

# Los componentes económicos de *governance* (governancia)<sup>1</sup>

The economic components of governance

Diana Vicher \*

## Resumen

Una de las palabras que mayor influencia ha tenido y continúa en boga es *governance*, que hoy día se acompaña con cualquier calificativo como empresarial, económica, global, mundial, metropolitana, de las tecnologías de la información, e incluso como sinónimo de gobernabilidad. La diversidad de significados usos ha generado un laberinto. En este trabajo se ofrece una revisión a los planteamientos económicos neoinstitucionales y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), desde los que se generó una de las tantas versiones del uso actual de *governancia*. De aquí que se ubica su origen, planteamientos centrales y vinculación con otras ideas de *governancia* que han utilizado para reformar al Estado y la administración pública.

**Palabras clave:** *governancia*, neoinstitucionalismo, OCDE, reforma, transformación.

## Abstract

One of the words most influence has had and continues in vogue is *governance*, which today is accompanied by any qualifying as business,

---

<sup>1</sup> Se utiliza la traducción *governancia* para el *gouvernance* del francés y el *governance* del inglés, debido a que bajo esta estructura la palabra está ligada directamente a su raíz latina culta: GUBERNANTIA. La terminación latina «antia» pasó al español moderno como «ancia», como es patente en palabras como inteligencia, ignorancia, elegancia, discordancia, perseverancia y muchas otras más. Los lingüistas señalan que el sufijo «ancia» responde a la evolución semiculta del latinismo ANTIA, mientras que el sufijo «nza» es su forma vulgar, una evolución fonética patrimonial que fue característica del Medioevo, alejada del latín. A partir del siglo XVI se registra una oleada de latinismos (las formas cultas desplazaron a las patrimoniales) con la que se retoma el sufijo «ancia» (que corresponde al latín ANTIA), considerado un formador de cultismos. Vid. Diana Vicher, *El laberinto de governance, o la governancia de los antiguos y la de los modernos*, capítulo 4.

\* Diana Vicher es miembro del Instituto Nacional de Administración Pública, Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales e investigadora en el Proyecto Economía Financiera Contemporánea de la Facultad de Economía, UNAM.

economic, global, global, metropolitan, technology information, and even as a synonym for governance. The diversity of uses meanings generated a labyrinth. This paper reviews the neo-institutional economic and Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) approaches from one of the many versions of the current use of governance is generated is offered. We look for its origin, its assumptions, and its links with other ideas of governance that have served to reform public administration and the State.

**Key words:** governance, neo-institutional economic, OECD, reform, transformation.

## **Introducción**

Las grandes y vertiginosas transformaciones que se han dado en la economía mundial, han sido también el marco en el que se han generado, en los últimos 40 años y desde diversos ámbitos, una gran cantidad de transformaciones en la distribución del poder en los gobiernos. Aunque, detrás de los cambios también han estado ciertos grupos de ideas económicas desde las que se han generado modelos que se han propuesto como estrategias novedosas y efectivas para propiciar el cambio en los gobiernos y la administración pública.

Muchas de las sugerencias, cuando no presiones de cambio se han asociado a la búsqueda del establecimiento de condiciones que se correspondieran con las pretensiones de expansión de los ámbitos de actividad de los capitales y empresas privadas, muchas de ellas transnacionales. Las evidencias de que esto efectivamente estaba sucediendo, se pueden observar con claridad si se indaga respecto a las cifras y tendencias de la participación e influencia que a nivel

mundial hoy tienen las grandes corporaciones y sociedades financieras.<sup>2</sup>

Así entre los gobiernos se aplicaron medidas de redimensionamiento, que primero se verificaron a partir de la privatización, con un fuerte contenido de desregulación y posteriormente, la nueva gerencia pública. Ahora bien, la desregulación no ha sido un fenómeno que sólo se verificó al interior de los gobiernos pues, con la idea de las ventajas de la globalización y el vertiginoso avance de la tecnología, la liberalización financiera tuvo condiciones inmejorables para verificarse.

En este marco surgieron con mucha fuerza diferentes aseveraciones que, enarbolando el surgimiento de grandes transformaciones en las formas de gobernar, estaban emergiendo ante la incapacidad de los gobiernos para atender las demandas sociales, debido a los problemas económicos. Pero también gracias a que, según se señalaba, se abrían mayores posibilidades de participación de otros grupos en la toma de decisiones, dado que se estaban borrando los límites entre lo público y lo privado, y gracias al incremento de los niveles de democracia. Se propuso así una nueva forma de gobernar sin jerarquías y no coercitiva que, en países como México, se ha popularizado como gobernanza, misma que además devolvería el contenido político y social, sobre todo a las reformas neogerenciales que lo dejaron de lado.

