

Las dimensiones y los niveles de la gobernanza

Luis Fernando AGUILAR VILLANUEVA
Investigador del Sistema Nacional de Investigadores
luisfaguilar@aol.com

Recibido: 10/02/2014

Aceptado: 11/04/2014

Resumen

La cuestión de la capacidad y eficacia directiva del gobierno enmarca el artículo, que tiene cuatro apartados. El primer apartado revisa los motivos y las características y limitaciones de la Nueva Gestión Pública y de la Nueva Gobernanza, que han sido en los últimos años las respuestas predominantes a la cuestión. En el segundo apartado se ofrecen algunas razones por las cuales la nueva gobernanza se ha afirmado como el proceso de gobernar eficaz en las condiciones actuales, se define su concepto y se exponen sus dos dimensiones fundamentales, la institucional y la técnica. En el tercer apartado, se desagregan los niveles de acción que la gobernanza incluye: la gobernanza pública de la sociedad, la gobernanza del sistema administrativo público y la gobernanza de las entidades administrativas específicas del sector público, que llamo “el gobierno del gobierno” y que en el lenguaje internacional comienza a llamarse “gobierno corporativo público”. En el cuarto apartado, se plantea la cuestión de la gobernanza del sistema administrativo y la de las entidades administrativas, cuestión que ha sido poco estudiada, y se propone un programa de investigación para llenar el vacío de conocimiento sobre el tema.

Palabras clave: gobernanza, nueva gestión pública, administración pública, gobierno corporativo.

The dimensions and levels of governance

Abstract

The question that frames the article is the capacity and effectiveness of the process by which a society is steered. After some initial considerations about the features and some limits of New Public Management and New Public Governance, which have been the dominant approaches to solve this question in recent years, the article explains the reasons why New Public Governance is considered the most effective process of leading the contemporary society, and outlines as well its two essential dimensions (the institutional and the technical) and its three levels of performance: the public governance of society, the governance of the public administration, and the governance of the specific organizations of public administration, which is beginning to be named “public corporate governance”, and which has not been studied in a systematic way. The article concludes pointing out some ideas to fill the knowledge gap on such subjects.

Key words: public governance, new public governance, new public management, public administration, corporate governance, public corporate governance, public effectiveness.

Referencia normalizada

Aguilar Villanueva, L. F. (2014). “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol.1, Núm. 1: 11-36

Sumario: 1. Una mirada al pasado reciente. 2. Las dos dimisiones esenciales de la nueva gobernanza. 3. Los niveles de gobernanza. 4. Gobernanza del sector público. 4.1. La gobernanza del sistema de la administración pública o del sector público. 4.2. El gobierno corporativo público.

1. Una mirada al pasado reciente

En los últimos treinta años la cuestión sobre la capacidad y eficacia del gobierno en la dirección de la sociedad se ha vuelto la cuestión central y dos han sido sus líneas predominantes de respuesta: *la Nueva Gestión Pública* y *la Nueva Gobernanza* o *Gobernanza*.

La primera línea de respuesta propuso, intentó y logró con mayor o menor éxito establecer *un modo gerencial o postburocrático* de administración pública, que implica instituir un formato descentralizado de la organización administrativa y un esquema de gerencia pública, emprendedor y orientado al logro de resultados, que se considera es necesario y apropiado para asegurar la costo-eficiencia y calidad de los programas públicos y alcanzar una mayor aceptación social del gobierno y una mayor confianza en su capacidad directiva. La segunda línea propuso, promovió y logró con mayor o menor éxito establecer *un modo postgubernamental de gobernar* en numerosos asuntos públicos, que se ejerce mediante redes, sinergias y asociaciones entre actores del gobierno y actores de la sociedad económica y civil y que se considera es el proceso de gobernar apropiado para las condiciones sociales actuales, pues incrementa las capacidades, recursos y alcances de los gobiernos. Los dos movimientos han cambiado en mayor o menor grado el modo actual de gobernar y de administrar a la sociedad y los dos son interdependientes con el cambio mayor que ha ocurrido en la estructura de la economía política actual, que se caracteriza por una nueva relación entre el estado y los mercados en los asuntos relacionados con el crecimiento económico, el desarrollo y el bienestar.

La Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza se afirmaron en círculos académicos y en el gobierno, porque se presentaron como la respuesta a *la crisis fiscal* de los estados sociales y a *la crisis política* de los regímenes autoritarios o totalitarios de buen número de los estados sociales. La crisis fiscal de los estados sociales (incluida la de los estados latinoamericanos de desarrollo social), que desencadenó efectos nocivos en la economía y el bienestar de sus naciones, obligó a implementar una rigurosa *política de ajuste* con el fin de reconstruir el equilibrio de las finanzas públicas y asegurarlo duraderamente. La Nueva Gestión Pública (NGP) fue protagonista de la política de ajuste y sus esquemas alternativos de organización y gerencia administrativa, centrados en el principio de la máxima eficiencia económica de los programas y servicios públicos, impulsaron reformas que cambiaron el tamaño, la normatividad, la estructura y los procesos de la administración pública que, en numerosos casos, mejoraron el desempeño gubernamental y produjeron beneficios significativos para la ciudadanía.

Por otra parte, la crisis política de los regímenes autoritarios, que se habían vuelto políticamente insostenibles y socialmente despreciables por la arbitrariedad, corrupción y atropello de los derechos de sus ciudadanos y por los errores catastróficos de sus políticas económicas y sociales, obligó a *la democratización* del régimen político (“la transición democrática”), cuyos valores y principios han ido transformando el

modo discrecional tradicional de gobernar y administrar y lo han ido sustituyendo progresivamente con un nuevo estilo de gobierno legalmente estricto, institucionalmente controlado, políticamente representativo, abierto a la participación ciudadana y que rinde cuentas de sus decisiones y resultados. El régimen democrático, en interrelación con las reformas de la NGP, ha propiciado una evolución de la forma de gobernar en numerosos asuntos públicos, que hoy asume la forma de lo que suele llamarse *Nueva Gobernanza*.

Sin caer en juicios simplistas sobre las reformas que impulsó la NGP, es fundamental destacar que desde su origen sus modelos analíticos y propuestas de cambio tuvieron como propósito contribuir a la solución de la crisis fiscal del Estado. Por consiguiente, la referencia fundamental de sus conceptos y propuestas fue *la ineficiencia económica* del gobierno, cuya manifestación más crítica era el déficit público permanente y el endeudamiento de alto riesgo, que en gran medida se atribuía al patrón de gobierno centrado en el gasto público creciente al que obligaba la política social. En enlace con el diagnóstico de la debilidad de la hacienda pública y de la ineficiencia de la administración recaudatoria, la NGP centró su atención en el sistema administrativo y atribuyó gran parte de la crisis fiscal al innecesario número de programas de provisión de servicios públicos a los ciudadanos y, principalmente, a la desproporción existente entre la magnitud de los recursos públicos empleados por los programas sociales y sus resultados de valor social real, falla que imputó a la hipertrofia del aparato administrativo gubernamental, a su organización jerárquico-burocrática de aguda centralización decisional, de numerosos niveles de mando y cortos tramos de control, a la sobrerregulación de los procesos operativos con normas que no incorporaban el criterio de la producción eficiente de resultados sociales de valor para los ciudadanos, al número excesivo de personal, etc.

En congruencia con su planteamiento, la propuesta de solución de la NGP fue establecer la costo-eficiencia como el valor supremo de la administración pública (las famosas E's) y como la estándar de evaluación para medir el desempeño de los programas y del personal público. Si el problema era la ineficiencia económica del gobierno y si los mercados eran considerados ejemplares en el terreno de la eficiencia, lo procedente es estructurar el sector público a la manera de empresas de mercado, lo más distante de jerarquías y regulaciones jurídicas elaboradas desde otros criterios, y fomentar la "*marketization*" del sector público (competencia interna entre las entidades administrativas, contratos de personal diferenciados según el desempeño, externalización de los servicios públicos a través de contratos con empresas privadas y organizaciones sociales...) y la "*agencification*" (creación de entidades o agencias públicas autónomas en asuntos públicos fundamentales, que sean independientes del control del Ejecutivo y libres de las contingencias de la política, con una forma de organización y gobierno no jerárquico- burocrática), además de otras medidas instrumentales como introducir sistemas y procesos de administración digital que impactan en el arreglo organizativo tradicional y en sus pautas de gestión.

El gerencialismo público no ha sido objeto de simpatía para muchos políticos, funcionarios e intelectuales, que cuestionan sus supuestos, sus reformas y los resultados de sus reformas o que atribuyen a la NGP toda suerte de males institucionales y

administrativas, considerándola como la cabeza de playa de un radical neoliberalismo antiestatal. Existe una literatura abrumadora sobre la NGP, aun si de desigual calidad y rigor. Sin embargo, la crítica de fondo a la NGP es la que cuestiona su enfoque exclusivamente gubernamental(ista), en tanto descansa en dos supuestos debatibles: en el supuesto de que el gobierno por sí mismo es capaz de dirigir exitosamente a la sociedad y en el supuesto de que una gerencia eficiente del aparato administrativo del gobierno es suficiente para restaurar o mejorar la dirección efectiva de la sociedad. La crítica a la NGP es entonces doble y tiene dos enunciados fundamentales: a) el gobierno es insuficiente para gobernar por sí mismo a la sociedad y b) el gobierno de la sociedad implica pero no se reduce a la gerencia económicamente eficiente de su aparato administrativo. La gerencialización del gobierno es necesaria pero está por debajo de los problemas públicos actuales, razón por la cual no es la fórmula que pueda ser el cimiento para construir un gobierno democrático capaz y eficaz en la conducción de la sociedad contemporánea.

