

GOBERNANZA: Un estilo de gestión

Mg. Nora Inés Rubbini

Ayudante Diplomado, UNLP

nrubbini@econo.unlp.edu.ar

Área 3: Innovaciones en la gestión y debates teóricos

RESUMEN

En las últimas dos décadas la palabra “gobernanza” apareció, y cada vez con mayor asiduidad, en diversos ámbitos como por ejemplo el de la gestión de entidades privadas, el de las organizaciones internacionales, el de las ciencias sociales y el de las instituciones políticas tanto nacionales como regionales y locales. Sin embargo, pareciera no haber consenso en su significado. Asimismo, tal como sucede con el término “globalización”, gobernanza es un término fuertemente ideologizado y polisémico.

El trabajo que aquí se presenta reúne varias definiciones del concepto *gobernanza*, y describe aquellas que con el tiempo han alcanzado mayor peso en la literatura.

Para facilitar la lectura hemos elegido dividir el texto en dos Partes.

En la Parte I, iniciamos el trabajo enunciando sintéticamente los orígenes del término y la evolución que el concepto ha tenido en los últimos cuarenta años. Luego presentamos distintas definiciones vigentes del concepto *gobernanza*, entre las que se encuentran tanto aquella indicada por la Real Academia Española como las ofrecidas por diferentes autores según el ámbito, nivel o área de aplicación al que refieran. También exponemos la diferencia entre gobernanza y otros términos a veces usados (a nuestro entender erróneamente) como sinónimo de ella: gobernanza y gobernabilidad.

Posteriormente describimos qué entendemos por *gobernabilidad* y cómo a partir de la evidente brecha entre la gobernabilidad en la teoría y en la realidad es que se abre camino al concepto de *gobernanza*. Para completar este acápite presentamos una descripción de ambos conceptos en democracia y un cuadro que permite fácilmente compararlos.

En la Parte II describimos una aplicación específica de la *gobernanza*, como es la Gobernanza Empresarial.

Como cierre de este documento nos permitimos plasmar algunas ideas y reflexiones que pudimos esbozar luego de todo el material consultado para realizar este trabajo.

PARTE I

1. GOBERNANZA: SUS ORIGENES Y ETAPAS

1.1 Orígenes del término

Según el Concise Oxford Dictionary (9na Edición), la palabra “gobernanza” proviene de la voz griega “*kuberna*”, que significa “dirigir”.

Lo anterior coincide con lo publicado por Wikipediaⁱ que dice “El término gobernanza parece provenir remotamente del griego κυβερνάω *kybernan* (dirigir, conducir una nave o un carro) utilizado por Platón, metafóricamente, para denominar el modo de gobernar a los ciudadanos, de donde también deriva *gobierno* (a través del latín *gubernatio*).“

Luego Wikipedia agrega: “A finales de la Edad Media se registra su uso en las lenguas modernas, más bien a partir del latín que del griego, con el francés *gouvernance* desde el siglo XIV, designando *el arte o manera de gobernar*; del que pasa al inglés *governance*, con usos registrados desde 1380. En portugués, *governança*, y en español, *gobernanza*, parecen también derivar del francés.

Aparece definido por primera vez en la edición del Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) de 1803 como “[antiguamente] lo mismo que gobierno”ⁱⁱⁱ.”

1.2 Etapas del concepto

John Brown en su trabajo “De la gobernanza a la constitución de la política del neoliberalismo” describe tres momentos de la gobernanza:

1. **Gobernanza de empresa:** desde la década iniciada en 1970 se emplea para designar la política interna de la empresa, es decir, el conjunto de mecanismos para lograr la coordinación tanto interna, cuando la empresa está integrada, como externa (contratos, asociaciones), cuando un producto o servicio se subcontrata.

2. **Gobernanza municipal:** ésta es inicialmente el resultado de la acción de comunas británicas en la era Margaret Thatcher (1979-1990) de gestionar las ciudades con recursos financieros recortados. Para responder de manera económica y efectiva a las necesidades sociales se impone al nivel municipal la perspectiva económica de la gobernanza de empresas. De esta manera los excesivos costos internos de la gestión pública se externalizan y se confían al sector privado y a la sociedad civil.

3. **Gobernanza nacional:** sostiene Brown que así como a nivel subestatal la crisis del Estado de bienestar se traduce en la intervención de la sociedad civil, lo mismo ocurre a nivel supraestatal. La gobernanza se refiere a formas de gestión de los asuntos públicos en las que se apela a la intervención de la sociedad civil, reduciéndose paralelamente el papel de las instancias políticas a la orientación de esa sociedad, que adquiere un papel preponderante en la elaboración, aplicación y fiscalización de las distintas políticas.