---

<sup>2</sup> G. William Domhoff, ha documentado que en los Estados Unidos país el 1% de la población (los súper ricos) posee el 43% de todos los activos financieros, es decir acciones (38%), valores (60%) y participaciones (62%). En realidad, si añadimos los ricos a los súper ricos, vemos entonces que el 10% de la población posee el 90% de tales activos y más del 80% de toda la propiedad inmobiliaria (citado por Navarro).

## **Sobre el significado y la traducción**

Sin embargo, la hoy popular gobernanza tiene tantos significados como perspectivas al respecto. En el uso de esta palabra Mariano Baena resaltó los problemas de traducción, así como la incertidumbre de las definiciones y los usos teóricos de la palabra, una de las razones que en otro momento nos llevó a indagar sobre los detalles asociados a sus posibles traducciones al castellano.

Baena explica que el problema con *governance* es que tiene docenas de significados que pueden aludir tanto al sector público como privado, o referir tanto acuerdos locales como globales, e incluso a ciertas normas y entendimientos (raciocinios, discernimientos), formales e informales (Frederickson, 2004: 4-5).

Sólo mencionaremos algunas que se han identificado de manera concreta con relación a la administración pública para entrar a la auscultación de los usos más sobresalientes en la economía.

## **Administración pública y gobernanza**

George Frederickson ha visto en gobernanza una palabra poderosa, un descriptor dominante, cuyo éxito reside en que está dentro de las preferencias de los creadores de tendencias académicas, lo que explica que se produjera una carrera para colocarla junto a las otras modas de la época. Frederickson encontró que la palabra gobernanza, se ha utilizado para sustituir administración pública en las revistas y programas de estudios; además de que también se ha usado como su sinónimo (Frederickson, 2004: 4-5).

También ha identificado su uso como el cambio desde el Estado burocrático al Estado hueco o al gobierno de terceros. Pero también se ha visualizado como una aproximación del gobierno basada en el mercado, según Kettle. Un paquete político de las

últimas ideas de nueva gerencia pública. De acuerdo con Jan Kooiman es el desarrollo de capital social, sociedad civil y altos niveles de participación ciudadana, respecto a esta perspectiva se han desarrollado análisis críticos respecto de los alcances, sobre todo porque se ha estimado que en su texto Kooiman crea un mundo semejante al que crea J. R. R. Tolkien cuando escribe el señor de los anillos.<sup>3</sup>

Dany-Robert Dufour (2009), encontró en la gobernancia (entendida como modalidad horizontal de gestión del poder), implica un uso posmoderno utilizado para desplazar al término moderno gobierno como autoridad del Estado bajo concepciones centralistas, o de viejo poder jerárquico, así que estas nociones tienden a oponerse. Hay coincidencia tanto con Frederickson como con Laurence Lynn (2010) y otros autores, respecto a que la gobernancia se caracteriza por proponer que el gobierno sea reducido a su mínima expresión, para que emerja una sociedad civil con un papel relevante en la creación y seguimiento de las diferentes políticas.

A los problemas de significado en los países de habla castellana se agregó un elemento más de complejidad, pues las escasas traducciones de governance hasta finales de la década de 1970 al idioma castellano prácticamente no se presentaban. Si bien a mediados del siglo pasado, O. Key (1942) la utilizaba como forma de gobierno. Y Charles Merriam (1945) señalaba que hay governance en el cielo y el infierno.

---

<sup>3</sup> Stoker, Gerry, "Review Essay", *Governing as governance*, by Jan Kooiman, *International Public Management Journal*, Vol. 7, No. 3, 2004. A pesar del masivo interés es necesario mantener cierto escepticismo en relación a la governance y las redes de policy. Stoker considera que aquellos que sean atraídos por la literatura de governance deben ser cautos. Ball Stephen and Junemann, Carolina, *Networks, new governance and education*, Chicago, The University Chicago Press, 2012. p. 4.

De hecho, la exploración a diccionarios y documentos permiten ver que en francés (*gouvernance*) y castellano los equivalentes (gobernancia, gobernación y la vieja gobernanza) prácticamente no existen, se refiere gobierno en primera acepción.