La primera parte de la crítica cuestiona el enfoque intragubernamental, característico de los modelos conceptuales y de las reformas de la NGP, que se concentran únicamente en la eficientización de los procesos y productos de la acción del gobierno, tienen una visión limitada de los ciudadanos al considerarlos como clientes o usuarios de los servicios públicos más que como socios en el diseño, la gestión y la implementación de las políticas públicas, y tienen además un concepto limitado y debatible del desempeño gubernamental, puesto que lo reduce a criterios financieros, técnicos y gerenciales y deja de lado sus dimensiones institucionales y políticas, que en el mejor de los casos el enfoque considera solo como el entorno o el marco del gobernar.

La segunda parte de la crítica va más adelante y subraya que en las condiciones sociales contemporáneas el enfoque gerencial, aun en el caso de que el gobierno llegara a ser un dirigente que practica una gerencia emprendedora y comprometida con el logro eficiente de resultados, liberado del peso de múltiples reglamentos y programas superfluos, centrado en los asuntos públicos esenciales y estrictamente racional en el manejo de las finanzas públicas, es un enfoque insuficiente y ha dejado de ser la respuesta a la cuestión crucial de cómo asegurar la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos en la actualidad, dado que los gobiernos, no obstante su buena fe, aplicación y esfuerzo no pueden ya resolver por sí mismos los numerosos problemas públicos de escala y naturaleza compleja de la sociedad actual (en los que se entrelazan componentes y factores causales diversos, no lineales, interdependientes, entrelazados y además no todos controlables por los instrumentos del estado o del gobierno) y no pueden resolverlos debido a que no poseen los recursos cognitivos, tecnológicos, financieros y políticos que son necesarios para su solución, recursos que se encuentran además en posesión de muchos actores sociales gubernamentalmente independientes, que con frecuencia actúan más allá de los alcances territoriales de los gobiernos y estados, no obstante que se interesen en diversos modos y grados en la solución de los problemas públicos que tienen consecuencias nocivas para sus proyectos particulares y para sus condiciones de vida. La crítica, que considero correcta y contundente, deja en claro que la gerencialización del gobierno es un factor necesario

e importante para la eficacia del gobierno, pero limitado e insuficiente para dar forma a una gobernanza socialmente productiva y valiosa.

En el fondo, la 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. Nos encontramos en otro momento social y nos apremia otra cuestión. Mientras el enfoque de la ineficiencia del gobierno fue el central, fue lógico buscar la respuesta con referencia al mercado, considerado como la acción-relación social más eficiente en la asignación de recursos y, en consecuencia, se prefirieron los comportamientos de mercado al interior y al exterior del sistema administrativo con la intención de eficientar el desempeño público. En contraste, la cuestión de la insuficiencia del gobierno para dirigir por sí mismo a la sociedad ha restaurado la importancia de la cuestión del gobierno. Se vuelve crucial la pregunta de cómo se gobernará a la sociedad y se realizarán las funciones pública indispensables para el orden y bienestar de la vida asociada en esta situación de gobierno con poderes y recursos limitados y, en consecuencia, surgen las preguntas acerca de cuáles podrán ser las otras agencias que además del gobierno se requieren para la gobernanza social y cuál será el papel del gobierno que en última instancia es la agencia indispensable y responsable de la dirección de la sociedad. En el nuevo planteamiento se reconoce que el mercado es un recurso social necesario para el gobierno de la sociedad, cuya importancia es determinante en numerosos campos y problemas de la vida asociada, pero se reconoce que no puede ser la instancia última o fundamental de gobernanza de la sociedad, que implica definir y realizar los fines de interés y valía general para la sociedad en su conjunto. La célebre propuesta del “governance by markets” ha perdido fuerza por las evidencias empíricas de sus fallas con efectos sociales nocivos y por su intencionalidad distinta a la del interés público. 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. Hoy nos planteamos una cuestión de dirección de la sociedad y no solo de gerencia administrativa eficiente. Se requiere gobierno, no obstante la insuficiencia del gobierno y a causa de ello, razón por la cual es fundamental la discusión sobre las condiciones y propiedades del proceso actual de gobernar.

Dos han sido las vías de la aparición y afianzamiento de la Nueva Gobernanza. La primera fue una vía de hecho, puesto que desde décadas atrás, en varios asuntos de importancia pública (económicos, sociales, ambientales, de derechos humanos...), los gobiernos han practicado un proceso de gobernar interdependiente, asociado o compartido con otros actores gubernamentales y sociales, un proceso intergubernamental y un proceso interorganizacional (público-privado, gubernamental-social), conscientes de que ese modo relacional de gobernar era necesario para abordar los asuntos que son de interés de sus ciudadanos, pero que son cada vez más asuntos públicos que rebasan su circunscripción territorial, sobrepasan los alcances de sus atribuciones, facultades y recursos, así como sus instrumentos directivos tradicionales de mando y control. En resumen, los hechos de las últimas décadas muestran un trayecto “del

gobierno a la gobernanza”, de una acción directiva de la sociedad a cargo del gobierno en solitario a una acción de gobierno relacional e interdependiente con actores extragubernamentales, que toma diversas formas y grados (redes, partenariados, asociaciones, alianzas...) según la magnitud y la naturaleza de los asuntos públicos que se abordan y según el nivel de desarrollo de las capacidades sociales (financieras, productivas, organizativas, cognoscitivas, etc.).

La segunda vía, más conceptual, señala los cambios que han ocurrido en la composición de las sociedades, en el funcionamiento de la economía (globalización, economía del conocimiento), en las identidades de los actores sociales, en las relaciones intergubernamentales y en las internacionales... y argumenta que la configuración actual de los problemas de interés público, su etiología y sus efectos nocivos demandan más recursos que los que posee el gobierno (legales, financieros, organizativos, informativos, cognoscitivos...), por lo que el gobierno depende cada vez más de otros gobiernos y de otras organizaciones tanto del sector privado como de la sociedad civil (nacionales o multinacionales) para poder cumplir sus funciones públicas, realizar los objetivos sociales de interés común y prestar los servicios públicos, de la misma manera que las empresas del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil dependen del desempeño del estado para alcanzar sus objetivos de negocio o para promover las causas cívicas de su convicción. Es lógico y obligado que, en las condiciones contemporáneas de interdependencia entre los recursos y agencias que constituyen y animan el sistema social, la sociedad modifique su forma de definir y realizar los objetivos de su preferencia vital, es decir, su forma de gobernarse, procediendo a movilizar y conjuntar todos los recursos socialmente disponibles (el poder, la ley, la producción, el conocimiento, los vínculos morales, la comunicación...). Ha ido entonces tomando forma y afianzándose una “nueva gobernanza”, menos jerárquica y menos de mando y control, en la que las ideas, las acciones y los recursos de las organizaciones económicas y sociales son más influyentes con modos y grados de involucramiento más directo, que van más allá de los instrumentos tradicionales de la participación ciudadana, tales como el voto, la contribución fiscal, la opinión pública. Obviamente la transformación del proceso directivo de gobernar impacta en la estructura y dirección del sistema administrativo público y en la dirección de las entidades públicas particulares (ministerios, secretarías, institutos, comisiones, etc.).¹

¹ La nueva gobernanza es el objeto de estudio de este apartado, pero es de recordarse que la gobernanza de la sociedad ha tomado varias formas durante la historia social, con institucionalizaciones que han alcanzado la forma de un específico régimen político, que se han establecido a partir de las relaciones que existen entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, relaciones que aparecen y se estabilizan según la estructura, funcionamiento y desarrollo de una sociedad específica. Se habla así de gobernanza nueva y vieja, moderna o tradicional, de gobierno o de cogobierno (o autogobierno), jerárquica o relacional, etc. No abordaré los diversos tipos de gobernanza.

2. Las dos dimisiones esenciales de la nueva gobernanza

Los recién llegados a la nueva cuestión persisten en declarar que el concepto de la Gobernanza o la Nueva Gobernanza es ambiguo e inestable en su denotación y en sus implicaciones prácticas. Esta situación pudo haber sido característica hace veinte o treinta años atrás, cuando el concepto apenas se construía en correspondencia con los cambios que empezaban a ocurrir en el gobierno de la sociedad, pero hoy el concepto ha alcanzado una denotación estándar en sus elementos conceptuales y las prácticas asociativas de gobierno tienen también formas estables de operación. Ofrezco un concepto de gobernanza que recoge, desarrolla y precisa los consensos conceptuales mundiales².

Por gobernanza pública entiendo y ha de entenderse específicamente el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad. Se refiere específicamente al proceso por el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma. En esencia y en concreto, es el proceso mediante el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus principios y objetivos de vida en común y las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran son necesarias y conducentes para realizar los objetivos y principios decididos de interés general. La gobernanza es entonces el proceso mediante el cual se conforma y define el sentido de dirección de la sociedad y se crea la capacidad social para producir los objetivos públicos que dan sentido y valor a la actividad colectiva de la sociedad.

