

LA GOBERNANCIA EN LAS ORGANIZACIONES. HACIA UN MODELO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Om Christian Alvarado Pechir

Resumen:

Ante el surgimiento del modelo de la gobernanca (o gobernanza, como comúnmente se usa) y los intentos por definirla y delimitarla, se han estructurado ventajas dentro de las formas de gobernar, sobre todo en el fortalecimiento de las democracias en un mundo emergente de gobiernos participativos. Dentro de este nuevo modelo, la legitimación del gobierno dependerá en gran medida de la calidad de los servicios públicos y de la forma en que sean suministrados hacia la satisfacción de necesidades de la población.

El concepto de gobernanca-gobernanza está siendo utilizado en diversas subdisciplinas de las ciencias sociales. A pesar de que hay numerosas diferencias en la manera en que es definido y utilizado, existen elementos comunes tales como el énfasis en las reglas y las cualidades de los sistemas, la cooperación para incrementar la legitimidad y la eficacia y la atención a nuevos procesos y acuerdos público-privados. El éxito aparente del concepto parece ser que refleja la necesidad social de nuevas iniciativas basadas en la realización de crecientes interdependencias sociales (Kooiman, 2005).¹ Este modelo, aplicado en las organizaciones del sector público, puede representar un modelo alternativo, cuyo fin sea el de lograr organizaciones más horizontales y menos jerárquicas que reduzcan las trabas burocráticas que impiden una mejor eficacia.

Palabras clave: Gobernanca, gobernanza, organizaciones, redes, jerarquía.

¹ Véase en Jan Kooiman, "Gobernar en gobernanca", en Revista "Instituciones y desarrollo", número 16 -1-, 2005.

Abstract:

Given the emergence of the governance model (or governance, as it is commonly used) and attempts to define and define it, advantages have been structured within the forms of governance, especially in the strengthening of democracies in an emerging world of participatory governments. Within this new model, the legitimacy of the government will depend to a large extent on the quality of public services and the way in which these are provided towards satisfying the needs of the population.

The concept of governance-governance is being used in various sub-disciplines of the social sciences. Although there are numerous differences in the way it is defined and used, there are common elements such as an emphasis on the rules and qualities of systems, cooperation to increase legitimacy and effectiveness, and attention to new processes and public-private agreements. The apparent success of the concept seems to be that it reflects the social need for new initiatives based on the realization of growing social interdependencies (Kooiman, 2005). This model, applied in public sector organizations, may represent an alternative model, the aim of which is to achieve more horizontal and less hierarchical organizations that reduce bureaucratic obstacles that prevent better efficiency.

Keywords: Governance, governance, organizations, networks, hierarchy.

Gobernanza en el debate teórico-conceptual

El concepto de gobernanza (gobernanza), en sus orígenes, fue un concepto descriptivo de los cambios que a fines del siglo pasado experimentaba el gobernar y el administrar público, dado que funciones públicas, políticas públicas, servicios públicos, se llevaban a cabo mediante diversas y crecientes formas de asociación y corresponsabilidad entre las agencias de gobierno y las organizaciones privadas y sociales. El concepto era la representación de que otro modo de gobernar y administrar tomaba forma, distinto al tradicional del gobierno protagonista. Casi simultáneamente, el concepto descriptivo se fue reelaborando en concepto teórico, con una denotación que ahora se ha vuelto más estable y compartida, a pesar de diferencias de contenidos y matices (Aguilar, 2007).

Bajo el mismo marco, Guttman (2004) se refiere a los orígenes del concepto como “el mito de la creación de la gobernanza (gobernancia), en donde establece que, según el relato convencional, la gobernanza-gobernancia surgió como Zeus, nacida en la era Reagan/Thatcher en la cúspide del nuevo entendimiento económico. La línea brillante entre los males de ayer y las promesas de mañana, privan a los reformadores de un rico conjunto de tradición que podría poner a prueba y avivar su perspectiva.