De aquí que resulte un caso curioso, que se presente el uso de una palabra que, en el idioma inglés significaba básicamente gobierno, con otro significado o muchos otros, pero sobre todo respecto a la traducción que se ha generalizado como gobernanza, una palabra medieval que responde a una evolución inculta del idioma español, o alejada del latín *GUBERNANTIA*.

### **Uso “moderno” del término**

Respecto al punto de arranque del uso “moderno” hay debate. Una referencia muy utilizada, para situar el uso nuevo de la palabra, es el trabajo del traductor Amadeu Solá (2000), quien considera que la génesis teórica de *governance* se remonta a 1985, al texto de J.R. Hollingsworth y L.N. Lindberg, *The governance of the american economy: the role of the markets, clans, hierarchies and associative behavior*. También Antonio Natera (2004), refiere este punto de arranque. Posteriormente se empezó a cuestionar si la sola referencia a la palabra en un título, sin explicar el contenido, puede considerarse su génesis teórica.

De manera indirecta, Oliver Williamson (1996), refiere que la palabra aparece en el famoso artículo que Ronald Coase publicó en 1937, “La naturaleza de la firma” (*The Nature of the Firm*), pero no es así, el término utilizado por Coase (1937) es *organisation*, *governance* no está contemplado dentro del texto que sí es un punto de referencia obligado en la teoría de costos de transacción.

### **La gobernancia en el neoinstitucionalismo económico**

Renata Mayntz (1998), observó que la concepción “governancia política”, en la que el Estado constituye el centro del control de la sociedad, perdió preeminencia debido a que el Estado crecientemente fue puesto en cuestión, al popularizarse ideas que abanderaron la incertidumbre sobre éste, como un centro eficaz de control político; así que se propuso como remedio establecer formas alternativas de governancia social, siguiendo dos vertientes: la auto-organización horizontal y los principios de mercado como alternativas al control de tipo jerárquico.

Entonces, ante el desmoronamiento de la creencia en el Estado como un centro de dirección política efectiva de la sociedad, entraron en escena las nuevas acepciones de governancia, la primera, popularizada como una alternativa al control jerárquico, esto es, para indicar un “nuevo estilo de gobierno”, alejado del –temible– control jerárquico. Entre los rasgos de esta nueva governancia, se menciona la mayor cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 1998).

### **La concepción de governancia asociada a los principios de mercado**

Renata Mayntz ha establecido la asociación de la idea con el nuevo institucionalismo económico, en el que juegan importantes roles la teoría de los derechos de propiedad y costos de transacción, y la identifica estrechamente con la governancia corporativa, (corporate governance) de las empresas privadas, con lo que coincide Dany-Robert Dufour (2009). La concepción, como el public choice, parte del supuesto de que las formas primarias de construcción del orden social, son las acciones individuales, así que la

governancia es visualizada como una modalidad distinta de coordinación de éstas.

George Frederickson (2004) observa que tales ideas están asociadas al neoliberalismo; que basándose en teorías económicas de la organización, se enfocan en el papel de la información y los costos de transacción. En esta línea, Charles Tournier (2007) ubica la governancia como una noción inspirada por la teoría de los economistas neoinstitucionales, activos en las décadas de 1970 y 1980, entre los que menciona a Oliver Williamson.

La definición que Tournier identifica en el neoinstitucionalismo económico, governancia hace referencia a los modos de coordinación interna que se utilizan para reducir los costos de transacción. Y José Vargas expresa que desde la economía de los costos de transacción, governancia se ha utilizado para indicar formas de coordinación de acciones de los individuos y las organizaciones.

Empero, acercarnos a la concepción de governancia asociada al neoinstitucionalismo económico, es necesario examinar con más precisión los planteamientos de uno de sus principales exponentes, Oliver Williamson.

### **Nueva Economía Institucional**

De acuerdo a Williamson (1996), la nueva economía institucional (NEI) refiere que las instituciones son importantes y susceptibles de análisis (que en este caso operan en el nivel microanalítico). La economía neoinstitucional, se describe como una combinación interdisciplinaria de derecho, economía y organización, pero la economía se coloca como la primera “entre iguales”.

Williamson (1996: 3-4) retoma a Furoboth y Richter para afirmar que esta corriente se enfoca en las instituciones de propiedad, y en

el sistema de normas que gobiernan la adquisición o transferencia de derechos de propiedad.

En este sentido, el Banco de México (1991:4) ha señalado que las instituciones, definidas desde el neoinstitucionalismo como las reglas del juego, determinan el desempeño de las economías, de modo que las instituciones eficientes surgen cuando son incorporados los incentivos para crear y reforzar los derechos de propiedad.

