



Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública

Raziel Husata Garay *

*“¿Cuál es el mejor gobierno?
Aquel que nos enseña a gobernarnos
a nosotros mismos”
Johann Wolfgang von Goethe*

Resumen

El autor explica la profunda transformación del accionar administrativo en las últimas décadas, donde ha pasado de la antigua concepción de ciencia a la formulación de una disciplina. Como parte de su argumentación, señala que los nuevos derroteros -como la Nueva Administración Pública (NAP) y la Gobernanza- no son garantía de acciones públicas favorables a la sociedad.

1. Origen, antecedentes y contexto del concepto gobernanza

1.1 La gobernanza como neologismo

La etimología de la palabra ‘gobernanza’ se encuentra en el verbo griego *kubernân* (en realidad *κυβερνάω*, *kubernáo*) (Bar, 2001:7) que significa pilotar, fue utilizada por Platón para designar el hecho de cómo se gobiernan los hombres (Uynh-Quan-Suu, n.d: 1). A

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Opción Administración Pública) por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

través del latín “gubernantia”, llega al castellano antiguo y al portugués “governança” desde el francés “gouvernance” (Uynh-Quan-Suu, n.d: 1).

Así el término inglés governance procede del francés antiguo *gouvernance*. La palabra francesa *gouvernance* era una palabra francesa en desuso como su equivalente gobernanza en castellano. Tanto una como otra poseían el mismo significado (gobierno) cuando la primera se introdujo en el inglés en el s. XIV (Solá, 2000:8)

El origen de la palabra “governance” se ha identificado hasta el siglo XIII en lengua francesa. En el francés medieval, *gouvernance*, *gouverne* y *gouvernement* son sinónimos de gobierno, y se refieren indistintamente a la función de conducción de la sociedad de acuerdo con la metáfora del pilotaje de un navío¹. El término es transmitido posteriormente a Gran Bretaña y de allí a los Estados Unidos, donde reaparece en el siglo XX con un significado diferente. La separación de los significados de *gouvernance* y *gouvernement* comienza a producirse con la aparición del Estado moderno y las reflexiones que se producen sobre el poder político. Los trabajos iniciales de Maquiavelo y Bodin sobre el Estado y la soberanía absoluta conducen a la concepción de un Estado que ejerce un poder monopólico sobre una población en un territorio dado (Jiménez, 2008:2); la idea de *gouvernement* (gobierno) se asocia, entonces, al poder estatal y jerarquizado, mientras que la idea de *gouvernance* evoluciona separadamente con referencia a la dirección de los asuntos públicos, en forma independiente del asunto del poder. En la Alemania del siglo XVIII hay un uso del término *governance* con referencia a las “ciencias camerales y de policía”², esto es, el uso óptimo de los recursos del Estado, la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo económico y social de un país.

¹ El modelo del barco es una representación simbólica que pretende ayudarnos a comprender mediante la *metáfora del navío* cuál es la relación entre el Estado, la sociedad, el gobierno y el mercado. Para ello es necesario realizar un ejercicio imaginario donde el Estado es una embarcación, la sociedad son los marineros, el gobierno es el capitán y la economía de mercado es cualquier representación geográfica donde se pueda navegar (ríos, mares u océanos). Una vez hecha en nuestra mente dicha representación, partimos de la metáfora utilizada en los discursos de Platón y algunas reflexiones hechas por Foucault. Bajo esa lógica gobernar una embarcación significa “(...) ocuparse de los marineros, pero también de la nave, del cargamento (...) tener en cuenta los vientos, las tempestades; es esto lo que caracteriza el gobierno del navío: poner en relación los marineros con la nave que debe ser salvada, con el cargamento que es preciso conducir al puerto, y todo ello en relación con sucesos tales como los vientos, los escollos, las tempestades (...)”

² Estas *polizei wissenschaft*, serán el referente inmediato de la *Cience Administrative* francesa, la cual, a su vez, será el referente de la actual Ciencia Administrativa o estudios de Administración Pública.

En lengua inglesa *governance* difiere de *government* en que es un sistema de dirección gubernamental que incluye una gama de relaciones y actores más amplia que las que son, en sentido estricto, instituciones de gobierno. “El término *governance* [...] es esencialmente distinto de gobierno (bueno o malo) y de gobernabilidad³. Gobernancia es la única alternativa a usar *governance*” (Solá, 2000:8).