De igual manera, afirma que el uso de grupos privados para realizar funciones “gubernamentales” no es una tradición nueva o siquiera reciente. El Estado moderno se originó en la transición del uso que hacía el rey de los actores privados (por ejemplo, los nobles) para realizar fines públicos, hacia el crecimiento de las burocracias permanentes compuestas por funcionarios. En los siglos XVI y XVII, los imperios mercantiles fueron financiados por alianzas entre el sector público y el sector privado, como las corporaciones británicas y holandesas de las Indias. En la Francia posrevolucionaria, los agricultores fiscales, un Estado dentro del Estado; mitad una corporación comercial y financiera y mitad un gobierno, eran los mayores patrones y recolectores de impuestos. En los siglos XVIII y XIX, los banqueros privados prestaron servicios a los estados como si los asuntos del Estado fueran negocios comerciales privados. Las investigaciones recientes muestran que la noción de que la sociedad civil es todo lo que se quiere para arreglar un estado disfuncional no es nueva (Guttman, 2004: 14-15).

Asimismo, cuestiona: ¿de qué manera las alianzas actuales entre el sector público y el sector privado, por usar uno de los principales medios de la gobernanza (gobernancia), difieren de las del pasado? El trabajo de Hernando De Soto demuestra el valor de un marco histórico para someter a prueba las propuestas de reforma de hoy. De Soto señala que, desde un punto de vista estructural, las relaciones mercantilistas de los siglos XVI y XVII pueden, de hecho, parecerse a las alianzas entre el sector público y el sector privado que fomentan los reformadores de hoy. La diferencia, dice De Soto, surge sólo cuando uno va más allá de las semejanzas estructurales y ve las leyes y los incentivos que hay debajo de las alianzas (Guttman, 2004: 15).²

² Véase De Soto, Hernando (1989), *The Other Path*, capítulo siete, “The Parallel With Mercantilism”. Véase también Thomas Stanton (2002), *Government Sponsored Enterprises: Mercantilism Companies in the Modern World*.

Actualmente, un término que está surgiendo y que está siendo considerado en algunos debates, es el de la gobernanza, incluso este término ha llegado al discurso de los organismos internacionales, y que muchos de ellos han fijado su postura y aplicabilidad en cuanto al término.

Sin embargo, el debate se ha turnado un poco confuso, a grado tal que todas las palabras se pueden usar como un mismo sinónimo. Esto debido a las diferentes acepciones que las palabras traducidas del inglés o del francés como el vocablo franco-inglés *governance* puedan tener, y tal es el caso de las palabras que derivan de la citada palabra como “gobierno”, “governabilidad”, la propia “governancia”, “governanza”, “governación” y “governamentalidad”.

Aunque todavía resulta extraño para los hispanoparlantes el uso del término “governanza” para referirse a lo que en el idioma inglés se denomina “governance”, la Real Academia Española de la Lengua (RAE) ha determinado que es ésta la mejor traducción de ese término, y que se ha dejado de lado las variantes como “governancia”, por razones morfológico-históricas, y “governabilidad”, por motivos semánticos. Asimismo, la Unión Europea, en el marco del Foro Europeo sobre Governanza Empresarial realizado en octubre de 2004, ya utiliza oficialmente esta traducción.

En este sentido, Luis Aguilar, en su conferencia dictada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007, hace la acotación textual de que gobernanza no es el barbarismo de una traducción llana del vocablo inglés “governance”. La Real Academia Española en su *Diccionario de la Lengua Española*, desde siempre ha afirmado que el término gobernanza es una expresión antigua para denotar “la acción y efecto de gobernar o gobernarse”, que lógicamente puede aplicarse a una persona, a una organización o a la sociedad toda. Pero a partir del año 2001 (22^a edición), de manera sorpresiva, pero fundamentalmente correcta, resume el debate teórico de los últimos años y define gobernanza como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, de lo que se infiere que tal desarrollo ya no es posible sólo mediante la acción del gobierno. Governanza y gobernanza pueden ser considerados sinónimos, aunque el autor citado emplea el término gobernanza para deslindar —según él— su

nuevo contenido conceptual del entendimiento tradicional de la gobernanza como acción exclusiva del gobierno, y acción que se ejecuta mediante instrumentos de mando y control sobre los sectores sociales.

