

Gobernanza y teoría de las organizaciones

Carlos E. Quintero Castellanos*

Perfiles Latinoamericanos, 25(50)
2017 | pp. 39-57
doi: 10.18504/pl2550-003-2017

Resumen

El objetivo de este ensayo es proponer una manera de vincular el cuerpo teórico que se ha venido tejiendo en torno a la gobernanza y el de la teoría de las organizaciones. Para esto se hace una exposición crítica de lo que se considera el núcleo teórico de la gobernanza, y se identifican las áreas de oportunidad para la vinculación de esta teoría con la de las organizaciones. Se concluye con una propuesta de análisis organizacional para administraciones en gobernanza. El tema se aborda en cinco secciones. La primera es la introducción. En la segunda presento una síntesis de la gobernanza en su uso actual. En la siguiente parte se concentran las líneas de trabajo de una buena gobernanza. En la cuarta, se muestran los límites organizacionales y de gestión que hay en la teoría de la gobernanza. En la última se desarrolla la propuesta para armonizar la teoría de la gobernanza con la teoría organizacional.

Abstract

The objective of this essay is to propose a way to link the theoretical body that has been weaved around governance and organizational theory. For this, a critical exposition is done about what is the theoretical core of governance, the opportunity areas are identified for the link of this theory with organizational theory. The essay concludes with a proposal for the organizational analysis of administrations in governance. The essay addresses with five sections. The first one is the introduction. In the second one, I present a synthesis of the governance in its current use. In the next one are presented the work lines of the good governance. In the fourth part, I show the organizational and managerial limits in the governance theory. The last part develops the harmonization proposal for the governance and organizational theories.

Palabras clave: gobernanza, gestión pública, teoría organizacional,

Keywords: Governance, public management, organizational theory.

* Maestro en Políticas Públicas de Gobiernos Locales. Departamento de Economía y Ciencias Políticas, Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Tonalá | carlos.quintero@academico.udg.mx

Introducción

El presente ensayo tiene como fin contribuir a la discusión sobre cuál es la relación entre la nueva gobernanza pública y la teoría de las organizaciones. Contrario a otros esquemas, a mi parecer simplistas, es necesario partir no del momento individual o la persona en singular frente a nuevas formas de decidir y de asegurar el futuro. Tampoco desde el nivel macro: el conjunto de cuestiones amplias que se presumen vinculantes a la sociedad, la economía y el Estado.

La propuesta en este ensayo es la de recuperar las fortalezas de la nueva gobernanza pública para tejer un entramado fino pero robusto, entre ella y las administraciones públicas desde el nivel organizacional. Tal como Jacobsson *et al.* (2015) y Arellano *et al.* (2014) puntualizan, no hay en la actualidad una relación dialógica entre los cuerpos teóricos de la nueva gobernanza pública y la teoría de las organizaciones. Se comienzan a dar aproximaciones, como la aquí propuesta, pero se encuentran en una muy temprana etapa de la agenda de investigación.

Para lograr esto la claridad conceptual es lo más importante. No puede eliminarse de una discusión y pretender después impactos benéficos. Es por esto que la primera sección del presente texto discute con amplitud la noción de nueva gobernanza pública. Luego describe las líneas y bases críticas de la buena gobernanza pública y polemiza con la visión reduccionista de la nueva gobernanza pública en su forma de nueva gestión pública. Finalmente y después de haber establecido las razones de por qué necesitamos organizaciones en el momento actual, propone un modelo de análisis organizacional en gobernanza. El texto cierra con unas breves conclusiones.

Gobernanza: uso contemporáneo

En la exploración de las líneas de investigación que hilvanen sobre cuestionamientos viejos y ayuden a formular nuevas preguntas, una con amplísimo potencial y novedad es la gobernanza en su acepción de gobernanza pública.¹ Un concepto con vastas implicaciones para el desarrollo contemporáneo en tanto contenido y dirección de la reforma e impulsor y detonante.

¹ La noción de *gobernanza*, se ha aplicado tanto al sector público como al privado. Aquí se atiende el uso para el primer caso. Para conocer sobre la *gobernanza corporativa* referente al sector privado, véase OCDE (2004), una de las fuentes más representativas en el tema.

Sobre el concepto de gobernanza pública se puede decir que se trata de un paradigma emergente que Luis F. Aguilar (2006: p. 90) ha definido como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”. Esta explicación señala que lo que importa no es el gobierno en sí mismo sino la acción de gobernar, y que administraciones, ejecutivos y legislativos —el gobierno en sentido amplio— solo son trascendentes en función de lo que hacen *con, desde y para otros* actores sociales y económicos, antes que *por y hacia* sí mismos.

Es decir, los Estados y sus administraciones tienden a participar en procesos gubernativos relacionales a efecto de gobernar por sobre decisiones basadas en sí y para sí mismos. Decisiones que antes pasaban por acción gubernativa —v. gr., la expedición de leyes y reglamentos—, ahora quedan cortas ante la complejidad y magnitud de los problemas que enfrentan, pues deben satisfacer criterios societales amplios e incluyentes para lograr un estatus de nueva gobernanza pública. El paradigma requiere, casi por definición, de administraciones públicas abiertas.