El proceso de gobernanza no es aleatorio, discrecional o irrestricto, sino está estructurado *por las instituciones y por el conocimiento*, posee una estructura institucional y cognoscitiva. Por un lado, implica valores, principios, normas y tradiciones, que establecen las formas y los límites del ejercicio del poder público y los requisitos de acceso de los ciudadanos a la participación en las decisiones públicas, y que regulan asimismo la interacción entre las autoridades públicas, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil con el propósito de que articulen sus posiciones e intereses, resuelvan sus diferencias, y puedan llegar a acuerdos sobre los objetivos públicos a alcanzar, los problemas públicos a resolver y los servicios públicos que es necesario prestar al conjunto de la sociedad. Por otro lado, la gobernanza pública implica también conocimiento, conocimientos teóricos y técnicos, modelos causales y tecnologías, que hacen posible que los actores públicos, privados y sociales conozcan las dimensiones y las causas de los problemas que quieren atender o las metas que quieren alcanzar, asignen y empleen de manera eficiente los recursos que son necesarios para resolver los problemas y alcanzar las metas de su interés y, sobre todo,

² Para un desarrollo más elaborado del concepto de gobernanza aquí ofrecido, remito a dos textos míos, "Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar", "Gobernanza Pública para resultados: marco conceptual y operacional", publicados en *Gobierno y Administración Pública* (2013), Fondo de Cultura Económica, México. El concepto que propongo se relaciona con los ofrecidos por la Comisión Europea, el PNUD, el Banco Mundial, así como con los de sus académicos fundadores, entre los cuales destacan Jan Koimann y R.A.W. Rhodes.

adopten las medidas organizativas idóneas y las actividades causalmente apropiadas y eficaces para producir los resultados públicos deseados. El conocimiento, en tanto descubre y valida las relaciones causales del mundo natural y social, es una referencia fundamental para la eficacia operativa del gobernar. En suma, la gobernanza es el proceso de gobernar que integra los valores, las instituciones y las normas con los conocimientos y las tecnologías y, por consiguiente, está en mejores condiciones de definir y realizar los asuntos públicos que importan a la sociedad conforme a las prescripciones constitucionales.

Ha de enfatizarse que la gobernanza posee dos dimensiones esenciales: la institucional y la técnica, en contraste con buena parte de la producción mundial actual que, por haber convertido “la calidad de la democracia” en la cuestión cognoscitiva suprema en temas de gobierno o por incorporar bastante acríticamente el enfoque del (neo)institucionalismo, acentúa primordial o únicamente la dimensión institucional del gobierno democrático. La definición correcta de gobernanza, además de incluir las normas jurídicas y éticas de una sociedad y las del régimen político, incluye también las normas técnicas que proceden del conocimiento científico y que son indispensables, puesto que el gobernar es una acción performativa, orientada a realizar efectivamente las situaciones de vida personal y asociada que los valores políticos y los principios constitucionales del Estado democrático salvaguardan y prescriben como condiciones necesarias y racionalmente justificables de convivencia social. Hay que evitar reducir la gobernanza a su dimensión valorativa y normativa, ya que el proceso de gobernar no es única y simplemente una actividad de obediencia de las leyes y de respeto de las normas (aunque debe obviamente serlo) sino incluye también la realización empírica de las situaciones de vida personal y asociada que las prescripciones normativas exigen que los gobiernos garanticen, preserven, promueven y mejoren.³

Lo específico de la Nueva Gobernanza es que los problemas públicos de la sociedad actual son de complejidad superior en su sus causas, componentes e interrelaciones, por lo que no pueden ser resueltos solo mediante la acción del gobierno, no obstante la legitimidad política de su actuación y los ingentes recursos de poder que posee (legislación, hacienda, administración pública), y menos aún mediante los mecanismos jerárquicos clásicos del mando y del control, como si el gobierno pudiera aún alinear y subordinar el conjunto de la sociedad actual a sus decisiones. En las

³ El concepto de gobernanza pública, al centrarse en el tema de la capacidad y eficacia directiva del gobierno, parte del supuesto que los aspectos institucionales de la legitimidad política del gobernante y de la legalidad de sus decisiones y acciones son un problema resuelto, a raíz de la restauración del estado de derecho y del régimen democrático, o son valores políticos a exigir de los gobiernos. Por consiguiente, muchas cuestiones, estándares e indicadores sobre “la calidad de la democracia”, “la calidad del gobierno”, “la calidad institucional” mantienen su importancia cognoscitiva y política, pero no son las cuestiones que interesan prioritariamente a la gobernanza ni agotan su enfoque. El concepto de la gobernanza no puede más que asumir el principio de que la legitimidad política y la legalidad son condiciones fundamentales para que los gobiernos puedan gobernar y dirigir a sus sociedades, pero con el añadido de que las normas científico-técnicas, centradas en la identificación y validación de la causalidad, hacen posible y sustentan la eficacia directiva de los gobiernos. Eficacia remite a causalidad.

circunstancias actuales, para tratar con éxito los problemas públicos o por lo menos ofrecer soluciones razonablemente satisfactorias, el gobierno se ve obligado a recurrir, convocar, activar y emplear los recursos cognoscitivos, financieros, tecnológicos, organizativos que poseen los actores económicos y sociales y que son indispensables para abordar esos problemas de interés público y lo hace mediante varias formas de coordinación, cooperación y asociación público-privado, gubernamental-social, que se estandarizan progresivamente.

Se debe añadir que la gobernanza de la sociedad no es un proceso de dirección simple, sino implica varias actividades intelectuales, políticas y administrativas que son básicas para elaborar y decidir su contenido (sus objetivos, acciones, recursos, agentes). Tampoco es un proceso uniforme, homogéneo, aplicable a todos los problemas y situaciones de gobierno, puesto que los asuntos públicos son diferentes en su composición, causas y efectos sociales. Por consiguiente, la dimensión institucional y técnica de la gobernanza asume específicos formatos institucionales y técnicos según la naturaleza de los asuntos y las condiciones sociales que debe atender y regir. Por tanto, es importante conocer y desagregar las actividades constitutivas de la gobernanza, identificar sus diversas agencias y sus diversos niveles directivos, así como definir la relación que existe o debería existir entre ellos a fin de alcanzar una gobernanza efectiva.

Este trabajo de desagregación analítica no ha sido empero lo común en la mayor parte de los estudios sobre la gobernanza, los cuales se han interesado más bien en el tema cognoscitivo de construir y validar su concepto, pero poco en identificar las condiciones que hacen posible su eficacia directiva. Sin embargo, los estudios recientes acerca de la nueva gobernanza han transitado *de la teorización a la operación* y hoy concentran su interés en sus sistemas y procesos operativos y en averiguar los requisitos institucionales y técnicos que son básicos para fomentar y garantizar su eficacia. Por tanto, es necesario determinar las actividades que la gobernanza incluye, definir los estándares institucionales y técnicos de sus varias actividades y establecer las relaciones que deben existir entre ellas, pues solo de esa manera se puede promover que la nueva gobernanza sea un proceso eficaz de dirección social, que contribuya a reconstruir la confianza de la sociedad en las capacidades del gobierno.

3. Los niveles de gobernanza

En el estudio de la gobernanza en general y de la nueva gobernanza en particular la cuestión de fondo sigue siendo la de su eficacia directiva, por lo que la respuesta final se alcanza en el momento en que se enuncian los factores que la posibilitan, promueven y sustentan. Es fundamental entonces identificar los factores de éxito de la nueva gobernanza pública, pues de lo contrario se trataría de una propuesta interesante de gobierno, pero su validez directiva sería eventual, contingente, por lo que no podría constituirse en un modelo de gobierno socialmente confiable, aceptable y duradero. Para conocer las condiciones de posibilidad de la eficacia directiva es metodológicamente correcto penetrar analíticamente en el proceso directivo de la gobernanza nueva y desagregarlo en las actividades y niveles de acción que incluye y requiere para ejecutarse en modo eficaz con resultados empíricos de valía social.

Este es el punto que los estudios de la gobernanza no han abordado o en el que no han ahondado. En el mejor de los casos se ha estudiado, con muy buenos productos, la forma como surgen, operan y se dirigen las redes, los partenariados y las asociaciones que el gobierno establece con los actores sociales, los problemas que conlleva la cooperación entre los múltiples actores que son portadores de diversas posiciones y los procedimientos que se han seguido para resolver los conflictos y problemas operativos que inevitablemente emergen en las acciones colectivas. Hay numerosos y buenos estudios de casos sobre gobernanza urbana, ambiental, educativa, cultural, de infraestructura social, industrial, agropecuaria..., pero la mayoría de los estudios no han ido más allá de un nivel descriptivo y no se han enfocado a descubrir las condiciones que la nueva gobernanza requiere para existir, ejecutarse y ser eficaz.

Mi planteamiento señala que la gobernanza pública en general y la nueva gobernanza en particular contiene o implica tres niveles analíticos, jerarquizados, que se desagregan a partir de la premisa de que la gobernanza pública existe, se ejerce y es eficaz a través de los recursos y las operaciones que ejecutan las entidades de la administración pública, cuya organización y desempeño ha sido decidido por el poder ejecutivo y por los altos funcionarios del sector público, en conformidad con sus atribuciones, facultades y responsabilidades.

