenten la rendición de cuentas y la eficiencia (en términos de hacer el mejor uso posible de los recursos de la sociedad). Para un análisis sobre la gestión de la integridad y la ética en el sector público y en el sector privado, consulte el Módulo 13 y 11 de la Serie de módulos ONUDD sobre Integridad y Ética. La complejidad de mitigar el comportamiento no ético también se explora en el Módulo 6, 7 y 8 de la Serie de módulos ONUDD sobre Integridad y Ética.

Sin embargo, no hay soluciones rápidas. Ciertos esfuerzos han resultado eficaces, mientras que otros han aportado pocos beneficios, han desperdiciado recursos y oportunidades, o han hecho aún más daño que bien. Con frecuencia, los profesionales del desarrollo (como los asesores en desarrollo, los líderes de organizaciones no gubernamentales y los funcionarios públicos) brindan largas listas de 'cosas que se deben hacer' para lograr la buena gobernanza, con poca orientación sobre qué priorizar (Grindle, 2017). Johnston (2002) analiza nueve grandes desafíos que deben preverse y evitarse para aumentar la calidad de la buena gobernanza y para reducir la corrupción. A continuación, se presenta un resumen de su análisis:

1. **Evitar una legislación y reglamentación excesiva.** Con el fin de mejorar las políticas y su aplicación, resulta tentador confiar demasiado en las leyes y en la formulación de políticas de arriba hacia abajo. El resultado es una inflexibilidad que desperdicia recursos y oportunidades, formula políticas que no responden a las realidades sociales y, por lo tanto, erosionan la credibilidad de los esfuerzos por lograr una buena gobernanza, así como puede aumentar el incentivo para recurrir a la corrupción. Por consiguiente, se necesitan políticas que generen más espacio para el debate y la consulta, que fomenten la innovación y que persigan los resultados deseados con incentivos positivos, en lugar de limitarse a las prohibiciones.

2. **Recordar que la política es parte de una buena gobernanza.** Un gran número de reformadores considera que la gobernanza es sobre todo un conjunto de tareas técnico-administrativas y que la participación pública es un ejercicio pro forma o un proceso que se debe orquestar desde arriba mediante campañas públicas masivas de gran visibilidad, pero efímeras. En

cualquiera de los escenarios de participación pública, la ciudadanía tiene pocas oportunidades o incentivos para participar a largo plazo o para asociar las promesas de los funcionarios con los problemas de sus propias comunidades.

3. **Crear una amplia base de apoyo a la reforma y prestar mucha atención a los problemas y controversias.** Las reformas de la gobernanza requieren liderazgo y compromiso duraderos por parte de los niveles más altos. Aunque requiera tiempo, esfuerzo y recursos, y aunque implique compartir el crédito por la mejora de la gobernanza, es mucho más beneficioso salir a las comunidades, aprender sobre las preocupaciones populares y crear una amplia base de apoyo.
4. **Prestar especial atención a los incentivos.** Las reformas de la gobernanza suelen hacer énfasis en los bienes públicos, como la eficiencia, la honestidad, la empatía cultural, etc., y excluyen los beneficios privados. Otros tipos de atractivos —por ejemplo, que una mejor gobernanza reduciría los impuestos, facilitaría la búsqueda de empleo en una economía revitalizada y protegería a la familia y la propiedad— reciben muy poca atención, incluso cuando el objetivo es conseguir la participación y el apoyo de la sociedad civil. Se deben realizar grandes esfuerzos para persuadir a la ciudadanía, a los funcionarios públicos y a los líderes políticos de que se beneficiarán de la reforma.
5. **La opinión pública es importante:** Incluso en las democracias emergentes, los reformadores no tienen en cuenta a la opinión pública bajo su propio riesgo. Es esencial realizar encuestas y reuniones con la comunidad para identificar lo que las personas creen sobre el estado actual de las cosas y lo que esperan de la reforma. También son fundamentales los esfuerzos sostenidos para educar al público sobre los problemas principales, la justificación de los cambios propuestos, los costos de una mejor gobernanza y los resultados reales.
6. **Fortalecer el sistema de equilibrio de poderes.** Si bien es necesario un cierto grado de coordinación entre los segmentos del Gobierno, no es más que una parte del panorama. El Gobierno también debe poder controlar sus propios excesos. El poder judicial es indispensable para interpretar y hacer cumplir las nuevas leyes y normas; en caso de no ser independiente del Gobierno de turno, resultará ineficaz (los recursos sobre la independencia y la integridad judiciales están disponibles en el sitio web de la Red Mundial de Integridad Judicial[29] de la UNODC). Se puede evitar la actividad corrupta si existen estructuras de gobernanza, como normas sobre adquisiciones, contratación, despido y criterios de ascenso, así como leyes que permiten la libertad de reunión y acceso a la información de acuerdo con los principios de gobernanza. De forma similar, los organismos del ejecutivo requieren supervisión y, en este caso, el escrutinio legislativo y los organismos externos de fiscalización fiables pueden mejorar la aplicación efectiva de las políticas y controlar los abusos. También puede ser valioso un sistema de defensoría del pueblo al que los ciudadanos puedan presentar quejas e informes; sin embargo, los ciudadanos deben poder confiar en que no sufrirán represalias ni intimidación, que sus informes se tomarán en serio y que la información se tratará de forma confidencial.