De acuerdo a Wikipedia, a partir de los años 1990 medios académicos anglosajones comienzan a utilizar el término Gobernanza para referirse específicamente al arte o modo de gobierno de las instituciones internacionales. El uso de un “nuevo término” respondía al propósito de, con una palabra poco utilizada y por tanto bastante libre de connotaciones, promover un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos,

fundado sobre la participación de la sociedad civil a todos sus niveles (nacional, local, regional e internacional).”ⁱⁱⁱ

2. SIGNIFICADOS VIGENTES DE “GOBERNANZA”

Como hemos dicho, muchas y diversas son las definiciones que hoy se encuentran para la palabra “gobernanza”, tanto porque se la define desde distintos ámbitos (público y privado) como desde distintos niveles (local, nacional, regional, mundial) y diferentes áreas (económica, política, estratégica, en internet, etc).

Para comenzar, podemos citar aquella definición dada por el DRAE, ya que pareciera ser suficientemente abarcativa respecto de ámbitos, niveles y áreas.

El DRAE da dos definiciones de gobernanza, indicando que la primera definición es la que está en uso actualmente:

1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

y que la segunda muestra lo que se entendía antiguamente por gobernanza:

2. f. ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse.

Entre ellas, la definición vigente es la que tomaremos como referencia en este artículo.

Otra definición abarcativa es la ofrecida por el Instituto de Gobernanza Empresarial y Pública (IGEP). Según él, “La gobernanza estudia todos los mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de una organización, tanto empresarial como estatal o del tercer sector (ONGs). Busca comprender cómo queda determinada la conducta de las instituciones por todo el variado conjunto de agentes y reglas que influyen sobre ella [...] y no se limita solamente al proceso formal de toma de decisiones.”

Notemos que la definición dada por el IGEP entiende la gobernanza como una “disciplina” (que estudia) a diferencia del DRAE que la entiende como un “modo de actuar”.

Siguiendo con la definición del IGEP, éste entiende que “Este moderno enfoque multidisciplinario – la gobernanza- analiza, entre otras cosas, cuál es el diseño interno de una estructura organizacional, cómo opera el sistema de incentivos que regula las relaciones entre sus miembros, cómo impactan las normas legales que rigen sus acciones, cuáles son las restricciones morales y sociales que pesan sobre la conducta de sus funcionarios, directivos o gerentes, cómo influyen los actores externos a la institución que tienen intereses potencialmente afectados por ella (los llamados “stakeholders”).

Veamos ahora otras definiciones que encontramos realizadas haciendo referencia ya a algún ámbito, nivel, o área particular:

- Joan Prats en el artículo *Pero ¿Qué es la gobernanza?*^{iv} dice “la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en

que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza.

.... Los nuevos modos de gobernación que se reconocen crecientemente como "gobernanza" no significan anulación sino modulación y reequilibrio de los anteriores (burocracia y gerencia).... En realidad sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas". (Gobernanza desde el ámbito público)

- Mayntz^v entiende la gobernanza como un nuevo estilo de gobierno que otorga un papel diferente a la interacción y cooperación entre "los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado". (Gobernanza desde el ámbito público)
- Carrillo (2001) define la gobernanza como una institución en cuanto sistema de valores, principios y normas formales e informales que proporcionan un marco para la formulación de una determinada política pública, contribuyendo a identificar los actores, los procedimientos y los medios de acción colectiva^{vi}. (Gobernanza desde el ámbito público)
- Según Morelba Brito^{vii}, "La perspectiva empresarial estratégica implica una gestión relacional (Sánchez, 2004) y sistémica que requiere de mecanismos de comunicación bi-direccionales con el ambiente para detectar a tiempo los cambios en los valores, demandas y preferencias de los *stakeholders* (y no ya tan solo de los accionistas como sucedía anteriormente), a la vez que demostrarles cómo estos valores se respetan en sus rutinas internas, a los fines de ganar confianza, reconocimiento e identificación. A ese aspecto relacional del gobierno corporativo es hacia donde remite hoy el constructo "gobernanza empresarial"^{viii}". (Gobernanza desde el ámbito privado)
- Según Wikipedia, "la gobernanza corporativa es el conjunto de procesos, costumbres, políticas, leyes e instituciones que afectan a cómo se dirige, administra o controla una empresa (corporación). También incluye las relaciones entre los muchos agentes implicados en ellas (desde la propiedad a la dirección, los controladores externos, acreedores, inversores, clientes, suministradores, empleados y el entorno y la sociedad entera)". (Gobernanza desde el ámbito privado)
- Según la Comisión sobre Gobernanza Global, la gobernanza es: "la suma de las múltiples maneras como los individuos y las instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo mediante el que pueden acomodarse intereses diversos y conflictivos y adoptarse alguna acción cooperativa. Incluye las instituciones formales y los regímenes con poder para imponer obediencia, así como arreglos informales que las personas y las instituciones han acordado" (Commission on Global Governance, 1995:2) (Gobernanza a nivel mundial)
- La Comisión Europea en su Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea^{viii} (2001) también proporciona una definición: "Reglas, procesos y conductas que afectan el modo como se ejerce el poder a nivel europeo, particularmente en lo que se refiere a la apertura, la participación, la responsabilidad, la efectividad y la coherencia" (Gobernanza a nivel regional)

- Wikipedia señala “Algunos autores como James Rosenau^{ix} han usado este término para denotar la regulación de relaciones interdependientes en ausencia de una autoridad política global. El mejor ejemplo de ello es el sistema internacional, o sea, las relaciones entre estados independientes. El término puede aplicarse también a un grupo formado por agentes libres e iguales que necesitan formar una relación regular”. (Gobernanza a nivel regional)

2.1 Distinción entre los términos Gobernanza, Gobernabilidad y Gobernancia

Para finalizar este acápite queremos presentar otros dos términos que muchas veces se encuentran en la literatura usados como sinónimos de (o en lugar de) *gobernanza*.

