



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

EL GOBIERNO DEL GOBIERNO



LUIS F.
AGUILAR VILLANUEVA

Luis F. Aguilar Villanueva

El gobierno del gobierno

ISBN: 978-607-9026-40-0

El gobierno del gobierno

Derechos reservados conforme a la ley
Primera edición: 2013

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 35
www.inap.org.mx

Prohibida su reproducción total o parcial de esta obra,
por cualquier medio, sin autorización escrita del autor.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo

Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Diego Valadés
Vicepresidente

Adriana Camacho Pimienta
**Vicepresidenta para
los IAPs de los
estados, 2013-2014**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
Mauricio Merino Huerta
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
<i>José R. Castelazo</i>	
PRÓLOGO	13
CAPÍTULO 1.	
LA DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL ESLABÓN PERDIDO	25
1.1. Los límites de la Nueva Gestión Pública y de la Nueva Gobernanza en el estudio del gobierno o dirección de la Administración Pública.	28
1.2. Los límites de la Administración Pública Mexicana en el estudio del gobierno o dirección de las entidades administrativas.	34
1.3. El concepto de gobierno o gobernanza corporativa de la administración pública, sus términos, objeto de estudio y programa de investigación.	43
CAPÍTULO 2.	
EL GOBIERNO CORPORATIVO	55
2.1 La cuestión del gobierno corporativo en el sector privado: su origen, desarrollo y sus líneas de respuesta.	57
2.2. El gobierno corporativo público como componente de la eficacia del gobierno.	67
2.3. Las causas y los componentes de la cuestión del gobierno corporativo	73

2.4. La integridad profesional de los dirigentes corporativos y la estructura del proceso de dirección corporativa.	83
---	----

CAPÍTULO 3.

EL GOBIERNO CORPORATIVO PÚBLICO	97
--	----

3.1. El concepto de gobierno corporativo público	99
--	----

3.2. Los Principios y Códigos del gobierno corporativo público.	111
---	-----

3.3. Reflexiones recapituladoras	143
----------------------------------	-----

PRESENTACIÓN

Estamos en presencia de un estado de madurez de la ciencia administrativa pública. Una vez abandonadas las prácticas provenientes del ámbito privado y la economía ortodoxa, los temas actuales buscan atender y mostrar vías de solución a la problemática que el diverso y complejo mundo contemporáneo plantea a las Administraciones Públicas. Entre ellos se cuentan: el de Gobiernos Abiertos, con sus componentes de transparencia, rendición de cuentas y participación social, y el combate a la corrupción.

Sin embargo el tópico que ha marcado el rumbo de la agenda en los últimos años ha sido el de la Gobernanza, cuya importancia radica en el estudio, descripción y explicación de las nuevas formas de interacción entre el gobierno, la sociedad civil y los particulares. Se trata de una relación mucho más abierta y horizontal; su justificación reside en el desarrollo de más y mejores capacidades para resolver, o al menos enfrentar, las condiciones que aquejan a nuestras sociedades.

La característica básica de este enfoque reside en su ubicación en el exterior del gobierno y de la administración pública, es decir, se posiciona en y desde la sociedad. Se trata de una orientación que encuentra su razón de ser en el traslado de las coordenadas, por mucho tiempo situadas sólo en el gobierno.

En este sentido, la gobernanza se constituyó como una propuesta ubicada en la sociedad civil frente al enfoque gobiernista, característico de los estados sociales que se desarrollaron durante la mayor parte del siglo XX. Este enfoque tenía como preocupaciones principales la legalidad y legitimidad de su acción. De esta forma se puede explicar el predominio que tuvieron los temas de la transición a la democracia y el Estado de derecho. Se trató del objetivo principal dado que un gran número de regímenes políticos venían de experiencias totalitarias o autoritarias, en todo caso, no democráticas.

De forma paralela, no obstante, los sistemas políticos democráticos fueron víctimas de las tensiones producto de su lógica inherente. La ingobernabilidad causada por la crisis fiscal, de sobrecarga de demandas sociales y de racionalidad administrativa, puso en evidencia la limitación estructural del gobierno para atender y dar resultados satisfactorios a las expectativas de la sociedad.

Sin embargo, este desplazamiento de la atención del gobierno hacia la sociedad, permitió que pasara desapercibido un tema central: “el gobierno del gobierno”. En efecto, sabemos mucho, o algo, sobre cómo gobierna el gobierno la sociedad; pero es escaso el conocimiento respecto a cómo se gobierna a sí mismo. Poco se ha explorado sobre la dirección administrativa y los procesos de toma de decisiones.

El libro que el lector tiene en sus manos busca llenar ese vacío. Este plausible trabajo ha sido realizado por una de las plumas más destacadas en el ámbito de las ciencias administrativas: el doctor Luis F. Aguilar Villanueva, quien una vez más atrae la atención de investigadores, funcionarios públicos y de aquellos interesados en el devenir de la colectividad y las acciones gubernamentales. Así lo realizó, primero en el campo de las políticas públicas y ahora con la gobernanza.

Tradicionalmente, las ciencias administrativas han depositado su atención en las estructuras de las instituciones, así como de las facultades y atribuciones que tienen los políticos y funcionarios. No ha sucedido lo mismo con la dirección del gobierno y la administración pública; específicamente con los procesos de toma de decisiones.

Pero ¿qué es el gobierno del gobierno? Una primera percepción se refiere al proceso por el cual el gobierno se dirige a sí mismo. Pero no sólo esto, sino también cómo planifica y controla sus procesos. En su análisis, Aguilar prefiere utilizar la denominación de “gobierno corporativo público”, por ser la que se apega más a la expresión que se ha utilizado a nivel internacional

por los especialistas en el tema. Como él reconoce, se trata de una voz que resulta ajena e incluso chocante para quienes nos hemos desarrollado en la tradición de la función pública.

Lo anterior nos permite diferenciar la actividad directiva del gobierno en tres niveles diferentes: a) la “gobernanza pública” como *la actividad del gobierno de dirección de la sociedad*; b) el “gobierno o gobernanza del sector público o de la administración pública”, como *el proceso mediante el cual el gobierno gobierna el conjunto del sistema administrativo* y, a su vez, c) el “gobierno o gobernanza corporativa pública”, objeto de estudio de la presente obra, como *el proceso mediante el cual el gobierno gobierna sus específicas y particulares entidades o unidades administrativas*.

De acuerdo con la definición que nos propone Aguilar, específicamente, el gobierno corporativo público se trata del *conjunto de los procesos de dirección/coordinación, supervisión/control de una organización pública y de comunicación y rendición de cuentas sobre sus decisiones, acciones, productos y resultados, procesos que están estructurados por normas, procedimientos e instancias de control y validación*.

El gobierno corporativo público es un proceso de decisiones directivas que a su vez está estructurado por normas e instancias de control de calidad de las mismas. Para ello está compuesto por cuatro procesos fundamentales: dirección/gestión; control/supervisión; rendición de cuentas, y comunicación. De estos se desprenden los principios de la “buena gobernanza corporativa pública”: cultura y visión; roles y relaciones; toma de decisiones y dirección, y rendición de cuentas.