A la pregunta sobre a qué se debe el cambio en la gobernanza, Kooiman (2009) presenta tres características contextuales en cuanto al concepto de gobernanza y su emergencia: diversidad, complejidad y dinamismo societales. Las tres remiten a las transformaciones globales con impactos locales, originadas por, entre otros fenómenos, la crisis de gobernabilidad de las democracias occidentales, la globalización, las crisis de seguridad, la emergencia de nuevas identidades, la ampliación de derechos, los procesos de democratización y la liberalización de regímenes (Kooiman, 1993, 2009). Cada uno de estos elementos conduce a que la acción pública recurra a nuevos modos de gobernar(se), esto es: autogobierno, cogobernanza y gobernanza jerárquica (Kooiman, 2009). Los tres modos responden a los tres fenómenos. Por ejemplo, la gobernanza jerárquica no es adecuada en situaciones de cambio rápido y dinámico, pero permite generar objetivos y cumplirlos más exitosamente cuando el medio es complejo.

Kooiman (2009) utiliza tres conceptos básicos para entender la gobernanza actual: interacción, acción y estructura, y divide la primera en tres tipos: interferencias (de corte económico y esporádicas, tales como las de mercado), interacciones (sociales, horizontales y repetidas en el tiempo) e intervenciones (jerárquicas y a modo de acción político-gubernamental). La acción corresponde al hacer de los actores en un marco institucional y organizacional en relación a los tres fenómenos societales que enfrentan (complejidad, diversidad y dinamismo) al interactuar entre ellos. Lo estructural es aquello que da sentido y constriñe la acción de los actores. Estos tres elementos aparecen en

los tres modos de gobernanza, pero al sucederse configuraciones entre unos y otros, se vuelven peculiares.

Resumiendo el argumento, Kooiman escribe sobre el proceso y estructura gubernativa del Estado, la sociedad y el mercado, los tres ámbitos “profundos” de la realidad desde su perspectiva. Con esto él entiende que la acción de gobernanza es la que se realiza mediante la construcción de imágenes con instrumentos de gobierno, dentro de modos de gobernanza que afectan interacciones entre actores y que, entonces, pasando por dos distintos órdenes (de primer y segundo grado: de aprovechamiento de oportunidades y resolución de problemas el primero; de entramado institucional y organizacional, el segundo) lleva a una cierta configuración de gobernabilidad.

Es por eso que la virtud del enfoque de gobernanza en el tratamiento de los asuntos públicos consiste en su poder teórico, pues describe al tiempo que explica y prescribe; permite además introducir los conceptos e instrumentales teórico-analíticos que otras perspectivas encontrarían antitéticos. Como tal cualidad del fenómeno debe clarificarse, se han realizado esfuerzos para entenderla como explicación, descripción y prescripción (Pierre & Peters, 2003; Lynn, Heinrich, & Hill, 2001).

La discusión de Kooiman se sitúa a principios de la década de los noventa. Desde entonces ha habido avances y debates en torno a la gobernanza; así, se dejó de lado la ambigüedad conceptual y se ha logrado diferenciar de otras ideas probablemente afines, pero sin el alcance de la gobernanza. Un ejemplo en este sentido es la idea de calidad de la democracia, la cual no puede reducir las cuestiones económicas y sociales a lo político, pues es una noción política y que maneja con dificultad temas de otra índole (Morlino, 2005).

Por su amplia cobertura y profundidad teórica, se presenta el concepto de Aguilar (2011) en extenso. Se comenta² y explica la adscripción a ella en el texto, tratando de vincularlo con la discusión que he venido tratando:

La gobernanza pública se refiere al proceso por el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma, es decir, en esencia, al proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus objetivos comunes y las formas de organización, el tipo de recursos y el conjunto de actividades que resulten necesarios y adecuados para lograr satisfactoriamente los objetivos trazados. La gobernanza es el proceso de dirección mediante el cual se conforman y definen la dirección de la sociedad y la capacidad social para lograr objetivos públicos (Aguilar, 2011: p. 5).

² Escribí las páginas que siguen luego de escuchar los planteamientos del doctor Aguilar Villanueva sobre la noción, concepto, definición e implicaciones de lo que es la gobernanza.

La gobernanza es un tema de gobierno que implica lo administrativo, pero que no se reduce a ello. Incluye procesos en un nivel más alto que la prestación de servicios y bienes públicos necesarios, y que no se limitan a constelaciones de actores marcados por una ley o código, dígase actores estatales. Permite la apertura e inclusión de agentes económicos y sociales sin los ambages ni restricciones de relaciones diádicas del tipo gobierno-sociedad civil organizada, gobierno-iniciativa privada. Incluye un nivel valorativo en el que la convergencia de las partes conduce a mejores propósitos, y otro técnico que suscribe las decisiones a una frontera o conjunto de posibilidades.