La palabra “gobernancia”, muy posiblemente como consecuencia de intentar traducir directamente del inglés el término “governance”, es utilizada a veces como sinónimo en castellano de *gobernanza*, sin embargo no aparece en el DRAE. A pesar de que pueda resultar extraño para los hablantes del idioma español el uso del antiguo término “gobernanza” para referirse a lo que en idioma inglés se denomina *governance*, la Real Academia Española de la Lengua ha determinado recientemente que es ésta la mejor traducción de ese término.

La Unión Europea ya utiliza oficialmente esta traducción (Foro Europeo sobre Gobernanza Empresarial, Octubre de 2004).^x

Por otro lado, el DRAE tiene dos definiciones para el término “gobernabilidad”, a saber:

- a. f. Cualidad de gobernable.
- b. f. Gobernanza (arte o manera de gobernar).

Sin embargo, según Wikipedia, los conceptos *gobernanza* y *gobernabilidad*, no son sinónimos, aunque se confunden muy a menudo y hay debate sobre los criterios que permiten distinguirlos. Para Wikipedia, ambos traducen la noción anglosajona de “governance”, aunque sólo gobernabilidad traduce “governability”, que se usa de manera más restringida. En el punto siguiente describiremos en profundidad éste concepto y cómo difiere, aun cuando está relacionado, con el de *gobernanza*.

Adelantamos al lector que en este artículo compartimos la opinión de que *gobernancia* y *gobernabilidad* no significan lo mismo que *gobernanza* y por ende no corresponde que sean usados como sinónimos de ella.

3. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA: DOS CONCEPTOS RELACIONADOS

Los estudios acerca de la gobernabilidad de los sistemas sociales se originan como consecuencias de las convulsiones que se producían tanto en los centros del poder mundial como en su periferia y que generaron un cuestionamiento de la legitimidad de las estructuras y sujetos del poder político en los países centrales.

Según Luis Aguilera García^{xi} (conocido estudioso del tema de la gobernabilidad) en su trabajo “Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI”,^{xii} “existe

coincidencia en la literatura al apuntar el origen de los estudios acerca de la gobernabilidad de los sistemas sociales adjudicándolos a la primera mitad de los '70 y el conocido Informe de la Comisión Trilateral^{xiii}.

La gobernabilidad se relaciona con la capacidad de desarrollo de una sociedad; la capacidad de resolver pacíficamente los conflictos internos; la calidad de vida de los ciudadanos; y la capacidad de sobrevivencia de un Estado – Nación (Álvarez Sabogal, Julio)^{xiv}. Sin embargo, no existe consenso acerca de la utilización del término gobernabilidad sino que adquiere pluralidad de significados, llegando a veces a ser empleado en sentido marcadamente opuesto.

En un sentido amplio la gobernabilidad implica el perfeccionamiento del sistema democrático en busca de un espacio para las interrelaciones sociales, mediante la elevación de la eficacia decisional y el mejoramiento del aparato estatal frente a la sociedad civil.

En palabras de Arbós y Giner "la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo."^{xv}

Se concibe a la gobernabilidad como "...una capacidad social y una relación social". Es decir, "la capacidad social de trazar y lograr objetivos en organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos (gobernabilidad corporativa, local, nacional, regional y social). Esta capacidad social consiste en relaciones sociales entre grupos, organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos. De esta manera, gobernabilidad es igualmente un concepto social como relacional. La capacidad de gobernabilidad puede ser optimizada al generar sinergias positivas entre entidades involucradas en relaciones de gobernabilidad".

Según Martínez Nogueira R. y Góngora N.^{xvi} la gobernabilidad es el resultado de la naturaleza de los procesos decisorios, de la visión que los guía, de la calidad de la información utilizada, de la participación alcanzada, de los acuerdos logrados, de los recursos técnicos que se movilizan en todos los ámbitos y niveles involucrados en esas decisiones y en su ejecución, etc..

Otros enfoques incorporan una visión más integrada del concepto de gobernabilidad incluyendo en un lugar privilegiado las variables vinculadas a la relación del Estado con el conjunto de organismos económicos y poderes públicos y la interacción con los actores de la sociedad civil organizada, la economía y el mercado.

3.1 Características de la Gobernabilidad

La gobernabilidad supone un modo de ejercer el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, en particular desde la perspectiva del desarrollo y ello implica además la existencia de unos indicadores de comparación entre los que destacan los de grado o alcance de la transparencia y de la responsabilidad en materia de gestión pública.