Asimismo, para Renate Mayntz, la gobernanza es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra “gobernanza” significó simplemente “gobernar”, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza sobre todo para indicar un nuevo modo de gobernar. Tengo que llamar a este nuevo modo de gobernar “gobernanza moderna”.³ Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998).

En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997: 53); así, los principios de la buena gobernanza son la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia (Sánchez, 2002: 296-353).

Sin embargo, no es objetivo del presente artículo desarrollar el debate sobre el significado de las diferentes acepciones antes señaladas, y mucho menos su origen. Pero para efecto de este trabajo, abordaremos en este apartado, dos palabras que sí considero pertinente su análisis en cuanto al significado y origen, para poder así determinar su aplicación en las organizaciones del sector público. Dichas palabras son “gobernanza” y “gobernanza”.

³ Luis Aguilar refiere como gobernanza moderna, al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios, ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (Aguilar, 2007).

Por otro lado, nos encontramos ante la postura de que existe una gradual repulsa del concepto de gobierno, el cual está siendo desplazado por el vocablo “governance”, pero que hasta hace poco, fue traducido al español como *governabilidad* y más recientemente como *governancia* —Carlos Fuentes y el traductor de las obras de Anthony Giddens así lo traducen— (Guerrero, 2001: 4). Por esta razón, y para efecto del presente trabajo, se hará referencia al término *governancia*.

Consecuentemente, el significado casi literal de *governancia*, es el resultado del ejercicio de la autoridad; es decir, aquello que antaño se conocía como tranquilidad pública. Sin embargo, el término ha tendido a diferenciarse para identificar un fenómeno que, habiendo emergido en el estudio de las relaciones internacionales, ahora se ha desbordado hacia la interpretación de la teoría de las redes organizativas. La idea central del concepto, es que se trata de un fenómeno de naturaleza distinta al gobierno. De hecho, se parte del supuesto de la presencia de la “*governancia sin gobierno*”, que es lo mismo que concebir funciones que se pueden realizar en cualquier sistema humano viable, sin considerar si dicho sistema tiene organizaciones e instituciones involucradas explícitamente a cargo de realizarlas. Funciones como las señaladas, son los intercambios externos y la prevención de conflictos entre los miembros, y procuración para su sostenimiento. Todas estas funciones están abocadas a la implementación de políticas públicas y el logro de metas del sistema como tal. La índole esencial de tales funciones, consiste en que su desempeño es indispensable si el sistema se ha propuesto persistir intacto a través del tiempo (Guerrero, 2001: 4).

La *governancia* consiste en un fenómeno que representa un conjunto de mecanismos que operan sin coerción y que establece vínculos voluntarios. Su importancia es tal, que los procesos vitales de la asociación se conciben como propios de los asociados mismos, de manera libre y voluntaria, no como una responsabilidad del gobierno (Guerrero, 2001: 4).

En suma, *governancia* no es sinónimo de gobierno. Gobierno significa una actividad respaldada por una autoridad formal y por poderes de policía que aseguran la implementación de políticas públicas. *Governancia*, en contraste, refiere las actividades respaldadas por metas compartidas que pueden o no, derivar de responsabilidades legal y formalmente prescritas, y que no tienen poderes de policía ni fuerzan la obediencia. La *governancia* es un fenómeno más comprensivo que el gobierno, pues ciertamente abraza en especial instituciones

de la sociedad civil informales, así como todas aquellas personas y organizaciones cuyo alcance mueve hacia adelante, satisface sus necesidades y realiza sus deseos (Guerrero, 2001: 4).

Gobernanza es un sistema de reglas que trabaja sólo si es aceptado por la mayoría, de modo que contrasta diametralmente del gobierno, cuyas políticas públicas pueden enfrentar la oposición de fuerzas contrarias. La gobernanza es efectiva para realizar las funciones necesarias en la persistencia del sistema, o simplemente no existe, pues una gobernanza ineficaz no es otra cosa que caos; mientras que el gobierno inefectivo no puede concebirse como no existente, sino como débil o precario (Guerrero, 2001: 4).