[29] Disponible en www.unodc.org/ji/en/resdb/.

7. **Nunca subestimar la oposición a la reforma.** Las reformas serias pueden encontrarse frente a una creciente resistencia dentro del Gobierno o por parte de sectores del público. Es muy probable que los problemas de transparencia y rendición de cuentas persistan a causa de los intereses establecidos en el Gobierno y la sociedad; los reformadores deben ser conscientes de que, en algunos casos, quienes se resisten a una mayor transparencia y rendición de cuentas pasarán por las mociones (por ejemplo, la presentación de informes, la producción de datos, la realización de revisiones y evaluaciones) de forma que, en realidad, se oculten los problemas de la gobernanza en lugar de revelarlos y resolverlos. Serán esenciales los supervisores externos, como los auditores, los organismos de supervisión legislativa y los jueces de instrucción.
8. **No centrarse únicamente en los Estados nación.** Las sociedades y los Gobiernos vecinos pueden estar lidiando con problemas y restricciones similares, así como pueden encontrar formas de adaptar los mecanismos del Estado de derecho, de la rendición de cuentas y de transparencia a situaciones nuevas y complejas. Compartir ideas, experiencias y recursos; coordinar las funciones del Estado de derecho a nivel regional y la evaluación de pares sobre los procedimientos de gobernanza pueden contribuir a la realización de reformas adecuadas a las realidades sociales y a un mejor uso de los recursos limitados.
9. **Mantenerse enfocado en los resultados a largo plazo.** Demasiado a menudo, la reforma de la gobernanza es una cuestión efímera que se da, en particular, después de crisis o de escándalos de corrupción. Con respecto al Estado de derecho y sus bases sociales, tardará al menos una generación para lograr la reforma de la gobernanza, y no solo unos pocos meses o años. Lo mismo ocurre con la transparencia y la rendición de cuentas, en el sentido de que puede ser necesario cambiar las «culturas» de los organismos, de la élite política y de la administración pública. Es posible avanzar con mayor rapidez en estos ámbitos en la medida en que se pueda reemplazar a las personas y revisar los sistemas de incentivos de las instituciones. Los funcionarios públicos necesitarán capacitaciones periódicas, los funcionarios electos necesitarán información continua sobre los problemas de gobernanza (e incentivos continuos para solucionarlos), así como se requerirá el apoyo de la ciudadanía a largo plazo. La educación pública será parte integral de cualquier esfuerzo para profundizar el Estado de derecho y para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

La buena gobernanza demanda la adopción de un enfoque múltiple, con varios sistemas de equilibrio de poderes que pueden lograrse mediante la separación de poderes de los diferentes organismos, la participación de la sociedad civil y de los medios de comunicación, así como mediante la asociación o los pactos con el sector empresarial.

También se analiza una variedad de políticas y herramientas que podrían mejorar la gobernanza en otros módulos de la Serie de módulos ONUDD sobre Lucha contra la Corrupción, tales como el Módulo 6 (La Denuncia de Irregularidades y las Medidas de Lucha contra la Corrupción), 10 (Participación Ciudadana en la Lucha contra la Corrupción), 12 (Políticas, Leyes e Instituciones Nacionales de Lucha contra la Corrupción), y 13 (Marcos Internacionales de Lucha contra la Corrupción).

Referencias

Andrews, Matt (2008). The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. Oxford Development Studies, vol. 36, nro. 4 (diciembre), págs. 379-407.

De Silva, Amala (s.f.) A Framework for Measuring Responsiveness. En GPE Discussion Paper Series, nro. 32. World Health Organization.
» Disponible en: https://www.who.int/responsiveness/papers/paper32.pdf

Fukuyama, Francis (2013). What is Governance? Governance, vol. 26, nro. 03 (julio), págs. 347-368. Wiley Periodicals, Inc.

Ghosh, R.N. y Mohammed Abu Bakar Siddique (2015). Corruption, Good Governance and Economic Development: Contemporary Analysis and Case Studies. World Scientific Publishing.

Gilley, Bruce (2006). The Determinants of State Legitimacy: Results from 72 Countries. International Political Science Review, vol. 27, nro. 1 (enero), págs. 47-71.

