

Víctor Antonio Pelaez Moreno

Docente investigador UIDE-Loja  
E-mail: victorantoniopelaez@gmail.com  
\* Autor para correspondencia

# LA GOBERNANZA, UNA NUEVA FORMA DE HACER GOBIERNO

## THE GOVERNANCE, A NEW FORM TO MAKE GOVERNMENT

### ► RESUMEN

El presente artículo de revisión se encuentra posicionado dentro de las Ciencias Sociales presentando una revisión exhaustiva sobre enfoque de Política pública, en la categoría de análisis de gobernanza, teniendo por objetivo dar a conocer ¿Qué es lo que se entiende por gobernanza en la actualidad? y ¿Cuáles son los aspectos que la caracterizan? Al ser un artículo de revisión, la metodología usada es la revisión bibliográfica, la generación de un estado del arte y el análisis crítico. Así, el artículo presenta a la gobernanza como el resultado del conjunto de procesos sociales, políticos, económicos y globales que han exigido que la forma de hacer gobierno se transversalice y se permita el acceso de nuevos actores sociales. Finalmente, se menciona, como cada vez más la frontera entre lo público y lo privado desaparece. También la complejización y riqueza que ofrece este concepto dentro de la investigación social.

**Palabras claves:** Estado, Gobernanza, Gobierno, Interacciones, Instrumento

### ► ABSTRACT

The present paper is within Social Sciences enter in-depth review about focus of policy, in the grade of Governance analysis, keeping like main object to introduce, What is meant by governance today? And what are their featurings? Being a review article, the methodology used is the bibliographic review, the generation of a “state of the art”, and a critical analysis. Thus, the article presents governance as the result of a set of social, political, economic and global processes that demand that the way of government be transversal and be allow access to new social actors. Finally, it is mentioned, as more and more the border between the public and the private disappears. Also the complexity and richness offered by this concept in social research.

**Keywords:** Estate, governance, government, Interactions, tools

Victor Antonio Peláez Moreno, Arquitecto por la Universidad Internacional de Loja, Magister en Estudios Urbanos FLACSO-Ecuador. Actualmente desarrolla sus estudios de doctorado en Políticas Pública en FLACSO-Ecuador.

## INTRODUCCIÓN

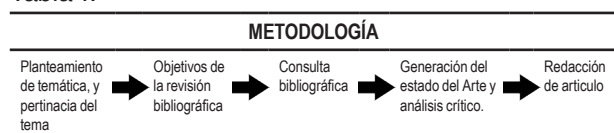
El fracaso del modelo keynesiano junto al modelo de industrialización sustitutiva por importaciones o ISIS (FitzGerald, 1988) que por un lado plantearon un sistema paternalista basado en el crecimiento de la esfera burocrática, y por otro la industrialización de los países en vías de desarrollo en el caso de las ISIS en Latinoamérica que prácticamente funcionan de manera similar creándose un agrandamiento estatal que pretendía actuar o ser directamente el sector industrial fueron algunas de las causas que desembocaron la crisis económica de los sesenta (Medina, 1998).

Hito desde el cual se genera un alejamiento del modelo de Estado benefactor hacia una reducción del Estado a través un modelo de liberación económica, que dentro de la administración pública busca un mejor procesamiento de las demandas de acción pública (Peters). Así es que en la década de los 90 se plantea una nueva forma de acción de gobierno conocida como gobernanza que rompe la ortodoxa visión de un gobierno jerárquico trayendo consigo relaciones Estado- Sociedad y Mercado, en otras palabras, dinamizando la acción del Estado hacia prácticas de gobierno más abiertas con los actores sociales (gobierno interactivo), quienes son los verdaderos destinatarios de la acción pública.

## METODOLOGÍA

La metodología utilizada en el presente artículo, es la revisión bibliográfica para lo cual se ha realizado un extenso estado del arte de la temática propuesta. Así, la metodología sigue los pasos descritos en la tabla 1.

Tabla 1.



## DESARROLLO

El concepto de gobernanza aún hoy es algo impreciso (Rhodes, 1996), se ha conceptualizado y organizado de muy distintas formas, pero que siempre guardan una relación. La gobernanza emerge del vocablo anglo *governance*, que lo podemos entender como la manera de gobernar a la sociedad, siendo un término polisémico desde las distintas ramas de las ciencias sociales.