Problemática actual: gobernanza y su contexto

A lo largo de su prolongada existencia, los gobiernos han sido objeto de muchas reorganizaciones y reformas. Desde la perspectiva de la administración pública, el motivo primordial de dichas reformas ha sido la eficiencia (o falta de ella) del sector público y la aparente incapacidad del gobierno para manejarse a sí mismo tan bien como lo hacen otras organizaciones de la sociedad (Guy Peters, 2005).⁴

Con relación a lo anterior, Guttman señala que la gobernanza es una “reforma desde arriba”, dirigida por las élites y dirigida a las instituciones de la élite. Los reformadores dicen tener dos objetivos principales. El primero, los reformadores proponen eliminar las burocracias estatales disfuncionales encontrando los medios para hacerles contrapeso, controlarlas, complementarlas o reemplazarlas en el desempeño de los fines públicos. El Informe del Banco Mundial sobre el “Fortalecimiento de la gobernanza” del año 2000, comienza diciendo: “cada vez se considera más que las instituciones públicas disfuncionales e inefectivas están en el centro del reto del desarrollo económico”⁵. Entre estas instituciones defectuosas se encuentra el Estado, pero también

⁴ Según Guy Peters, más allá de la importancia que la eficiencia pueda tener para todo conjunto de organizaciones que provea la diversidad de servicios que los gobiernos contemporáneos brindan, la capacidad de estos últimos para responder a las demandas del público es un valor que adquiere aún más relevancia (Guy Peters, 2005).

⁵ Véase Banco Mundial, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, noviembre de 2000, p. 1.

institucionales, como los sindicatos y las leyes que se supone están patológicamente entrelazadas con el Estado disfuncional. El segundo objetivo, refiere a que los reformadores proponen aprovechar los recursos no gubernamentales para las tareas de hacer que el Estado rinda cuentas y complementar y reemplazar al Estado en el desempeño de los fines públicos. La gobernanza, explica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), incluye al Estado, pero lo trasciende al incluir al sector privado y la sociedad civil. Los tres son fundamentales para el desarrollo humano sostenible.⁶ De manera parecida, la “Conferencia Mundial sobre Gobernanza” organizada por el PNUD en 1999, propuso “reexaminar la idea convencional de que la gobernanza es el campo exclusivo del gobierno y fomentar la reformulación emergente que indica que la gobernanza incluye a todos los organismos del Estado, la sociedad civil y el sector privado.⁷ Con esos fines, los reformadores invitan a corporaciones lucrativas tradicionales y a organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, hospitales, universidades y organizaciones religiosas), pero también invitan a organizaciones no gubernamentales nuevas, alianzas entre el sector público y sector privado y redes entre esas instituciones. La relación entre el Estado y esas organizaciones podría definirse como formal o como una mezcla de formal e informal (Guttman, 2004).

Derivado de esto es que han existido un sinnúmero de reformas hechas dentro del sector público, principalmente al interior de las organizaciones, y que han estado orientadas a fortalecer su capacidad para procesar las demandas de los ciudadanos y para responder a ellas, a través de resultados. Esto se ha traducido en los esfuerzos por reformar la administración pública con el objeto de

⁶ El PNUD define a la gobernanza como el ejercicio de la autoridad administrativa, económica y política para administrar los asuntos de un país en todos los niveles. Está compuesta por los mecanismos, procesos e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y arreglan sus diferencias (véase en http://mag-net.undo.org/about_us/Mdgdbro.htm en Guttman 2004).

⁷ Conferencia Mundial sobre Gobernanza: del Gobierno a la Gobernanza hacia el siglo XXI, en Guttman (2004).

hacerla más eficiente, y que dichas reformas se han descrito bajo el rubro de la Nueva Gestión Pública (NGP).⁸

De igual forma, todos los esfuerzos traducidos en reformas, han enfatizado la capacidad de dichos clientes para la toma de decisiones sobre los tipos de servicios que quieren recibir del gobierno, y por lo tanto, la ciudadanía es vista como sujeto de la acción de gobierno, más que como participante activa en la selección de políticas.