La gobernabilidad supone además una reacción y una reafirmación de la perspectiva política y de su reorientación y actualización frente a la visión monetarista eficientista e individualista del neoliberalismo en

los años setenta y ochenta del gobierno y de la gestión pública. Los valores del pluralismo, participación, representatividad plena, decisiones políticas reflexivas y participadas, solidaridad, equidad, ética, responsabilidad, eficacia, sé van a contraponer a los anteriores y van a postularse como propios.

El concepto de gobernabilidad democrática plantea una perspectiva integral y no restringida del binomio legitimidad-eficacia y coloca en un lugar central la necesidad de construcción permanente de la gobernabilidad democrática a partir de una nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil, otorgándole a esta última un papel irremplazable.

La realidad muestra desempeños gubernamentales caracterizados por crisis de legitimidad y por lo tanto de credibilidad, siendo sus atributos la corrupción y la ineficacia. Para explicar la disociación entre la teoría y la práctica una nueva categoría apareció en el campo de las ciencias políticas: es el concepto de gobernanza.

3.2 Aparición de la Gobernanza

En los años '90 se incorpora el neologismo anglosajón *governance* (gobernanza) en los estudios y prácticas de la gobernabilidad, pasando a formar parte del lenguaje de técnicos, profesionales y organismos relacionados con el desarrollo.

Gobernanza refiere a un naciente estilo de gestión e interacción política en el cual, en función de las presiones sociales por la participación y para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de las políticas públicas, las decisiones referentes a problemas colectivos comienzan a negociarse y coordinarse a través de redes de negociación -físicas o virtuales- que operan desde el nivel local hasta el global, y en donde interactúan el sector público y el privado, sea éste el empresarial u organizaciones sociales con gran multiplicidad de intereses (Morelba Britos basada en Mayntz, 2000; Messner, 2003; Kooiman, 2005; Prats, 2004).

Las agencias de ayuda al desarrollo otorgan diferentes alcances al concepto de gobernanza, pero en general coinciden en que los tres principios de la gobernanza son:

1. principio de transparencia
2. principio de participación
3. principio de responsabilidad

Esto nos permite concluir que la calidad de la gobernabilidad va a estar basada en el desarrollo de la gobernanza como institución.

El IGEP coincide con esta idea cuando expresa “El estudio de la gobernanza es una respuesta teórica a los problemas de gobernabilidad. Sirve como medio para conseguir orden en una relación en la que el conflicto potencial amenaza las oportunidades de concretar ganancias mutuas. A través de la claridad diagnóstica que produce la gobernanza se logra un mayor grado de gobernabilidad institucional, ya sea a nivel estatal como empresarial.”

3.3 Gobernabilidad democrática y Gobernanza democrática

El concepto de gobernabilidad democrática está relacionado con conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política en un contexto democrático. El de *gobernanza* ha sido asociado a los conceptos de co-dirección, interacción y co-gestión y, en algunos casos, al de conducción entre actores políticos y sociales.

La ciencia política se ha ocupado de estudiar la forma en que los actores políticos operan con el fin de tomar y aplicar decisiones políticas, teniendo en cuenta la capacidad institucional y gubernamental con que cuentan para ponerlas en práctica. Cuando los actores políticos no lo logran, sea por incapacidad, por las situaciones del contexto o por las reglas de juego prevalecientes, aparece la ingobernabilidad.

Por eso el punto de partida para el estudio de la gobernabilidad democrática es la relación e interacción de estos actores políticos y las instituciones (poder ejecutivo, legislativo, sistemas de partidos).

En este contexto la gobernabilidad democrática es presentada como la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas a partir de las instituciones establecidas en los sistemas democráticos, siendo responsabilidad del sistema político en su conjunto.

Según Angel Saldomando^{xvii}, la gobernabilidad democrática es la capacidad del país de producir las regulaciones necesarias para conducir su proceso de desarrollo. Sin embargo en palabras del mismo autor, y pese a que este aspecto está cada vez más reconocido, una parte de los actores de cooperación, sobre todo los multilaterales, han insistido en una visión de la gobernabilidad en sus aspectos normativos y administrativos, intentando eludir las dimensiones políticas y de contenido para refugiarse en una apariencia técnica. Por ejemplo, los millonarios proyectos de reforma del estado se hacen para mejorar el funcionamiento administrativo y burocrático de éste, pero nada se dice sobre si responderán a las necesidades del desarrollo.

La *gobernanza* tiene un campo de estudio más amplio, no involucra únicamente a actores e instituciones políticas, se la aplica con una variedad de actores (políticos, sociales, económicos), en diferentes ámbitos (público, corporaciones), entornos (locales, subnacionales, nacionales, regionales, supranacionales), en síntesis, a las relaciones entre los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas.

Kooiman,^{xviii} define a la *gobernanza* como “los patrones o estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el “común resultado” o “*outcome*” de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados”.

Es decir la gobernanza democrática implica la existencia de:

1. patrones y estructuras,
2. actores políticos y sociales
3. intercambio
4. coordinación
5. control
6. interacción
7. toma de decisiones
8. órdenes sociales

9. regímenes democráticos.