Como concepto dentro del enfoque neo institucional <sup>1</sup> y de la administración pública se lo empieza a utilizar a partir de la década de los 90 y hace referencia básicamente a un vínculo entre el Estado y la Sociedad.

A lo largo del tiempo las formas de hacer gobierno han evolucionado, siendo así que la visión unidireccional o jerárquica ha quedado relegada al pasado en términos de una democracia contemporánea. Actualmente podemos hablar de una democracia anticuada, al momento que la sociedad que es el actor o sistema a gobernar a los cuales se rige el gobierno y sus políticas, no interactúan entre sí de una manera real.

Las interacciones Gobierno-Sociedad que hoy se plantean son, lo que autores como Kooiman (2007) llaman, gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, quien ve a estas interacciones como un fenómeno social, que se cimienta como hemos mencionado en complejas y sistemáticas interacciones, que se aplican tanto en lo Público-Público como en lo Público-Privado. Es así, que además de las mencionas interacciones han surgido interacciones “que se han denominado gestión, dirección o guía, pero el énfasis está en los aspectos bilaterales o incluso multilaterales de la forma de hacer gobierno” (Kooiman, 2007:5).

Así, se plantea una forma de gobierno de “un <<co>>, carácter público-privado, una perspectiva de gobierno de compensación en contra de actuar solo” (Kooiman,2003:57), (Kooiman, 2003; ), que incluso como se mencionó contempla los distintos niveles de organización de gobierno incluidos los organismos multilaterales que surgen a raíz de la globalización, es decir engloba lo local y lo global, lo cual rompe las visiones jerárquicas y cerradas de hacer gobierno. Tornando la sociedad a “realizar un papel complementario, y en ocasiones de competencia y funciones dentro del proceso de gobernanza” (Pierre y Peters,2000, p.33).

Este “nuevo gobierno”, o gobernanza como también es llamada, en palabras de Bevir, se daría “en gran parte por el aumento de nuevas formas de conocimiento y experiencia” (Bevir, 2010, p.8). Chhotray, menciona que la “gobernanza trata acerca de las reglas de toma de decisiones colectivas en entornos a los cuales hay una pluralidad de actores u organizaciones.” (Chhotray, 2010,p.3). Esta interacción de los sectores público y privado entendida, contempla la implementación de:

<sup>1</sup> El enfoque neoinstitucionalista además de plantear al Estado como actor y objeto de estudio integra a los ciudadanos y colectivos dentro sus funciones.

1. Actores privados en la provisión de servicios públicos; 2) la adopción por organizaciones de la sociedad civil de funciones que el Estado no puede cumplir, referentes en lo particular a la política social; 3) el empoderamiento de autoridades locales que tiene una mayor autonomía frente al Estado central y 4) el consecuente surgimiento de esquemas descentralizados y no jerárquicos de toma de decisiones entre el Estado y tales actores emergentes. (Isaza, 2008, p.32).

Estos puntos, explican el planteamiento de Jon Pierre y Guy Peters (2000) que son algunos de los padres del concepto de la nueva gobernanza que mencionan que “el papel del gobierno en la gobernanza es dinámico y no es constante” (Pierre y Peters, 2000, p.29) al examinar la relación gobierno-sociedad, por ejemplo esto se puede observar en el surgimiento de las organizaciones sin fines de lucro, el proceso de descentralización, y las políticas de fortalecimiento de autonomías locales, administración y sociedad mixtas Estado-sector privado y en su versión más concentrada en los procesos de desregulación, y privatización de los servicios públicos.

Para entender de una manera más objetiva el concepto de gobernanza Chhotray sugiere cuatro puntos fundamentales:

1. Las Reglas, las cuales dentro de un sistema de gobernanza pueden dilatarse de lo formal a lo informal, lo que quiere decir que pueden permanecer estables o pueden variar.
2. El colectivo, como lo señala la palabra hace alusión a la toma de decisiones colectiva, dentro del cual se puede expresar preferencias de acuerdo a los procesos de tomas de decisiones establecidos.
3. La toma de decisiones, puede ser estratégica y también puede encontrarse dentro en la implementación práctica de un sistema u organización.
4. Ningún sistema de control formal puede dictar las relaciones y resultados, en el mundo de la gobernanza nadie se encuentra a cargo. (Traducción propia, Chhotray, 200, p.3-4).