Grindle, Merilee S. (2007). Good enough governance revisited. Development Policy Review, vol. 25, nro. 05 (setiembre), págs. 553–574.

Grindle, Merilee S. (2017). Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative. Governance, vol. 30, nro. 01 (enero), págs. 17-22.
» Disponible en: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gove.12223

Helliwell, John F., and others (2018). Empirical linkages between good governance and national well-being. Journal of Comparative Economics, vol. 46, nro. 04 (diciembre), págs. 1332-1346.

Holland, Jeremy y otros (2009). Measuring Change and Results in Voice and Accountability Work. Department for International Development Working Paper Series. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
» Disponible en: https://www.oecd.org/derec/unitedkingdom/44463612.pdf

Holmberg, Sören y Rothstein, Bo (2011). Dying of corruption. Health Economics, Policy and Law, vol. 6, nro. 04 (setiembre), págs. 529-547.

Holmberg, Sören, Rothstein, Bo y Nasiritousi, Naghmeh (2009). Quality of Government. What you get. Annual Review of Political Science, vol. 12 (junio), págs. 135-161.

Hooghe, Marc y Quintelier, Ellen (2014). Political participation in European countries: The effect of authoritarian rule, corruption, lack of governance and economic downturn. Comparative European Politics, vol. 12, nro. 02 (marzo), págs. 209-232.

Ivanyna, Maksym y Shah, Anwar (2018). Ranking Countries for Good Governance Using Public Opinion Surveys. En The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance, Malito, Debora V. y otros (eds.) Palgrave Macmillan.

Johnston, Michael (2002). Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability.
» Disponible en: http://etico.iiep.unesco.org/en/resource/good-governance-rule-law-transparency-and-accountability

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobatón (1999). Aggregating Governance Indicators. Policy Research Working Paper. Washington, DC: The World Bank Development Research Group.
» Disponible en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/govind.pdf

Keefer, Philip (2004). A Review of the Political Economy of Governance: From Property Rights to Voice. World Bank Policy Research Working Paper. Washington, DC: The World Bank Development Research Group.
» Disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/118381468779411924/pdf/wps3315.pdf

Kostadinova, Tatiana (2009). Abstain or Rebel: Corruption Perceptions and Voting in East European Elections. Politics & Policy, vol. 37, nro. 04 (agosto), págs. 691-714.

Lapuente, Victor y Rothstein, Bo (2010). Civil War Spain versus Swedish Harmony. Preparado para la Reunión Anual de la Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas del 2010, Washington DC.

Linares, Alejandro (2016). Access and citizen participation. An update of indicators for the democratization of communications. Intercom, Rev. Bras. Ciênc. Comun, vol. 39, nro. 03 (diciembre), págs. 37-52.
» Disponible en: http://www.scielo.br/pdf/interc/v39n3/en_1809-5844-interc-39-3-0037.pdf

Moore, Mick (1993). Declining to Learn From the East? The World Bank on Governance and Development. IDS Bulletin, vol. 24, nro. 01 (enero), págs. 39-50.
» Disponible en: https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/moore24.1.pdf

Mungiu-Pippidi, Alina (2015). Corruption: Good Governance powers innovation. Nature, vol. 518, nro. 7539 (febrero), págs. 295-297.
» Disponible en: https://www.nature.com/news/corruption-good-governance-powers-innovation-1.16927

Mungiu-Pippidi, Alina y otros (2017). Index of Public Integrity, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS).
» Disponible en: http://www.integrity-index.org/

North, Douglass, Wallis, John y Weingast, Barry (2009). Violence and Social Orders: A Conceptual Framweork for Interpreting Recorded Human History. New York: Cambridge University Press.

Olken, Benjamin A. y Pande, Rohini(2012). Corruption in Developing Countries. Annual Review of Economics, vol. 4 (Abril), págs. 479-509.

Ott, Jan (2010). Greater Happiness for a Greater Number: Some Non-controversial Options for Governments. Annual Review of Economics, vol. 4 (abril), págs. 479-509.
» Available from: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10902-010-9206-x.pdf

Råby, Nils y Teorell, Jan (2010). A Quality of Government Peace? Bringing the State Back Into the Study of Inter-State Armed Conflict. Preparado para la Reunión Anual de la Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas del 2010, Washington DC.

Rawls, John (1971). A Theory of Justice. Harvard University Press.

Rose, Richard, and Caryn Peiffer (2019). Bad Governance and Corruption. Political Corruption and Governance Book Series. Springer Nature.

Rose-Ackerman, Susan (2016). What Does "Governance" Mean? Governance, vol. 30, nro. 01 (mayo), págs. 23-27.

Rothstein, Bo y Teorell, Jan (2008). What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. Governance, vol. 21, nro. 2 (abril), págs. 165-190.