La gobernanza como estilo de gobierno se aleja de las formas tradicionales de control jerárquico, reconoce la existencia de múltiples centros de poder, aunque no deja de reconocer el papel del Estado como articulador y promotor de procesos sociales, económicos y políticos.

La gobernanza implica la existencia de reglas de juego (estructuras) y procesos que condicionan la participación e interacción de actores políticos y sociales. Son las instituciones las que condicionan la interacción política y social y con ello, el desarrollo social y humano.

La gobernanza otorga a la gobernabilidad una arista del matiz democrático que debe de tener, entendiendo por democracia el grado de armonía, identidad o correspondencia que existe entre los intereses del pueblo y la actividad del estado como concepto rector que rijan todos los procesos políticos, y no solo aquellos que definen el sistema de partidos y el ejercicio electoral.

La gobernabilidad democrática exige volver la vista hacia el conjunto de los actores sociales y apostar a la capacidad de organización y de articulación de demandas como mecanismos para posibilitar la participación ciudadana más allá del voto y del control de la gestión pública. La preocupación por el fortalecimiento de la sociedad civil pasa a desempeñar un rol fundamental dentro de este concepto de gobernabilidad.

3.3.1 Comparación entre Gobernabilidad y Gobernanza democráticas

(Ver cuadro al final del texto)

PARTE II

Como mencionamos anteriormente en este trabajo el concepto de *gobernanza* se ha aplicado a diferentes *ámbitos*, como son el público y el privado; a diferentes *niveles*, entre ellos: local, nacional, supranacional, mundial; y diferentes *áreas*, por ejemplo: la economía, la informática, etc.

Quisimos dedicar esta segunda Parte del trabajo a profundizar en la descripción una de las aplicaciones de la *gobernanza* para facilitar la comprensión de un concepto tan amplio.

Hemos seleccionado en esta oportunidad ahondar en el concepto de *gobernanza empresarial*.

4. GOBERNANZA EMPRESARIAL

De acuerdo a Morelba Brito:

Entre los años 2000 y 2002, la implosión de corporaciones transnacionales emblemáticas y aparentemente sólidas como Enron, WorldCom, Auditora Andersen, Tyco, Xerox y Parmalat, entre otras, cuyos directivos fueron acusados de fraudes financieros, suscitó un escándalo en el mundo empresarial y una crisis de confianza de los inversionistas.

Con los escándalos corporativos, a la generalizada desconfianza ante el sector público, se añade la desconfianza ante la actividad empresarial; a las sistemáticas presiones de redes de organizaciones no

gubernamentales -desde locales hasta globales- por cuestiones como la rendición de cuentas y el control de la corrupción en el sector público, se suman aquellas orientadas a la regulación de las actividades del sector privado y la redefinición de su papel ante el desarrollo social.

En la “Era Pos-Enron” las empresas precisan de nuevos parámetros para minimizar la incertidumbre y legitimarse socialmente. Estos parámetros ya no son sólo el resultado de las políticas de organización interna de las empresas, ni de la institucionalidad particular de los estados-nación sino que se establecen a partir de acuerdos con los emergentes actores sociales que son las redes globales y locales de negociación política que centran sus intereses en la defensa de las mencionadas preocupaciones.

Se afianzan dos tendencias que ya venían adelantándose dentro de la gestión empresarial: una orientada a la superación de la clásica concepción de los accionistas como los únicos legitimados para exigir cuentas a quienes gestionan las corporaciones y para vigilar su desempeño; otra, la incorporación de activos intangibles y que obliga a las empresas a trascender la preocupación por la elección eficiente de los recursos materiales y humanos para conseguir ventajas competitivas (Salas, 2002a). Intangibles que son ahora demandados y evaluados por consumidores y potenciales inversionistas al momento de hacer su elección. Dentro de estos intangibles destacan: el conocimiento, el capital humano y el capital organizativo; la ética, reputación y credibilidad corporativa; el “buen gobierno” de las empresas; la defensa del patrimonio ambiental y cultural; la sostenibilidad corporativa en el tiempo (Sánchez, 2004) y el reconocimiento de sus riesgos potenciales, y la co-responsabilidad ante nudos críticos como la pobreza, la exclusión social y la defensa de los derechos humanos, entre otros.

4.1 Gobernanza empresarial a nivel global

Según Morelba Brito,

Una parte significativa del comercio mundial se activa en la actualidad dentro de redes estables de empresas jurídicamente autónomas que completan la cadena de valor. Una característica de esta realidad es que muchas veces los eslabones de una cadena están ubicados en países diversos.

Una de las consecuencias de lo anterior es que se han ido imponiendo estándares de conducta a los gobiernos corporativos de todas las empresas que integran cada cadena de valor, con el objeto de que demuestren capacidades respecto a cuestiones como: la transparencia y la veracidad de la información financiera que emiten; la claridad de las reglas y normas relativas a la prestación de servicio; parámetros de competitividad y rentabilidad garantes de la sostenibilidad ambiental; controles adecuados para evitar el fraude corporativo; la responsabilización, rendición de cuentas y el castigo a los incumplimientos de los acuerdos; hasta asuntos como la observancia de los derechos humanos (Martín, 2002; Messner, 2003; Prats, 2004), las exigencias éticas y las de responsabilidad social.