Por su parte, Peters menciona que la gobernanza se encuentra enfocada en la búsqueda de eficacia y la efectividad en otras palabras por los resultados sociales, mencionando que se busca una medición de resultados de los procesos aplicados a través de instrumentos de evaluación y continuo seguimiento. En este contexto surge la rendición de cuentas, la transparencia institucional estatal y paralelamente, la privada, que se incorporó al nuevo modelo de gobierno.

El control y evaluación se daría entre estos dos actores (público-privado) de manera recíproca e individualmente fortaleciendo al sistema democrático, debiendo convertirse en cada vez más “un Estado democrático sustantivo” (Tilly, 2007 citado por Izasa, 2008 ) o real, para poder manejar el planteamiento de los nuevos instrumentos

procedimentales<sup>2</sup> y esquemas horizontales de gobierno (Chhotray, 2007; Peláez, 2015) lo mismo que implica un refuerzo y fortalecimiento institucional para el correcto funcionamiento de los mencionados esquemas de gobierno e instrumentos.

Como muchos otros investigadores sobre la gobernanza, R.A.W Rodhes (1996) tiene su propia forma de apreciarla, planteando que existen seis usos temáticos que se le pueden dar al concepto, como la: 1. Reducción del Estado, que indica una menor participación del Estado en varios sectores estratégicos, dejando a la empresa privada asumírselos; 2. Gobernanza corporativa, “que persigue controlar el desarrollo socio económico a través de la administración y la organización de los actores sociales utilizando como instrumento sistema estatal” (Peláez, 2015, p. 38); 3. La buena gobernanza, busca la eficiencia en el servicio público; independencia de los poderes estatales; control y participación social; 4. Sistema socio cibernético, se percibe al Estado como policéntrico, son las instituciones de orden medio o local las que generan las políticas; y 5. Redes de autoorganización, se plantean redes de interacciones entre lo público y privado, usadas de forma complementaria ya que el gobierno no se ve como el actor principal de la sociedad.

March y Olsen (1995) tienen otra forma de ver la gobernanza exponiéndola a través de una perspectiva de la acción pública, en donde esta es el resultado un “intercambio entre actores políticos que se encuentran guiados por intereses individuales. Intereses que se ven reflejados en acciones colectivas” (Peláez, 2015, p.35) es decir transforman el interés individual y racional hacia una acción de bienestar colectivo. En cuanto al supuesto de que el Estado y el gobierno al momento de permitir el acceso y la interacción con nuevos actores reduciría sus poderes frente a sus gobernados, citamos a Peter Evans (2007), quien menciona “aunque el eclipse del Estado es una posibilidad, no es probable que ocurra” (Evans, 2007, p.99), en este contexto Kooiman menciona que la brecha de lo privado y de lo público está tendiendo a desaparecer y paralelamente los intereses de estos dos actores han comenzado a ser comunes. Con lo cual se puede decir que el Estado no disminuye sus poderes, más bien los roles que manejaba cambian y se adaptan a las nuevas dinámicas sociales, políticas, económicas y globales, transformándose en regulador y coordinador. La entrada de nuevos actores y la interacción sociedad-gobierno, ya

<sup>2</sup> Instrumentos procedimentales, son mecanismos creados con el objetivo de establecer y fortalecer cualquier tipo de interacción Estado-sociedad” (Peláez, 2015) cada instrumento se plantea de acuerdo a los objetivos de una política.

no se presenta como las clásicas visiones arriba-abajo o abajo-arriba, sino como una relación bidireccional considerando los problemas y oportunidades tanto del gobierno como de los gobernados.