El proceso de gobernar o gobernanza contiene o incluye tres niveles que, no obstante su jerarquización en importancia pública, son interdependientes:

- “*Gobernanza pública*”, que es el concepto y término fundamental que refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna o dirige a la sociedad.
- “*Gobierno o gobernanza del sector público*” / “*Gobierno o Gobernanza de la administración pública*”, que es el concepto y término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna el sector público o el sistema de la administración pública en su conjunto, según las diversas modalidades de sus entidades constitutivas: administración central, descentralizada, desconcentrada, paraestatal... (o términos equivalentes según los regímenes administrativos de los países).
- “*Gobierno o gobernanza corporativa pública*” / “*Gobierno o gobernanza corporativa del sector público*”, que es el concepto y término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna sus específicas y particulares corporaciones u organizaciones administrativas, encargadas de realizar específicas funciones públicas y de proveer específicos bienes y servicios públicos a los ciudadanos, que están a cargo de los altos ejecutivos administrativos del gobierno (ministros, secretarios, directores generales...).⁴ Este

⁴ Prefiero denominar la dirección de una organización específica de la administración pública (un ministerio, una secretaría, un instituto, una comisión, una empresa pública...) con el término “*gobierno corporativo público*” o “*gobernanza corporativa pública*” en correspondencia con el lenguaje que emplea la comunidad internacional de investigación. Entiendo, sin embargo, que el término de “*corporación*”, “*corporación pública*” pueda ser disconforme con nuestra tradición conceptual. Entre

tercer conjunto puede subdividirse e incluir el “*gobierno o gobernanza de la empresa pública*” que es el concepto y término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige sus empresas públicas particulares, las cuales tienen como fin último realizar objetivos de valor público para la comunidad política nacional o local, por lo que deben ser consideradas como entidades públicas y sujetarse a los principios y normas de la gobernanza pública y del sector público, pero que tienen como fin intermedio la producción y distribución de bienes y servicios que, para ser eficaces, no pueden más que operar según la lógica de los mercados y, por tanto, deben también sujetarse a los principios y requisitos del gobierno corporativo del sector privado o simplemente del llamado gobierno corporativo.

La propuesta de desagregación analítica no es metodológicamente artificial, pues que descansa en algo que nos es evidente, a saber: que el gobierno gobierna a su sociedad mediante las acciones que decide ejecuten sus organizaciones administrativas, empresas, programas y personal, en conjunto o por separado, singularmente o en modo concurrente y coordinado, por sí mismas o en asociación con otros órdenes de gobierno y/o con organizaciones privadas y sociales, a fin de realizar efectivamente las funciones públicas del estado. En consecuencia, si las decisiones que el gobierno adopta para dirigir el conjunto de sus entidades administrativas o para dirigir a sus unidades administrativas particulares (un ministerio o secretaría, una entidad desconcentrada o descentralizada, una empresa,...) tienen fallas institucionales o técnicas, su consecuencia serán fallas en la conducción de la sociedad, perjudicando las libertades o el bienestar o la seguridad de determinados sectores sociales o de la sociedad en su conjunto. La ineficacia del gobierno en la conducción de la sociedad tiene regularmente su origen en la ineficacia de la conducción de su sistema administrativo y el éxito de la gobernanza pública depende de la gobernanza del sector público, en su doble nivel.

nosotros el concepto y término “corporación” refiere más bien a la empresa privada y en política refiere a las organizaciones de la sociedad económica (capital y trabajo), subordinadas al gobierno y que fungen como brazos operativos del gobierno para fines de control político o de gobierno social. En el artículo no se asume ninguna de estas dos denotaciones, ni la empresarial ni la “corporativista” (del régimen autoritario), sino una equivalente a la de “organización”, es decir, al conjunto de actores que crean vínculos de interdependencia y llegan a tener un sentido de pertenencia mediante las acciones que ejecutan para realizar de manera asociada y continua la realización de objetivos que son de su interés, personal o colectivo. Añado también que estoy de acuerdo que se prefiera en lugar del término “gobierno corporativo público” usar el término “gobierno / gobernanza de una organización pública, una entidad, una institución pública”, que en nuestro medio es más familiar y aceptable, aun si al hacerlo nos distanciamos del lenguaje que empieza a usar la comunidad científica internacional. La comunidad de los investigadores y los profesionales de la administración pública latinoamericana y española preferirán en el futuro usar determinados términos, unos en vez de otros, aun si todos deben lógicamente conservar la misma denotación conceptual.

Sin embargo, hasta este momento, no nos hemos planteado con claridad y énfasis la cuestión acerca de la dirección del sistema administrativo y la de una corporación administrativa particular y, por ende, tampoco nos hemos planteado la cuestión sobre los factores que harían posible una dirección corporativa pertinente y eficaz del sector público ni lo hemos averiguado. Sabemos más sobre el modo como el gobierno gobierna a la sociedad que sobre el modo como el gobierno se gobierna a sí mismo. Sabemos mucho sobre la estructura de la administración pública, pero poco sobre la dirección de la administración pública o el modo como los ministros, secretarios, directores generales dirigen sus ministerios, secretarías de estado, institutos, comisiones, empresas. Conocemos las atribuciones, facultades y responsabilidades de los altos dirigentes de la administración pública, jurídicamente establecidas, pero ignoramos las reglas, los estándares, los procedimientos y las prácticas, que siguen en las decisiones directivas de las organizaciones administrativas a su cargo a fin de que realicen las funciones públicas que les han sido prescritas. Poco se sabe del modo como se lleva a cabo el proceso de dirección del sector público, de las normas y prácticas que siguen sus dirigentes para asegurar la validez institucional y técnica de sus decisiones directivas, así como se tiene poco conocimiento de los factores que deben exigirse y formalizarse a fin de controlar y validar su calidad, eficacia y responsabilidad pública. La ciencia administrativa, como la ciencia jurídica y política, tienen un conocimiento limitado del modo como se desarrolla el proceso directivo de la administración pública y no han identificado aún los principios y condiciones que pueden sustentar su capacidad y eficacia. Por consiguiente, es lógico y necesario elevar a objeto de conocimiento el proceso mediante el cual el Poder Ejecutivo (Presidencia, Primer Ministro) dirige el conjunto de la administración pública y, en derivación, el proceso mediante el cual los altos funcionarios, designados por el Poder Ejecutivo, elaboran y toman sus decisiones directivas para conducir y coordinar sus entidades administrativas.

El descubrimiento de este defecto cognoscitivo nos lleva metodológicamente a desagregar analíticamente el concepto general de la gobernanza pública y a plantear la cuestión de la eficacia de la gobernanza pública con un enfoque más específico y operativo, que incluye en modo necesario la gobernanza del sector público en sus dos niveles y que trata de conocer las condiciones que posibilitan y favorecen una dirección eficaz de las entidades de la administración pública y, por consiguiente, incrementan la posibilidad de que el gobierno ejerza una gobernanza pública exitosa, suficientemente satisfactoria para el conjunto de los ciudadanos, que hoy muestran su inconformidad con el desempeño del gobierno y son escépticos respecto de sus capacidades directivas.

Antes de entrar de lleno al tema del gobierno o gobernanza del sector público en su nuevo planteamiento y doble nivel, es necesario recordar o establecer *la distinción entre las decisiones directivas y las decisiones administrativas del sector público* o, dicho en abstracto, entre la dirección y la administración, dos términos que suelen utilizarse erróneamente como si fueran equivalentes y a cuya confusión ha contribuido el uso del término inglés “management”, que en algunos autores y casos es entendido como gestión, en otros como dirección y en otros más son confundidos.

La decisión directiva de las entidades de la administración pública no pertenece al conjunto de las decisiones administrativas, sino es una *decisión meta-administrativa*, cuyo contenido es el marco de referencia vinculante de las varias decisiones administrativas que habrán de tomarse en las entidades administrativas a fin de realizar el contenido de la decisión directiva. La decisión directiva es justamente directiva, porque:

- define la misión / visión (“estratégica” se dice hoy) de la función pública que el sistema administrativo en su totalidad y cada una de sus organizaciones públicas en lo particular deben realizar en conformidad con la constitución política, su mandato legal específico y la agenda y planes del gobierno en curso;
- desagrega la visión en los objetivos específicos y en las metas temporales que el sistema administrativo y sus organizaciones particulares deberán alcanzar y establece los valores y estándares que los objetivos y metas deberán expresar y sustentar, así como los valores, estándares y directrices que las acciones deberán respetar al trabajar para realizar los objetivos y metas;
- determina la distribución de los recursos, particularmente de los económicos, que las actividades de las diversas organizaciones del sistema necesitan para poder realizar los objetivos y metas;
- establece las formas de coordinación que deben existir entre las acciones de las diversas organizaciones administrativas y entre las diversas unidades de una organización específica a fin de evitar el desorden, la incoherencia, el oportunismo y el desperdicio de recursos que se traducen en formas de ineffectividad. En conexión,
- establece los criterios y estándares operativos que deberán observar las actividades de seguimiento y control de gestión, auditoría y evaluación del desempeño;
- diseña los planes de contingencia a seguir en caso de que ocurran en el entorno o en el interno del sistema administrativo en su conjunto o de una organización particular hechos diferentes a los supuestos, previsiones y planes de acción de la decisión;
- determina los criterios y estándares operativos que las entidades administrativas y su personal habrán de seguir en sus relaciones con las organizaciones de la sociedad política, económica y civil, así como los criterios y estándares a seguir en las actividades necesarias de comunicación, información pública y rendición de cuentas.