En este sentido, un estilo alternativo de reforma del sector público ha sido el intento de involucrar de manera más directa a la ciudadanía en la acción de gobierno y en la elección de las políticas.⁹

El término que en general se ha utilizado para nombrar muchos de estos cambios en la administración pública, es el de “governancia”, también conocido como empoderamiento o gobierno participativo, lo que representa mayor participación ciudadana y con ello, mayor calidad en la tarea de gobernar.

La falta de utilidad de la gobernancia, ha repercutido en la continua búsqueda de poder abarcar las formas de conducta institucional que se dan en los

⁸ Entiéndase como Nueva Gestión Pública, a aquellas técnicas de gestión que hacen que la administración pública funcione de manera similar a la iniciativa privada, destacando el papel que tendría el gobierno como proveedor de servicios a sus clientes (C. Hood, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, número 69, 1991, pp. 3-19; C. Pollit y G. Bouckaert, *Public Sector Reform*, 2ª. Ed., Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁹ Este estilo de gobernar ha estado presente desde hace mucho tiempo en muchos países, pero sobre todo, en el norte de Europa (J.J. Kraemer. *The Societal State*. Meppel, Boom en Zoon, 1967), en donde algunos países que tradicionalmente habían practicado el corporativismo o ciertas modalidades corporativas pluralistas de relación entre Estado y sociedad, habían reforzado las oportunidades para que los ciudadanos participen en el gobierno, al mismo tiempo de que han procurado empoderar (*empower*) a los escalones más bajos de la burocracia pública (E. Sorenson, “Democracy and Empowerment”. *Public Administration*, num. 75. 1997, pp. 553-567). En muchos otros países, ha llegado a ser una estrategia de reforma, como por ejemplo en Estados Unidos, en donde muchas de las recomendaciones sugeridas por el Programa de Revisión del Desempeño nacional (Nacional Performance Review, 1993) estaban encaminadas a aumentar la capacidad tanto de los ciudadanos comunes como de los niveles inferiores del servicio público para influir en las políticas y en el estilo de administrar. En Canadá, se sugirieron opciones para que la población intervenga de manera más activa.

procesos formales de toma de decisiones. Consecuentemente, dichos procesos carecen de valor práctico y de la capacidad de generar resultados eficientes. La falta de aplicabilidad de la gobernanza en las organizaciones se traduce en problemas de gobernabilidad en el sentido en que se torna difícil conseguir un orden en una relación en la cual un conflicto amenaza las oportunidades de concretar dichos resultados. En otras palabras, la falta de gobernanza dificulta la claridad diagnóstica que pueda lograr un mayor grado de gobernabilidad organizacional.

Por lo anterior, Luis Aguilar señala que la cuestión sobre la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se explica en gran medida, porque el gobierno ha perdido capacidades, facultades, poderes, alcances en asuntos centrales de interés general como consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociológicas que han ocurrido al cambio del siglo y están en curso, y sobre cuya orientación y dinámica, el gobierno no tiene control total ni determinante. Más aún, en muchos casos, el gobierno parece haber perdido también capacidad cognoscitiva, al mostrarse confuso e indeciso ante las tendencias económicas contemporáneas y las tensiones domésticas, debido con frecuencia a sus prejuicios ideológicos (neoliberales o socialistas-populistas) que no puede o quiere revisar (Aguilar, 2007).¹⁰

En respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla, dos han sido las líneas generales de

¹⁰ El mismo Luis Aguilar establece que en respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla, dos han sido las líneas generales de respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza, como él lo llama; ambos, son considerados por él como dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan con la acción del gobierno, y hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno, y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y, en mi opinión, la gobernanza integra el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección. En continuidad y resalte de lo dicho, gobernanza y gobernabilidad tienen como foco cognoscitivo y práctico al gobierno, a su actividad directiva, no al Estado ni a su constitución política, ni tampoco a la estructura del sistema social o económico (Aguilar, Luis, en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, 30 octubre al 2 noviembre, 2007).

respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza. Son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y, en mi opinión, la gobernanza integre el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección.

En continuidad y resalte de lo dicho, gobernanza y gobernabilidad tienen como foco cognoscitivo y práctico al gobierno, a su actividad directiva, no al Estado ni a su constitución política, ni tampoco a la estructura del sistema social o económico. Por ende, representan un problema y objeto de conocimiento limitado, no obstante su alta relevancia teórica y práctica por referirse al agente de la conducción social (Aguilar, 2007).