También, en el glosario del texto de Williamson (1996: 378), se define la estructura de gobernanza como la matriz institucional, en la cual se deciden la integridad de las transacciones; y se agrega que hay tres estructuras alternativas de gobernanza: el mercado clásico, la contratación híbrida y la jerarquía.

Mecanismos de coordinación económica: los mercados (el sistema de precios es el que orienta -en forma descentralizada- las necesidades y oportunidades de la asignación de recursos) y la empresa (a través de la jerarquía, la autoridad de la misma efectúa la reasignación de recursos).

Bajo este pensamiento se observan dos niveles en los que operan las instituciones, uno es el ambiental, y el otro, microanalítico; el nivel en el que la economía institucional funciona, es el nivel de las instituciones de gobernanza. Para este autor, las instituciones de gobernanza son los mercados, los híbridos, las jerarquías y las agencias de gobierno u oficinas de administración pública.

Las instituciones de gobernanza operan en el nivel de las transacciones individuales; mientras que el ambiente institucional, (leyes, Estado o áreas geográficas con su correspondiente gobierno), está más interesado por la composición de los niveles de actividad. Las bases de este pensamiento reposan en los siguientes supuestos:

- a. Las explicaciones en las ciencias sociales deben organizarse alrededor de mecanismos parciales, más que de teorías generales;
- b. Los costos de transacción pueden ser pensados como los costos de contratar;
- c. Los costos de un modo de gobernanza (mercado, forma burocrática o híbridos), son siempre examinados en relación con los posibles modos alternativos.

De lo anterior, se deduce que el diferencial de los costos de transacción, se convierte en la vanguardia (o idea más avanzada). Entre los principales costos están los de mal adaptación, que pueden obedecer a una turbulencia no anticipada, así que el tema recurrente es prescribir estructuras de gobernanza, para proveer alivio en el costo efectividad contra los riesgos de mal adaptación.

De aquí que el estudio de la gobernanza se refiere a la identificación, explicación y mitigación de todas las formas de riesgos contractuales (Williamson, 1996:300).

### **Gobernanza y sus acepciones en el NIE**

Este autor afirma que en 1975 y 1985 utilizó el término, y expresa que la gobernanza que desarrolla en su texto, tiene antecedentes que busca resaltar especialmente. Al respecto, Williamson explica que la definición de Lon Fuller en 1954, de *eunomics* como la ciencia, teoría y estudio del buen orden y los arreglos laborales, es muy similar a lo que él refiere como gobernanza. Esta es una primera aproximación en este texto; pero enseguida se afirma que gobernanza es también un ejercicio en la evaluación de la eficacia de modos (medios) alternativos de organización.

Se ha señalado que las reglas de operación de la organización económica son las estructuras de gobernanza. Bajo esta línea, las estructuras de gobernanza se refieren a la forma en que las partes

harán cumplir lo establecido en la contratación de una transacción (Taboada, 2004: 15 y 17).<sup>4</sup>

Una estructura de gobernanza es entonces una estructura institucional en la que la integridad de una transacción o un grupo de transacciones relacionadas, es decidida (Williamson, 1996: 11).

Williamson, también observa antecedentes en el texto de John Commons de 1932, cuando éste pone énfasis en que la última unidad de actividad debe contener en sí misma los tres principios: conflicto, mutualidad y orden. Esta unidad es una transacción.

Además de que la economía de los costos de transacción (ECT), está de acuerdo en que la transacción es la unidad básica, también asume que la gobernanza es el medio por el cual el orden es cumplido, en una relación en la cual el conflicto potencial, amenaza deshacer o perturbar oportunidades para alcanzar beneficios mutuos (Williamson, 1996: 12).

Empero, a menos que ECT sea igual a gobernanza, el texto por una parte (p. 5) señala que el estudio de la gobernanza, “está relacionado” con la identificación, explicación y mitigación de todas las formas de riesgos contractuales, señala (p.12) que la ECT “es un esfuerzo”, por identificar, explicar y mitigar los riesgos contractuales. Entonces gobernanza “se relaciona con”, y la ECT “es un esfuerzo para”.