Aguilar (2011: p.5) subraya que “El proceso de gobernanza no es aleatorio ni irrestricto, sino que está estructurado y enmarcado por instituciones y conocimientos. Esto implica valores, instituciones, normas y tradiciones, que establecen las formas y los límites del ejercicio del poder público.” Es decir, él considera que la gobernanza es un proceso más bien democrático de construcción de metas y establecimiento de instrumentos de la acción pública, que se trata de una fuerza que ampara un cierto tipo de reforma administrativa: “En suma, la gobernanza se refiere al conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio el gobierno y la sociedad encaran los asuntos públicos de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido” (Aguilar, 2011: p. 6).

Esto lleva a reconocer que la gobernanza pública o nueva gobernanza pública representa un poderoso motor de reforma administrativa. El núcleo de este motor es tanto posgubernamental como posburocrático (Aguilar, 2008), aunque esto no significa que sea uno “a-organizacional”, esto es, que prescindiera de formas organizacionales para desenvolverse.

De este modo, el concepto de gobernanza aparece como apropiado para estudiar la toma de decisiones organizacionales, pues permite discriminar los rasgos que son particulares a la obtención de resultados públicos virtuosos de los que no, sin encasillar en la prescripción prohibitiva como sucede en la nueva gestión pública. La gobernanza es lo suficientemente sólida y equilibrada como para delimitar modelos de toma de decisiones organizacionales relevantes, tanto en el sentido de la gobernanza como de algún otro.

A pesar del carácter emergente de la noción de gobernanza, no es una realidad gubernamental-administrativa consolidada (Aguilar, 2010). Y tampoco se ha explorado con intensidad la dimensión y/o su momento organizacional.

Aguilar (2008) señala el peso del libro de Scharpf & Kenneth, *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* (1978), durante los inicios conceptuales y prácticos de la noción o, en su caso, la crisis de los sistemas de gobernabilidad como evento impulsor de la reforma

administrativa en términos de la nueva gestión pública (Crozier, Huntington & Watanuki, 1975; Crozier, 1996). En ambas fuentes se toma en cuenta la dimensión organizacional de las realidades que explican. Más clara la primera que la segunda, pero importantes ambas para los fines aquí perseguidos. En la discusión contemporánea de la gobernanza, el momento organizacional de la dirección gubernativa de la sociedad se encuentra relativamente olvidado. Aun así forma parte de un ejercicio integral de reforma y mejora gubernamental y gubernativa (Abramson, Breul & Kamensky, 2003). La inflexión de la reforma administrativa supera sus planteamientos iniciales y busca nuevos pisos teóricos y derroteros prácticos (Christensen & Laegrid, 2007). La gobernanza es un enfoque que, en sus vertientes analítica y prescriptiva (Pierre & Peters, 2003) entra en una relación que se entiende utilizando el instrumental analítico de la teoría organizacional.

En un artículo relativamente reciente, Hill & Lynn (2005) encuentran después del metanálisis de más de ochocientas publicaciones que, si bien formas horizontales y en red de gobernanza han ido avanzando, la gobernanza jerárquica mantiene su presencia. Este tipo de gobernanza refiere a formas de gobernación directiva verticales, donde la organización más tradicional sigue existiendo. Esto se debe a que una organización busca coordinar actores y dividir el trabajo (Mintzberg, 2005).

Por todo esto, se advierte la necesidad de estudiar el fenómeno de la gobernanza en su dimensión/momento administrativa-organizacional, para superar la visión en la que la gobernanza consiste únicamente en redes, actores individuales y mercados, mientras que las formas “viejas” de la gobernanza se reducen a burocracias u organizaciones (Bevir, 2010).

Toda esta discusión se guía por la crítica de Aguilar Villanueva al debate sobre la gobernanza, en la que señala que tenemos “tesis fuertes sobre la Gobernanza sin tesis acerca de cómo se gobierna el proceso decisorio de la Gobernanza” y entonces “requiere regulación y coordinación por ser un proceso en cuyo desarrollo participan numerosos actores con diferencias y discrepancias relevantes” (Aguilar, 2008: p. 44). Este autor presenta varias cuestiones relevantes para una teoría del proceso de gobernanza: considera el marco político-institucional y, segundo, el uso racional de recursos. En cuanto a este uso racional, señala el momento de las finanzas y el de la gestión pública, desglosando de esto último el momento organizacional.

Puede suponerse que organizaciones multinacionales como la Unión Europea tengan un amplio impacto en la toma de decisiones societales; su estudio ha tenido fuertes avances (Piattoni, 2009). Y si bien el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) también contiene implicaciones de

gobernanza multinacional, la discusión de la gobernanza multinivel es un tanto ajena a la realidad mexicana.

Otra discusión se refiere al papel de los Estados-nacionales en la gobernanza, en la que se les pondera como entidades prestadoras de servicios y órganos rectores de la sociedad (Pierre & Peters, 2003). Sin embargo, cabe decir que los gobiernos no solo toman decisiones cruciales, como las de política interior o las relativas a la estabilidad macroeconómica, sino que también representan organizaciones prestadoras de servicios, cuyo desempeño es crucial para la gobernanza (Peters, 2005; Aguilar, 2011). En este sentido, el foco del estudio se desplaza a las organizaciones gubernamentales prestadoras de servicios.