Rothstein, Bo, and Aiysha Varraich (2017). Making Sense of Corruption. New York: Cambridge University Press.

Swaroop, Vinaya y Rajkumar, Andrew Sunil (2002). Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter? Policy Research Working Paper, nro. 2840 (mayo). Washington, DC: World Bank Development Research Group.
» Available from: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14248/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y

United Nations (2004). Report of the Secretary-General: The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies (S/2004/616).

United Nations (2016). Integrated Technical Guidance Notes on Transnational Organized Crime and Security Sector Reform. United Nations SSR Task Force.
» Available from: https://www.unodc.org/documents/organized-crime/SSR_TOC_ITGN_2016_WEB.pdf

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2009). What is Good Governance?, Bangkok.
» Available from: https://www.unescap.org/resources/what-good-governance

Williams, Andrew (2014). A Global Index of Information and Political Transparency. The University of Western Australia.
» Available from: http://ecompapers.biz.uwa.edu.au/paper/PDF of Discussion Papers/2014/14-07 A Global Index of Information and Political Transparency.pdf

Ejercicios

Esta sección contiene propuestas de ejercicios educativos para antes y durante la clase. Las tareas para después de la clase que evalúan la comprensión de los estudiantes sobre el módulo se proponen en una sección aparte. Es importante revisar y evaluar qué ejercicios se utilizarán antes de la clase y pedir a sus estudiantes que realicen cualquier investigación o lectura necesaria para que el ejercicio se lleve a cabo de manera eficiente y sin contratiempos. Por ejemplo, en el Ejercicio 3, sería conveniente que los estudiantes se hayan familiarizado con los países y los documentos informativos que se utilizarán antes de la clase.

Los ejercicios en esta sección son más apropiados para clases de hasta 50 estudiantes, en las que ellos se pueden organizar con facilidad en grupos pequeños en donde discutirán casos o realizarán actividades antes de que los representantes de los grupos brinden retroalimentación a toda la clase. Aunque es posible mantener grupos pequeños en clases más numerosas con unos pocos cientos de estudiantes, la actividad se hace más desafiante y el docente tendría que adaptar técnicas de facilitación para asegurarse de que los grupos tengan tiempo suficiente para las discusiones y para brindar retroalimentación a toda la clase. La manera más fácil de lidiar con los requerimientos para la discusión en grupos pequeños en una clase numerosa es pedirles a los estudiantes que discutan los temas con los cuatro o cinco estudiantes que se sienten cerca de ellos. Debido a las limitaciones de tiempo, no todos los grupos podrán brindar retroalimentación en cada ejercicio. Se recomienda que el docente escoja de manera aleatoria y trate de asegurarse de que todos los grupos tengan la oportunidad de brindar retroalimentación al menos una vez por sesión. Si el tiempo lo permite, el docente podría facilitar la discusión en sesión plenaria después de que cada grupo haya proporcionado retroalimentación.

Todos los ejercicios de esta sección son adecuados tanto para estudiantes de posgrado como de pregrado. Sin embargo, como el conocimiento previo y la exposición de los estudiantes a estos temas varían en gran medida, las decisiones sobre la pertinencia de los ejercicios deben basarse en su contexto educativo y social específicos. Se anima al docente a que relacione y conecte cada ejercicio con los temas clave del módulo.

Se recomienda que los docentes comiencen creando un ambiente propicio y amigable al inicio de la clase y antes de realizar el primer ejercicio. Esto se puede lograr rompiendo el hielo con apoyo, evaluando de manera respetuosa la apreciación inicial de los estudiantes sobre la corrupción y demostrando verdadero interés en sus puntos de vista. Una vez que los estudiantes se dan cuenta de que el docente es respetuoso, que está genuinamente interesado en orientarlos con el material y que es consistente en controlar cualquier comentario sarcástico o falta de apoyo por parte de los miembros de la clase, ese espacio seguro permitirá el aprendizaje y el desarrollo efectivos.

Ejercicio nro. 1: ¿Qué es la buena gobernanza?

Muestre a los estudiantes la charla TEDx[30] de Ben Warner (2015). Después de que los estudiantes hayan visto el video, pídales que expliquen cómo entienden el término «buena gobernanza».

Lineamientos para los docentes

Para facilitar la discusión, el docente debe considerar el planteamiento de las siguientes preguntas a los estudiantes:

1. ¿De qué trata la política?
2. ¿De qué trata la gobernanza?
3. ¿De qué trata la buena gobernanza y por qué es importante para la lucha contra la corrupción?
4. ¿Qué papel pueden desempeñar los ciudadanos para mejorar la calidad de la buena gobernanza?