Cabe resaltar que lo novedoso de la propuesta reside en la necesidad de establecer de forma selectiva Consejos Directivos o Juntas de Gobierno en los Ministerios o Secretarías de Estado así como algunas otras agencias o entidades públicas. Junto con la reforma de las normas, se trata de un contrapeso a la autonomía y discrecionalidad.

De forma complementaria, el autor plantea el establecimiento de códigos de conducta orientados a regular aquellas áreas que no puede abarcar en su totalidad el Derecho. En este sentido, se trata de una propuesta claramente normativa.

En efecto, es momento de prestar atención sobre el proceso directivo del gobierno. Por tal motivo, es motivo de satisfacción para el INAP, que el doctor Luis F. Aguilar haya aceptado la invitación a investigar sobre este asunto actual. Se trata de un esfuerzo justificado, ya que posicionará un objeto de estudio que todavía a muchos nos resulta ajeno.

Una de las vocaciones principales del Instituto Nacional de Administración Pública es la difusión de la cultura administrativa pública. Con la presente edición, a cargo de nuestra casa, cumplimos a cabalidad con el propósito de mantener al día el conocimiento a través de investigaciones de frontera, realizadas por autores de prestigio internacional como lo es Luis F. Aguilar.

José R. Castelazo
Presidente

PRÓLOGO

¿Cómo se gobiernan los gobiernos? ¿Cómo se dirigen a sí mismos? Sabemos tal vez mucho sobre el modo como el gobierno gobierna a la sociedad, pero poco sobre cómo el gobierno se gobierna a sí mismo. Sabemos mucho sobre la estructura de la administración pública, pero poco o muy poco sobre la dirección de la administración pública, sobre el modo como los secretarios, ministros, directores generales dirigen sus secretarías, ministerios, 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, las prácticas, que siguen al tomar sus decisiones para dirigir las organizaciones administrativas a su cargo. Tenemos un punto ciego en lo que concierne a la dirección de las organizaciones públicas, “el gobierno corporativo público”, como se le denomina internacionalmente.

Nuestro defecto cognoscitivo tiene consecuencias, puesto que la calidad y eficacia del gobierno en la conducción de la sociedad depende de la manera como conduce el conjunto de su sistema administrativo y de sus organizaciones particulares, que son las entidades o agencias que se responsabilizan de llevar a efecto las políticas decididas, los programas, los proyectos, los servicios, el gasto público. La buena o mala dirección de la sociedad comienza con la buena o mala dirección de la administración pública, como lo muestran las evidencias desalentadoras en los últimos años. Se plantearon de modo defectuoso los problemas públicos, se desperdiciaron recursos públicos y numerosas políticas públicas no tuvieron filo e impacto social debido a errores, negligencias y abusos en las decisiones que tomaron los dirigentes de los organismos administrativos del gobierno. Enfrentamos entonces un problema de gobierno que se ubica en el mismo aparato administrativo del gobierno y que irresuelto perjudica la gobernanza exitosa de la sociedad, “la rectoría del Estado”,

como solemos decir. La ingobernabilidad o, dicho más mesuradamente, un gobierno socialmente ineficaz, es un escenario probable si seguimos sin conocer los componentes del proceso mediante el cual los gobiernos gobiernan sus entidades administrativas, desconocemos sus defectos y las causas que los generan y, sobre todo, si no establecemos normas y procedimientos para regular, controlar y validar las decisiones de los altos ejecutivos de ministerios, secretarías, empresas públicas, institutos y comisiones.

En los últimos treinta años, por causa de las crisis fiscales de los Estados y por las transformaciones económicas y sociales mundiales y nacionales, la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se ha vuelto una cuestión central entre los ciudadanos, por encima de la cuestión tradicional sobre la legitimidad política de los gobernantes o, dicho más apropiadamente, la eficacia directiva de los gobiernos se ha vuelto la cuestión central de la misma legitimidad política de los gobiernos, cuyo nuevo concepto comienza a incluir en su denotación los resultados de la acción de gobierno y no solo la legitimidad de su posición de autoridad o la legalidad de su actuación. Los resultados sociales son determinantes para que el gobierno sea socialmente aceptable, creíble, confiable, “legítimo”, y los resultados sociales son producto de las acciones que emprende la administración pública y que han sido decididas por sus altos ejecutivos, por “el alto gobierno”, como algunos suelen decir con demasiada seriedad y altas expectativas.

La preocupación sobre la eficacia directiva de los gobiernos se ha agudizado en estos años oscuros de crisis financiera de escala global en la que muchos Estados y no solo las empresas, bancos y los fondos de inversión estuvieron involucrados y fueron corresponsables de la debacle en diversos grados y modos. La frustración y la irritación por las dolorosas consecuencias que la crisis ha ocasionado en sus vidas (desempleo, reducción de niveles de bienestar y seguridad social, empobrecimiento, caída de proyectos y expectativas de vida, aislamiento y desánimo...) ha provocado que numerosos sectores de la población en numerosos países, particularmente entre los jóvenes, se pregunten con escepticismo si los Estados (los gobiernos, con

mayor precisión) puedan ser aún considerados la agencia principal o el centro de la dirección de la sociedad, el centro soberano y supremo de la sociedad, como fuimos socializados, o si en cambio los Estados sean ahora más bien una agencia de dirección de la sociedad entre otras, al lado de otras, que son también influyentes en la definición y realización de las preferencias de la vida personal y asociada, como lo son hoy las empresas económicas, los centros de ciencia y tecnología, las varias industrias del entretenimiento, los medios de comunicación y, aunque dadas por muertas, las religiones, las familias, las organizaciones intermedias de la sociedad. La cuestión entonces consiste en saber cómo los gobiernos gobernarán esta situación social de pluralidad y complejidad de poderes, intereses y preferencias, cómo ejercerán su rol directivo que ya no podrá ser vertical, por mando y control, en varios asuntos de interés público, como lo fue en el pasado.

El futuro del Estado será una cuestión central, intelectual y políticamente, en las décadas por venir. No se duda de la necesidad del Estado ni de la importancia del gobierno, pero hay dudas sobre la eficacia del modo actual de gobernar y sobre su suficiencia directiva, que en casos límites se transforman en desilusión, desdén, indiferencia y escepticismo. Está a la vista la antipolítica y lo impolítico de las acciones de muchos ciudadanos en nuestro país y en muchos otros. El problema existe, es serio, pero nos importan las soluciones más que la celebración del problema o la interminable crítica a las fallas del gobierno, que tanto seduce y rinde a muchos intelectuales y políticos. Una de las soluciones es el buen desempeño de la administración pública, cuyas organizaciones son el brazo operativo del gobierno, razón por la cual es de crucial importancia identificar y mejorar el proceso de dirección de las organizaciones del sector públicos, que es el que determina sus operaciones y alcances.