---

<sup>4</sup> En algunos casos como el de Taboada, *governance* se tradujo como *gobernación*, esto tiene su explicación pues efectivamente es una traducción válida. Los sufijos *-ncia* y *-ción*-, resultaron de lo que se denomina una evolución fonética patrimonial, que se tornó improductiva que es: *-nza* y *-zón*-. El diccionario de la Real Academia Española, en sus versiones de 1803 hasta 1992 refieren que *gobernación* es gobierno y más aún, cuando se toca la palabra *gobernación* se cita al Ministerio de la Gobernación de España que no constituye un buen recuerdo para los Españoles, sobre todo a causa de la dictadura franquista, y que al mismo tiempo ha constituido una de las razones por las que de entrada se observó con recelo la traducción de *governance* como *gobernación*.

Como es apreciable, bajo este enfoque, la gobernanza tiene tres acepciones, por una parte, se contempla como el sistema de normas (reglas de operación de la organización económica) con que se forma la estructura institucional, en la que se desarrollan las transacciones, esto es la “forma organizacional”, (mercado, la jerarquía o forma burocrática y los híbridos); en segundo lugar es entendida como un ejercicio en la evaluación de la eficacia de éstos modos (medios), alternativos de organización, y finalmente, el medio por el cual el orden es cumplido, en una relación en la cual el conflicto potencial amenaza deshacer o perturbar oportunidades, para alcanzar beneficios [económicos] mutuos.<sup>5</sup>

Cabe hacer un paréntesis para resaltar que, en la teoría de los costos de transacción, la idea central es ubicar la transacción en la estructura de gobernanza en que ocasione el menor costo. Ronald Coase, en su texto “La naturaleza de la empresa” (1937), explica que utilizar el mecanismo de los precios como instrumento coordinador, tiene costos como descubrir cuáles son los precios, los costos de negociar y concluir un contrato separado para cada transacción en el mercado.

De modo que si se forma una organización, donde los recursos sean manejados por una autoridad o empresario, se ahorran ciertos gastos de mercado. Asimismo, que la incertidumbre es un factor que lleva a preferir a la empresa, en lugar del mercado (Coase, 1937: 390-391).

Pero, por la otra parte, también señala que si se mantienen demasiadas transacciones dentro de la empresa, que aumenten su volumen, el beneficio puede tornarse decreciente hasta el grado en que se emparejen los costos, y resulte lo mismo realizar las

---

<sup>5</sup> Los corchetes son nuestros.

transacciones en el mercado abierto o por el empresario (Coase, 1937: 394-395).

En síntesis, que ambos costos de transacción varían, ya sea porque se verifiquen con el mecanismo de los precios, o porque las transacciones se organicen dentro de la empresa.

Así, entonces se propone que dentro de la empresa se pueden organizar las áreas en las que la gerencia de recursos no dependa del mecanismo de los precios; aunque en realidad se ha encontrado que el hombre de negocios actúa combinando las dos funciones, tanto reaccionando a la variación de los precios, como reajustando los factores productivos que controla (Coase, 1937: 396-405).

También se contempla una forma de gobernación intermedia denominada híbrida, que es una relación contractual de largo plazo, se considera que esta puede atenuar los riesgos de la contratación bilateral pues implica menos sacrificios a los proveedores. Se supone que disminuye el oportunismo y agrega confianza para transacciones que tienen que ver con inversiones específicas de diferente grado. Ejemplo de formas relacionales de gobernación híbrida, Williamson señala las franquicias, las empresas conjuntas (*join ventures*) y las alianzas (Taboada, 2004: 24-25). Aquí entran también las Asociaciones Público Privadas.

### **De la economía neoinstitucional a la administración pública**

Estos planteamientos, dirigidos a solucionar el problema de la pérdida de ganancia en los negocios privados, se han insertado en el gobierno y la administración pública, como parte de los elementos ofrecidos a modo de alternativas, para desempeñar las funciones y brindar los servicios: “El objetivo esencialmente planteado es mejorar los resultados, exponiendo a las reglas del

mercado servicios públicos protegidos. Las reformas al uso, comprenden el desmantelamiento de las facultades monopolísticas, y la utilización de los mecanismos de mercado” (competencia, mecanismos de precios, incentivos monetarios) (OCDE, 1997:91-92).

Williamson (1996:4 y 89), afirma que la aplicación de estas ideas que se engloban dentro del nuevo institucionalismo económico, se han observado con escepticismo, pero que crecientemente han sido aplicadas en otros campos, como el derecho y otras ciencias sociales. Y, asimismo, que su puesta en práctica es un gran desafío.

Con relación a este enfoque, el francés Tournier ha explicado que el concepto de gobernanza (governance), de los economistas estadounidenses, se edificó a partir del supuesto de que la coordinación económica necesaria para la empresa, descansa sobre la base de las convenciones, normas y acuerdos específicos.