Cuando menos desde el siglo XIX, estaba perfectamente asentado en el ámbito del Derecho y de la Ciencia Política el término “*gubernación*” para designar la acción de gobierno. Concepto que encuentra su origen directo en la palabra latina “*gubernatio*”, que significa también acción de gobierno o de dirección (Solá, 2000:7). *Gubernación*, significa solamente la acción y efecto de gobernar o gobernarse, es el ejercicio del Gobierno.

1.2 ¿Gubernación, Gobernabilidad o Gobernanza?

Con el propósito de expresar los significados de los conceptos para evitar confusiones posteriores y para efectos de este trabajo proponemos la siguiente significación:

- a) **Gubernación.** Correspondería al término de *governing*, entendido como elemento procedimental de gobernar, es decir, la acción de gobernar. *Gobernanza* y *gubernación* pueden ser considerados sinónimos, en tanto “anza” y “acción” son las desinencias en español para sustantivar la acción y el efecto de la acción de un verbo activo. Sin embargo es conveniente emplear con mayor frecuencia el término *gobernanza* para deslindar su nuevo contenido conceptual de la denotación tradicional de la *gubernación*, entendida como acción exclusiva del gobierno y como acción ejecutada mediante instrumentos de mando y control sobre los sectores sociales.

- b) **Gobernabilidad.** Corresponde en sentido extenso como la capacidad del sistema político para dar respuestas a demandas sociales y ejecutar políticas. Autores

³ Esta fue la respuesta a una consulta a Roberto Espíndola sobre la razón de su preferencia por este término. Roberto Espíndola es experto en relaciones Europa-América Latina, profesor universitario en el Reino Unido y autor de un artículo titulado: Democracia y gobernancia en América Latina.

como Prats i Català (2001:103), llevan la responsabilidad más allá al atribuir la gobernabilidad al sistema social.

- c) **Gobernanza.** Corresponde con “governance”, el cuál relaciona ciertas características de una sociedad o comunidad en lo referente a presentar un determinado tipo de estructuras, redes e instituciones que posibilitan las interacciones y estilos horizontales de intercambio y cooperación entre el gobierno y diversos actores en procesos de políticas públicas. Es una cualidad del sistema político-social.

Según Mayntz (2000:1), como primer significado “La palabra inglesa *governance* estuvo por mucho tiempo equiparada con *governing*, el elemento procedimental de gobernar, representando así la perspectiva complementaria respecto a aquella institucional de los estudios dedicados al gobierno”. Actualmente se recurre a *governance* sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. La *governance* como alternativa al control jerárquico ha sido estudiada en el plano de la formación de las políticas a nivel nacional y sub-nacional (A. Rhodes, : 1997, citado en Kooiman, 1998:233).

Según Mayntz (2000:1) un segundo significado de *governance* indica una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social. Este uso del término parece derivarse del análisis del mercado y de la jerarquía como forma alternativa de organización económica (Williamson, 1979: 233-261). “De hecho, el descubrimiento de formas de coordinación diferentes no sólo de la jerarquía, sino también del mercado entendido concretamente, fue el que condujo al uso generalizado del término *governance* para indicar cualquier forma de coordinación social – no sólo en la economía sino también en otros ámbitos” (Mayntz, 2000:1).

La “gobernanza” es un concepto analítico. La cuestión para definir precisamente su significado, irrumpe de forma masiva hasta principios de los 90, aunque su génesis teórica se remonta a 1985, cuando J.R. Hollingsworth y L.N. Lindberg publicaron el artículo

titulado *The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour*. Los mismos autores y J.C.L. Campbell volvieron a arremeter cuando el debate ya estaba en marcha, con una obra considerada, referencia básica: *The Governance of the American Economy* (Solá, 2000:3). Por lo tanto “Éste sería el origen académico de la cuestión. La producción masiva de textos políticos tiene un punto de referencia importante, sin duda, en la documentación relacionada con la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992). Y ésta es probablemente una de las claves del problema de traducción institucional de *governance*. Este término aparece de forma repetida en los Acuerdos de Río, en los que se tradujo como «gobierno», «administración», «régimen de administración», «autoridad», «reglamentación»... o se soslayó con una perífrasis u otro recurso de urgencia (en algún pasaje se pasó olímpicamente por alto)” (Solá, 2000:3).