Estas decisiones directivas constituyen el marco de referencia vinculante para las posteriores decisiones administrativas que se tomarán con el propósito de efectuar lo que la decisión directiva estableció como los objetivos y las actividades obligadas para realizar las funciones públicas que la legislación les ha prescrito.

4. Gobernanza del sector público

En gran medida la atención al proceso directivo de las entidades administrativas tiene sus antecedentes y referencias en el sector privado, que tuvo el mérito de entender que los problemas críticos de algunas empresas con consecuencias nocivas para sus miembros, propietarios y para la sociedad misma eran problemas de dirección corporativa, más que problemas de administración. Las crisis financieras de las firmas, sus quiebras, la pérdida de participación de sus productos y servicios en el mercado, su descrédito ante sus clientes y ante la sociedad misma, las pérdidas de utilidades para sus accionistas y para sus firmas proveedoras, obligaron a propietarios y miembros de la empresa y a los interesados en su desempeño a diagnosticar las raíces del problema. El diagnóstico los llevó a comprender que los problemas no eran solo o principalmente de producción, administración, logísticos o mercadológicos, sino que se ubicaban más bien en la alta dirección de la empresa, cuyas decisiones eran las que determinaban las inversiones, los planes de futuro, las estrategias competitivas, las modernizaciones de los procesos y productos de la firma, las contrataciones, las directrices administrativas, etc.

La conclusión lógica fue aceptar que en muchas empresas los problemas críticos eran problemas directivos y no solo técnicos, aun si se reconocía que muchos de los errores decisionales de los altos ejecutivos habían sido de naturaleza técnica, debido a defectos de información, conocimiento y cálculo. Más aún, el diagnóstico condujo a descubrir que muchos de los errores de las decisiones directivas resultaban de fallas de integridad ética de los altos ejecutivos y de defectos en la estructura del proceso de la decisión directiva de la corporación. Por un lado, se trataba de comportamientos éticamente cuestionables de los altos directivos, que tenían que ver con la obtención de provechos personales o con la presión a la que estaban sometidos por los propietarios que les exigen utilidades crecientes e inmediatas. En ambos casos los directivos procedían a manipular datos y análisis para ocultar o maquillar el estado financiero de la firma y/o su posicionamiento actual o potencial en el mercado y/o el análisis de riesgo de las inversiones. Por otro lado, se trataba de procesos decisorios en los que los dirigentes poseían una gran autonomía respecto de los propietarios y miembros de la firma y de los interesados en su desempeño y en los que no existían normas precisas ni controles vinculantes para frenar decisiones caprichosas, validar la corrección económica de las propuestas decisorias y prever los escenarios negativos. Fue lógico entonces plantearse *la cuestión del “gobierno corporativo”, de la “gobernanza corporativa”*, un planteamiento pionero que con sus adaptaciones es válido para cualquier tipo de organización, incluyendo las organizaciones de la administración pública.

El diagnóstico determinó el sentido de la respuesta, que consistió en establecer principios éticos de comportamiento para los dirigentes de la empresa y en establecer normas, contrapesos y controles a lo largo del proceso decisional corporativo. Se establecieron así *Códigos de Ética*, que prescriben explícitamente perfiles y comportamientos de rectitud e integridad a los altos directivos en los asuntos esenciales de la corporación y, en congruencia con las normas éticas y más allá de ellas, se establecieron también *Principios y Códigos de Gobernanza Corporativa*, que en algunos países

han dado origen a legislaciones estatales, los cuales fijaron normas y estándares de actuación para los directivos en las áreas cruciales de la dirección corporativa, exigieron transparencia en el proceso decisorio y rendición periódica de cuentas de los motivos y resultados de sus decisiones y, por consiguiente, establecieron vías formalizadas de acceso de los accionistas, interesados y miembros de la empresa a la información sobre las propuestas de decisión, las decisiones adoptadas, las acciones ejecutadas, los recursos ejercidos y los resultados obtenidos. Los Códigos establecieron además normas, estándares (en la elaboración y presentación de los estados contables y financieros) y prácticas de control del desempeño de los dirigentes mediante auditorías, evaluaciones, controles de gestión. Ordenaron asimismo la creación o la mejora de órganos colegiados de alta dirección (Consejos Directivos, Consejos de Administración, Juntas de Gobierno, Asambleas Generales) a fin de conocer y validar la corrección de las decisiones de los directivos e instituyeron reglas para que la composición de los órganos colegiados fuera equilibrada, representativa e independiente. Los códigos corporativos introdujeron además normas que abarcan otros campos de naturaleza valorativa como el de la responsabilidad social y la sustentabilidad ambiental, la equidad de género, la no discriminación, el compromiso contra la corrupción y el fraude, etc.⁵

Por varios motivos, no nos hemos planteado la cuestión acerca del modo como el alto gobierno gobierna su aparato administrativo, que es extenso, diferenciado y aborda problemas importantes y aun decisivos para la convivencia y supervivencia social. Suponemos pero no sabemos el modo como el Primer Ministro o el Presidente de un país gobierna su aparato ejecutivo, así como suponemos pero no sabemos tampoco el modo como los ministros, secretarios y directores generales del sector público, gobiernan las organizaciones o corporaciones a su cargo.

Es paradójico que *el gobierno del gobierno* no haya llegado a ser una cuestión cognoscitiva importante, a pesar de que son evidentes los errores de decisión de los altos directivos o hechos escandalosos de corrupción y a pesar de que en el sector público tanto o más que en el privado sus directivos gozan de gran autonomía en su toma de decisiones, carecen de controles y contrapesos a lo largo de su proceso decisorio y se mantienen distantes de los miembros de la organización que dirigen y de los ciudadanos, muchos de los cuales tienen interés genuino en comprometerse con la solución de determinados problemas públicos y poseen información relevante para abordarlos, pero carecen de vías de acceso al proceso decisorio o tienen solo un acceso restringido a la deliberación, que condujo a los dirigentes a adoptar ciertas

⁵ Para un desarrollo más elaborado del gobierno corporativo privado, aunque elaborado a la luz de la investigación sobre el gobierno corporativo del sector público, refiero al cap. II, “El gobierno corporativo” de mi libro *El gobierno del gobierno* (2013), INAP, México. La referencia pionera en el tema del gobierno corporativo sigue siendo el *Cadbury Report* (1992) y una referencia mundialmente influyente es: *Principles of Corporate Governance* (OECD, 1998, 2004). Casi en todos los países existen actualmente Principios de Gobierno Corporativo, elaborados y consensuados por las empresas privadas, y en algunos países los principios han sido elevados a leyes de estado

medidas, mientras otras mejores eran pensables y factibles para dar respuesta al problema público.⁶

Hay que averiguar los factores que han propiciado esta omisión y silencio intelectual sobre el proceso mediante el cual los altos ejecutivos del gobierno democrático (y no solo del autoritario) dirigen su aparato de gobierno, omisión que entre sus consecuencias ha reforzado la secrecía de palacio y la opacidad de las decisiones de gobierno. Por consiguiente, es lógico e importante conocer el modo como se dirigen las entidades de la administración pública, por lo que parece necesario prestar atención por lo menos a dos temas centrales:

a) *el tamaño y la estructura* del sistema administrativo público en su conjunto y la de las entidades particulares que lo integran, puesto que el tamaño y la estructura organizativa de la administración pública es resultado directo de la primera decisión directiva que el gobierno ha tomado para estar en condiciones de realizar sus funciones públicas y que ha blindado con leyes, estatutos y reglamentos internos que la convierten en obligatoria. Es fundamental conocer y valorar la idoneidad de su tamaño, su arreglo y sus interrelaciones.

b) *las normas* que regulan el proceso de decisión de los altos dirigentes de gobierno y mediante el cual dirigen sus organizaciones administrativas. Es fundamental saber si existen normas que guíen el proceso decisorio y analizar la calidad de las normas o determinar si el proceso es discrecional y el dirigente goza de una amplia autonomía ni regulada ni controlada.

Estos dos temas son metodológicamente centrales para dar respuesta a la cuestión de la eficacia de la gobernanza del sector público. En efecto, se puede racionalmente presumir que la estructura que posee actualmente el aparato ejecutivo del gobierno, por su número de entidades, sus funciones específicas, sus normas (atribuciones, facultades, responsabilidades), sus relaciones entre sí y con otros actores constituye la principal restricción o la principal oportunidad que el gobierno tiene para dirigir con éxito a su sistema administrativo. Se puede presumir asimismo que la regulación o la discrecionalidad del proceso decisional del gobernante constituyen factores que favorecen o impiden que la decisión sea apropiada y eficaz.