Exercise 2: Situaciones en el sector público

Pida a los estudiantes que discutan las siguientes preguntas, primero en parejas o en grupos pequeños, y luego con toda la clase:

1. Te encuentras en el hospital esperando en una larga fila para obtener medicamentos gratis. De pronto, ves una oportunidad de saltarte la fila. ¿La aprovecharías? ¿Sí? ¿No? ¿Por qué?
2. ¿Cambiaría tu respuesta si tu hijo, hija, hermano, hermana, padre o madre necesitara el medicamento con urgencia? ¿Sí? ¿No? ¿Por qué?
3. Cambia la situación descrita anteriormente a aceptar un soborno o a modificar los términos de referencia de un contrato para favorecer a tus amigos. ¿Cambiaría tu respuesta?
4. Sobre la base de lo enseñado en este módulo, ¿qué principios de la gobernanza pueden prevenir el delito, por qué, por qué no?
5. ¿Qué pasaría si trabajaras en el hospital que está dando la medicina? ¿Sería correcto que le dieras el medicamento a tus amigos o familiares sin que tengan que esperar en la fila? ¿Crees que algunas personas entregarían la medicina a extraños a cambio de un soborno? ¿Qué herramienta de gobernanza crees que pueda utilizarse para evitarlo?

Lineamientos para los docentes

Los docentes deben alentar a los estudiantes a compartir sus respuestas y el razonamiento detrás de sus elecciones. Los docentes no deberían evaluar o criticar las respuestas de los estudiantes, sino más bien alentarlos a compartir lo que creen y orientarlos a pensar en profundidad. Se espera que surjan ambigüedades y diferencias en los argumentos de los estudiantes. Los docentes podrían resumir la discusión y explicar a los estudiantes que, para resolver la ambigüedad y las diferencias que se expresaron, podrían saber más sobre los principios de la buena gobernanza y cómo afectarían las actividades cotidianas de los ciudadanos.

[30] Ben Warner (TEDx Talks), "What is good governance?", video, 21 Mayo 2015. Disponible en www.youtube.com/watch?v=E6hWPDUUQ1w.

Ejercicio nro. 3: Político bueno, político malo

Los estudiantes deben describir cómo se imaginan al político «bueno» ideal que gobierna un país, así como al político «malo» que dirige un Estado. Pueden referirse a factores sociodemográficos, a determinadas características o a acciones específicas. Pueden presentar sus reflexiones en grupos o frente a la clase.

Lineamientos para los docentes

Dé a los estudiantes unos minutos para escribir sus respuestas. Luego, pídales que defiendan sus puntos de vista y que escuchen atentamente los puntos de vista de los demás. Asegúrese de alentar al mayor número posible de estudiantes a participar en la discusión. Anote los criterios para distinguir a los políticos «buenos» y «malos» en un papelógrafo o pizarra y trate de agruparlos de acuerdo con los principios de la buena gobernanza analizados en la sección Temas clave.

Ejercicio nro. 4: Iniciativas exitosas de gobernanza (casos de estudio)

Se debe agrupar a los estudiantes de acuerdo a los casos que se describen en el artículo de Johnston presentados a continuación: Johnston, Michael (2002). Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability[31] (págs. 14-26):

- Bangalore, págs. 14-17
- Botswana, págs. 17-18
- México, págs. 18-19
- Hong Kong, págs. 19-20
- Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), págs. 21-22
- Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, págs. 22-23
- Ucrania, págs. 23-24
- Mozambique, págs. 24-26

Pida a los estudiantes que describan los casos y expliquen por qué las iniciativas de gobernanza tuvieron éxito. De ser necesario, los estudiantes pueden buscar información adicional en Internet.

Lineamientos para los docentes

Dé a los estudiantes 20 minutos para que lean el caso asignado y preparen respuestas individuales para la pregunta formulada. Pida a los estudiantes que discutan sus respuestas en grupos pequeños y que elijan a un vocero para que presente sus hallazgos frente a la clase (10 minutos).

En caso de que haya limitaciones de tiempo, el docente puede asignar la lectura anterior como una tarea previa a la clase. Así, los estudiantes estarán familiarizados con los casos específicos de antemano y vendrán preparados para el ejercicio en clase.

[31] Disponible en www.researchgate.net/publication/267974525_Good_Governance_Rule_of_Law_Transparency_and_Accountability.

Ejercicio nro. 5: De las ideas a la acción: elaboración de una hoja de ruta

Los estudiantes nombran a uno de ellos para que desempeñe el papel de presidente recién elegido en un país donde los ciudadanos se encuentran muy insatisfechos con el trabajo del Gobierno y son víctimas de la corrupción del sistema (los estudiantes también pueden elegir el país). El presidente está comprometido a mejorar la gobernanza y reducir la corrupción, pero necesita encontrar el mejor enfoque para hacerlo con la ayuda de la ciudadanía.