Un caso especial, que explícitamente aborda la dimensión organizacional, es la gobernanza metropolitana, la cual se caracteriza porque “exige en todos sus niveles de organizaciones especializadas técnica, financiera y operativamente” (García, 2010); una exigencia para la que “[...] no hay un modelo único que asegure el éxito de la coordinación metropolitana. [Pues] Muchos de los acuerdos se basan en formas de cooperación frágiles y coyunturales” (García, 2010). Esto es, se trata de una gobernanza que privilegia la formación de organizaciones para resolver problemas societales, que requiere de estructuras y prácticas que pueden ser analizadas con un marco moderno aún no definido.

Líneas y bases críticas de la buena gobernanza pública

Cierto, la agenda de la buena gobernanza es siempre creciente y debe ser reducida a una masa manejable (Grindle, 2004), por eso y a pesar de las severas críticas hechas a Kaufmann, Kraay & Mastruzzi (2007b), los ejes de evaluación propuestos por Kaufmann *et al.* (2007a) significan una buena guía para pensar normativamente unos lineamientos de acción; se trataría de los siguientes:

- a) Voz y rendición de cuentas.
- b) Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo.
- c) Eficacia del gobierno y calidad regulatoria.
- d) Estado de derecho y control de la corrupción.

No son líneas de comprensión intuitiva, pero las sutilezas, complejidades, retos y discusiones que de ellas emanan son de alcance global y de profundidades insondables, aunque no son el objeto de este ensayo. Con todo, se comentan brevemente y luego las uso como marco de referencia común para la nueva gobernanza pública.

La voz y rendición de cuentas remite a las formas en que la sociedad civil y distintas instancias gubernamentales piden reparar sobre lo que se ha hecho, no se ha hecho, los productos, resultados y razones (Merino, López & Cejudo, 2010). La estabilidad política y la ausencia de violencia es en el país, de acuerdo a Escalante (2010), uno de los puntos más tirantes y entristecedores en la agenda nacional, y que, como nueva gobernanza pública, requiere de reformas puntuales, pero de gran calado (Alvarado, 2010).

La eficacia del gobierno y la calidad regulatoria son piedras angulares para la discusión en este ensayo. Si bien la crítica que llevo desarrollando subraya la necesidad de incluir la cuestión organizativa y de gestión, tal como se ha argumentado (Culebro, 2009), no deja de ser verdad que la presencia efectiva de las instancias gubernamentales en toda situación es un imposible, y que se deben intentar nuevas formas de auto y corregulación societal (Teisman, *et al.*, 2009; Rhodes *et al.*, 2011).

Gobernanza para el gobierno: ¿gobiernos sin administraciones?

Al sintetizar nueve aproximaciones a la gobernanza, Kersbergen & Waarden identifican la tendencia a pensar más en procesos o funciones de negociación, acomodados e intercambios, que en estructuras y organizaciones gubernamentales (Kersbergen & Waarden, 2004: pp. 151-152). La propuesta es muy atractiva, pero se debe proceder con cautela y no malinterpretarla. No se habla de un “vaciamiento” del Estado o de la privatización neoliberal *per se*, se habla, de acuerdo a Levi-Faur (1999), de una gobernanza que recupera para el Estado y sus estructuras nuevos espacios y formas (Piattoni, 2009).

Posiblemente la corriente de pensamiento y acción que más ha pedido por la reducción del Estado y de sus administraciones haya sido la nueva gestión pública. Esta corresponde al programa de acción gubernamental y de administración con mayor impacto en los últimos tiempos, y parece correcto evaluarlo en relación con la propuesta que aquí se da. Si se observa que han pasado alrededor de treinta años desde la introducción de las primeras reformas con dicho enfoque (Saint-Martin, 2000) y casi veinte desde la sistematización académica de aquellas experiencias (Pollitt & Bouckaert, 2011; Ramió & Salvador, 2005; Aguilar, 2006), es necesario reevaluar los supuestos sobre los que se basaron las distintas reformas y la pertinencia del instrumental analítico del que se valieron autores y estudiosos para insertarse en la agenda de investigación.

Respecto a la nueva gestión pública han corrido ríos de tinta: *Reinventing Government* (Osborne & Gaebler, 1992), *A Management for all Seasons?* (Hood, 1991), *Administrative Argument* (Hood & Jackson, 1991), *Creating Public*

Value, Strategic Management in Government (Moore, 1997), *Breaking Through Bureaucracy* (Barzelay, 1992); estudios aplicados como el de Pollitt & Bouckaert (2011) o el de Ongaro (2009), son todos textos que analizan lo que ha sido un movimiento amplio orientado a que las administraciones públicas transformen sus acciones autorreferentes hacia otras orientadas al cliente, a los resultados y a la agregación de valor. Son trabajos que muestran, tratan de explicar y, a veces, de justificar, la introducción de mecanismos de mercado en las burocracias estatales.