El libro plantea justamente el problema específico de la dirección o gobierno de las entidades de la administración pública, pero lo ubica al interior de la cuestión mayor y fundamental de la dirección o gobierno de la sociedad,

de una gobernanza pública que sea socialmente exitosa, efectiva, tanto en el plano de los valores liberal-democráticos y del aseguramiento de las garantías individuales, como en el plano de la realización de los derechos sociales de los ciudadanos, en la producción de bienes y servicios tangibles que pueden cambiar, mejorar o perfeccionar las condiciones de la vida personal y familiar en sociedad. El libro es de carácter conceptual, quiere plantear el problema con la mayor precisión posible, ofrecer cuidadosamente conceptos sobre el gobierno de las entidades de la administración pública y articularlos con los conceptos de la comunidad científica internacional, así como proponer los principios y los códigos de conducta a seguir por los altos ejecutivos públicos en la conducción de las organizaciones públicas a su cargo. Al tratar con principios y códigos del gobierno o de la gobernanza de las entidades de la administración pública, el libro tiene un carácter normativo, particularmente en su tercer capítulo, pues propone normas fundamentales de estructura y comportamiento directivo, pero en el entendido de que el establecimiento de las normas comprende actividades de discusión y acuerdo entre autoridades, funcionarios, académicos y público ciudadano interesado.

El ensayo se enfoca entonces a estudiar el gobierno o la gobernanza de las organizaciones específicas de la administración pública, lo que internacionalmente comienza a llamarse “*el gobierno corporativo público*”, “*el gobierno o la gobernanza corporativa del sector público*”, una expresión que puede ser chocante a los que nos hemos formado en una teoría-cultura política y administrativa, en la que el concepto y el término de “lo corporativo” se reserva a la empresa privada o a las organizaciones sociales políticamente subordinadas de los regímenes autoritarios, frecuentemente con tono peyorativo. Muchas páginas del libro se enfrascarán precisamente en precisar conceptos y términos internacionalmente usados, en hacerlos compatibles con nuestros conceptos y tradiciones y, sobre todo, en señalar la sustancia conceptual de la cuestión, por encima de la simpatía o antipatía por el empleo de ciertos términos.

Lo que motivó la escritura de este ensayo fue el descubrimiento (espero que no sea autoengaño) de que carecemos de un conocimiento preciso y suficiente del modo como se dirigen y coordinan las entidades administrativas para hacerlas efectivas en el cumplimiento de sus funciones públicas. Considero que tampoco conocemos el modo como los altos dirigentes de la administración pública validan la corrección institucional y la idoneidad técnica y causal de sus decisiones. Considero además que la dirección de las organizaciones del sector público es *el eslabón perdido* entre el gobierno de la sociedad y la operación de la administración pública. Entre las decisiones que el gobierno toma para dirigir a la sociedad y la efectución concreta de sus decisiones por las organizaciones de la administración pública hay en medio una tercera realidad (institucional, política, técnica, organizativa), insuficientemente conocida, que son las decisiones que toman los altos ejecutivos públicos para dirigir su aparato administrativo y hacer que realice con eficacia las decisiones que el gobierno ha tomado para conducir la sociedad hacia las situaciones preferidas de vida en común. La dirección de la administración pública es el eslabón que falta y es clave para edificar un gobierno que realmente gobierne.

El motivo para la escritura del ensayo no ha sido una ocurrencia académica desarticulada, sino que forma parte de mi interés cognoscitivo de estos años, en los que me he dedicado al estudio de la gobernanza pública, la gestión pública y la política pública. Mi investigación reciente sobre la gobernanza de la sociedad me fue llevando naturalmente de la mano a descubrir la gobernanza del gobierno, “el gobierno del gobierno”. Me fue natural y lógico entender que difícilmente el gobierno gobernará bien a su sociedad si no gobierna bien a su aparato administrativo, extenso, diferenciado, potente, experto, pero con frecuencia fragmentado, inconexo, desmotivado, subutilizado, menospreciado.

El libro tiene entonces una obligada estructura lógica, en correspondencia con su propósito. En el primer capítulo intento mostrar que la alta dirección

de la administración pública o del sector público no fue estudiada por los movimientos contemporáneos de la Nueva Gestión Pública y de la Nueva Gobernanza, ni tampoco ha sido estudiada en el país y señalo algunas causas de la omisión. En respuesta, propongo que la alta dirección de la administración pública, por su importancia, sea un objeto de conocimiento sistemático y ofrezco los temas que ha de contener su programa de conocimiento o de investigación. El capítulo aspira a delinear un campo nuevo de conocimiento del gobierno y la administración pública.

En un segundo capítulo, planteo la cuestión del Gobierno Corporativo en el sector privado y señalo sus puentes y similitudes con el gobierno del sector público. En modo sucinto expongo que las corporaciones privadas, a raíz de su nacimiento, evolución, problemas, fallas, crisis, quiebras, fueron las primeras en plantearse la cuestión del gobierno de las empresas, la del gobierno corporativo, buscaron y entendieron las causas de los problemas directivos, que en gran medida se deben a las inconsistencias éticas de sus altos ejecutivos y a la ausencia de normas y controles en el proceso de dirección corporativa, en el que la autonomía y la discrecionalidad de los directivos siguen siendo características preponderantes. Muestro también los principios del gobierno corporativo que los propietarios, las partes interesadas en el buen desempeño de la empresa y los gobiernos han establecido a fin de prevenir las fallas directivas. No hay duda de que el sector privado fue visionario y pionero en destacar la importancia del gobierno de las organizaciones o corporaciones, en plantear bien el problema y en ofrecer consideraciones y soluciones que son también de utilidad para el sector público, que ahora enfrenta problemas de dirección y no solo problemas organizativos, financieros u operativos.

El tercer capítulo, que considero el central, se enfoca en el “gobierno corporativo público”, pidiendo perdón a los que no consideran apropiado usar este término en el sector público. Con base en conceptos, propuestas y recomendaciones internacionales, provenientes más bien del Reino Unido, países del Commonwealth y algunos países europeos, con

Holanda a la cabeza, pero sin repetirlos acriticamente –no tenemos por qué ser sus glosadores, puesto que no nos ofrecen genialidades, aunque sí planteamientos novedosos e ideas avanzadas– me dedico con harina de mi propio costal a construir el concepto de “gobierno o gobernanza corporativa pública”, a proponer los Principios de la gobernanza/la buena gobernanza de las entidades administrativas públicas y a ofrecer una propuesta de los elementos que deben incluir los Códigos de Dirección de las corporaciones públicas, que plasman concretamente los principios y que, en mi consideración y propuesta, son: las normas, los procedimientos, las características organizativas, los órganos de gobierno y la comunicación, elementos todos que deben estar presentes en los varios procesos de la dirección administrativa. Sé bien que la legislación mexicana ha comenzado a regular varios de los comportamientos cruciales de la función pública, tales como transparencia y rendición de cuentas, pero es conveniente avanzar hacia otros aspectos de la dirección de las entidades administrativas del gobierno.