Este concepto que Tournier considera (2007: 68), está inspirado en el nuevo institucionalismo, que se trasladó también de la economía a la arena política, gracias al éxito del paradigma económico monetarista y neoliberal, teorías bajo las que, señala Tournier, el Estado sólo existe para asegurar la autorregulación de mercado, del mismo modo que las instituciones políticas, no tienen otra razón de ser que la de permitir la libertad de las fuerzas económicas y de asegurar el cumplimiento de las normas de competencia. Incluso, afirma que la evolución de esas teorías económicas ha favorecido el advenimiento del concepto de gobernanza al que se le atribuyen elementos de poder blando, en contraste con el poder duro implícito en el concepto de gobierno.

## **Otras ideas económicas: la gobernanza en la OCDE**

En el texto *Governance in the 21st century*, Kimon Valaskakis, explica que es el ejercicio de autoridad o la distribución del poder, que su esencia se vincula a las nociones de orden y hechura de decisiones; así que lo opuesto a gobernancia es la anarquía. De aquí se sigue que entonces un mundo ordenado es aquel en que hay reglas claras, relativas al legítimo y eficiente uso de la autoridad (Valaskakis, 2001:46).

En el mismo documento, Daniel Tarchys explica que las discusiones recientes sobre control democrático y administrativo, señalan que hay una gobernancia estrecha y una gobernancia suelta. La primera estrecha, se describe como aquella en la que se destacan métodos de dirección, que están basados en objetivos claramente determinados, en instrucciones rigurosas y en el seguimiento meticuloso; que se materializan en las organizaciones militares, los sistemas políticos totalitarios, o las industrias organizadas bajo los principios del taylorismo, también se incluye aquí a la nueva gerencia pública, pues se considera que en los elementos de “esta estrategia”, está presente una tendencia a la imitación del sector privado (Tarchys, 2001: 37-38).

Por su parte, la gobernancia suelta, es referida como aquella construida sobre una apreciación menos sospechosa del comportamiento humano, y está vinculada a ideas agnósticas o empíricas sobre la elección de recursos objetivos organizacionales. Se considera que la teoría gerencial de esta línea de pensamiento, está representada por la escuela de las relaciones humanas, que confía en la creatividad y crecimiento potencial de los empleados, así como en su participación voluntaria en proyectos.

La base de la gobernancia suelta, se coloca en la confianza y en los ambientes cooperativos, pues recurre a recomendaciones y leyes blandas, más que a las órdenes y los regímenes estrictos. Sus conceptos clave son: innovación, adaptabilidad y capacidad de

aprendizaje. Esta gobernancia suelta, se observa vinculada a la discusión de los límites del gobierno en su capacidad de control. Adicionalmente, Tarchys enuncia los prerequisites para lograr estándares de gobernancia (Tarchys, 2001: 38).

Al final de cuentas, entre la gobernancia estrecha y la gobernancia suelta, se concluye que no hay una tendencia desde la primera hacia la segunda, sino un patrón cíclico en la elección de modos de dirección, pues desde ambas surgen descontentos; de la primera por la sobrerregulación, las fallas del gobierno y las grandes burocracias, y en la segunda se alerta sobre el riesgo de tornar en simplicidad, y que los arreglos permitan el relajamiento, el despilfarro y la corrupción. Así que la corrección de una u otra forma de gobernancia mantiene, el ciclo en marcha (Tarchys, 2001: 35-36).

## **Conclusiones**

Dany Dufour ubica el origen de *governance*, en la expresión norteamericana “*corporate governance*”, gobernancia de la empresa, en lo que coincide con Renata Mayntz, donde los accionistas asumen un nuevo estatus, que va de la mano con la reorganización interna de las empresas y su gestión, lo que se traduce en la flexibilización de las relaciones jerárquicas y la autoridad en la gestión, para mostrar aptitud ante los cambios incesantes; a esto se sumó la “*fluidez y transparencia de objetivos*” para valorizar las acciones de la empresa y fomentar la tranquilidad y bienestar de los accionistas.

Esta reorganización y el nuevo modo de gestión, responde a la incorporación de una gran cantidad de fuertes “*inversionistas institucionales*” (fondos de pensión, aseguradoras, fondos de inversión colectivos); que exigen seguridad y rentabilidad.

Es así como el “nuevo espíritu del capitalismo” emerge, gracias a los cambios en las relaciones de autoridad, y da cuenta de la superposición del capitalismo financiero sobre el industrial.