Lineamientos para los docentes

Después de que los estudiantes hayan nominado al presidente, divida al resto de ellos en grupos. Pida a cada grupo que elabore una hoja de ruta que incluya lineamientos sobre cómo mejorar la calidad de la (buena) gobernanza y reducir la corrupción en su país. Luego, cada grupo debe presentar su hoja de ruta frente a la clase. El presidente debe hacer preguntas y elegir la mejor hoja de ruta al final del ejercicio. El docente debe facilitar la discusión y ayudar al presidente a formular los criterios para escoger la mejor hoja de ruta.

Posible estructura de la clase

Esta sección contiene recomendaciones para llevar a cabo una secuencia de enseñanza y de división de tiempos destinada a obtener resultados de aprendizaje en una clase de tres horas. Los docentes pueden prescindir o acortar algunos de los segmentos siguientes para dar más tiempo a otros elementos, como la introducción, actividades para romper el hielo, conclusión o pequeños recesos. La estructura también se podría adaptar para una clase de mayor o menor duración debido a que la duración de una clase varía de país a país.

Introducción (10 minutos)

• El docente presenta brevemente los términos más importantes, como gobierno, gobernanza, buena gobernanza y mala gobernanza.

Significado y diferencias entre Gobierno y gobernanza (30 minutos)

• El docente pide a los estudiantes que se organicen en grupos de tres o cuatro y les solicita que expliquen por qué el gobierno y la gobernanza son necesarias para la sociedad. Algunos grupos se encargan de brindar retroalimentación a la clase. El docente comparte los conceptos de gobernanza, tanto en sentido estricto como amplio, y analiza las diferencias y similitudes entre esta definición y las sugeridas por los estudiantes.

Realizar el Ejercicio nro. 1 (30 minutos)

Principios de la buena gobernanza (30 minutos)

• El docente describe los principios de la buena gobernanza y analiza algunas de las dificultades conceptuales y prácticas. (15 minutos)

• El docente puede pedir a los estudiantes que se reúnan en grupos de tres o cuatro, que reflexionen sobre su comprensión acerca de estos principios y que juntos sinteticen su comprensión en una formulación corta, clara y precisa. Algunos grupos se encargan de brindar retroalimentación a la clase compartiendo sus ideas sobre los principios de la gobernanza. (15 minutos)

Indicadores de la gobernanza (20 minutos)

• El docente pide a los estudiantes que mencionen algunos indicadores de buena medición y que discutan su relación con el nivel de corrupción. A continuación, el docente describe los indicadores de este módulo y analiza algunos de los problemas metodológicos conceptuales y prácticos.

Realizar el Ejercicio nro. 4 (30 minutos)

Herramientas de gobernanza (20 minutos)

• El docente analiza las posibles herramientas de gobernanza y pregunta a los estudiantes cuáles creen que son las más importantes, describiendo los casos de los que ellos mismos pueden haber escuchado o con los que se han encontrado. ¿Se quejan sus padres de la injusticia en sus trabajos? ¿Se les ha tratado injustamente o se les ha pasado por alto cuando debían recibir un ascenso? ¿Existen reglas o directrices que no han sido respetadas? Pida a los estudiantes que compartan con la clase qué piensan que hizo posible esta situación. ¿Qué herramientas de gobernanza de las que se discutieron en el módulo podrían ayudar a evitar tales problemas?

• Como alternativa, realice el Ejercicio nro. 5.

Discusión plenaria (10 minutos)

• El docente resume los puntos principales de la clase y explica su relación con otros módulos de la Serie de módulos ONUDD sobre Lucha contra la Corrupción.

Lecturas principales

Fukuyama, Francis (2013). What is Governance? Governance, vol. 26, nro. 3 (julio), págs. 347-368. Wiley Periodicals, Inc.

Grindle, Merilee S. (2007). Good enough governance revisited. Development Policy Review, vol. 25, nro. 05 (setiembre), págs. 553–574. Oxford: Blackwell Publishing.

Grindle, Merilee S. (2017). Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative. Governance, vol. 30, nro. 01 (enero), págs. 17-22. Wiley Periodicals, Inc.
» Disponible en: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gove.12223

Holmberg, Sören y Rothstein, Bo (2012). Good Government. The Relevance of Political Science. Cheltenham: Edward Elgar.

Johnston, Michael (2002). Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability.
» Disponible en https://www.researchgate.net/publication/267974525_Good_Governance_Rule_of_Law_Transparency_and_Accountability

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobatón (1999). Aggregating Governance Indicators. Policy Research Working Paper. Washington, DC: The World Bank Development Research Group.
» Disponible en http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/govind.pdf

Olken, Benjamin A. y Pande, Rohini(2012). Corruption in Developing Countries, Annual Review of Economics, vol. 4 (abril), págs. 479-509. Annual Reviews.