En este apartado lo polémicamente novedoso puede ser la propuesta de establecer selectivamente Consejos Directivos o Juntas de Gobierno, órganos colegiados de dirección en ministerios, secretarías, organismos públicos independientes, que abordan asuntos públicos de la más alta importancia para la sociedad en su conjunto. Constitucionalmente se han reconocido ya las Juntas de Gobierno, los Consejos Directivos y de Administración. Los Consejos, asociadamente con los secretarios de Estado o ministros y con los directores generales de instituciones públicas, constituirían las agencias o instancias de alta dirección en todos o en determinados ministerios, secretarías, institutos, comisiones, según la valoración que ciudadanos, legisladores y gobiernos hagan sobre la importancia de los asuntos públicos que legalmente deben abordar y de los que deben responsabilizarse. La propuesta señala y respalda una tendencia que comienza a afirmarse progresivamente en el gobierno mexicano en determinados asuntos públicos de gran relevancia (ver Banco de México, Institutos Nacionales y Comisiones Federales, además de

empresas públicas) y en otros países. La justificación de la preferencia por órganos colegiados de gobierno en algunas ramas del gobierno se basa en la necesidad o la conveniencia de disponer de contrapesos, controles e instancias de validación para contribuir a la corrección de las decisiones que adoptan los dirigentes de la administración pública, que con frecuencia tienen amplia discrecionalidad unipersonal.

El libro es realmente una propuesta razonada de investigación más que una serie de afirmaciones categóricas sobre lo que debe ser y hacer la dirección de la administración pública. En consecuencia, abre la puerta a discusiones, críticas, mejoras, innovaciones conceptuales y prácticas. Esa es su intención de fondo. El libro pretende abrir un tema, un objeto de conocimiento, no cerrarlo pero tampoco sepultarlo por irrelevante. Considero que plantea una cuestión que merece ser estudiada, aunque tal vez el armado conceptual del libro, el desarrollo de su exposición y sus conclusiones puedan y deban ser debatidos.

El libro tiene también una historia personal que me complace contar. En 2012, en ocasión de la reunión anual del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública (UN-CEPA), que se celebró en abril en la sede de Nueva York, y a raíz de algunas intervenciones de los colegas del Comité y de un par de intervenciones más, que no coincidían con las posiciones más bien tradicionales de mis colegas, tuve la oportunidad de encontrarme en la tarde, al final de la sesión del día, con mi respetado y querido amigo Luis García Cárdenas. Nos pusimos a hablar sobre los temas y las intervenciones de la reunión y la conversación nos llevó a considerar que los muchos asuntos que se debaten internacionalmente sobre la nueva gobernanza pública de la sociedad contemporánea no iban a poder ser resueltos a menos que se regresara a examinar con seriedad el arreglo y el funcionamiento de la administración pública y, particularmente, se estudiaran, evaluaran y reformaran los procesos mediante los cuales los altos ejecutivos dirigen y coordinan las organizaciones o entidades administrativas a su cargo. Nuestra conclusión sobre la conveniencia o la necesidad de estudiar la dirección

de las entidades administrativas me pareció novedosa, importante, aun si alguien pueda considerarla una obviedad, aunque paradójicamente debo comentar que se trata de una obviedad no tan obvia, puesto que no ha sido objeto de estudio y evaluación suficiente y sistemática. Se desconoce el desarrollo y la calidad de “el gobierno corporativo público”, expresión mía que a lo mejor no aceptará mi colega Luis García Cárdenas.

Un par de meses después, con su consejo y respaldo, presenté la propuesta de estudio al apreciado amigo José R. Castelazo, presidente del INAP de México, quien escuchó y analizó la propuesta y después de solicitarme aclaraciones a sus objeciones y dar respuesta a sus dudas, me invitó a estudiar el tema y a escribir un documento, susceptible de ser publicado. Agradezco a Luis y a José que hayan abierto con sus ideas, interés y observaciones el camino para realizar esta investigación preliminar que es más el señalamiento de un tema a profundizar y de un proceso directivo a identificar y mejorar que un estudio acabado, convincente y probado. Busco abrir una pista intelectual y administrativa.

Cualquier libro es un producto que se apoya en el trabajo de numerosas personas, que han facilitado y sostenido su ideación y desarrollo. Por un lado, están los autores cuyos documentos o artículos sobre el tema uno lee, nos ilustran, cuestionan nuestros supuestos y enriquecen nuestros conceptos. Es el caso de este libro, pues en muchas páginas mi despertador intelectual han sido los documentos producidos por varios gobiernos y por varias asociaciones de profesionistas (contadores, auditores, administradores públicos, juristas), cuyo propósito es mejorar el desempeño del gobierno corporativo público. Por otro lado, están las personas que concretamente han ayudado en la investigación y ha contribuido a depurar sus argumentos y la secuencia de la presentación.

Por esta segunda vertiente, mi principal agradecimiento, profundamente sentido por razones emocionales e intelectuales, es a mi hijo, Martino Aguilar Valadés, quien realizó la investigación documental sobre el

concepto de la gobernanza corporativa pública y sobre sus principios, es el autor de las tablas que resumen la producción mundial sobre el concepto y los principios, es también el autor del modelo de gobernanza corporativa pública que se presenta en sus dos versiones en el capítulo tercero y que resume, reordena y refina lo mundialmente producido y, finalmente, fue quien me convenció acerca de los cinco elementos que deben incluir los Códigos de la gobernanza corporativa pública. Por su contribución esencial le propuse ser coautor del libro, como lo merecía, pero tuvo sus razones para no querer serlo. Creo francamente que no se habría producido un documento publicable, como lo esperaba el INAP, sin su trabajo esmerado, inteligente y creativo.

De vital importancia para mí es expresar mi agradecimiento moral e intelectual al Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara y hacerlo por muy buenas razones. En primer lugar expreso mi reconocimiento y gratitud a su entonces rector, el Mtro. Tonatiuh Bravo Padilla, hoy rector general de la universidad, a quien debo la invitación a incorporarme al Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno y a trabajar desde hace dos años como profesor e investigador en esta institución académica excelente. El ambiente intelectual y de cordial cooperación que he encontrado en el Centro Universitario y en el Instituto ha hecho posible la elaboración del libro, que quiero sea un homenaje personal a la Universidad de Guadalajara, cuya hospitalidad y vitalidad intelectual ha enriquecido y renovado mi vida.

Dos apreciadas estudiantes del CUCEA, Zafiro Rizo y Patricia Salazar, me fueron de ayuda. A ellas debo el estudio de los Consejos Consultivos y los Consejos Directivos que existen en el gobierno mexicano o en otros gobiernos (a publicar), recopilaron información e hicieron cuidadosos análisis de varios temas puntuales, en respuesta a mis solicitudes. Les agradezco su disposición a auxiliarme y su calidad intelectual.

Agradezco también al INAP, particularmente a su presidente, el Dr. José R. Castelazo por haberme motivado a reflexionar y escribir sobre el tema de la dirección de las organizaciones de la administración pública, haberme tenido paciencia por entregar con retraso el texto en su versión final y por haber decidido publicarlo como libro con el sello editorial del Instituto. Agradezco de igual manera al Mtro. Manuel Quijano Torres, Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP, quien se dio a la tarea de leer una versión preliminar del texto y que me hizo comentarios críticos y propuestas que han ayudado a mejorar el desarrollo y contenido del libro.