Estos supuestos, que pueden volverse hipótesis de investigación, no son artificiales, pues se dispone de numerosos estudios de respaldo que demuestran que la actual estructura de la administración pública o del sector público tiene fallas varias en la distribución de la autoridad, en la división del trabajo, en la coordinación y cooperación entre las entidades administrativas, en la comunicación de los altos directivos

⁶ Mientras en el terreno de la gobernanza de la sociedad el poder ejecutivo está sujeto a los controles de los poderes legislativo y judicial del estado, en el terreno de la gobernanza de la administración pública o sector público el poder ejecutivo tiene una amplia autonomía decisoria, no está sujeto a controles o solo sujeto a controles expost, como tampoco lo están los altos ejecutivos de las entidades administrativas particulares.

con los mandos medios y miembros de las organizaciones que dirigen, en la intercomunicación entre las unidades que componen la organización y que estos hechos tienen consecuencias para la eficacia de su rectoría administrativa y social. Asimismo hay estudios que muestran que los varios errores de política pública, de asignación de recursos, de organización y seguimiento de operaciones, que cometen los altos funcionarios al momento de dirigir a sus corporaciones, y hasta hechos de corrupción se deben a que gozan de una amplia autonomía decisoria, a que no están sujetos a reglas (no hay reglas acerca de cómo ejercerán sus facultades y cumplirán sus atribuciones) ni existen instancias de contrapeso y control para anticipar o corregir eventuales errores de decisión.⁷

4.1. La gobernanza del sistema de la administración pública o del sector público

La dirección del sistema administrativo, aun si no conocemos apropiadamente el modo como se lleva a cabo, ha sido objeto de señalamientos críticos, que han provenido de los enfoques financieros, gerenciales e institucionalistas que son hoy los dominantes. Pero existe un cuerpo de literatura que, sin olvidar esos enfoques, va más allá y destaca otras situaciones problemáticas que afectan la eficacia de la dirección de la administración pública y refieren a condiciones que son unas exógenas al gobierno y otras endógenas.

Por el lado externo, se señala la *transterritorialidad* de la mayor parte de los asuntos públicos relevantes en la sociedad actual (seguridad pública, calidad ambiental, infraestructura, movilidad, empleo...). La transterritorialidad representa un desafío para el gobierno, dado que los componentes y las causas de estos asuntos de agudo interés para determinadas comunidades políticas se ubican más allá de las fronteras de su circunscripción política territorial, por lo que su solución rebasa los alcances de los instrumentos directivos en posesión de los gobiernos que son agencias directivas territorialmente acotadas. A la transterritorialidad de los principales asuntos públicos contemporáneos hay que añadir el de su *complejidad*, el de la multidimensionalidad e interdependencia de sus componentes, causas y efectos, que son intratables cognoscitiva y prácticamente a menos que exista el trabajo conjunto de diversas entidades administrativas que, conforme a sus atribuciones y facultades particulares, atacan en modo integrado, coordinado, cooperativo los diversos componentes especí-

⁷ La NGP se ocupó intensamente de la estructura y los procesos de la organización pública, cuestionando el arreglo jerárquico-burocrático y proponiendo uno descentralizado, pero no destacó la importancia del papel directivo y del proceso decisional de los dirigentes en el nuevo arreglo gerencial, suponiendo en modo erróneo o discutible que el diseño organizacional es el factor fundamental para asegurar la operación eficaz de la administración sin tomar en consideración su proceso de dirección. Es sintomático que la NGP valore a los gerentes públicos sin definir con precisión si los gerentes son los altos dirigentes de la administración o son mandos intermedios sujetos a la alta dirección aun si han recibido poder decisional autónomo en su campo específico de actividades. Es muy probable que esta situación imprecisa se deba a la ambigüedad de denotación que implica el término “management” en inglés, oscilante entre dirección y gerencia, y que solo algunos teóricos de organizaciones deslindan conceptual y prácticamente.

ficos del problema de interés público. Desempleo, pobreza y desigualdad social son ejemplos de la complejidad constitutiva del problema público, a la espera de una política social integrada.⁸

Por el lado interno, hay consenso en señalar que un obstáculo limitante es la *fragmentación* intragubernamental (entre sus entidades, normas, políticas, programas) y la disociación intergubernamental. La diferenciación organizativa del Estado es una situación lógica y obligada por las numerosas funciones públicas que debe desempeñar, pero su mutación en situaciones de fragmentación, incoherencia y contraposición entre sus entidades administrativas, que gran medida puede ser coyuntural y deberse a la incompetencia del gobierno en la dirección de su sistema administrativo, pero que, más a fondo, es o puede ser el resultado de la transformación que el estado del siglo pasado ha experimentado en su función pública, estructura y alcances y que ha planteado a los gobiernos una situación administrativa diferenciada y compleja, difícil de dirigir e integrar. En efecto, el crecimiento de las funciones del estado social, que debe proveer a sus ciudadanos bienes y servicios materiales, diferentes en sus propiedades y en su producción (los servicios educativos no son equivalentes a los de salud y vivienda o al aseguramiento de pensiones dignas y a los de empleo, por ejemplo), obligaron al estado social a crear organismos nuevos, diferentes y especializados, cada uno de los cuales sigue procesos técnicos diferentes para poder producir los bienes y servicios materiales con la calidad adecuada, que son exigibles con base en los derechos sociales de los ciudadanos.⁹

Cualquier examen de la estructura del sistema administrativo actual nos conduce a observar una gran cantidad de entidades que tienen diferentes funciones públicas, diferentes normas jurídicas y diferentes normas técnicas para cumplir sus funciones, diferente estructura organizativa, diferentes políticas, programas y servicios, diferentes poblaciones objetivo y diferente perfil profesional de su personal. Las diferencias serían en principio manejables pero por efecto de leyes, reglamentos internos, pautas

⁸ Se mencionan otros factores que refieren más bien al gobernante y se destaca en particular como debilidad crítica la *temporalidad* reducida de su cargo, que se agrava cuando no hay posibilidades de reelección, lo que ocasiona que los compromisos que asume un gobierno para resolver determinados problemas públicos crónicos o estratégicos no sean merecedores de la credibilidad y la confianza social, dado que su solución es de largo plazo y sobrepasa la duración de su mandato. Pero, en el fondo, en continuidad con estos factores, se señala como problema directivo crítico la *insuficiencia* actual del gobierno territorial, la limitación de sus capacidades, poderes y recursos para resolver los problemas por sí mismo o para realizar por sí mismo los objetivos de importancia para la vida en sociedad.

⁹ Hay también otros estudios que atribuyen la fragmentación intragubernamental no a la diferenciación funcional del estado social sino a las reformas recientes de la NGP que impulsaron la descentralización decisional al interior de las entidades administrativas y alentaron la creación de agencias autónomas para el tratamiento de aquellos asuntos públicos que son cruciales para la estabilidad y el bienestar de una sociedad, por lo cual se consideró que deben ser independientes del poder ejecutivo y estar al reparo de las contingencias políticas de las alternancias. No es casual que un movimiento administrativo actual se oriente a reconstruir la unidad operativa del gobierno (“the whole of government”) y hasta la unidad estructural del estado, ambas deterioradas, bajo la premisa correcta de que la integración del gobierno es una tarea fundamental para resolver la cuestión de su eficacia.

directivas, prácticas administrativas y juegos políticos, las entidades (ministerios, secretarías, institutos...) terminan por disociarse, fragmentarse y por actuar con independencia respecto de las demás y por crear mecanismos de defensa a cualquier intromisión de otras organizaciones en su trabajo: “*Fragmentación entre*”. Se puede observar también la fragmentación que tiene lugar al interior de las corporaciones públicas particulares que se desagregan en numerosos niveles jerárquicos y numerosas unidades administrativas, con frecuencia innecesarias, que por su tipo de organización jerárquico–burocrática, reglamentación interna, patrón directivo, procedimientos administrativos y cautelas políticas se vuelven unidades autoreferidas, separadas, indiferentes entre sí y celosamente independientes en su operación respecto de las demás unidades: “*Fragmentación en*”. Estos dos tipos de fragmentación en el interior y en el entorno de las entidades administrativas dificultan y hasta impiden una gobernanza eficaz de la administración pública.

Es visible también la fragmentación de las Políticas Públicas *entre* sí y la fragmentación de las políticas *en* un gran número de programas y proyectos públicos, cuyos objetivos e instrumentos particulares son frecuentemente incompatibles y contrapuestos entre sí y no están alineados con los objetivos y lineamientos de acción de la política pública. Por último es evidente la fragmentación del gobierno del estado *entre* diversos órdenes o niveles de gobierno (nacional y subnacionales; federal, estatal, municipal), que se entienden autónomos y que reproducen *en* su interno la inconexión de sus organismos y políticas.

Estos factores, que afectan la capacidad de conducción social de los gobiernos, afectan también su capacidad directiva de su aparato administrativo. Sin embargo, la dificultad gubernativa más grave resulta de la combinación de la transterritorialidad de los asuntos públicos con la disociación intergubernamental y fragmentación intra-gubernamental. La tensión entre los asuntos públicos decisivos, que son hoy transterritoriales, desterritorializados, y las instituciones públicas que son esencialmente territoriales, obliga a crear gobiernos y administraciones transterritoriales, que en este momento toman la forma de relaciones y prácticas intergubernamentales de concurrencia, coordinación, cooperación, asociación intergubernamental y que pueden llegar más innovadoramente a crear asociaciones políticas más agregadas, multimunicipales, multidepartamentales o multiestatales. A su vez, la fragmentación interna del aparato administrativo del gobierno comienza a ser abordada crecientemente mediante varias medidas, como la creación de organismos de integración horizontal y vertical de las diversas entidades del sistema administrativo (que toman diversos nombres según los países, “sectorización”, “gabinetes”, “coordinaciones”, etc.), la prescripción de incorporar el criterio de la “transversalidad” (de determinados valores públicos o problemas públicos complejos) en el diseño y la operación de los programas de las corporaciones administrativas particulares, el imperativo de formas de gestión interorganizacional que exige a los directivos de las corporaciones administrativas desarrollar relaciones de comunicación y coordinación interministerial, intersecretarial, interdepartamental, etc.