Adicionalmente a lo anterior, las sociedades requieren de un cierto grado de gobierno; deben existir mecanismos que definan e implementen objetivos colectivos para la sociedad. En este sentido, y más aún en regímenes democráticos, el modelo tradicional de gobernar, donde todo gira alrededor de la autoridad jerárquica y en la conducción desde el centro, es el que ha provocado la problemática antes señalada.

Por lo tanto, la gobernancia aplicada a las organizaciones del sector público, que son las que ponen a funcionar el aparato administrativo, tiene como finalidad reducir los elementos jerárquicos del sistema, y por tanto de la organización. El diagnóstico básico de los malestares del gobierno, es que la jerarquía ha provocado que se desperdiciara el talento de muchas personas y que se relegara al público. En una postura extrema, algunos autores sostienen que puede haber gobernancia sin gobierno y que las redes sociales pueden muy bien organizarse a sí mismas y proveer de dirección a segmentos específicos de la sociedad.

En el contexto de la gobernancia, las redes suelen considerarse un componente central de la capacidad de gobernar. La idea fundamental es que, en torno a toda área de política, existe un conjunto de organizaciones y actores (que generalmente incluye también a algunos organismos gubernamentales) que la condicionan, y aunque el término redes es usado cuando se hace referencia a la gobernancia, lo que se arguye en este sentido, es la apertura por parte del sector público hacia la participación de la sociedad civil y de los niveles inferiores de la propia organización. La idea principal es la de revertir el dominio de los

superiores jerárquicos e incrementar las posibilidades en la toma de decisiones (Guy Peters, 2005).

La gobernanca y su aplicabilidad en las organizaciones públicas

Como se ha visto, se puede estipular que la gobernanca estudia todos los mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de una organización, tanto empresarial como estatal o del tercer sector, sobre todo en las organizaciones no gubernamentales. Busca comprender cómo queda determinada la conducta de las instituciones por todo el variado conjunto de agentes y reglas que influyen sobre ella.

Dentro de un enfoque multidisciplinario, la gobernanca analiza, entre otras cosas, cuál es el diseño interno de una estructura organizacional; cómo operan los sistemas internos que regulan las relaciones entre los miembros de una organización; cómo influyen los actores externos a la organización que tienen algún tipo de interés en la misma; cómo impactan los marcos jurídicos que regulan sus acciones; cuáles son las normas morales y sociales que influyen la conducta de las personas dentro de una organización, desde los niveles básicos hasta altos mandos.

Sin duda, al hablar de que la gobernanca es un campo multidisciplinario, se habla de que existen principales grupos de disciplinas tales como la teoría de las organizaciones; aspectos sociales del management; nueva gestión pública; las teorías económicas; las relaciones internacionales; las teorías jurídicas; las teorías financieras sobre el *corporate governance*; las teorías sobre factor humano, como el comportamiento organizacional; las teorías de liderazgo; la ciudadanía corporativa; las políticas públicas; las regulaciones entre el Estado y sociedad, principalmente en las organizaciones no gubernamentales; incluso, algunos incorporan al marco multidisciplinario de la gobernanca a la responsabilidad social empresarial.

En consecuencia, y con un enfoque multidisciplinario, la gobernanca se encarga de analizar el complejo sistema de la conducta organizacional que se da desde la familia, hasta una empresa u organización formal¹¹ del sector público

¹¹ Para Amitai Etzioni, las organizaciones formales son el esquema de división de tareas y poder entre la posición de la organización y las reglas que se espera que guíen

o privado. En este sentido, la gobernanza no puede ignorar ningún tipo básico de vida institucional.