A esta altura de mi vida debo declarar que lo que más espero de mi trabajo académico es que sea de utilidad cognoscitiva y cívica. Me hará feliz saber que algunas de las ideas y propuestas que se presentan en el libro han sido bien recibidas por colegas, estudiantes, funcionarios e interesados en temas de gobierno y administración pública y que otras han sido criticadas, puestas entre paréntesis, reelaboradas o descartadas, pero han motivado preguntas, reflexiones, nuevos planteamientos y exploraciones. En nuestro campo de estudio cualquier producción, nacional o extranjera, muestra limitaciones, tiene pros y peros, aun si motivada por el propósito de desarrollar conocimiento y de contribuir a una actuación más eficaz y de mayor calidad del gobierno, que produzca nuevas condiciones y oportunidades de vida para los ciudadanos, en medio de los altibajos que acompañan la vida en sociedad, que inacabada e insatisfecha busca sin cesar futuros de mayor valía, más incluyentes, más fraternales, más esperanzadores y seguros.

Luis F. Aguilar Villanueva
Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno
Centro de Ciencias Económico-Administrativas
Universidad de Guadalajara

16 de septiembre de 2013

CAPÍTULO I

LA DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL ESLABÓN PERDIDO.

CAPÍTULO I

LA DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL ESLABÓN PERDIDO.

Dos han sido los motivos que en los últimos treinta años han impulsado mundialmente las reformas de la administración pública, que han modificado, por ejemplo, su normatividad, tamaño, forma de organización, sistemas, procesos, relación con los ciudadanos. El primer grupo de motivos se relaciona con *la crisis fiscal* de los Estados sociales (incluida la del Estado mexicano desarrollador en los años 80), que obligó a implementar una rigurosa *política de ajuste* para reconstruir y asegurar sostenidamente el equilibrio de las finanzas públicas (ingreso – gasto) y que exigió, entre otras medidas, la costo-eficiencia de las políticas, los programas y los servicios del sector público, cuyo gasto excesivo o innecesario fue considerado una de las principales causas del desequilibrio fiscal del Estado y del bajo desempeño social del gobierno, que ocasionaba en la sociedad dudas y escepticismos sobre la capacidad directiva del gobierno y la utilidad social de la política misma. El segundo grupo de motivos se relaciona con *la crisis política* de los regímenes autoritarios o totalitarios de buena parte de los Estados sociales (incluyendo los Estados sociales desarrolladores), que se habían vuelto políticamente irrelevantes e insostenibles por la arbitrariedad, corrupción y atropello de derechos que marcaban a sus gobiernos y administraciones, lo que obligó a *la democratización de los regímenes políticos*, que ha transformado el modo discrecional de gobernar y administrar de los gobiernos y les ha exigido legalidad, integridad, transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana.

La política de ajuste, en sus dos vertientes, la del ajuste de las finanzas públicas y la del ajuste de la economía política (la nueva relación entre el Estado y el mercado), es el origen de la *Nueva Gestión Pública*. La

democratización, por su parte, propició un nuevo estilo de gobierno más legalmente estricto, institucionalmente controlado, políticamente representativo, multipolar, abierto a la ciudadanía, que en su evolución ha ido tomando la forma de lo que hoy suele llamarse *Nueva Gobernanza*. En suma, en los últimos treinta años hemos observado mundialmente, con diversas reformas y resultados, una tendencia gerencial post-burocrática, que ha ido cambiando la estructura y funcionamiento de la administración pública, y una tendencia post-gubernamental en el proceso de gobernar, que ha ido cambiando el modo como el gobierno toma sus decisiones directivas y las efectúa, cada vez más en interlocución y asociación con grupos y sectores de la sociedad económica y civil.

1.1. Los límites de la Nueva Gestión Pública y de la Nueva Gobernanza en el estudio del gobierno o dirección de la Administración Pública.

No obstante sus extraordinarias contribuciones, la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza coinciden ambas en una omisión: *la limitada atención que han prestado al proceso mediante el cual el gobierno gobierna (dirige, conduce, coordina, controla, supervisa, comunica) sus organizaciones administrativas*. Los dos movimientos no han mostrado gran interés en conocer y reformar: a) los procesos de decisión que practica el gobierno –concretamente, los altos ejecutivos del gobierno, los titulares de ministerios, secretarías, empresas públicas, organismos públicos autónomos– para dirigir sus organizaciones, es decir, el modo como el gobierno decide los objetivos, prioridades, normas, forma de organización, lineamientos operativos, acciones, actores, recursos, los sistemas de control y auditoría de los recursos y la evaluación del desempeño de las organizaciones que integran su administración pública, a fin de que realicen efectivamente sus funciones públicas y sean de real utilidad a los ciudadanos. En consecuencia, tampoco se han interesado en conocer y reformar: b) el número, el perfil, el rol, las normas, los procedimientos y las conductas de los altos directivos responsables de tomar las decisiones

directivas de la administración pública; y, por último, tampoco en determinar: c) las normas y requisitos a establecer en el mismo proceso de decisión directiva para asegurar su corrección institucional y técnica y mejorar su desempeño.

En efecto, la Nueva Gestión Pública (NGP), que surge en los años ochenta, bajo el impulso de la exigencia del ajuste de las finanzas públicas deficitarias de los Estados sociales, tuvo dos orientaciones diversas. La primera tendencia concentró su atención en el tamaño del aparato administrativo del gobierno social tradicional, que consideró hipertrofiado, incoherente y costoso, y en las características de su normatividad, gestión y operación administrativa, factores a los que atribuía ser la causa del desastre de las finanzas públicas del Estado por la ejecución costosa o ineficiente de los programas y los servicios, razón por la cual estableció la eficiencia como el principio y supremo valor administrativo público y la constituyó en la referencia fundamental de las decisiones directivas de los altos ejecutivos y de las decisiones administrativas de los mandos medios. Sin embargo, fuera de la exigencia de que la eficiencia fuera el parámetro de la decisión de la alta jerarquía de los gobiernos, la NGP no prestó atención o muy poca a los procedimientos y a las prácticas que los altos ejecutivos públicos siguen en su proceso de decisión directiva, algo que era necesario conocer y reformar en mayor o menor grado, puesto que la eficiencia del aparato administrativo público dependía en gran manera de la calidad de las decisiones de los directivos.

La NGP puso lógicamente el acento en la “dirección financiera”, en la necesidad sistemática de maximizar los recursos públicos en su estimación, asignación y ejercicio y, en razón de su perspectiva gerencial de la administración pública, recomendó o exigió una “dirección emprendedora” (orientada a resultados, innovadora, comprometida, motivadora y movilizadora de los recursos del personal, entre otros) en vez de la dirección jerárquica tradicional que se preocupa solo por la observancia de leyes y procedimientos en todas las actividades de la organización, bajo el supuesto

de que la línea de autoridad es obedecida por funcionarios dependientes. En algunos autores y países se consideraron también otras actividades directivas fundamentales, como la “gestión estratégica” y la “gestión de calidad”. Dicho de otro modo, la NGP no consideró que el problema de la ineficiencia y pobre desempeño de la administración pública se ubicara en las decisiones de su instancia de alta dirección, por lo que concentró más bien su crítica en el número excesivo de las unidades administrativas y programas públicos, en la inconexión de las políticas públicas y programas, en los defectos de la normatividad de la organización y de los patrones de actuación de los mandos medios y/o de los empleados públicos, factores a los que atribuyó un desempeño administrativo incoherente, ineficiente, costoso y de baja calidad y cuyo desempeño debía ser medido y evaluado de manera permanente.