1.3 La gobernanza contemporánea

El proliferamiento y uso creciente del término “Gobernanza” se debe a una multiplicidad de factores. Dos de estos, de origen diferente, han sido definitivos para que esa expansión se origine y han contribuido a dotar al término, del marco conceptual adquirido en nuestros días. El primer factor es de **naturaleza teórica y origen académico**, radica en el éxito y arraigo adquiridos por los enfoques neoinstitucionalistas en las ciencias sociales. El segundo factor es de **naturaleza fáctica**, se relaciona con los cambios producidos en las formas de injerencia pública, definiéndose como la evolución hacia el estado relacional o cooperativo (Longo, 2009:1).

“El término gobernanza –*governance*– surge con fuerza en los años ochenta y noventa del siglo XX en el ámbito de la ciencia política, fundamentalmente en la literatura en inglés, tanto en los estudios sobre realidades de tipo nacional como en el ámbito internacional y europeo. Sin embargo, así como en el ámbito nacional y europeo los estudios fueron inicialmente escasos y han tenido un carácter más bien teórico, en el ámbito internacional la proliferación de trabajos ha sido mucho mayor y la orientación de los mismos ha sido primordialmente práctica” (Bar, 2001:11).

Pioneros en el planteamiento de la cuestión sobre el gobierno fueron los académicos alemanes y holandeses de los años 70, especialistas en política pública y administración pública: F.W. Scharpf, R. Mayntz, F.X. Kauffman, así como K. Hanf, J. Kooiman, J.M. Kickert, entre otros, quienes visualizaron el deterioro del gobierno, de su instrumental directivo (planificación, regulación económica y gasto público) y sus prácticas políticas (acuerdos).

La economía y la sociedad habían sido superadas por el agotamiento del modelo del Estado benefactor. Por lo tanto, se debe buscar e idear nuevas formas para el correcto desarrollo de la vida política y social.

En 1975 la Comisión Trilateral; organización internacional privada fundada por iniciativa de David Rockefeller en 1973, con el objetivo de fomentar una mayor cooperación entre los Estados Unidos, Europa y Japón; presenta el libro titulado *The Crisis of Democracy*, (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). En éste el gobierno democrático de los Estados sociales es presentado como problema crítico por vez primera que provoca una sobrecarga, razón que desequilibra el funcionamiento del gobierno por su forma de dirigir (Crozier, et al., 1975: 68-70). El problema radica en que se gasta más de lo que se ingresa en las arcas nacionales y esto ineludiblemente conduce a la crisis, una profunda, temida y no deseada crisis económica, política y por lo tanto social.

El problema no se centró en el diseño institucional de los Estados democráticos ni en su estructura económica, sino en el proceso de gobernar, es decir, en la pauta o modelo directivo que seguían los gobiernos sociales y que se sustentaba en el gasto público a fin de responder a las demandas materiales en las que se plasmaban los derechos sociales de la ciudadanía (Aguilar, 2010:12). El anterior fue un planteamiento original y acertaba en las características del proceso de gobernar y en su eficacia directiva, se dejó de lado el debate clásico entre el Estado y el mercado.

Aguilar (2010:12) plantea que la crisis del gobierno era controlable y tenía solución si se transformaba la gobernanza del estado social y se pasaba a otro estilo o forma de ejercer el gobierno, en el fondo va a ser el neoliberal. Los autores no tuvieron tal vez del todo claro el estado total de la cuestión, pero dejaron ahí la respuesta sin emplear el concepto, que aparecerá veinte años después: gobernanza.

En este sentido, “Al lado de otros conceptos como Gobernabilidad y Nueva Gestión Pública, es manifestación de una serie de cambios ocurridos, tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado es, y de lo que debiera ser” (Serna de la Garza, 2010:22). Se puede afirmar que el debate sobre el concepto de gobernabilidad producido a finales de los años 70 del siglo pasado, avisó el surgimiento del concepto de Gobernanza, en su acepción actual (Serna de la Garza, 2010:23).