4.2 Gobernabilidad y gobernanza empresarial

También al enfocarnos en el concepto de gobernanza para el ámbito privado encontramos que para algunos autores gobernabilidad es sinónimo de gobernanza.

Tal es el caso de Herbert Steingberg^{xix}, quien refiere a gobernabilidad corporativa como “el buen gobierno” y el control que se debe tener sobre la alta gerencia de una organización, sobre todo en materia financiera y ética. “Gobierno corporativo” es una serie de relaciones entre los muchos accionistas que buscan implementar la dirección, funcionamiento y el control estratégico en las organizaciones. Garantiza que los deseos de los altos ejecutivos estén alineados con los intereses de los accionistas.

El mismo autor entiende que los objetivos de la gobernabilidad empresarial son:

- Perpetrar el negocio. Darle relevancia a la empresa a pesar del tiempo y los ejecutivos que la lideren.
- Acceso al capital. Los bancos de desarrollo, fondos de pensiones y mercados de acciones están ofreciendo más y mejores paquetes de beneficios para las compañías que tengan un buen récord en prácticas de gobierno corporativo, lo que significa capital más económico y seguro para ambas partes.
- Hacer que la empresa se desempeñe por encima del promedio, de lo contrario tenderá a desaparecer.
- Agregar valor al negocio. Que al final del día, su servicio haya significado que la empresa valga más que cuando comenzó el día.

En lado opuesto, encontramos autores como Morelba Brito que entienden que los constructos “gobernanza empresarial” y “gobierno corporativo” han sido normalmente usados como sinónimos, pero no lo son. Según ella:

“Gobierno corporativo” se utilizaba, y se utiliza con frecuencia, para hacer referencia a la estructura de dirección de una empresa y al conjunto de normas, rutinas y prácticas que ésta impone con el objeto de incrementar las ganancias y minimizar los costos de transacción^{xx}. Sin embargo, se manifiesta una tendencia hacia una perspectiva más amplia de la administración de las empresas que busca superar la centralidad que tenían el control y los accionistas para las disciplinas relacionadas con este campo del conocimiento y cuya contrapartida teórico-epistemológica es la amplificación de la carga semántica del mencionado constructo.

El “Gobierno corporativo”, ahora, en la “era Post-Enron”, implica una estructura jerárquico-empresarial que incorpora un conjunto de dispositivos y herramientas para: en primer lugar, proteger los intereses de los accionistas (shareholders) y potenciales inversionistas, evitando que quienes controlan el destino final de los fondos invertidos los aprovechen en beneficio propio y los administren de forma dolosa y con discrecionalidad (Salas, 2002a; 2002b; Delegación de Bruselas, 2004); en segundo lugar, mejorar los posibles acuerdos con los proveedores; en tercer lugar, producir bienes y servicios de la calidad, diversidad y en las condiciones que busca el público-consumidor contemporáneo; en cuarto lugar, responder a las expectativas del creciente número de interesados (stakeholders^{xxi}) en los resultados obtenidos por los directivos de las empresas (Salas, 2002a), en la información que los directivos emiten (Vallverdú, 2003) y en conocer las rutinas que utilizan para

organizar su quehacer interno a los fines de crear valor; en quinto lugar, y más allá de estos requerimientos, recobrar la confianza social y restablecer o mantener su reputación.

Esta nueva definición de “Gobierno corporativo” hace posible establecer una distinción entre una perspectiva financiera del gobierno de las empresas, caracterizada por una visión reducida y orientada a los shareholders, y una visión estratégica orientada a los stakeholders. Es esta nueva definición lo que entendemos por “Gobernanza empresarial”. En la actualidad “gobierno de la empresa” (Rodríguez, 2002; Salas, 2002a, 2002b) estaría haciendo referencia a los responsables de organizar las rutinas internas de las empresas y “gobernanza empresarial” (Gonzalo, 2002; Kaufmann, 2004) remitiría al estilo de gestión de unos directivos que deben estar abiertos a interacciones que van más allá de aquellas establecidas con el sector público y las otras empresas. La Gobernanza Empresarial hace referencia al feedback que se exige hoy entre las expectativas del público interno de las empresas y las de una sociedad que no sólo se ha hecho más compleja, sino que agrega, articula, y transmite sus demandas a través de los emergentes mecanismos de construcción de sociabilidad y de negociación política que son las redes que operan tanto en el mundo físico como en el ciberespacio, y que están deviniendo en un tipo diferente de actor político, cuyos alcances van desde lo local a lo global, y ante el cual los gobiernos de las empresas deben también rendir cuenta.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Comenzamos con este trabajo motivados por ahondar en un tema que nos generaba curiosidad debido a dos razones: propone una manera diferente de gestionar organizaciones y está, hasta el momento, escasamente tratado en la literatura argentina.

Principalmente nos interesaba conocer qué modelo aporta a la gestión de organizaciones: qué variables considera, cómo delimita el campo de acción y los actores que intervienen en él, qué acciones recomienda, para qué casos, etc.