Dicha introducción de mecanismos de mercado se sitúa a finales de la década de 1960 (Saint-Martin, 2000), se desarrolla durante los ochenta, y se consolida en la última década del siglo xx. En esta última fase es cuando la reflexión académica emprende el estudio y promoción de la nueva gestión pública. Las razones son muchas, pero basta señalar algunas para ponderar su validez: el déficit fiscal, la reestructura global devenida por lo que Castells (1996) llama la era de la información, la sobrecarga de demandas de bienestar social a los gobiernos, entre muchas. Temas de los que se ha ocupado la investigación por propio derecho, muy amplios y relacionados en distintos niveles. Sus implicaciones para los gobiernos son innumerables, tanto en términos de estructuras como de prácticas.

En cuanto a la gestión pública, las primeras reformas se emprendieron en Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido. Dichas reformas pretendían alcanzar la eficiencia en la administración pública, reducir las cargas de deuda pública, externalizar los servicios, buscar la coordinación entre distintos niveles de gobierno, etcétera. Todo ello se buscó replicar en el mundo. Entre los ejercicios más conocidos resaltan los de la administración Clinton en Estados Unidos, los cuales dirigió el entonces vicepresidente Gore. Fue en aquel momento que la nueva gestión pública alcanzó una proyección global.

Con el tiempo de por medio es posible anotar algunas de debilidades de la nueva gestión pública y las críticas que se le hicieron. Una de estas últimas fue que atomizó los órganos administrativos de los gobiernos. Con la creación de agencias que trataban un solo asunto de política surgió un problema de coordinación horizontal y otro más sobre la rendición de cuentas. El carácter *top-down* de la reforma también recibió críticas. Las políticas derivadas de la agenda de la nueva gestión pública caían de los niveles directivos y los recursos (como el conocimiento ciudadano de los problemas públicos o el implícito de los cuerpos funcionariales) se desperdiciaban. El confiar ciegamente en instrumentos de la economía neoclásica para el diseño de estructuras organizacionales, políticas públicas, programas, etcétera, dio al movimiento un carácter más ideológico que científico. La eficiencia o la contractualización eran mantras a repetir, y no criterios a probar. Una más de sus debilidades está muy relacionada

con la anterior: el no haber conformado un cuerpo teórico unitario (Pardo & Velasco, 2009; Ramírez & Ramírez, 2002; Gruening, 2001). La nueva gestión pública era distinta en cada rincón del planeta. Pese a compartir un discurso relativamente coherente respecto a sus fines e instrumentos, había divergencias en su práctica (Pollitt & Bouckaert, 2000). Por último, una crítica pertinente al contexto latinoamericano es en relación con la supuesta convergencia administrativa. Se suponía que a la vuelta de la esquina ya estaba un modelo único de administración pública globalizado (Pollitt & Bouckaert, 2000). Es una esquina que todavía está muy lejos.

Al haber encarado un movimiento, la nueva gestión pública no encontró un posicionamiento claro respecto a otras disciplinas y prácticas político-administrativas (Vining & Weimer, 2007). Pudiendo ser solo un nuevo momento de la administración pública o una fase completamente distinta, no es posible encontrar un método único de trabajo o un espacio único de aplicación. Por ejemplo, la nueva gestión pública no solo es privatización, es también el uso de técnicas gerenciales para lograr la eficiencia. Hood & Jackson (1991) ofrecen una “metateoría” con la que analizan la nueva gestión pública; su estrategia es el análisis discursivo. Dichos autores sostienen que la nueva gestión pública es una filosofía, una ideología y una doctrina a la vez. En este último momento analítico clasifican a este movimiento respondiendo tres preguntas: ¿quién?, ¿qué?, ¿cómo? Es decir, ¿qué se hace?, ¿quién lo hace? y ¿cómo lo hace? De las respuestas se siguen tres distintos puntos de atención en las corrientes que conforman la nueva gestión pública. Tales preguntas respecto a dicha doctrina permiten flexibilizar los criterios, marcadamente economicistas, para adaptarlos a otras propuestas.

Tomando a la nueva gestión pública como un conjunto de esfuerzos constantes de reforma administrativa, que cuentan con logros y fallas y muchos resultados intermedios (Manning & Parison, 2002; Dussauge, 2008; Culebro, 2008), el acento se reorientó a esquemas institucionales de la vertiente del individualismo metodológico y la elección racional (Lane, 1997). El momento organizacional se presumía como axiomático de estos nuevos esquemas de administración; sin embargo, el tiempo ha mostrado que características posnueva gestión pública menos economicistas y más orientadas a lo organizacional, se han fortalecido a nivel global (Christensen & Laegrid, 2007, 2009).

Con lo dicho aquí debiera parecer claro que, aun en el intento más propicio, entusiasta y amable al proyecto neoliberal, en el extremo de desregulación y retraimiento del Estado, la nueva gestión pública no pidió la eliminación organizacional de los gobiernos, pidió más bien una reforma para atender nuevas problemáticas con otras herramientas. Pero con las muchas deudas que esa corriente deja, encuentro que puede solo evaluarse como una herramienta

limitada para la nueva gobernanza pública. Coincido con Aguilar, en cuanto a que si hay una

crítica a la NGP es la crítica a la limitación de su enfoque y respuesta y señala que actualmente hay *un desplazamiento de la ineficiencia a la insuficiencia* del gobierno en el planteamiento de la cuestión sobre la capacidad y eficacia directiva del gobierno y su aparato administrativo [...donde] La Gobernanza o Nueva Gobernanza representa justamente el enfoque y la respuesta a esta nueva o renovada cuestión, que no descalifica ni descarta a la NGP ni al mercado, pero los integra como una de sus dimensiones o componentes (Aguilar, 2014: p. 15. Cursivas en el original).