Rose, Richard, and Caryn Peiffer (2019). Bad Governance and Corruption. Political Corruption and Governance Book Series. Springer Nature.

Rose-Ackerman, Susan (2016). What Does “Governance” Mean? Governance, vol. 30, nro. 01 (mayo), págs. 23-27. Wiley Periodicals, Inc.

United Nations (2009). What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
» Disponible en https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf

Lecturas avanzadas

Andrews, Matt (2008). The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. Oxford Development Studies, vol. 36, nro. 4 (diciembre), págs. 379-407. London: Routledge.

Bevir, Mark, ed. (2011). The SAGE Handbook of Governance. London: SAGE Publications Ltd.

Cerrillo i Martínez, Agustí, and Juli Ponce, eds. (2017). Preventing Corruption and Promoting Good Government and Public Integrity. Bruylant.

Grindle, Merilee S. (2009). Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance. Princeton: Princeton University Press.

Holland, Jeremy, and others (2009). Measuring Change and Results in Voice and Accountability Work. Department for International Development Working Paper. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

» Disponible en: https://www.oecd.org/derec/unitedkingdom/44463612.pdf

Ivanyna, Maksym y Shah, Anwar (2018). Ranking Countries for Good Governance Using Public Opinion Surveys. En The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance, Malito, Debora V., Umbach, Gaby y Bhuta, Nehal (eds.). Palgrave Macmillan.

Khan, Mushtaq (2012). Beyond Good Governance: An Agenda for Developmental Governance. En Is Good Governance Good for Development? Sundaram, Jomo Kwame y Chowdhury, Anis (eds.) London: Bloomsbury Academic, págs. 151-182.

» Disponible en: https://eprints.soas.ac.uk/17302/1/Beyond Good Governance.pdf

Malito, Debora V., Nehal Bhuta, and Gaby Umbach, eds. (2018). The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance. Palgrave Macmillan.

Shepsle, Kenneth A. (1999). The Political Economy of State Reform. Political to the Core. Brazilian Journal of Political Economy, vol. 19, nro. 03 (julio-setiembre), págs. 1-20.

Williams, Andrew (2014). A Global Index of Information and Political Transparency. The University of Western Australia.

» Disponible en: https://ideas.repec.org/p/uwa/wpaper/14-07.html

Evaluación del estudiante

Esta sección brinda sugerencias para las tareas que se realizarán luego de la clase con el propósito de evaluar la comprensión de este módulo por parte de los estudiantes. Se propone que se realice esta tarea dentro de las dos semanas de culminado del módulo.

Seleccione un artículo de algún medio de comunicación que aborde un tema relacionado con la corrupción. Entre los ejemplos podrían figurar el fraude en las adquisiciones, el soborno o las compensaciones indebidas, el lavado de dinero o cualquier otro tema que se considere apropiado y pertinente. Describa la cuestión con sus propias palabras y demuestre con claridad cuáles son los problemas de gobernanza. Discutan las medidas de gobernanza que podrían prevenir tales delitos. Extensión máxima: 2500 palabras.

Como una evaluación alternativa, el docente puede pedir a los estudiantes que elaboren una serie de preguntas para una encuesta de opinión pública sobre la buena gobernanza y que la realicen con al menos cinco personas (de la escuela, familia o comunidad en general). Luego, el docente pide a los estudiantes que escriban un ensayo corto en el que describan por qué desarrollaron esas preguntas y cuáles fueron los resultados de sus encuestas.

Herramientas de enseñanza adicionales

Material videográfico

What is Governance? (2014). Institute on Governance (9 minutos). Este video responde las siguientes preguntas basándose en ejemplos de Canadá: ¿Qué es la «gobernanza»? ¿Por qué es importante? ¿Por qué es especialmente importante en la actualidad?

» Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=3Grh2XPGNlg

What is Good Governance? (2015). OREA Centre for Leadership Development (3 minutos). Este video analiza cómo la buena gobernanza puede garantizar la rendición de cuentas, la justicia y la transparencia cuando una asociación toma decisiones en nombre de sus miembros.

» Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=bTyE5BRuokU

What is good governance? (2015). Ben Warner, TEDx Jacksonsville (8 minutos). En esta charla de TEDx, Ben Warner, presidente y CEO de Jacksonville Community Council Inc. (JCCI), presenta el módulo sobre la buena gobernanza que la JCCI utiliza para encontrar soluciones a los problemas de la comunidad local. Este modelo ha atraído la atención internacional hacia JCCI.

» Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=E6hWPDUUQ1w

Why we need to rethink global governance? (2015). The World Economic Forum (6 minutos). En este video, Ian Goldin, de la Universidad de Oxford, analiza las cuestiones de la gobernanza mundial al preguntar «¿Cómo podemos unirnos para gestionar desafíos colectivos a largo plazo, muchas veces en contra de nuestros intereses a corto plazo?»