Una vez analizada toda la información recogida, que ha dado origen a las páginas que preceden a este apartado, nos animamos en este último a presentarle al lector algunas reflexiones, que esperamos sean para su enriquecimiento.

Consideramos que pensar la gestión de la organización en términos de *gobernanza* tiene como mínimo el valor de aportar un modo particular de pensar y proceder en las organizaciones, y entendemos que eso tiene ya valor por sí mismo.

Pero además, y principalmente, creemos que tiene un inmenso valor por proponer gestionar las organizaciones no solo con el postulado sistémico de que “la organización existe en un medio ambiente con el que se relaciona” sino también con la conciencia de que “la búsqueda del bien particular no debiera ir por sobre el bien común”.

Pensar en términos de gobernanza implica reconocer que las cuestiones sociales son complejas y que pueden ser miradas desde distintos puntos de vista según sean los ojos de quien mire. Que una sola

perspectiva no alcanza en la mayor parte de los casos para definir el estado deseado y diseñar los caminos para alcanzarlo. Menos aun cuando quienes definen y diseñan son unos pero el “estado deseado” de otros, que serán quienes luego sufrirán las consecuencias.

Por lo anterior es que consideramos que hacer foco en gestionar escuchando y dando lugar a las voces de los distintos actores interesados para que todos estén representados a la hora de “definir una necesidad, diseñar el camino para satisfacerla, implementar las decisiones, controlar su implementación y evaluar el éxito o fracaso del proceso” es una manera justa de gestionar.

Evidentemente es muy difícil implementar la *gobernanza* en las organizaciones y procesos sociales, pero entendemos que es mejor intentarlo que darlo por perdido.

Comparación entre Gobernabilidad y Gobernanza democráticas

	Gobernabilidad democrática	Governance democrática
Definición del concepto	Capacidad de presentar y aplicar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos, sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática.	Patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones (en las cuales también se encuentra la toma de decisiones políticas) dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos, y que en su dimensión prescriptivo-normativa, busca en la actualidad ser consecuente con los valores de la democracia (representatividad, legitimidad), la eficiencia y la eficacia institucionales.
Denotación del concepto	Atributo del sistema político (con niveles o grados), capacidad, habilidad.	Orden de cosas, patrones de interacción, condición, situación, mecanismos y métodos institucionalizados.
Objetos de estudio directament e asociados al concepto	Regímenes políticos considerados democráticos en general y, por su centralidad en el proceso de toma de decisiones, se da especial importancia al papel del poder ejecutivo.	Sistemas sociales, regímenes políticos, organizaciones y redes de organizaciones, en espacios territoriales y organizacionales diferenciados.
Ámbitos de referencia	Nacional, subnacional, y excepcionalmente al nivel local.	Local, nacional, regional, supranacional.
Actores políticos relevantes	Actores políticos y sociales estratégicos (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, partidos políticos, sindicatos, movimientos).	Actores políticos y sociales estratégicos, ONGs, organismos internacionales, agrupaciones comunitarias, corporaciones privadas, redes de actores.
Características de la interacción	Generada con base en reglas de juego legalmente establecidas, donde hay que incluir aquella interacción política establecida y generada informalmente.	Implícita dentro del concepto de <i>governance</i> . La interacción se genera entre una gran cantidad de actores varios y actores políticos clave.
Papel del entorno y del sistema (orden) social	Se asume un entorno político y social dinámico, determinante para la comprensión de los factores que condicionan procesos de toma de decisiones políticas (la formación de coaliciones, agendas políticas, expectativas sociales, movimientos, entre otros).	Se asume un entorno dinámico, tanto fuera como dentro del ámbito de referencia, el cual es condicionado por (y a su vez motor condicionante de) el orden social
Orden y estabilidad	Criterios para definir niveles de gobernabilidad, cuando los actores políticos implicados en la toma de decisiones son capaces de garantizar (mediante las reglas de juego establecidas) la permanencia del sistema político y social sin el uso de estados de excepción y sin vulnerar derechos humanos fundamentales y las leyes básicas.	Conceptos implícitos en el término <i>governance</i> democrática. Alude al orden político institucional que determina la participación e interacción de actores en los procesos de conducción social.

Fuente César Nicandro Cruzxxii
Analista IIG

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS y NOTAS

ⁱ <http://es.wikipedia.org/wiki/Gobernanza>

ⁱⁱ <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtile?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0>

ⁱⁱⁱ Estudio de la Unión Europea (en francés) sobre el origen del término. Una explicación similar (en castellano) hace el profesor Dr. Ángel Iglesias, de la Universidad Rey Juan Carlos: *Gobernanza y redes de acción pública: La planificación estratégica como herramienta de participación* en el Cuarto Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas. Este autor propone como mejor definición la del International Institute of Administrative Sciences (Instituto Internacional de Ciencias Administrativas): "Governance refers to the process whereby elements in society wield power and authority, and influence and enact policies and decisions concerning public life, and economic and social development. Governance is a broader notion than government. Governance involves interaction between these formal institutions and those of civil society" (The Governance Working Group of the International Institute of Administrative Sciences, 1996).