En consecuencia, la propuesta de solución consistió en reducir el número de las unidades administrativas redundantes, cancelar unidades, programas y personal probadamente ineficientes, establecer nuevas normas y estándares operativos que favorecieran el costo-eficiencia, la calidad del servicio y la producción de resultados de valor para los ciudadanos, introducir sistemas de medición y evaluación del desempeño del personal y generalizar el uso de las TICs en los procesos administrativos (gobierno electrónico, digital, mediante uso de las redes sociales). Sin embargo, dejó intocados los procesos de decisión que practican los altos ejecutivos para dirigir las organizaciones de la administración pública o, dicho en modo más apropiado, exigió que la actividad directiva tuviera como principio la eficiencia financiera e incorporara una visión estratégica de su función pública, rediseñara (“reingeniería”) sus procesos, evaluara y midiera el desempeño, innovara procesos y productos, pero no abordó el proceso de dirección, el modo como los dirigentes elaboran y adoptan sus decisiones financieras, estratégicas, normativas, de innovación de procesos y productos, y el modo como han decidido los sistemas de auditoría, control y evaluación del desempeño de la organización pública a su cargo. *La NGP renovó el contenido, pero no el proceso de dirección.*

Hubo también una segunda tendencia en la Nueva Gestión Pública que consideró que el problema del bajo desempeño e ineficacia de la administración pública era *estructural*, se debía a su estructura jerárquico-burocrática, piramidal, rígidamente reglamentaria, que centralizaba en el alto mando las decisiones directivas y aun las administrativas y que priorizaba la observancia de los reglamentos más que la producción de bienes y servicios de valor para los ciudadanos. Por consiguiente, consideró necesario transformarla en una estructura descentralizada o multipolar de decisiones, con empoderamiento y responsabilización de los mandos medios y de los profesionales encargados de la operación de los servicios públicos, así como actualizar los reglamentos y procedimientos internos en función de resultados de beneficio para los ciudadanos externos.

Sin embargo, esta corriente de la NGP, que prestó atención a la necesidad de modificar la estructura tradicional de la administración pública y de su dirección, las relaciones entre los dirigentes y los gerentes y miembros de la organización pública, no analizó específicamente el proceso o el modo como se podía dar forma a una dirección eficaz de la administración pública en modo post-burocrático, descentralizado, delegado. No señaló procesos ni normas de decisión colegiada, no estableció protocolos para la comunicación entre la alta dirección y las direcciones o mandos intermedios ni propuso requisitos y reglas para la gestión interorganizacional e intergubernamental que, justamente por razones de eficacia pública, contemplara la participación de los miembros de la organización, de otras organizaciones administrativas afines, de otros órdenes de gobierno o de los ciudadanos en la toma de decisiones de la organización (una secretaría o ministerio, un instituto autónomo o similares). En el fondo, la descentralización, el empoderamiento y la responsabilización de los mandos intermedios de la organización eran medidas internas del aparato administrativo y tenían además que ver con las decisiones administrativas, operativas, que se tomaban para un funcionamiento eficiente y eficaz de la secretaría, ministerio o institución, pero que se enmarcaban al interior de las decisiones directivas que el alto gobierno había tomado y que

definían la orientación, operación y desempeño de ministerios, secretarías y organismos públicos. El proceso directivo de la organización no fue tematizado explícitamente y menos renovado, seguía siendo atribución y responsabilidad de los altos ejecutivos, cuyo proceso decisional no necesitaba al parecer normas, controles, validación. Sin embargo, la descentralización administrativa y el involucramiento de otros mandos y entidades en la administración funcional de secretarías, ministerios, institutos generaron tendencias al interior de la administración pública y de sus organizaciones particulares hacia una forma de gobierno más colegiado, participativo y consensuado entre los directivos y los administradores.

En el enfoque de la NGP se consideró que, para dirigir las entidades administrativas, eran instrumentos idóneos y suficientes la información que las entidades administrativas descentralizadas debían ofrecer periódicamente a la alta dirección sobre sus actividades y productos, así como el seguimiento y la evaluación que la dirección hacía periódicamente de las actividades de las unidades, sus productos y costos, pero nunca se hicieron propuestas acerca de los atributos y procedimientos que la decisión de los altos ejecutivos de las organizaciones públicas descentralizadas debían incluir a fin de asegurar su eficacia y coherencia directiva, sostener el sentido de dirección de la organización y evitar que el empoderamiento de mandos y unidades ocasionara o incrementara la fragmentación operativa y aun estructural del gobierno, que indudablemente es hoy la causa de fondo de la ineficacia de los gobiernos.¹ En suma, el proceso decisorio de

¹ No es casual que una de las críticas más robustas y con evidencias a su favor, aunque en mi opinión desproporcionada, haya sido cuestionar a la NGP por haber causado *la fragmentación* del proceso de gobernar del gobierno, ocasionando incongruencias, contradicciones, redundancias y hasta conflictos entre las numerosas instancias de decisión autónomas y particularmente entre la cúpula directiva y los mandos responsables de los diversos programas del ministerio/secretaría de Estado, con el efecto final de reproducir la ineficacia, costo-ineficiencia, baja calidad de los productos y servicios públicos, que pretendían resolver las reformas gerenciales de la administración pública. Para superar esta situación gubernamental de fragmentación improductiva se ha propuesto un movimiento institucional y administrativo cuyo objetivo es reconstruir la unidad, integración o coordinación directiva del gobierno, denominado "*the whole of government*", "*joined-up government*", que en el fondo, paradójicamente, lleva a reproducir con matices la integración vertical de la administración pública mediante su tradicional ordenamiento jerárquico-burocrático.

la alta dirección del gobierno, centralizada o descentralizada, no fue objeto de análisis prioritario de la Nueva Gestión Pública y representa uno de sus puntos débiles.

Lo mismo puede decirse de la Nueva Gobernanza, que ha propuesto acertadamente un nuevo modo de gobernar a la sociedad de tipo relacional, que se plasma operativamente en asociaciones y redes público-privadas o gubernamental-sociales, pero que no ha abordado de manera suficiente el rol directivo que tendría el gobierno en esos agrupamientos (¿un socio más entre otros o un socio preponderante y con cuáles roles...?) y, sobre todo, no ha ofrecido propuestas acerca del modo como el gobierno dirigiría o debería dirigir el conjunto de las organizaciones que componen la administración pública, entre otras razones para que su aparato administrativo actúe en una manera compatible con el nuevo modo de gobernanza de la sociedad. En fin, el enfoque de la gobernanza ha prestado mayor atención al gobierno de la sociedad mediante asociaciones y redes que a las implicaciones que la nueva o moderna gobernanza tiene para el gobierno interno de la administración pública. Solo muy recientemente nos hemos hecho la pregunta acerca de si el tradicional estilo jerárquico y vertical de conducción de la organización burocrática sea el estilo apropiado y eficaz para el nuevo modo propuesto de dirección la sociedad y, concretamente, la pregunta acerca de cuáles han de ser los atributos y procedimientos del proceso mediante el cual el gobierno gobierna su aparato administrativo a fin de que las unidades administrativas y los servidores públicos estén en aptitud de relacionarse con la sociedad en modo interdependiente y posean las habilidades para actuar en red con los actores privados y sociales, abandonando su viejo trato con los ciudadanos que se caracterizaba por la superioridad, el mando y por la expectativa de que el ciudadano aceptaría sin grandes cuestionamientos los programas y servicios decididos.