El mismo Aguilar Villanueva indica la necesidad de continuar un programa de investigación que lleve a discriminar las variables y factores que impulsan o no la eficacia directiva de los gobiernos, el cual debería incluir “el conocimiento de la *estructura del sistema administrativo, tipos de entidades administrativas, atribuciones y alcances en poder del poder ejecutivo y el proceso de dirección del sistema administrativo*” (Aguilar, 2014: pp. 30-31. Cursivas en el original).

Propuesta de organizaciones en gobernanza

Si todo lineamiento de política pública es falible, incompleto y parcial, ¿cómo es que las organizaciones involucradas en la gobernanza pública pueden estar a la altura de las metas que se proponen? La integración de decisiones individuales a las sociales requiere de un medio organizacional. Si las líneas de buena gobernanza pública que proponen Kaufmann *et al.* (véase abajo) son posibles, si un esquema de análisis tiene visos de verdad e impacto político, esto solo se logra si se aclaran los vínculos entre la gobernanza y el nivel organizacional-administrativo de los gobiernos (Arellano *et al.*, 2014).

Tal como señala March (1994), las decisiones individuales no son equivalentes de las sociales. Usamos las mismas metáforas, ideas y esquemas mentales para designar a la toma de decisiones de individuos, de sociedades y de Estados. Un proceso de evaluación de información, concordancia con preferencias y elección, de acuerdo a las consecuencias previsibles y los resultados deseados. Mas los referentes empíricos son del todo distintos. La agregación de preferencias sociales por medio de elecciones públicas es insuficiente. La toma de decisiones en gobernanza debiera recurrir a un nivel medio, es decir, organizacional, para considerar la *integración* de las preferencias sociales. Dicho esquema aparece en Quintero (2012, 2013). Una organización es, de acuerdo a Luhmann (1997), una estructura de decisiones. Cómo es que dichas decisiones se conforman y se

vuelven vinculantes es el *quid* para la gobernanza pública. Por ello es pertinente definir la noción de *estructura de decisión*. Mi propuesta es que esta se compone de los siguientes parámetros:³

- Acceso de participantes en el proceso de toma de decisiones.
- Corresponsabilidad de los participantes en la toma de decisiones.
- Formalización del proceso de toma de decisiones.
- Dispersión de la atención sobre temas en el proceso de toma de decisiones.
- Causalidad de la toma de decisiones.

Cada uno de esos parámetros se presenta en el proceso decisorio de cualquier organización. Esto ocurre porque la estructura de decisión no está puesta a prueba; de una u otra manera ya existe en toda organización. La división y coordinación del trabajo son inherentes a ella, el cómo se realice y coordine dicha división es particular a su estudio y a su coyuntura (Mintzberg, 2005; Crozier, 1974). Así, lo que llamo *estructura de decisión* tiene un carácter apriorístico y teórico. En la tabla 1 se explican los parámetros que la conforman y que se enlistaron arriba.

Tabla 1. Parámetros del modelo de estructura decisonal

Parámetro	Definición
Acceso de participantes.	Corresponde al patrón de actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones sobre un tema específico.
Corresponsabilidad de los participantes en la toma de decisiones.	Abarca la participación, creíble, de un actor dentro de un proceso decisorio.
Formalización del proceso de toma de decisiones.	El proceso decisorio específico se realiza bajo un marco normativo establecido.
Dispersión de la atención sobre temas en el proceso de toma de decisiones.	La cantidad de temas que se recuperan y atienden durante el proceso decisorio.
Causalidad en la toma de decisiones.	Refiere a la vinculación causal, explícita, que se le adjudica a las acciones respecto a las metas y objetivos de la decisión.

Fuente: Elaboración propia.

Para el presente ensayo cada una de los parámetros puede entenderse dentro de un continuo. En un extremo se encontraría una organización afectiva y orien-

³ Los parámetros se inspiran en Cohen *et al.* (2011). Para revisar la idea central de anarquías organizadas y procesos decisoriales, véase March (1994).

tada a la gobernanza, y en el otro, una organización que rechaza ese principio, si bien no de forma explícita. En dicho continuo, cada parámetro tiene características diferentes. Esta orientación podrá vincularse con que la organización se dé una estructura hacia la gobernanza.

Con esto se propone un modelo de análisis organizacional cuya tendencia debe ir hacia la buena gobernanza, en la que el manejo de las organizaciones no sea un mero gerencialismo sino la integración de decisiones societales amplias en arenas, espacios y estructuras organizacionales. No todo fenómeno social, político y económico se resuelve en una formación organizacional, pero la ubicuidad de esta le vuelve el medio idóneo para resolver lo que aquí se propone (Scott, 2003).