Dufour expresa que no hay que perder de vista que estamos ante un punto central de las teorías liberales, que es su potencial para valorizar todo y por ende, de comprar y vender prácticamente todo, “en su valor exacto en el mercado, independientemente de toda consideración moral en el sentido kantiano”.

Así, la gobernancia corporativa puede verse “como un universo prosaico donde todo se vende y se compra” pero, sobre todo, en el que no existen compromisos sociales con los asalariados pues lo que priva es dar satisfacción al apetito de los accionistas, que exigen tasas de rentabilidad a corto plazo que van del 10 al 15% (Dufour, 2009: 30).

Esa lógica de la administración de empresas, se convirtió en un modelo de gestión pública, que fue promovido por los organismos internacionales, encabezados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), que sumado al Consenso de Washington, resultó en una extraordinaria concentración de la riqueza y un exorbitante aumento de la pobreza. Sin que esto se vea como problema central, porque se supone que todos han ganado con la buena gobernancia democrática, enmarcada en la teoría liberal de la regulación social que se ha extendido a muchos ámbitos, local, territorial, mundial y hasta global. Todas estas gobernancias enarbolan el estandarte de la sociedad civil, compuesta por las asociaciones privadas y empresas del mercado que se proclaman de interés público y sustituyen a los poderes públicos.

Así pues, la gobernancia pone una trampa también a la democracia, pues aunque se presenta como una extensión de la misma, por la

vía de la participación de la sociedad civil, en realidad privatiza la decisión pública emanada de la democracia representativa, -como también lo identificó Frederickson.

Esta gobernancia liberal que favorece a la sociedad civil y despoja de su soberanía al pueblo, conlleva a una dominación de “tiranía sin tirano”, en la que el mercado y los intereses privados toman el lugar de lo político (Dufour, 2009 34-35).

El análisis realizado por Vidal-Beneyto (2002:2-4), ubica la gobernancia como parte de las categorías político-intelectuales en que se ha corporizado la agenda político-ideológica y científico-política; que han sido elaboradas en los tanques pensantes (*think tanks*) de propósito doctrinal para justificar la dominación del mercado, -aunque el autor la asocia particularmente a los Estados Unidos-, misma que se legitima por las organizaciones intergubernamentales más importantes, que las canalizan hacia los gobiernos y administraciones públicas para generalizar su uso, que se extendió a los estudios administrativos, las relaciones internacionales, las políticas públicas y el urbanismo, principalmente.

Este estudioso (2002: 2-4), señala que en la década de los ochenta aparece gobernancia con gran fuerza en ámbitos vinculados al desarrollo, particularmente en el BM, pero con un significado nuevo que busca evitar consideraciones de tipo político, de modo que la gobernancia servirá “para hacerlo sin que así lo parezca”, refiriendo la fuerte presencia de actores no estatales, exaltando la coordinación interactiva, así como la autoorganización; y prescribiendo que para que esto funcione es necesario que las intervenciones del Estado y los poderes públicos sean eliminadas.

Así pues, si bien en la economía neoinstitucional se mantiene la idea de governance con el significado de forma de gobernación que se puede realizar a partir de la empresa o la jerarquía, el mercado y la gobernación híbrida, los significados nuevos que de algún modo

han retomado elementos económicos de la teoría de los costos de transacción (racionalidad limitada, el oportunismo) la public choice y la teoría del principal y el agente, desde las percepciones de Frederickson, Lynn y Tournier, han derivado en las construcciones argumentativas alrededor que son analíticas o normativas, pues, o se han desarrollado como medio para entender los cambios que se han generado en el arte de gobernar, o para estipular las condiciones que son necesarias para que se gobierne bien.

Empero, en ambos casos estas construcciones contienen el sesgo de su origen y su connotación prescriptiva que, como lo han identificado Dufour y Vidal-Beneyto, obedecen a legitimar la incorporación de actores y órganos reguladores no gubernamentales, con la justificación de que compensarán la falta de capacidad y recursos de los gobiernos.

En el caso de la noción normativa, la pregunta que tendría que hacerse es: ante una mayor complejidad, mayores necesidades sociales y turbulencias, ¿se puede lograr gobernar bien replegando al gobierno y al Estado?, ¿no es que se necesita más trabajo de gobierno y presencia del Estado y no menos?, y en el caso de las normativas: ¿desde cuándo se dio que las configuraciones estatales inherentemente complejas e históricamente condicionadas, pueden obtener soluciones a sus problemáticas y necesidades desde recetas que aplican modelos uniformes no probados?; modelos inventados, o que imitan el funcionamiento de la empresa privada y el mercado.