1.2. Los límites de la Administración Pública Mexicana en el estudio del gobierno o dirección de las entidades administrativas.

Además de las consideraciones sobre los desarrollos disciplinarios e institucionales recientes, que justifican y sustentan la necesidad o la conveniencia de estudiar, revisar y evaluar el modo como la alta dirección del gobierno conduce su aparato administrativo interno, hay tres consideraciones adicionales a hacer, que se relacionan con los desarrollos y las características de la administración pública mexicana. La primera refiere a los programas docentes y de capacitación para altos directivos públicos que se han impulsado en el país desde los años ochenta; la segunda refiere a la orientación dominante de los estudios de derecho administrativo y la tercera a las características institucionales y políticas del régimen presidencialista.

A partir de los años ochenta, a raíz de los malos resultados de la administración pública mexicana y de las reformas administrativas que se emprendieron a final de los años setenta, algunos funcionarios e intelectuales mexicanos entendieron correctamente la importancia que tiene la alta dirección de las entidades administrativas del gobierno, en consonancia con lo que mundialmente sucedía en el sector privado, en el que se acentuaba el rol crucial de la alta dirección de las empresas, el “gobierno corporativo”.

Sin embargo, su correcto énfasis en la importancia de la alta dirección de gobierno fue elaborado desde el enfoque tradicional de gobierno y administración pública, que supone que el arreglo jerárquico–burocrático es fundamental y es el apropiado para dirigir las entidades de la administración pública, así como desde el enfoque presidencialista del sistema político mexicano de entonces, en el que la presidencia era su centro de dirección y sus decisiones carecían de contrapesos para valorar y mejorar su calidad decisoria. Por consiguiente, el interés se centró en desarrollar las habilidades directivas de los altos ejecutivos del gobierno,

introduciéndolos a modelos nuevos o avanzados de dirección y gerencia de las organizaciones públicas, pero sin preguntarse si los procesos establecidos (formales o usuales) que seguían los altos ejecutivos del gobierno mexicano al dirigir a sus organizaciones administrativas eran los apropiados en términos de eficacia y calidad en un país que comenzaba precisamente en esos años a tomar distancia del intervencionismo económico del Estado y de un presidencialismo autoritario. Se trataba de formar dirigentes más eficaces y responsables dentro de la estructura y proceso establecido de gobierno, sin cuestionarlo o reformarlo. En consecuencia, no se plantearon tampoco la pregunta acerca de cuáles deberían ser los principios, reglas y procedimientos esenciales del gobierno de las entidades públicas a fin de asegurar su calidad institucional y directiva, tal como lo hacían los estudiosos y reformadores del “gobierno corporativo” o de la alta dirección de empresas en esos mismos años.

En esta perspectiva de alta dirección pública, se trataba de formar dirigentes para un proceso de dirección y estructura de organización que era aceptado como válido, aun si no era necesariamente el apropiado y el esperado en el nuevo contexto nacional, que a partir de los años ochenta se caracterizaba por una creciente independencia y pluralidad política que demandaba un gobierno democrático, sujeto a leyes y a los controles de otros poderes públicos, y por las condiciones de liberalización de los mercados, que se abrían paso y se afirmaban nacional y mundialmente ante la evidencia de que la inversión pública, por las limitaciones y desequilibrio de las finanzas públicas o por la politización del gasto público, había dejado de ser el factor único o preponderante o suficiente para activar el desarrollo en manera sostenida. En suma, el enfoque pionero del *Programa de Alta Dirección de Dependencias y Entidades Públicas (PADEP)*, iniciado en los años 80 en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), reconoció la necesidad de un nuevo tipo de dirigentes, con una competencia directiva y gerencial superior, pero no se planteó la pregunta sobre la necesidad o la conveniencia de definir un nuevo proceso de dirección con nuevas normas y prácticas, más ajustadas a la nueva situación institucional del gobierno

y a la nueva configuración de una sociedad económica y política que era más exigente con el desempeño de los gobiernos y creía también menos en sus capacidades analíticas, directivas y gerenciales. Dicho de otro modo, tal vez impropriamente, el enfoque de la alta dirección del sector público fue más administrativo que realmente directivo o, si se quiere, fue de dirección administrativa, gerencial, más que de dirección ejecutiva, dado que el alto dirigente asumía que el sentido de dirección de su dependencia (sus objetivos y prioridades efectivas), así como su forma de organización y acción y sus recursos para realizar los objetivos, habían sido definidos por la Presidencia, que era realmente (de jure y de facto) el alto dirigente de todo el sistema de la administración pública federal y de cada una de sus entidades específicas.

Una segunda consideración se relaciona con los estudios de derecho administrativo público, que han tenido autores y obras de excelencia en México. En los estudios jurídico-administrativos se señalan las funciones públicas a cumplir por una específica entidad administrativa, se determina estatutariamente su estructura de autoridad y división de trabajo, se señalan y ordenan las atribuciones, facultades, responsabilidades de sus dirigentes y/o la composición de los eventuales órganos colegiados de dirección (Consejos Administrativos, Juntas de gobierno y similares) de determinadas entidades administrativas en las que la estructura jerárquica tiene en la cúspide figuras colegiadas de dirección interna. Sin desconocer lo indispensable y valioso de estos estudios normativos, es de señalarse que rara vez las normas legales, los estatutos orgánicos y los reglamentos internos de las entidades administrativas ofrecen prescripciones acerca del modo como los dirigentes de secretarías, organismos descentralizados y empresas públicas deben tomar sus decisiones directivas a fin de asegurar un desempeño efectivo de sus atribuciones y un cumplimiento apropiado de sus responsabilidades, que son las condiciones operativas básicas para que puedan realizar sus funciones públicas. El marco normativo no cubre los aspectos y pasos importantes de los procesos de dirección y tampoco

prescribe requisitos o reglas para facilitar o asegurar que el alto ejecutivo efectúe una dirección apropiada de la dependencia a su cargo y del conjunto de programas que tiene asignados. En contraste, son numerosas y hasta detalladas las normas y reglamentos internos que regulan las decisiones y operaciones de naturaleza administrativa (laborales, de adquisiciones, de gestión de recursos, de control de gastos, entre otros) que llevan a cabo las direcciones generales y/o las jefaturas de departamento a fin de implementar las decisiones tomadas por la alta dirección.