^{iv} http://www.impactalliance.org/ev02.php?ID=46031_201&ID2=DO_PRINTPAGE

^v Mayntz R. "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernante. Instituciones y desarrollo. Vol.7, 2000

^{vi} http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/aguilera1_310802.htm

^{vii} Politóloga. Mcs. en "Sociología del Desarrollo" y en "Dirección y Gestión Pública Local". Profesora Titular de la Cátedra "Teoría Política, de la Escuela de Sociología, e Investigadora del Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos de Universidad del Zulia. http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-99842007000200003&script=sci_arttext

^{viii} COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001), LA GOBERNANZA EUROPEA. Un Libro Blanco. Bruselas http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf

^{ix} Profesor de la Elliott School of International Affairs, de la Universidad George Washington (en Washington, DC), reconocido teórico de las relaciones internacionales en el ámbito mundial y pionero en los análisis de gobernanza transfronteriza. Ha publicado más de 40 libros y de 200 artículos, entre los que caben citar: *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (1997) y *The Changing Scope of Power and Governance* (edited with JP Singh, 2002). Más información en <http://www.gwu.edu/~elliott/faculty/rosenau.cfm>

^x Instituto de Gobernanza Empresarial y Pública. UCES

^{xi} Luis Aguilera García posee el título de Administración de Desarrollo otorgado por el Instituto Nacional de Administración de Desarrollo de Guatemala en 1969. Es abogado y escribano público, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1970, y también ha obtenido una Maestría en Ciencias Políticas y cursado Estudios del Doctorado en la Albert Ludwig University, Alemania en 1974.

^{xii} Luis Aguilera García "Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI". http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/aguilera1_310802.htm

^{xiii} La Comisión Trilateral se fundó en 1973. Su génesis estuvo asociada a la acción del entonces Presidente del Chase Manhattan Bank, señor David Rockefeller, y a la participación posterior de Zbigniew Brzezinski, luego asesor del Presidente James Cárter. Como centro teórico se reconoce a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. Con ellos unos 300 miembros más, vinculados a la Banca, los negocios, la vida empresarial. "El propósito de la Comisión es construir y fortalecer la asociación entre las clases dirigentes de Norte América, Europa Occidental y Japón". "... La Comisión Trilateral como entidad privada es un intento para moldear la política pública y construir una estructura para la estabilidad internacional en las décadas venideras". Así quedaba esbozada entonces la misión de la Comisión. Ver al respecto: Sklar, H. *The Trilateral Commission and elite planning for world management*, Boston, South and Press, 1980, p. 1-2.

^{xiv} <http://www.monografias.com/trabajos36/sociedad-y-gobernabilidad/sociedad-y-gobernabilidad2.shtml>

^{xv} Xavier Arbós y Salvador Giner La gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial. Editorial Siglo XXI primera edición 1993

^{xvi} Martínez Nogueira Roberto y Góngora Norberto: “Evaluación de la Gestión Universitaria”. Trabajo realizado para la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Buenos Aires. 2009.

xvii Asesor del Programa de Gobernabilidad del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) en Nicaragua. “La cooperación en gobernabilidad” Instituto Internacional de Gobernabilidad. www.iigov.org

xviii Kooiman, 1993

^{xix} Herbert Steinberg, consultor en desarrollo humano, administración corporativa y fundador de MESA Corporate Governance y de Human Perspectives International. Más información en http://www.gestionhumana.com/gh4/IdentificaEmpresa.asp?Siga=/gh4/BancoConocimiento/L/la_dimension_humana_en_la_gobernabilidad_empresarial/la_dimension_humana_en_la_gobernabilidad_empresarial.asp

^{xx} Los costos de transacción son los costos en que incurren los seres humanos para realizar cualquier tipo de intercambio garantizando el equilibrio, en valor, entre los bienes y servicios intercambiados y los costos de vigilar y hacer que se cumplan los acuerdos (North Douglass, 1993. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. México. F.C.E.)

^{xxi} El *Código de Gobierno para la Empresa Sostenible*, co-redactado por un comité en representación de la Business School de la Universidad de Navarra (IESE), la Fundación Entorno y la empresa PricewaterhouseCoopers (2002), presenta una tipología actualizada de los stakeholders, basada en su nivel de actuación frente a las empresas, que los clasifica en consustanciales (accionistas, inversores, empleados y socios estratégicos), contractuales (proveedores, sub-contratistas, instituciones financieras y clientes) y contextuales (generadores de opinión y conocimiento -aquí incluyen a los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, Universidades y comunidad científica-, comunidades locales, países, sociedades y administración pública). Este Código fue presentado, en el III Foro "Empresa y Desarrollo Sostenible", impulsado por esas mismas organizaciones y realizado en Barcelona-España, en el mes de marzo de 2002.

^{xxii} http://intranet.catie.ac.cr/intranet/posgrado/politica_gober/2009/Modulo2/Presentaci%C3%B3n%201.%20G.%20Hernandez%20Politica.pdf