Los magros resultados de los intentos de llevar a la práctica los mega relatos simplistas, como los denomina Lynn, aunados a los nuevos problemas que están enfrentando los gobiernos, como es el caso de las crisis económicas y financieras a las que mucho ha

contribuido el mercado, y que se gestaron en pleno auge de la moda de la gobernancia, han sacado a flote sus límites.

Como es palpable, las soluciones a problemas como los señalados no han residido en la coordinación, o en los acuerdos con los sectores afectados, ni mucho menos se han propuesto “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” (RAE, 2001).

Sin duda, como Lynn lo ha señalado, hay que volver al análisis complejo de cómo están evolucionando las instituciones supranacionales y los gobiernos nacionales, a auscultar qué perdura, cómo y por qué, para entender cómo afrontar las nuevas complejidades, sin olvidar que el gobierno y la administración pública proveen.

## Fuentes

- Baena, Mariano (2000), *Curso de ciencia de la administración*, Madrid: Tecnós.
- Coase, Ronald (1937), “The nature of the firm”, *Economica*, Volume 4, Issue 16, November.
- Dufour, Dany-Robert (2009), “Gobernanza versus gobierno”, *Cuadernos de Administración*, Universidad del Valle (Cali, Colombia), No. 41, ene-jun.
- Frederickson, H. George (2004), “Whatever happened to public administration? governance, governance everywhere”, Institute of Governance Public Policy and Social Research, Working Paper QU/GOV/3/2004, Belfast.
- Lynn, Laurence (2010), “Governance”, *Foundations of Public Administration*, *Public Administration Review*, ASPA, Series.
- Key, Valdimer Orlando (1942), *Politics, parties and pressure groups*, New York: Thomas Y. Crowell Company.

- Mayntz, Renata (1998), “Nuevos desafíos de la teoría de governance”, traducción supervisada por la autora. Disponible en:  
[http://latinamerica.dpi.org/documents/Mayntz\\_000.pdf](http://latinamerica.dpi.org/documents/Mayntz_000.pdf). Versión original: Mayntz, Renata, "New challenges to governance theory", Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50.
- Merriam, Charles (1966), *Systematic politics*, Chicago: University of Chicago Press, (1945).
- Natera, Antonio (2004), “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, Documentos de trabajo, Política y Gestión 2, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Área de Ciencia Política y de la Administración. Nota 4.
- Navarro, Vicenç (2011), “La polarización de las rentas y sus consecuencias, El Plural.com, Periódico Digital Progresista”.  
<http://www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2011/11/la-polarizacion-de-las-rentas-y-sus-consecuencias.pdf>.
- OCDE (1997), *Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Real Academia Española (2001), Diccionario de la Real Academia Española.  
[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=governanza](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=governanza).
- Solá Amadeu (2000), la traducción de governance, Puntoycoma 65, Colaboraciones, p. 2.  
<http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>
- Taboada, Eunice (2004), *¿Qué hay Detrás de la decisión de cooperar tecnológicamente? Propuesta teórica integradora para explicar la cooperación tecnológica inter-firma*, Tesis para obtener el grado de doctor en ciencias económicas, México:UAM.

- Tarchys, Daniel (2001), “Wealth, values, institutions: trends in government and governance”, en *Governance in the 21st century*, France: OCDE.
- Tournier, Charles (2007), “Le concept de gouvernance en science politique”, *Pap. Polít. Bogotá (Colombia)*, Vol. 12, No. 1, 63-92, enero-junio. Traducido al español como: “El concepto de gobernancia en ciencia política”.
- Valaskakis, Kimon (2001), “Long-term trends in global governance: from 'Westphalia' to 'Seattle'”, en OCDE, *Governance in the 21st century*, France: OCDE.
- Vidal-Beneyto, José (2002), “Gobernabilidad y gobernanza. Nace el tribunal global”, *La Opinión, El País*, 22 de abril. [http://elpais.com/diario/2002/04/12/opinion/1018562407\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/04/12/opinion/1018562407_850215.html).
- Vicher, Diana (2014), *El laberinto de governance, o la gobernancia de los antiguos y la de los modernos*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Williamson, Oliver (1996), *The mechanisms of governance*, Oxford University Press: New York.
- World Bank (1991), *Managing development: the governance dimension*. Washington D.C: The World Bank.

Recibido 15 de abril 2016

Aceptado 30 de abril 2016