En conclusión, es claro que el gobierno no podrá dirigir con eficacia y calidad su sistema administrativo a menos que revise su tamaño (injustificado) y su estructura

(descoordinada) e introduzca normas de comunicación, coordinación y cooperación entre ellas, además de establecer normas que regulen el proceso decisorio de sus altos directivos unipersonales y mecanismos de validación de la corrección institucional y técnica de sus decisiones, así como normas que prescriban transparencia y rendición de cuentas en sus procesos de decisión directiva.

Con estas observaciones y advertencias sucintas, parece lógico y justificado iniciar un programa de investigación que se enfoque a analizar el proceso mediante el cual el gobierno dirige el conjunto de su sistema administrativo a fin de evaluar su calidad e identificar cuáles son los elementos que impulsan y aseguran la eficacia directiva y los que la impiden. El programa de investigación incluye las siguientes actividades cognoscitivas o cognoscitivo-políticas.

- El conocimiento de las atribuciones y facultades (sus alcances y limitaciones) que posee *el poder ejecutivo* en lo que concierne el establecimiento de la estructura y el número de las organizaciones de su sistema administrativo, en el nombramiento, promoción y remoción de sus directivos, en el establecimiento de las relaciones (el tipo de) entre las unidades que integran el sistema administrativo (ministerios, secretarías, institutos...) y de las relaciones entre el poder ejecutivo en su calidad de director general del sistema y los altos funcionarios que están a cargo de las entidades administrativas particulares. En conexión, conocer si las atribuciones y facultades del poder ejecutivo son exclusivas o son compartidas en algún grado con el poder legislativo u otros órdenes de gobierno y evaluar si la exclusividad o la compartición de su facultad tiene impacto en la dirección de la administración pública.
- El conocimiento de *la estructura del sistema administrativo*, con especial consideración de la centralización o descentralización de la estructura y, por consiguiente, de la centralización o descentralización de los procesos de decisión directiva y de sus materias. En el caso de una estructura descentralizada, conocer si las relaciones entre las entidades administrativas son de comunicación / coordinación / cooperación / integración (tipos y grados de) o si son más bien de independencia recíproca que ocasionan incomunicación / distanciamiento / fragmentación. En derivación, conocer si existen prescripciones para asegurar la comunicación, coordinación, cooperación entre las entidades y, más aún, conocer si existen configuraciones institucionalizadas que agrupan a múltiples entidades para asegurar la integración del trabajo público, tales como “gabinetes”, “sectorizaciones”, “coordinaciones”, “equipos”, según las denominaciones de los países.
- El conocimiento de *los tipos de las entidades administrativas* que componen el sistema administrativo: entidades centrales (y sus tipos), descentralizadas (y sus tipos), desconcentradas, paraestatales (empresas públicas y tipos de); entidades administrativas públicas exclusivamente gubernamentales o con composición público-privada o gubernamental-social. En conexión, conocer si la multiplicidad de entidades del sector público da origen a una constelación desarticulada de entidades o si se puede hablar de un sistema administrativo, aun sin internamente diferenciado e interdependiente.

- El conocimiento del *proceso de dirección del sistema administrativo*, que abarca varios temas:
 - El conocimiento del modo como de hecho el poder ejecutivo decide la dirección del conjunto del sistema administrativo, identificando concretamente sus materias de decisión, sus procedimientos, su desenvolvimiento, un eventual esquema o pauta directiva o la variabilidad de materias, procedimientos, desarrollos decisionales.
 - El conocimiento de *las normas que regulan los procesos de decisión directiva*. En primer lugar, averiguar si existen normas que regulan los procesos de decisión directiva y, en el caso, identificar su contenido prescriptivo, determinar la claridad y la coherencia de su ordenamiento y valorar su idoneidad para posibilitar su calidad institucional y técnica. En segundo lugar, averiguar más específicamente si existen normas que obliguen al poder ejecutivo a informar, dialogar y deliberar sus decisiones con otras instancias del poder del estado (poder legislativo, judicial), con otros gobiernos o con las organizaciones administrativas que integran el sistema. Particularmente averiguar si las normas incluyen o no *controles* del proceso decisional directivo para fines de su validación y mejora institucional o técnica: qué tipo de controles, cuál la obligación del control y cuál el perfil de los agentes responsables del control.
 - El conocimiento de los *procesos* de dirección: las materias (ordinarias o extraordinarias) de la decisión, su número y alcances; *las reglas y procedimientos* que se siguen en el proceso deliberativo que conduce a la toma de decisiones, tales como reglas y procedimientos que definen los sujetos que pueden tener acceso al proceso decisional y las formas de diálogo y debate (información, cálculo, evidencias, mejores prácticas...), para negociar, acordar y aprobar; reglas acerca del carácter público del proceso decisional y la amplitud del carácter público (transparencia y rendición de cuentas) y otro tipo de reglas relacionadas.
 - El conocimiento de si la gobernanza del sistema administrativo es una facultad exclusiva del poder ejecutivo o si participan otros actores diversos, tales como otros poderes del estado (legislativo, ejecutivo), otros órdenes de gobierno o actores de la sociedad económica. En el caso de que hayan otros participantes, conocer si existen normas que ordenan y regulan su participación o si son participaciones opcionales, determinadas por la prudencia del poder ejecutivo. En suma, conocer si en la dirección del sistema de administración pública existen formas multi-actor y multi-nivel de codecisión, concurrencia, coordinación o si la decisión es unipersonal y exclusiva del ejecutivo. En conexión,
 - El conocimiento de si en determinados asuntos públicos existen o no normas de *relaciones intergubernamentales* y sus modalidades que pueden o suelen ser: concurrencia, coordinación, cooperación, asociación. Además de las normas de la intergubernamentalidad, es necesario conocer los diferentes tipos concretos de relacionamiento que tienen lugar entre los gobiernos en diversos campos de asuntos: alineamiento o dispersión, simetría o asimetría,

cooperación o competencia / rivalidad, concurrencia o deserción, etc., así como averiguar las causas que provocan este tipo de relaciones.

- El conocimiento de si las decisiones directivas se acompañan o complementan o no con decisiones acerca de la forma como se dará seguimiento a la ejecución de las decisiones, se evaluarán sus avances y resultados, se auditará el uso de los recursos y se introducirán correcciones. Dicho de otro modo, identificar si la decisión directiva es entendida como un acto de autoridad que da por supuesto que será obedecida y llevada a cabo por los demás dirigentes de las entidades de la administración pública sin desviaciones o si es una actividad continua que mantiene supervisión, seguimiento y evaluación de las actividades y de fiscalización del uso de los recursos públicos.

4.2. El gobierno corporativo público

La probabilidad de un gobierno eficaz de la administración pública no se reduce al manejo apropiado del sistema administrativo en su conjunto sino incluye también la dirección de cada una de las corporaciones o entidades administrativas particulares, que corre a cargo de altos funcionarios, que han sido designados por el poder ejecutivo o elegidos por el poder legislativo a propuesta del ejecutivo y cuyas habilidades o inhabilidades pueden favorecer o impedir una dirección corporativa correcta, afectando el desempeño de la administración pública y, en consecuencia, la conducción de la sociedad. La capacidad técnica acreditada de los altos funcionarios y su trayectoria exitosa y responsable en el sector público son condiciones necesarias pero no suficientes para una dirección corporativa eficaz, que incluye algo más que habilidades técnicas, experiencia en el sector, astucia, reputación y un sólido tejido de relaciones con funcionarios y actores políticos.

En las corporaciones públicas se reproducen en mayor o menor medida y modo los problemas críticos del gobierno corporativo privado en razón de las propensiones por el poder y la carrera de los altos funcionarios y en razón de la gran autonomía de sus procesos decisorios. Son conocidas conductas éticas inapropiadas de los dirigentes públicos que ocasionan efectos nocivos para la organización a su cargo, así como es conocido que los procesos de decisión directiva se caracterizan por una amplia autonomía, sin contrapesos y controles, lo cual puede dar pie a decisiones equivocadas aun si adoptadas de buena fe y con nobles intenciones. Sin contrapesos, controles y prescripciones las decisiones directivas de las corporaciones privadas o públicas pueden caer en arbitrariedades, mentiras, corrupción y errores.

La incipiente literatura actual sobre el gobierno corporativo público o de dirección de una específica entidad administrativa pública ofrece puntos de coincidencia y permite elaborar una definición precisa. Por gobierno corporativo público ha de entenderse: *“el conjunto de los procesos de **dirección / coordinación y supervisión / control** de una organización pública, así como de **comunicación y rendición de cuentas** al público sobre sus decisiones, acciones, productos y resultados, procesos que están estructurados por normas, procedimiento e instancias de control y validación”*. El gobierno corporativo público tiene entonces dos características indisolubles: es un proceso de decisiones directivas (dirección, financiamiento, coordinación,

control, seguimiento, auditoría, evaluación, información y rendición de cuentas...) y es o ha de ser un proceso estructurado por normas y por instancias de validación y control de la calidad de la decisión.