Bajo este marco, cuando las organizaciones se hacen más abiertas y participativas, los miembros de una organización se sienten más motivados para invertir en ellas su tiempo y energía que redundan en un mejor desempeño de la organización. Así, de acuerdo con la gobernanza, el sector público operará mejor si los clientes, y quizá el público en general, se involucren más, y al involucrarse más, al haber mayor participación de lo público y de los miembros de una organización, también puede verse como un medio para elevar la confianza y la legitimidad; la pérdida de confianza, es el resultado, en parte, de la percepción de que los gobiernos están muy alejados de los ciudadanos.¹² Bajo la perspectiva de la gobernanza, la legitimación depende de un elemento más democrático y político, pero tal legitimación política no fluye a través de los actores políticos, sino más bien se deriva de las relaciones ciudadanas más directas con el gobierno y, en particular, con las burocracias gubernamentales; el éxito democrático del modelo de gobernanza depende de que el universo de grupos represente todos los intereses involucrados (Guy Peters, 2005).

Dadas las consideraciones pasadas, la gobernanza, para la administración del sector público y las políticas públicas, es aún más descentralizado que el de la Nueva Gestión Pública, en el sentido de que las jerarquías deben ser reducidas, logrando así una forma de gobernar en donde la conducción se haga desde abajo en líneas horizontales y no desde la cúspide gubernamental. La participación de todos los miembros de todos los niveles dentro de una organización en

la conducta de los participantes definida por la administración. Asimismo, señala que de la administración científica y de las relaciones humanas han surgido los conceptos de organización formal e informal, donde el primero se deriva de la serie de factores considerados cruciales por la administración científica, y generalmente se refiere al esquema de organización designado por la administración (Etzioni, 1972: 58-73).

¹² El incremento de la legitimidad está estrechamente vinculado con las ideas ahora populares sobre la importancia de la sociedad civil en la tarea de gobernar; para ser eficaz, especialmente en términos democráticos, el gobierno debe ser apoyado por una sociedad civil activa (R.D. Putnam, R. Leonardo y R. V. Nannetti, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993. Véase también en M. Hooge y D. Stolle, *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Context*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2003).

el aparato burocrático, puede incrementar su compromiso de alcanzar los objetivos de la organización, y en consecuencia, también su eficacia. Dicha eficacia, puede presentarse en gran medida gracias a la posibilidad de delegar algunas tareas en las redes de organizaciones (Guy Peters, 2005).

De igual forma, se ha señalado a lo largo del presente trabajo, que la gobernancia tiende a reducir la jerarquía. En este sentido, las organizaciones públicas presentan múltiples niveles jerárquicos, y bajo la óptica de la gobernancia, la jerarquía, como un principio organizacional, debe ser entendida sólo como un principio que establece que es indispensable delimitar y definir claramente los distintos niveles en cuanto a funciones.

En *contrario sensu*, la jerarquía no debe representar o significar falta de eficiencia y eficacia. Por lo tanto, y debido a los altos niveles verticales que existen en las organizaciones del sector público, la gobernancia dentro de ellas contempla estructuras más flexibles y tendientes a la horizontalidad, sin que esto signifique que deje de existir la jerarquía.

Junto con el principio de jerarquía, están la paridad de autoridad y responsabilidad, así como la unidad de mando. La primera refiere que, a cada grado de responsabilidad conferido, debe corresponder el grado de autoridad necesario para cumplir dicha responsabilidad. En este sentido, no tiene objeto hacer responsable a una persona por determinado trabajo, si no se le otorga autoridad necesaria para poder realizarlo. De la misma manera, resulta absurdo conceder autoridad para realizar una función, si no se fincan responsabilidades por los resultados. En estos términos, la autoridad es el grado de autorización que tiene una persona de hacer algo bajo la observancia legal o normativa.

Respecto a la unidad de mando, este principio establece que, al determinar centros de autoridad y decisión, para cada función debe asignarse un solo jefe. Si esto tuviera aplicabilidad en la práctica administrativa en las organizaciones públicos, *per se*, los grados de verticalidad disminuirían.

Otro principio fundamental, y que también va de la mano con la jerarquía, es la amplitud o tramo de control, principio fundamental bajo la tutela de la gobernancia. Postula que un gerente no debe ejercer autoridad directa a más de cinco o seis áreas o subordinados, para garantizar la eficiencia en la delegación y supervisión, así como en la atención de las funciones estratégicas. En contraste, los altos niveles de verticalidad que se dan dentro de las organizaciones

en la administración pública, generan la falta de eficiencia y eficacia requerida para cumplir con las demandas de la sociedad.