En el marco de la disminución de poderes del Estado autores como Piere y Peters difieren con Kooiman y Stoker, al mencionar que el Estado sigue y permanece siendo el actor preponderante en la sociedad, buscando más bien cuál es el papel del gobierno dentro de los distintos tipos de gobernanza (Pierre y Peters, 2001). Esta complejización social y de organización hace que ni el actor privado ni actor público puedan actuar solos ya que ninguno posee la información suficiente para generar una perspectiva amplia para dar solución y crea un instrumento para un determinado problema público que además se han convertido en “complejos, dinámicos y diversificados” (Kooiman, 2007, p.5).

### Los modos de gobernanza

Cuando hablamos de modos de gobernanza, nos referimos a sus tipos, o clasificación que cada autor vinculado a la temática le ha dado. Es importante saber la diferencia de los distintos modos de gobernanza, al ser estos los que condicionan la forma de interacción entre el Estado y la sociedad, además de la elección de un tipo u otro de instrumento. Es así, que el modo de gobernanza prácticamente permeara todas las fases del ciclo de la política<sup>3</sup>, en otras palabras, las fases de formulación, implementación, ejecución y evaluación. Los distintos investigadores que analizan la gobernanza (March y Olsen, 1995; Jon Pierre y Guy Peters; Jan Kooiman; Michael Howlett; R.A Rhodes), exponen varias formas o modos de gobernanza, sin embargo, Kooiman (2007) ofrece un planteamiento que distingue de manera general los posibles modos de gobernanza y la complejidad de las dinámicas público privadas, que cada una de ellas esboza. Así, tenemos:

1. *Self-governing* autogobierno, se sustenta en el concepto de autopoiesis de los biólogos chilenos Humberto Maturana y Francisco Varela (1971) quienes hacen referencia a un sistema que se auto reproduce, se auto organiza, pero se mantiene alejado de otros sistemas poseyendo al mismo momento un alto dinamismo interactivo interno. Dentro del concepto de gobernanza, Kooiman lo ve de una manera similar, fijando su atención en que este tipo de sistemas son cerrados y no permiten las interaccio-

nes con otros tipos de sistemas externos, “los sistemas solamente ven lo que pueden interpretar desde su punto de vista, incluyendo a las comunicaciones desde afuera” (Kooiman, 2007, p.10). Es decir, este tipo de gobernanza plantea interacciones fluidas en el propio sistema, y un nivel bajo de interacciones con cualquier tipo de sistema externo.

2. *Co-governing* o cogobierno, es una forma de gobierno horizontal entre el sector Público y la Sociedad de carácter bidireccional, en donde se busca la participación interactiva de estos sectores con el objetivo de un bien social por medio de la coordinación, cooperación y colaboración. Este modo de gobernanza es el que mayor complejidad ofrece refiriéndonos al alto grado de interacciones que presenta debido a la apertura que este tiene prácticamente a la mayor parte de sectores del gobierno, la sociedad (Kooiman, 2007), niveles de gobierno y la incorporación e interacción con organizaciones de carácter bi y multilateral (Pierre y Peters, 2000). En el nivel más bajo de gobierno se hablaría de la participación y control social, en el nivel medio de procesos de descentralización y autonomía y a nivel de gobierno central, la interacción a nivel regional e incluso mundial. Dentro del bagaje teórico que abarca este modo de gobernanza se puede incorporar lo que el Banco Mundial llama, Good Governance o el buen gobierno, término que se ha popularizado dentro del lenguaje de varios gobiernos y organismo internacionales (Rhodes, 1996).

3. *Hierarchical governing* o gobierno jerárquico, como su nombre lo indica implica una jerarquía sobre las decisiones (arriba-abajo), proceso y organización de una sociedad llevada a cabo por el gobierno central sin mayor participación social. En cuanto a la complejidad de las interacciones dentro de este modo de gobernanza son de carácter caótico y desigual al no existir mayor interacción con la sociedad civil y el sector privado.

### Los nuevos acuerdos de gobernanza.

Los debates más actuales de gobernanza los ha generado Michael Howlett, quien presenta los llamados “acuerdos de gobernanza” que antes de su estudio no habían sido contemplados, planteando, el uso variado de modos de gobernanza e instrumentos por parte de un gobierno (Howlett y Rayner, 2007) para solucionar un problema que necesite de la acción pública.