De hecho si se hace referencia a la calidad del proceso de la acción del gobierno se alude al concepto “good governance”, que se explicará posteriormente, el cual liga el new public management a los principios de la democracia liberal, lo que involucra entre otras cosas: eficiencia de los servicios públicos, un sistema judicial independiente y garantías jurídicas para los contratos, administración responsable de los fondos públicos, auditoría pública independiente, respeto por la ley y los derechos humanos en todos los niveles de gobierno, estructura institucional pluralista y prensa libre. La gobernanza pasada, la vertical, suele llamarse “gobernanza por gobierno”, “gobernanza jerárquica” o “vieja gobernanza”.

Pero el uso del término Gobernanza comienza a generalizarse en 1989 a partir de un reporte del Banco Mundial sobre “El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”, en el cual se argumentaba que la incapacidad de gobernar y administrar de los gobiernos africanos estaba al origen de las dificultades de sostener el desarrollo, por lo tanto era fundamental dar origen a una “mejor gobernanza”, debía incluir imperio de la ley, lucha contra la corrupción, transparencia en las operaciones y rendición de cuentas, capacidad técnica del gobierno para diseñar e implementar políticas públicas de crecimiento y desarrollo. A partir de ese reporte comenzó a utilizarse el término en documentos de los organismos internacionales y se volvió central en la concepción del desarrollo sustentable del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El concepto aparece formalmente en 1993, en el libro coordinado por Kooiman J. (1993), “Modern Governance: New Government – Society Interactions”, un libro que reúne a varios autores europeos relevantes en los campos de la política pública, la Administración Pública y la Ciencia Política. En el libro se plantea por primera vez como objeto y problema de conocimiento específico y explícito, el cambio ocurrido a fines del siglo XX en

el modo de gobernar y explicado por los cambios sociales, económicos y tecnológicos, provocado así, una disminución de la capacidad de los gobiernos para resolver por sí mismo problemas de importancia para la sociedad y han dado origen a formas de interdependencia entre los actores políticos y sociales en el abordaje de los problemas sociales y en el aprovechamiento de oportunidades de futuro. Por primera vez se distingue entre “el gobernar” del gobierno y “la gobernanza”, entendida ésta como el nuevo proceso de dirección de la sociedad. Se sustenta asimismo la validez cognoscitiva que tiene el concepto de gobernanza para explicar las nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, así como su utilidad práctica para renovar o reformar las funciones del gobierno. El gobierno requiere de políticas e instrumentos de calidad para su actuar en la vida diaria.

Para Mayntz (2000:3) un primer paradigma con la teoría de governance tenía relación con los temas del desarrollo e implementación de las políticas públicas, adoptando lo que se puede definir como una perspectiva “desde arriba” (top down⁴), desde el punto de vista del legislador.

Al momento de observar los resultados de la implementación se presta atención al fracaso de las políticas, demostrando que su fracaso es la falta de consideración a la resistencia por parte de los destinatarios y a su capacidad para obstaculizar el logro de los objetivos planteados. Hasta este momento la atención era hacia el “sujeto” de la dirección política, el gobierno, y sobre su capacidad o incapacidad para guiar los procesos económicos, políticos y sociales; ahora incluye también la estructura, las actitudes y los comportamientos del “objeto” (el destinatario de las políticas) (Mayntz, 2000:3).

La incertidumbre y desilusión sobre la existencia de un centro de control político eficaz, provocó que la atención se centrara sobre formas alternativas de governance. La búsqueda se focalizó sobre dos directrices nuevas y distintas, en las cuales,

⁴ La característica fundamental del enfoque top-down es su perfecto acoplamiento con la primera tradición de estudios de políticas públicas distinguidos ampliamente por su orientación al estudio de las decisiones, así en este enfoque se enfatiza la decisión “creadora” de la tecnocracia gubernamental y sus diseñadores con capacidad de generar programas y políticas implementadas por *derrame causal*.

Por derivación la jerarquía, la dirección y el control se constituyen en los elementos principales a la hora de comprender el proceso de instrumentación de políticas. La jerarquización alude principalmente a la importancia y la influencia de la escala de poder que tienen los distintos niveles políticos y burocráticos sobre la implementación.

respectivamente, los principios del mercado y la auto-organización horizontal fueron analizadas como alternativas al control político jerárquico (Mayntz, 2000:3).