» Disponible en: https://www.weforum.org/agenda/2015/03/video-why-we-need-to-rethink-global-governance

Sustainable economic development: governance matters most (2013). The Guardian (14 minutos). En este video, Douglas Beal, de Boston Consulting Group, y Andy Ratcliffe, de Africa Governance Initiative, comparten lecciones sobre cómo los países en desarrollo están convirtiendo la riqueza en bienestar para sus ciudadanos.

» Disponible en: https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/video/2013/jan/25/doug-beal-and-andy-ratcliffe-on-how-to-turn-wealth-into-wellbeing

The 12 principles of good governance at local level (2013). Council of Europe (4 minutos).

» Disponible en: https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-eloge

#TalkAfrica: Good governance in Africa (2018). Talk Africa (30 minutos). Este video analiza el informe del año 2018 sobre el Índice de gobernanza en África de la Fundación Mo Ibrahim (IIAG). Incluye entrevistas a Mo Ibrahim y otros expertos de África, quienes analizan las cuestiones de gobernanza en África.

» Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=BWsvN0i_Zcg

Sitios web

World Economic Forum (WEF). La sección del WEF sobre gobernanza mundial consta de diversos materiales, investigaciones y análisis de distintas cuestiones relacionadas con la buena gobernanza.

» Disponible en: https://www.weforum.org/agenda/archive/global-governance

Organization for Economic Co-operation and Development's Directorate for Public Governance. El sitio web de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE ofrece varias publicaciones, guías y políticas sobre temas relacionados con la gobernanza, tales como la anticorrupción, la integridad, el desarrollo sostenible, etc.

» Disponible en: http://www.oecd.org/gov/

Council of Europe's Centre of Expertise for Good Governance. El Centre of Expertise for Good Governance del Consejo de Europa ofrece un gran número de videos, estudios de casos, herramientas y otros materiales sobre la promoción de la buena gobernanza local y regional.

» Disponible en: https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise

Material adicional

KickBack: The Global Anti-Corruption Podcast. Este podcast incluye entrevistas regulares con los principales expertos en el campo de la anticorrupción, desde el mundo académico, la política, el activismo, el periodismo, etc. El podcast tiene el objetivo de destacar el debate serio y la discusión sobre cuestiones importantes en el campo desde varias perspectivas diferentes. Dada la duración de cada episodio (promedio: 45 minutos), el docente puede asignar esta actividad como tarea previa a la clase.

» Disponible en: https://www.icrnetwork.org/what-we-do/kickback-global-anticorruption-podcast/

Lineamientos para desarrollar un curso independiente

El presente módulo proporciona el esquema para una clase de tres horas, aunque el tema tiene potencial como para desarrollarse con más profundidad en un curso independiente. El alcance y la estructura de un curso de este tipo se determinarán según las necesidades específicas de cada contexto, pero en este módulo se presenta una posible estructura a manera de sugerencia.

Sesión	Tema	Descripción breve
1	Introducción	Concepto de Gobierno y de gobernanza, relación general con la corrupción
2	Concepto de buena gobernanza	Definiciones e ideas detrás de este concepto, relación con la corrupción
3	Principios de la buena gobernanza	Principios más relevantes, cómo funcionan, qué desafíos enfrenta cada principio
4	Las formas de medir la buena gobernanza	Mediciones de gobernanza e índices de uso extendido, como los indicadores del Banco Mundial, el Índice de integridad pública y los Indicadores de Buena Gobernanza.
5	La mala gobernanza y la corrupción	Relación entre la mala gobernanza y la corrupción, consecuencias para las sociedades
6	Estudios de casos e identificación de las medidas de gobernanza para prevenir la corrupción de manera efectiva	Los estudios de caso podrían incluir ejemplos de corrupción en la contratación pública, el diseño de políticas corruptas, los tratos en redes que permiten la captura de grandes presupuestos estatales y las violaciones flagrantes de leyes y reglamentos. Se pueden identificar y analizar las medidas de gobernanza.
7	El papel de la sociedad civil	Se debe discutir el papel de la sociedad civil sobre la base de los principios de la buena gobernanza.
8	El papel de la educación	Se debe discutir el papel de la educación sobre la base de los principios de la buena gobernanza
9	Reformas de la gobernanza	Estrategias para aumentar la calidad de la buena gobernanza; qué se debe evitar
10	Resumen y reflexión crítica	Discusión final y perspectivas futuras de la buena y la mala gobernanza; desafíos de los conceptos relacionados con la corrupción

UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Vienna International Centre, P.O. Box 1400 ,500 Vienna, Austria
Tel.: (0-26060 (1-43+, Fax: (5866-26060 (1-43+, www.unodc.org