Traigo a la discusión la propuesta genérica de configuración organizacional de Mintzberg (2005), para la cual este autor propone un modelo de cinco “regiones”: ápice estratégico, mando medio, núcleo de operaciones, tecno-estructura y *staff* de apoyo. Cada una de estas regiones varía de acuerdo a las necesidades que la organización enfrenta a lo largo del tiempo. Mintzberg supone una cierta intencionalidad en la adaptación de una organización a su medio y a las demandas tecnológicas y de recursos. Este modelo no presupone que pueda ayudar a la rendición de cuentas, a reducir presiones ambientales o a asegurar la corresponsabilidad de los agentes interesados en la misión de la organización.

La ausencia de una teoría que integre estos y otros imperativos es una falencia de la discusión actual. No es tanto una cuestión de moralinas y prescripciones simples, a manera de lo que Pollitt (2003) criticó como de *one minute management*. Se trata de que la cuestión de la gobernanza es compleja y necesita de la convergencia de actores diferentes (Morales, 2011), los cuales requerirán que, al nivel de población de organizaciones, adquieran un conjunto de rasgos, formas y caracteres comunes (Carroll, 1984) que les permitan abordar dichos problemas “perversos”.

Cuando en una organización la entrada y salida de participantes durante la toma de decisiones es un patrón amplio e incluyente, se observan mayores recursos (cognitivos, materiales, jurídicos y comunicacionales). Y si dichos participantes ponen en juego de manera creíble esos recursos, las decisiones serán más potentes y no simulaciones de reforma (Brunsson & Olsen, 2007). Si además esta toma de decisiones se elabora al cobijo de un marco jurídico formalizado, la corresponsabilidad se afianza. Lo que facilita que los asuntos que la organización debe tratar se ordenen, jerarquicen y respondan a magnitudes manejables. Todo esto para asegurar que haya una causalidad más probable entre lo que una organización decide y lo que efectivamente logra. Este último punto es uno de los ejes en cuestiones de gobernanza (Aguilar, 2010).

Estos elementos de análisis organizacional permiten resolver la falta de una aproximación a la nueva gobernanza pública en su momento organizacional. Como puntualizan Arellano *et al.* (2014: p. 119) en cuanto a lo que puede resultar de un trabajo como el aquí expuesto: “no sólo la lógica organizacional se ve afectada por la gobernanza, sino que la gobernanza misma tendría que ser transformada y entendida de manera diferente debido a la lógica organizacional.”

A manera de cierre

Las organizaciones no son remanentes de mercados imperfectos. Pueden emerger como respuestas a asimetrías de información o a comportamientos no cooperativos y oportunistas. Pero si se cree que su única función consiste en internalizar costos, habrá una enorme distancia respecto de la realidad. Este enfoque no explicaría, por ejemplo, la existencia de organizaciones que promueven la protección del medio ambiente o que participan en mecanismos internacionales de derechos humanos.

Ante la ausencia de un asidero teórico, una estrategia inductiva de aprendizaje para las instancias societales relevantes es onerosa y poco viable. Es necesario construir un andamiaje de ideas, propuestas y supuestos que puedan contribuir efectivamente a la discusión. Esta es la contribución de este ensayo: dar materiales para el mortero de una arquitectura analítica sólida, ofrecer una propuesta de análisis organizacional.

Referencias

- Abramson, M., Breul, J. & Kamensky, J. (2003). *Four Trends Transforming Government*. Washington, DC: The IBM Center for the Business of Government.
- Aguilar, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2011). *Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Políticas Públicas*. México: Siglo XXI Editores/Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática. Barcelona: ESADE.

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alvarado, A. (2010). *Prólogo*, en Alvarado, A. & Serrano, M. *Seguridad nacional y seguridad interior* (pp. 11-40). México: El Colegio de México. (Los Grandes Problemas de México, vol. xv). Recuperado de <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>
- Arellano, D. *et al.* (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117-137.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley y Los Ángeles, CA: University of California Press. [Edición en español: Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública].
- Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Brunsson, N. & Olsen, J. (2007). *La reforma de las organizaciones*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Carroll, G. R. (1984). Organizational Ecology, *Annual Review of Sociology*, (10), 71-93
- Castells, M. (1996). *Information Age* (vols. I, II, III). Oxford: Blackwell. [Edición en español: Castells, M. (2000). *La era de la información* (vols. I, II, III). México: Siglo XXI].
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y Política Pública*, 20(2), 247-290.
- Christensen, T. & Lægrid, P. (2009). *Coordination and Hybrid Governance; Theoretical and Empirical Challenges*. Universidad de Bergen. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Christensen, T. & Lægrid, P. (2007). *Transcending New Public Management. The transformation of public sector reforms*. Padstow: Ashgate Publishing Limited.
- Crozier, M. (1996). La necesidad urgente de una nueva lógica. En Bruguè, Q. & Subirats, J. *Lecturas de gestión pública* (pp. 23-38). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Crozier, M. (1974). *El fenómeno burocrático* (seg. ed.). Buenos Aires: Amorrurtu.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial.