La gobernanza corporativa pública es el proceso mediante el cual una organización administrativa pública es dirigida y mediante el cual se busca asegurar que el proceso de dirección sea institucional y técnicamente correcto a fin de que las entidades administrativas realicen en modo eficaz sus funciones públicas y/o sus fines públicos y/o los objetivos de las políticas públicas y puedan informar y rendir cuentas a los ciudadanos sobre las acciones decididas, sus costos y sus resultados de beneficio para ellos. La definición es coherente con la razón de ser de la entidad pública y con la actividad de su gobierno corporativo, que consiste en producir beneficios públicos para el público ciudadano, razón por la cual los ciudadanos exigen justificadamente que las actividades decididas por la dirección de las entidades públicas sean eficaces y que los altos ejecutivos de gobierno les informen sobre las actividades decididas y sus resultados, que inciden directa o indirectamente en la calidad de sus vidas. No son socialmente aceptables y deben ser removidos (conforme a procesos institucionalizados) los altos funcionarios de la administración pública cuyas decisiones en lugar de beneficios producen daños y costos irracionales y se sustraen al escrutinio ciudadano. En suma, la dirección de las organizaciones públicas es un asunto de interés público para el público ciudadano y la eficacia, transparencia y rendición de cuentas son componentes esenciales y exigibles de la gobernanza corporativa pública.

De la definición del gobierno corporativo público se infieren los principios, códigos y estándares de dirección / coordinación, supervisión / control, comunicación y rendición de cuentas que han de seguir los altos funcionarios de ministerios, secretarías, institutos, comisiones, departamentos, que en muchos países se han formalizado y elevado a leyes de la administración pública y en otros se presentan como recomendaciones más o menos vinculantes para asegurar buenas prácticas de gobierno administrativo.¹⁰

El propósito último de este campo de estudio es llegar a establecer un proceso formal, claro y pertinente de gobierno corporativo público o gobierno de las organizaciones particulares de la administración pública, cuyo contenido o su programa de investigación consiste específicamente en:

- Describir el modo como suceden de hecho los procesos de decisión mediante los cuales los altos ejecutivos de la administración pública dirigen las entidades u organizaciones de la administración pública o sector público a su cargo. Concretamente, identificar el formato de los procesos decisorios, su composición (el número y el perfil de los participantes en la decisión), sus procedimientos, su

¹⁰ Para un desarrollo de la definición, principios, códigos, normas y estándares del gobierno corporativo público refiero a mi libro *El gobierno del gobierno* (INAP – México, 2013) que perfila el estado de la cuestión y los ejes del debate más que una solución conceptual e institucional.

desenvolvimiento, su eventual patrón de comportamiento, sus materias esenciales de decisión, etc.

- Conocer *las normas que definen la estructura de la alta dirección del gobierno*: i) los requisitos para ocupar la posición directiva, sus atribuciones, facultades, responsabilidades, obligaciones (por ejemplo, si existe la obligación de que los altos directivos informen o rindan cuentas sobre el desarrollo del proceso decisonal y cuáles son los actores a los que deberán rendir cuentas); ii) la composición de la alta dirección: saber si se trata de un dirigente unipersonal o si la dirección es colegiada (Consejos, Juntas, Directorios, Comités...) o el equilibrio establecido entre el dirigente personal y sus órganos colegiados directivos o de apoyo directivo. En caso de que la instancia de dirección sea colegiada, averiguar iii) el tipo de su composición: registrar si son miembros de la misma organización (ministerio, secretaria, empresa...), o miembros de otras organizaciones del gobierno (otras secretarías, ministerios, organismos, empresas... afines o relacionadas), o miembros de otros órdenes o niveles de gobiernos (en razón de la concurrencia-coordinación prescrita en la atención de ciertos asuntos públicos), o si son miembros de la sociedad económica y civil; en estos casos, identificar iv) los requisitos de los miembros que forman parte de la alta dirección de gobierno, sus atribuciones y facultades (si son deliberativas o consultivas, si tienen derecho de voto o solo de voz, si vinculantes u opcionales), sus responsabilidades y el proceso mediante el cual llegan a ser designados o removidos y sustituidos como directivos de las entidades de la administración pública; v) identificar su grado de autonomía (descentralización, desconcentración) respecto de su superioridad inmediata o de la superioridad del poder ejecutivo...
- Conocer *las normas que regulan los procesos de decisión de la alta dirección de las entidades administrativas*. En primer lugar, averiguar si existen normas que regulan los procesos directivos y, en el caso, identificar su contenido prescriptivo, determinar la claridad (no ambigüedades) y la coherencia de su ordenamiento y valorar su idoneidad para posibilitar la calidad institucional y técnica de las decisiones directivas. En segundo lugar, averiguar más específicamente si existen normas que obliguen a los altos ejecutivos de gobierno a informar, dialogar y deliberar sus decisiones con otras instancias de autoridad política o administrativa, con los miembros de la organización, con los destinatarios de sus servicios. Particularmente averiguar si las normas incluyen o no *controles* del proceso decisonal directivo para fines de su validación y mejora institucional o técnica: qué tipo de controles, cuál la obligación del control y cuál el perfil de los agentes responsables del control. En caso de que las decisiones se preparen o tomen en reuniones específicas (sea que la decisión final esté a cargo de una autoridad personal o de un órgano colegiado), identificar su periodicidad, los requisitos establecidos antes de la reunión en la que se deliberará y se tomará la decisión sobre un asunto público (convocatoria, agenda, entrega de materiales, lista de asistentes...) y los requisitos de la reunión (quorum, minuta, por ej.), así como averiguar si existen o no reglas de debate y reglas de aprobación de la decisión (unanimidad, mayoría simple, mayoría calificada, voto de calidad...). Identificar si hay prescrip-

- ciones sobre el carácter público o privado de las reuniones, que obliguen a transparentar total o parcialmente el proceso de decisión directiva y a rendir cuentas.
- Conocer los *procesos* de dirección: las materias (ordinarias o extraordinarias) de la decisión y, en consecuencia, los tipos de decisión y sus alcances; *las reglas y procedimientos* que se siguen a lo largo del proceso deliberativo que conduce a la toma de decisiones, tales como reglas y procedimientos para tener acceso al proceso decisorio, para presentar o exponer posiciones, para dialogar y debatir (información, cálculo, evidencias, mejores prácticas...), para negociar y acordar o aprobar; reglas de asistencia en las reuniones decisorias (presencia exclusiva de los altos ejecutivos o también presencia del staff, de otros mandos de línea, de invitados externos, de ciudadanos interesados) y reglas acerca de su carácter público y la amplitud del carácter público...
 - Identificar las relaciones intragubernamentales, intergubernamentales y gubernamental–sociales que están presentes a lo largo del proceso decisorio, determinar si son relaciones obligatorias u opcionales en el proceso decisorio y determinar si existen formas multi-actor y multi-nivel de codecisión, concurrencia, coordinación o registrar más bien la autoreferencia de las decisiones.
 - Identificar el formato de *comunicación* que siguen los dirigentes para informar, explicar y justificar a los miembros de su entidad administrativa el proceso y contenido de la decisión tomada a fin de implementarla con éxito; averiguar si la comunicación es una actividad obligatoria u opcional, si sus requisitos son amplios o restringidos y cuáles son los públicos a los que deben comunicar el contenido de sus decisiones. Identificar particularmente si existen normas que obliguen a los decisores a informar a otras autoridades públicas y a los ciudadanos sobre sus decisiones, acciones, recursos y resultados alcanzados, es decir: las *normas de transparencia y rendición de cuentas* de un “gobierno abierto”.
 - Identificar si las decisiones directivas se acompañan o complementan o no con decisiones acerca de la forma como se dará seguimiento a la ejecución de las decisiones, se evaluarán sus avances y resultados, se auditará el uso de los recursos o se introducirán correcciones. Dicho de otro modo, identificar si la decisión directiva es entendida como un acto de autoridad que da por supuesto que será obedecida y llevada a cabo por los mandos medios y operadores de la administración pública sin desviaciones o si es una actividad continua que mantiene supervisión, seguimiento y evaluación de las actividades y de fiscalización del uso de los recursos públicos.
 - Identificar si las decisiones tomadas incluyen medidas de contingencia (planes, programas, acciones...) frente a la eventual ocurrencia de hechos diferentes u opuestos a los supuestos y las intenciones de las decisiones directivas, que suelen ocurrir cuando las organizaciones públicas actúan en entornos mutables, hostiles, adversos, o frente a la ocurrencia de situaciones naturales y sociales imprevistas o imprevisibles de alto riesgo público, como, por ejemplo, contingencias meteorológicas, sismos, pandemias...
 - Con base en los resultados de los estudios realizados, proceder recapituladoramente a elaborar los principios, las normas y los procedimientos que la alta di-

rección de las entidades de la administración pública debe incorporar a fin de asegurar y mejorar su calidad institucional, técnica y gerencial. Los *Principios y Códigos del gobierno corporativo público o de la gobernanza corporativa pública*, de acuerdo al lenguaje internacional.

La palabra final del artículo es recordar o reconocer que la gobernanza pública de la sociedad se condena a la incorrección e ineficiencia a menos que descansa firmemente en la gobernanza apropiada del sector público en general y en la gobernanza corporativa apropiada de las entidades administrativas en particular, dos temas que requieren un mayor conocimiento de su proceso y el establecimiento de principios y normas de regulación y salvaguarda. La integración de estos tres niveles que son de suyo interdependientes es el camino para resolver la difícil cuestión de la incapacidad e ineficacia directiva de los gobiernos frente a las condiciones y problemas de la sociedad contemporánea.