Estos acuerdo o arreglos de gobernanza existen en todas las políticas públicas y son el resultado de procesos incrementales, que en un principio se generaron fortuita-

<sup>3</sup> *Policy cycle* o ciclo de la política generaron es una metodología para comprender como funcionan las Políticas Pública. Paul Sabatier plantea este modelo como caducó, tomamos el modelo como una forma didáctica para entender a las Políticas Públicas.



mente pero que llegan a ser parte de una institucionalidad. Actualmente el planteamiento de Howlett es que se puede crear o modificar los arreglos de gobernanza para dar solución a problemas complejos que impliquen un sinnúmero de interacciones público-privadas en varios niveles como: La información, la organización, la autoridad o legislación y las cuestiones económicas, esto se conocen como mix de política. Es así que, la gobernanza en este marco se presenta como el medio en donde se buscan las mejores combinaciones de instrumentos con el fin de mejorar la eficacia de una política pública (Howlett y Rayner, 2007).

“Los nuevos arreglos de gobernanza combinan, ajustan y crean interacciones entre varios instrumentos de política que pueden existir o pueden ser nuevos, coordinando y haciendo que entren en interacción múltiples agencias y actores. Interacción que da como resultado la apreciación de problemas y soluciones aparentemente no relacionados” (Briassoulis 2004, 2005; Stead, 2004 citados por Howlett, 2007 citados por Peláez, 2015, p. 282).

## DISCUSIÓN

Se debe mencionar el surgimiento de la gobernanza como respuesta a los fenómenos sociales, económicos, políticos y globales acontecidos en las últimas décadas, dando como resultado la ruptura de la verticalidad del proceso de gobierno y de la visión unidireccional del mismo. En este sentido el Estado se ha convertido en parte de la articulación de una nueva red de actores adheridos al proceso de gobierno en forma transversal. Así, es importante destacar que este fenómeno de gobierno trae consigo procesos como la descentralización y autonomía que han venido fortaleciendo las democracias junto al proceso de participación y control social planteándose un Estado poli céntrico en continua integración a través de multiniveles de gobierno.

De los varios enfoques de análisis de Políticas Públicas el neo institucionalismo y la gobernanza visiblemente son mucho más extensos y complejos que las clásicas visiones centralizadas, cerradas y jerárquicas de gobierno. Lo que produce que la formulación de una política o el análisis de la misma, por un lado, de los políticos y la sociedad y por el otro de la académica sean mucho más precisos al tomar en cuenta a todos los actores, procesos, organizaciones de una sociedad. Es cierto, que el concepto de gobernanza es algo impreciso y complejo, pero también es claro ver que los distintos autores (Chhotray, Pierre y Peters, Koiman, March y Olsen, Rodhes, Tilly)

guardan similitudes en un planteamiento como el grado de interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector empresarial. Que se traducen en el fortalecimiento de la democracia, control social, control público-público, público-privado, interacciones con organismo locales, regionales, nacionales, globales, y la clara obligación del Estado a transformarse de jerárquico a transversal, teniendo en cuenta obviamente el modo de gobernanza que un gobierno aplique.

Como hemos mencionado, el Estado, de ser un actor principal, tendrá que adaptarse a las nuevas dinámicas mencionadas y tomar un papel de coordinador de los nuevos actores del proceso de gobierno, garantizando el correcto funcionamiento institucional que afirme los procesos de control y participación ciudadana que sirven como medios para consolidar la democracia. Es así, que es necesario el fortalecimiento institucional con el fin de garantizar procesos de participación social tanto de la empresa privada como la sociedad civil junto al Estado quien debe garantizar que las reglas del juego sean claras beneficiando a todos los actores, en especial al social. Por otra lado, parte la literatura más actual expone que la complejidad existente en el concepto de gobernanza radica en que un gobierno puede usar los distintos modos de gobernanza arriba-abajo, abajo-arriba o un gobierno interactivo de acuerdo a pertinencias políticas o sectores a intervenir que el mismo considere estratégicos y que necesiten una mayor o menor grado de interacción o intervención estatal, en algunos casos se podría traducir en la participación ciudadana y el control social, su nula aplicación o una aplicación media en donde los instrumentos de participación ciudadana se usarían como instrumentos de legitimación por medio de la socialización.