Es entonces que la atención se dirigió hacia las formas cooperativas y horizontales de autorregulación social y de producción de políticas. En la médula de esta nueva línea de debate se encuentran diversos tipos de sistemas de negociación. Al pasar el tiempo, formas tradicionales de la autorregulación social resultaron ser objeto de una renovada vigilancia, en especial el autogobierno local y el considerado “tercer sector”, pero no constituye a la comúnmente conocida gobernanza moderna (Mayntz, 2000:4).

A mediados de la década de los ochenta, el debate sobre la teoría estaba sometido a conceptos como descentralización, cooperación y redes. Pero la capacidad de solución inmediata de los problemas por parte de las redes público-privadas podría estar limitada. “Las redes surgen en sectores de políticas en los que el poder está disperso entre diversos actores, donde se necesita la cooperación para alcanzar una mayor efectividad” (Mayntz, 2000:4).

De hecho la crisis fiscal, y consecuente situación de insolvencia del Estado, obligó a una reestructuración financiera y administrativa a fin de restablecer su capacidad de llevar a cabo sus funciones sociales. Se planteó llevar a cabo una rigurosa política de ajuste de las finanzas públicas.

1.4 La gobernanza: respuesta a los retos de la sociedad contemporánea

La aproximación de la gobernanza, se centra en las interacciones ocurridas en los sistemas sociales. Empezando por los procesos continuos de interacciones, éstas se presentan en los diferentes niveles de gobierno: local, nacional, subnacional y supranacional. En la gobernanza (también llamada co-gobernanza) los actores cooperan, se coordinan y se comunican sin un actor de gobierno central o dominante.

En este sentido, la gobernanza debe ser la guía de la **interacción** entre los diferentes actores (gubernamentales, privados y sociales), es decir, la gestión del sector público deberá incorporar a los sectores sociales y privados. Con esto la dirección del gobierno

será compartida y tripartita; no olvidemos que al gobierno, la autoridad, es la que le da el carácter o sentido de público. El gobierno dejará de tener un aspecto unilateral, para convertirse en uno caracterizado por ser multilateral en su forma.

El proceso de elaboración del contenido de la gobernanza es una **acción colectiva** donde participan múltiples actores con diferentes enfoques, intereses, niveles de conocimiento, poder y recursos, el proceso no podrá ponerse en movimiento ni extenderse más que sobre la base del **acuerdo** de los participantes públicos, privados y sociales; deberá ser un acuerdo sobre las reglas de acceso y participación en el proceso y un acuerdo acerca de las reglas y prácticas que habrán de observarse y seguirse a lo largo de dicho proceso.

Existe el supuesto de que la gobernanza posee una estructura condenada a distorsionar, el fin público por ser producto de la asociación del gobierno con el sector privado y social. Lo cual es una posición ideológica, proveniente de nuestra socialización estatista, más que sustentada en hechos (Aguilar, 2010:59).

La gobernanza es un **enfoque posgubernamental** de gobernar. Los tiempos modernos requieren nuevas formas de ejercer el poder, ya no la clásica forma vertical y discrecional de actuar. Los criterios de preeminencia jerárquica por sí solos no garantizan a los gobiernos el logro de una coordinación efectiva que logre resultados incuestionables; por el contrario, se cierran a diversas posibilidades de éxito que obtendrían en conjunto con otros actores. La gobernanza, cuando es bien practicada, dota a la Administración Pública de fuerza y vigor, de eficacia y responsabilidad, que también son resultado de correctas prácticas políticas.

En concordancia con la idea anterior “Las prácticas políticas que el gobierno despliega para definir y ejecutar la conducción social es lo que la gobernanza valora, vindica y justifica” (Aguilar, 2010:54). La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales realizan prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos (Natera, 2004:6). Entre más democrático sea el sistema, mayor impacto tendrán los procesos.

El modo concreto “moderno”, como se practica el gobierno, es en modo de “co-acción”, entendida como la acción conjunta o asociada entre el sector público y el privado o el

social, se manifiesta en formas observables de co-regulación, co-producción, co-dirección, co-gestión, colaboración y corresponsabilidad al abordar los asuntos de interés público.

El avance del Estado actual hacia modelos vinculantes de acción pública es un proceso de gran extensión, ocupando un espacio sorprendente en los últimos años. Existe una idea holística de gobierno y posee componentes básicos, la integran la legitimidad democrática de los gobernantes, la participación política de los gobernados, la transparencia en la gestión y la articulación horizontal de intereses y voluntades en los diferentes niveles administrativos y entre los diversos agentes económicos y sociales (Prodi, R. 1999-2004).