- Culebro, J. (2009). *Nuevas fronteras de la regulación. Transformación y diseño institucional*. México: UAM/Juan Pablos Editor.
- Culebro, J. (2008). *Aprendizaje y reforma administrativa. La introducción de la nueva gestión pública en la administración pública federal en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Dussauge, M. (2008). Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience. *International Public Management Review*, (9), 56-75.
- España. Ministerio de la Presidencia. (2007). *Estrategia española de desarrollo sostenible*. Madrid: MP. Recuperado de http://www.mapama.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-espanola-desarrollo-sostenible/EEEDSnov07_editdic_tcm7-14887.pdf
- García Vázquez, N. (2010). Introducción. En Urquidez, O. (Coord.). *La reinención de la metrópoli: Algunas propuestas* (pp. 145-162). Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- Gonzalbo Escalante, F. (2010). Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007. En Alvarado, A. & Serrano, M. *Seguridad nacional y seguridad interior* (pp. 301-330). México: El Colegio de México. (Los Grandes Problemas de México, vol. XIV).
- Grindle, M. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17(4), 525-548.
- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, (4), 1-25.
- Hill, C. J. & Lynn Jr., L. E. (2005). Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 173-195.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth Publishing Group. [Edición en español: Hood, C. & Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública].
- Jacobsson, B. et al. (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. UK: Oxford University Press.

- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2007a). *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2006*. Policy Research Working Paper, (4280). Washington, D. C.: World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2007b). *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics*. Policy Research Working Paper, (4149). Washington, D. C.: World Bank,
- Kersbergen, K. V. & Waarden, F. V. (2004). "Governance" as a Bridge between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. *European Journal of Political Research*, (43), 143-171.
- Kooiman, J. (2009). *Governing as Governance*. Reino Unido: Sage Publishers.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance; New Government-Society Interactions*. Broughton Gifford: Sage Publishers.
- Lane, J. (1997). *The Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. Londres: Sage Publishers.
- Levi-Faur, D. (1999). The Governance of Competition: The Interplay of Technology, Economics, and Politics in European Union Electricity and Telecom Regimes. *Journal of Public Policy*, 19(2), 175-207.
- Luhmann, N. (1997). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. México: Anthropos/Universidad Iberoamericana.
- Lynn, L., Heinrich, C. & Hill, C. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington: Georgetown University Press.
- Manning, N. & Parison, N. (2002). *Horses for Courses: Lessons from Comparative Public Administration Reforms*. Washington, D. C.: World Bank.
- March, J. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. Nueva York: The Free Press.
- Merino, M., López-Ayllón, S. & Cejudo, G. (Eds.). (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: IJ/CIDE.
- Mintzberg, H. (2005). *La estructuración de las organizaciones*. España: Ariel.
- Morales Hernández, J. (2011). *La agroecología en la construcción de alternativas hacia la sustentabilidad rural*. México: ITESO/Siglo XXI

- Morlino, L. (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Moore, M. (1997). *Creating Public Value, Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press. [Edición en español: Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo de los Estados. (2004). *OECD Principles of Corporate Governance*. París: OECD.
- Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Gloucestershire: Edward Elgar.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley Pub.
- Pardo, M. & Velasco, E. (2009). *La gerencia pública en América del Norte: Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. México: El Colegio de México.
- Piattoni, S. (2009). Multilevel Governance. A Historical and Conceptual Analysis. *European Integration*, 21(2), 163-180.
- Pierre, J. & Peters, G. (2003). *Governance, Politics and the State*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Peters, G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, XLV(4), 585-598.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis of Public Management, Governance and the Neo-Weberian State* (Tercera edición). Nueva York: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead, Berkshire y Philadelphia, Pa.: Open University.
- Quintero Castellanos, C. (2012). Organization's Structure, Decision Making Processes and their Implications for Public Governance. Ponencia presentada en el 4º Latinoamerican-European Meeting in Organization Studies que organiza la European Group in Organization Studies, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad de Guadalajara. Ajijic, México.
- Quintero Castellanos, C. (2011). Un acercamiento a las organizaciones del sector público desde una perspectiva de gobernanza. Ponencia presentada para el xxiv Seminario Internacional de Sociología de las Organizaciones, organizado por la Asociación Iberoame-

- ricana de Sociología de las Organizaciones y la Universidad de Guanajuato. Guanajuato, México.
- Ramió, C. & Salvador, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: CIDOB.
- Ramírez, J. & Ramírez, É. (2002). *Génesis y desarrollo de la nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno*. Documentos de Trabajo, División de Administración Pública (106). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Rhodes, M., Murphy, J., Muir, J. et al. (2011). *Public Management and Complexity Theory. Richer Decision-Making in Public Services*. Londres: Routledge
- Saint-Martin, D. (2000). *Building The New Managerialist State: Consultants And The Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*. Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. & Kenneth, H. (1978). *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. Londres: Sage Publications.
- Scott, W. R. (2003). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. NJ: Pearson Education.
- Teisman, G., Buuren, A. van & Gerrits, M. (Eds.). (2009). *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. Nueva York: Routledge.
- Vining, A. R. & Weimer, D. L. (2007). Economic Perspectives on Public Organizations. En Ferlie, E., Lynn Jr., L. E. & Pollitt, C. *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 209-233). Oxford: Oxford University Press.

Recibido el 2 de julio de 2014.
Aceptado el 30 de octubre de 2015.