Por ejemplo, podríamos observar un alto grado de participación social en la formulación, implementación, ejecución e inclusive la evaluación de una política social-educativa, pero un nivel bajo de participación social y control en una política de seguridad nacional o como mencionamos cualquier sector que el gobierno desee regular sin intervención social, sea esto por estrategia política o situación que consideren que afecten a la sociedad o al propio gobierno. O en otro caso, una política en donde se aplica un tipo de gobernanza jerárquica, pero se la camufle con instrumentos cogobernanza que brinden legitimidad a un gobierno. Es en este punto que entran los arreglos de gobernanza que obviamente van más allá de estos ejemplos al presentarse como mezclas de instrumentos y de modos de gobernanza para solucionar los complejos problemas de acción pública actuales.

## CONCLUSIONES

Las demandas de las nuevas sociedades han generado el surgimiento de renovadas formas de gobernar, que exigen que el Estado y gobierno se flexibilice y transversalice, con el fin de convertirse en el árbitro entre los actores públicos y privados, creando normativas de calidad que regulen al actor privado sin dejar de vista los intereses comunes. Tomando en cuenta, que cada día las fronteras entre lo público y privado se difuminan en un ambiente de colaboración mutua, en donde cada actor conoce su realidad y a la vez comparte esa información para poder complementarse y permitir que el gobierno puede implementar políticas de precisión de acuerdo al problema que presente la Sociedad. Este tipo de proceso requiere un fortalecimiento institucional que permita la coordinación, cooperación y colaboración de los diversos actores implicados para que pueda tener éxito.

La gobernanza se presenta como una nueva forma de hacer gobierno siempre y cuando se presente junto a un <<co>> ya que como se puede observar existen varios modos de gobernanza, desde una jerárquica, una cogobernanza o una autogobernanza, clasificadas de acuerdo al nivel de interacciones que estas presentan. Así, cada académico partidario del enfoque de gobernanza presenta clasificaciones propias con características en específico, coincidiendo en que la nueva gobernanza transversaliza a las funciones del Estado y lo reduce, creando una cercanía Gobierno-Sociedad antes inexistente, cambiándolas por cadenas de interacciones entre actores.

Es pertinente indicar, que, al momento de mencionar la reducción del Estado, no se está hablando específicamente de la privatización sino más bien de procesos de descentralización, autonomía y empoderamiento que ayudan a descongestionar el aparato estatal. Así mismo de la participación de actores privados dentro de funciones que el propio Estado y gobierno no consideren estratégicas, y que sean mejor ejecutadas por el sector privado.

Finalmente, en la actualidad el modo de gobernanza y sus instrumentos ya no son rígidos, sino que un gobierno usa al modelo de gobernanza y al tipo de instrumento que este conlleve, de acuerdo a su conveniencia, lo que complejiza extensamente la investigación en política públicas, además de plantear nuevos retos a los hacedores de política quienes tienen que plantearse complejos entramados de interacciones para dar solución a un problema público que en décadas anteriores se solucionaba de manera

jerárquica, o inclusive, esa demanda de acción pública era inexistente

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bevir, Mark (2010). *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press. (Cap. 2).
- Chhotray, Vasudha and Gerry Stoker (2010). *Governance Theory and Practice*. London: Palgrave MacMillan. Cap. 1.
- Evans, P. (2007). *El eclipse del Estado. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización*.
- FitzGerald, Valpy (1988). *La CEPAL y la teoría de la industrialización*.
- Howlett Michael, Jeremy Rayner (2007), "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Governance Arrangements". *Policy and Society*, 26 (4): 1-14.
- Howlett, Michael (2009). "Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sciences*, vol. 42, n° 1: 73-89.
- Howlett Michael, M. Ramesh (2003), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. (2nd Ed.)
- Isaza, C. (2008). *El papel del Estado en Esquemas de Gobernanza*. Dossier, 30-33.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. Traducción de Agustí Cerrillo. *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 16, pags. 171-194. Barcelona, España.
- March, James and Johan Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York-London: Free Press. Cap.2.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press. Cap. 2.
- Medina, Ignacio (1998). *Estado Benefactor y Reforma del Estado*.
- Rhodes (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. 44, pp. 652-67.
- Tilly, C (2007) . *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press