En la democracia contemporánea es ineludible que el gobierno sea el único actor del desarrollo, la seguridad, el bienestar social y ejecutor único. Sin perder la “batuta”, debe otorgar mayor libertad a los actores sociales, a los no gubernamentales, para que puedan incorporarse al diseño de políticas y por lo tanto ser parte fundamental en el proceso. Lo anterior presenta numerosas bondades, como por ejemplo: alto grado de participación social, políticas más integrales y con un amplio consenso, alta penetración en la población en que recaen y su aplicación de manera más uniforme.

Los nuevos problemas y las nuevas expectativas requieren un estilo de gobierno que sea interactivo, asociado, plural, incluyente, en red; este modo de gobernar se denomina Gobernanza. La Gobernanza en asociación ha sido llamada también “**gobernanza participativa**” o “**gobernanza democrática**” por la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Europea.

El gobierno sigue constituyendo un actor central, pero debe deferir⁵ la esfera pública con otros actores, públicos y privados. Así se garantizan los principios de inclusión, confianza y cooperación. La Gobernanza tiene como reto incorporar arreglos institucionales específicamente orientados a fortalecer las capacidades de la esfera pública frente a los desafíos pendientes, nuevos y ante los riesgos de captura por intereses individuales de elites, son grupos fácticos contrarios a los fines del Estado; asimismo, la contienda es ante los grandes temas siempre vigentes de bienestar social, seguridad nacional, índices

⁵ Aquí se define deferir como: transferir parte del poder o jurisdicción.

bajos de pobreza, educación, tasas de empleo elevadas, estándares altos de educación, etc.

Para comprender la Gobernanza se debe centrar la mirada en los actores formales e informales, involucrados en el proceso de toma de decisiones y en su implementación, así como en las estructuras, también formales e informales, preparados para poder implementar las disposiciones emitidas. La Gobernanza hace referencia a los primeros (Constituciones, leyes, procesos formales, etc.) como a los segundos (pautas de comportamiento, normas implícitas, poderes fácticos). Las estructuras de gobierno formales son un medio para que las decisiones se puedan implementar. El proceso de toma de decisiones informal es a menudo el resultado de haber ejercido la corrupción, o bien, orienta hacia ella.

Con la utilización del término Gobernanza se busca indicar la acción de gobernar o de dirigir la actuación de las instituciones de gobierno, es decir, una manera concreta y especial de ejercer el poder político. "Se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad" (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001). El gobierno, quien es el que usufructúa el poder, debe condescender una conexión más directa con sus ciudadanos y suscite unas políticas más efectivas.

La gobernanza se concentra en la cooperación horizontal como alternativa a la autoridad jerárquica. Se debe poner énfasis en que no se trata de una pérdida de control estatal, sino un cambio en la forma de gobernar. El Estado ejerce una función de legitimación y mantiene el derecho de ratificación legal, es decir, el control jerárquico y la autorregulación social⁶ no son excluyentes. Ellos son los principios ordenadores diferentes, una vez integrados, la unión resultante es más provechosa que cualquier otra forma de gobierno (Mayntz, Renate, Scharpf, 1995:32) y cuya materialización son las políticas públicas.

⁶ "La autorregulación se entiende, así, como un fenómeno que tiene su origen en la sociedad y es, al mismo tiempo, algo connatural a ella. Han profundizado en este aspecto quienes han estudiado la dinámica propia de las organizaciones, o el modo en el que se generan, se diferencian y se manifiestan los subsistemas sociales" según Parsons. La Sociología ha demostrado que todo subsistema social –la familia, la iglesia, la ciencia, la técnica, la cultura, etc. - al igual que toda organización –empresa, sindicato, colegio u asociación- se autorregula de algún modo, aunque sea mínimamente.