La gobernancia en las organizaciones, contempla de igual forma la coordinación, donde las unidades o áreas de una organización siempre deberán tener buena comunicación, es decir, la organización es un sistema que necesita que todas sus partes funcionen de manera correcta y debidamente sincronizadas. La verticalidad presente en las organizaciones obstaculiza que dichos fines se cumplan.

Visto lo anterior, la gobernancia dentro de las organizaciones públicas, y como modelo alternativo, debe ser considerada como un proceso, esto es debido a que las organizaciones están sujetas a cambios constantes, a expansión, contracción, fusión, entre otras. Asimismo, la organización suministra los métodos para que se puedan desempeñar las funciones de manera eficiente con un mínimo de esfuerzos; evita la lentitud e ineficiencia en las actividades, reduciendo costos e incrementando productividad. También, la gobernancia al pretender reducir grados de jerarquía y por ende los niveles verticales, reduce o elimina la duplicidad de esfuerzos.

Los grados de departamentalización que se den dentro de una organización, permitirán una mayor especialización, es decir, mayor clasificación y delimitación de las funciones, con el fin de realizar una actividad con la mayor precisión, eficiencia y el mínimo esfuerzo. En otras palabras, la departamentalización se logra mediante una división orgánica que permite a la empresa desempeñar con eficiencia las diversas funciones, generando así mayor funcionalidad.

Consideraciones finales

La gobernancia, como un modelo alternativo para la administración pública, plantea retos fundamentales a las formas tradicionales de gobierno. Esto, bajo la óptica de que representa un intento por superar las jerarquías y los controles verticales dentro de una organización y hacia sus relaciones con los actores externos. Dichos retos, implican la espera de que el modelo de la gobernancia, pueda ser más aceptable cuando lleguen a existir diversos grupos de interés bien organizados.

En este sentido, la gobernancia aplicada en las organizaciones de la administración pública, pretende diseñar estructuras, procesos y sistemas que originen elevados rendimientos y propicien un desempeño eficiente. La gobernancia

organizacional propicia la satisfacción de las expectativas de los actores internos y externos, reduce costos, crea valor agregado y genera competitividad y estabilidad, y por tanto, legitimidad.

De acuerdo con Peter F. Drucker, con la globalización y los avances en todos los aspectos, los cambios en las organizaciones serán inminentes. En este sentido, la gobernanza organizacional es un modelo que puede fincar la construcción de nuevas estructuras organizacionales y por lo tanto más funcionales.

El reto de la gobernanza organizacional, como un modelo alternativo, será el de crear estructuras flexibles, efectivas y de alto desempeño, con mayores grados de especialización, sin que esto signifique seguir creando estructuras de abajo hacia arriba.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (30 de octubre al 2 de noviembre de 2007). "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". En *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Banco Mundial. (Noviembre 2020). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*.
- Etzioni, A. (1972). *Organizaciones modernas*. México: UTEHA.
- Guerrero, O. (Marzo 8-9 de 2001). "Pongámonos de acuerdo: ¿Gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobernación o gobermentalidad?" En *Seminario Internacional "Gobernabilidad y desarrollo democrático"*. México: Instituto de Administración Pública de Michoacán.
- Guttman, D. (2004). "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de las cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características". En *Revista Gestión y Política Pública*, I semestre, año/vol. XIII, número 1. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?" En revista *Public Administration*. Núm. 69.
- Hogge, M. y Stoole, D. (2003). *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Context*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.

- Koolman, J. (2005). "Gobernar en gobernanza". En revista *Instituciones y desarrollo*. Núm. 16.
- Mayntz, R. (Octubre 2001). *El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.
- Peters, G. (2005). "Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas control? En *Foro Internacional del Colegio de México* 182. México.
- _____ (2000). *The Future of Governing*. Lawrence. University Press of Kansas.
- Pollit, C. y Boucraert, G. (2003). *Public Sector Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Putman, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Sánchez, J. (2002). *Gestión pública y governance*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sorenson, E. (1997). "Democracy and Empowerment". En *Public Administration*. Núm. 75, 1997.