La gobernanza es así, más bien, un método de gobernar que incluye prácticas, procesos y redes o formas horizontales de interacción, donde los sujetos del proceso llegan a decisiones mutuamente satisfactorias y vinculantes vía negociación, y cooperan en la aplicación de esas decisiones o medidas. Lo característico de este proceso es, por tanto, por un lado, que los sujetos participantes en el mismo –con frecuencia organizaciones semipúblicas o voluntarias, que, en todo caso, representan sectores económicos, culturales o ideológicos de la sociedad– interactúan con cierta regularidad, no en una sola ocasión, permitiéndoles adquirir cierta confianza mutua y les hace sentirse comprometidos con el proceso en el que participan. Y por otro lado, es igualmente distintivo, los sujetos del proceso participan también en la aplicación de las políticas o decisiones adoptadas, lo que aumenta su sentimiento de implicación, al mismo tiempo que les vincula y les legitima en su acción (Schmitter, P, 2001: 8).

La definición de las Naciones Unidas, en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, también es muy completa, precisa y clara. Establece en su cuaderno “Reconceptualising Governance” (1997), que la Gobernanza es “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”. Tres son las instancias clave en el proceso: “**el Estado** (las instituciones políticas y gubernamentales), **las organizaciones de la sociedad civil** y **el sector privado**”. “El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno” (Reconceptualising Governance, 1997: 9).

La definición de Rhodes, R.A.W. (1997), destaca:

“Gobernanza se refiere a redes interorganizacionales y autoorganizadas. Las características comunes son: 1) Interdependencias entre las organizaciones. Gobernanza es algo más amplio que el gobierno y abarca a actores no estatales. 2) Interacciones permanentes entre los miembros de la red, debido a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los propósitos comunes. 3) Las interacciones se basan en la confianza y son normadas por reglas que han sido negociadas y acordadas por los participantes en la red. 4) Existe un grado significativo de autonomía respecto del estado... El estado no ocupa la posición soberana pero puede dirigir indirecta o imperfectamente las redes”.

La esencia de la Gobernanza es la importancia primordial y atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas. No se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.

Claramente el concepto de Gobernanza tiene una dimensión estructural, representando a las instituciones, mecanismos, niveles y redes de sujetos implicados en el proceso, y una dimensión dinámica, explica los procesos y relaciones del conjunto. La gobernanza, pues, va más allá de la acción de gobierno dotada de coerción, ejercida por las instituciones políticas formalmente establecidas –gobernación– (Bar, 2001:13). Se requiere aproximar las instituciones al ciudadano, asimismo se pretende que los gobiernos con un alto nivel de gobernanza sean más incluyentes, democráticos, responsables, eficientes, eficaces, transparentes y accesibles.

Para que la capacidad de gobernar sea un hecho real con efectos concretos, la gobernanza resalta las acciones analíticas y administrativas del gobierno, así como las actividades políticas de interlocución y negociación que el gobierno practica en su relación con los actores sociales para definir y realizar los objetivos de la sociedad.

El concepto de gobernanza incluye también, además de la dimensión analítica, una dimensión normativa, pretende indicar el modo en cómo este proceso debería producirse (Schmitter, 2001:2). “Como se observa, es un concepto analítico (intenta comprender y describir una realidad) antes normativo o prescriptivo (como en el caso de la good governance)” (Jiménez, 2008:3). Por otra parte Luis Aguilar opina que el concepto “gobernanza” primero fue descriptivo, después normativo o prescriptivo y por último teórico.

2. Conclusión

El Estado perdió de manera significativa su capacidad para gobernar, por lo tanto, es necesario proporcionar alternativas permitiendo dar una dirección efectiva a la economía y a la sociedad. La alternativa es la Gobernanza. La estructura de la Gobernanza es la referencia fundamental, hace que tenga sentido y valor reorganizar la operación de los gobiernos conforme a los métodos y tecnologías de la NGP.

La dimensión tecno–gerencial es inseparable y esencial de la Gobernanza, en tanto representa el conjunto de las condiciones técnicas, operativas y gerenciales haciendo que la actividad directiva produzca las preferencias sociales y sea eficaz, con la advertencia de que cualquier idea de Gobernanza que implique o admita ineficacia de dirección o gobierno es un contra sentido. Sin la dimensión técnico-gerencial la Gobernanza sería sólo un proyecto, una buena intención, un sueño social, carente de la capacidad de producir los objetivos preferidos y por lo tanto ocasión de desgobierno y de una conducción efímera.

El eje medular de los temas tratados fue la Gobernanza, implica la colaboración e interacción de los sectores público, privado y social en la gestión del espacio público; considerando la nueva relación del gobierno con el sector privado y social, incluye la intervención de organizaciones civiles en la atención y solución de los asuntos públicos.

La nueva interacción de la tríada gobierno, sector privado y sociedad, conjuntan aportaciones individuales con iniciativas colectivas, con el objetivo de ampliar y mejorar la colaboración de la sociedad organizada en los procesos productivos, es decir, el sistema de acciones que se encuentran interrelacionadas de forma dinámica y se orientan a la transformación de ciertos elementos, buscando permear a la tríada que compone la Gobernanza.

En esta nueva dinámica de interacción entre el sector público, privado y social en un esquema de cooperación, se busca a través de las políticas públicas materializar sus deseos, expectativas y necesidades; así mismo se busca regular conflictos de forma eficaz, erradicar y minimizar externalidades y diseñar soluciones atractivas que respondan a la complejidad de la sociedad civil, considerando la importancia del mercado y el espacio público.

3. Fuentes de Información

Aguilar, L., (2010) *Gobernanza: El Nuevo proceso de Gobernar*. México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Bar, A., (2001) *El Libro Blanco, La Gobernanza Europea y la reforma de la Unión*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, no. 22. España, Instituto Nacional de Administración Pública.

Comisión de las Comunidades Europeas, (2001). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, Comisión de la Comunidades Europeas.

Crozier, M., Huntington S. y Watanuki, J., (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press.

Jiménez, B. y William, G., (2008). *El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro*, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y democracia*, no. 41, Caracas.

Kooiman J. (1993), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*.

Longo, F., (2009) *Los Desafíos de la Gobernanza en los Sistemas públicos Iberoamericanos*, XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Brasil, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Mayntz, Renate y Fritz, S. (eds.), (1995). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt/Main.

Mayntz, R., (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, en *Magazine Instituciones y Desarrollo*, no. 7. Cataluña, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, revista electrónica.

Natera, A., (2004). “La Noción de Gobernanza como Gestión Pública Participativa y Reticular”, en *Documentos de Trabajo, Política Y Gestión*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.

Prats. I C.J., (2001) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico", en Revista Instituciones y Desarrollo, no. 10, Barcelona.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (1997). Reconceptualising Governance. Nueva York.

Prodi, R. (1999-2004), Discurso del entonces presidente de la Comisión Europea

Rhodes, R.A.W. (1997), Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability, citado por Jan Kooiman (1999), Modern Governance: New Government – Society Interactions.

Schmitter C., (2001). "What is there to legitimize in the European Union...and how might this be accomplished?", en Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series 75, Vienna, Department of Political Science, Institute for Advanced Studies.

Serna de la Garza, J. Ma., (2010). Globalización y Gobernanza: las Transformaciones del Estado y sus Implicaciones para el Derecho Público. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Solá, A., (2000) "La traducción de governance", en Revista Punto y Coma, no. 65, septiembre-octubre. España, Dirección General de Traducción de la Comisión Europea.

Uynh-Quan-Suu, C., () Étymologie du terme "gouvernance", Unión Europea, (n.d.).

William, O. E., (1979). "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", en Journal of Law and Economics, vol. 22, pp. 233-261, Estados Unidos, The University of Chicago Press.



ENC RUCI JADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

18° NÚMERO
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2014

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Lic. Claudia BodekStavenhagen*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Dra. María Cristina Puga Espinosa*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales: *Mtra. Consuelo Dávila*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinador de Informática: *Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego*

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermsillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.

Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.

Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

Apoyo en integración y tratamiento de contenidos: María
Fernanda Frausto López

ENC RUCI JADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO
DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 5,
No.18, septiembre-diciembre 2014, es una publicación
cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma
de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública,
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col.
Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, Cd.Mx., Tel.
(5 5) 5 6 2 2 9 4 1 6 y (5 5) 5 6 2 2 9 4 2 6 ,
<http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>,
maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr.
Ricardo UvalleBerrones. Reserva de Derechos al uso
Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-
1949. Responsable de la última actualización de este
número, Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Maximiliano
García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad
Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510,
México, Cd.Mx., fecha de la última modificación, 1 de abril
de 2015.

www.politicas.unam.mx

Las opiniones expresadas por los autores no
necesariamente reflejan la postura del editor de la
publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de
los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la
fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.