En suma, los estudios de derecho administrativo, anclados en la legislación vigente de la administración pública federal (la centralizada, descentralizada, desconcentrada, paraestatal), no han analizado con mayor profundidad el proceso de decisión a través del cual los altos funcionarios dirigen sus entidades administrativas, tal vez debido a supuestos discutibles. En primer lugar, el supuesto de que definidas las atribuciones y facultades de los altos dirigentes (lo que los dirigentes deben y pueden hacer), las decisiones que tomen serán institucionalmente correctas ya sea por la convicción del dirigente de respetarlas o por el temor a sanciones de varios tipos y grados de gravedad. En segundo lugar, el supuesto de que el proceso decisional no es reglamentable totalmente, entre otras razones porque la decisión directiva de la administración pública además de los aspectos institucionales a salvaguardar comprende consideraciones técnicas que son indispensables para la eficacia empírica de las acciones decididas, pero que son ajenas a la norma legal que se enfoca más bien a asegurar el cumplimiento de los valores del Estado de Derecho republicano y democrático, pero no regula ni puede regular las varias opciones de acción, que la razón técnica puede recomendar para producir los efectos empíricos. En efecto, toda decisión incluye una normatividad dual, una de carácter valorativo y otra de carácter técnico. De todos modos se debe reconocer que las prescripciones del derecho administrativo, aunque precisan y ordenan con claridad las atribuciones, facultades y obligaciones de los directivos, no llegan a producir normas en

el punto central de la administración pública, que es su proceso de decisión directiva, a fin de prevenir decisiones y comportamientos inapropiados que dañen al gobierno y, en el fondo, a la sociedad que el gobierno conduce. Establecen normativamente la organización de la administración pública y el perfil de atribuciones de sus dirigentes, pero no la actividad de dirección de la organización, que incluye sin duda los imperativos de un gobierno de leyes, pero que va más allá de ellos.²

La atmósfera intelectual y normativa del derecho administrativo incide de alguna manera en los muchos y buenos estudios administrativos, históricos y analíticos, que se han escrito en el país y que tienden a centrarse en la estructura de la administración pública (federal o estatal), en mostrar los problemas y deficiencias de su arreglo y proponer reformas de reestructuración o rediseño institucional. Al leer estos estudios se tiene la impresión de que comparten el supuesto de que la estructura de la administración pública, si es apropiada (con referencia a un determinado criterio de idoneidad o excelencia), es suficiente para que funcione con eficacia, eficiencia y calidad, independientemente del comportamiento de su dirección. Habría una suerte de automatismo o determinismo administrativo, centrado en la estructura, que aseguraría la corrección directiva y el buen desempeño organizacional. El supuesto básico parece ser la idea de que buena estructura produce buena dirección, lo cual es empíricamente una verdad a medias. A ello se debe tal vez que los buenos estudios de la estructura administrativa y las propuestas de reforma estructural de la administración pública no consideran que sea objeto de conocimiento, merecedor de estudio, el proceso o el modo como los altos funcionarios dirigen sus entidades administrativas, aun si bien estructuradas, y no toman en consideración la probabilidad de que adopten decisiones equivocadas (financieras, procedimentales, de personal, de servicios...), a pesar de la propiedad de la estructura organizacional. Sin embargo, en caso de

² Recordar que La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su art. 1 establece “*las bases de la organización* de la administración pública federal, centralizada y paraestatal”, sin al parecer ir más allá de la organización y sin considerar el proceso mediante el cual se dirige la organización, que implica tareas de reorganización concreta y otras actividades más.

errores de dirección, la mejor estructura organizacional caerá en un pobre desempeño, lo que muestra que el proceso directivo importa y no solo la estructura.

Por último, el régimen presidencialista y el predominio del poder unipersonal de la presidencia sobre la administración pública federal –sea en el régimen tradicional autoritario del siglo pasado o en el reciente régimen democrático en formación y con titubeos– puede ser considerado el factor principal que ha impedido regular el proceso mediante los cuales los altos funcionarios designados libremente por el presidente dirigen su organización o corporación pública (ministerios, secretarías, empresas, organismos varios) y, en consecuencia, interesarse en estudiar y evaluar la calidad y efectividad del proceso directivo de los altos funcionarios, que abarca un conjunto de actividades clave y complejas: respetar el orden normativo, alinear la actuación de la secretaría, ministerio, empresa o instituto hacia los objetivos del plan de desarrollo nacional o de gobierno de la presidencia, a los programas sectoriales del plan y a las instrucciones puntuales que ordena la presidencia; alinear a su vez las acciones particulares de las diversas unidades que componen la entidad administrativa a su cargo hacia los objetivos públicos de los planes, programas sectoriales e instrucciones de la presidencia; coordinar e integrar las actividades particulares de las unidades para que sus efectos particulares y agregados contribuyan al logro de los objetivos públicos; estimar, definir y asignar los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las actividades que conducen a la realización de los objetivos; definir y decidir los lineamientos y estándares (institucionales o técnicos) de trabajo de la organización para poder producir o alcanzar los objetivos y supervisar su cumplimiento; tomar decisiones que ajusten la actividad interna de la organización a su cargo con los cambios del entorno económico, político, demográfico, ambiental; establecer los estándares de relación que su organización habrá de tener con otras entidades administrativas del gobierno, con otros órdenes de gobierno, con las organizaciones sociales interesadas en sus funciones públicas y con las poblaciones objetivo de beneficiarios; definir y decidir

los sistemas de medición y evaluación del desempeño, las normas de control de gestión, aplicar sanciones, hacer cambios, promover y remover personal según su desempeño, crear un clima de trabajo satisfactorio, etc.

Un análisis genérico del modo de operar actual del gobierno conduce a constatar el predominio de la presidencia sobre la administración pública, que no es más que el conjunto de sus “dependencias”, entidades dependientes y subordinadas, establecidas “para el despacho de los negocios de orden administrativo encomendado al Poder Ejecutivo de la Unión” (LOAPF, art. 1), y a constatar el predominio de la presidencia sobre sus altos ejecutivos, que son nombrados y removidos libremente por la presidencia (Constitución Política, art. 89, II) y son solo “Secretarios”, no dirigentes con una autonomía directiva propia, aun si definida en sus alcances.

El predominio presidencial da pie a conjeturar que la Presidencia y su Oficina (las “unidades de apoyo técnico, asesoría y coordinación que el propio Ejecutivo determine”)³ sea el origen de varios defectos de la manera de gobernar de la administración pública, en la medida que auspicia que el proceso de dirección de las entidades administrativas sea esencialmente unipersonal (facultad exclusiva de los ministros, secretarios y directores generales), reproduciendo el mando unipersonal de la presidencia y, en consecuencia, carezca de normas y procedimientos formalizados que regulen el proceso de decisión directiva, no existan controles formales por parte de otros agentes (otros organismos públicos, otros órdenes de gobierno, ciudadanos expertos, poblaciones de derechohabientes, organizaciones civiles interesadas, por ejemplo) para validar el desarrollo y la conclusión final del proceso y tampoco se prescriban reglas para informar a la sociedad política y civil acerca del desarrollo del proceso decisorio y solo se le informe una vez adoptada la decisión acerca de las actividades que se llevan a cabo para implementarla, sus costos y sus resultados.

³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 8

En efecto, conforme a las reglas escritas y no escritas del régimen presidencial, la validación de las decisiones que toma el alto funcionario para dirigir la entidad administrativa a su cargo es solo la aprobación presidencial, en el entendido de que sus decisiones son compatibles con los objetivos y las directrices y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y de sus Programas Sectoriales. Otros actores (internos o externos a la organización pública, en modo consultivo o deliberativo) pueden validar la corrección institucional, política y técnica de la decisión del funcionario, pero su aprobación, aun si importante, no será suficiente ni decisiva para la existencia y validez pública de su decisión, que depende exclusivamente de la aprobación presidencial, que procede según criterios establecidos y conocidos por la alta dirección de la administración pública o según criterios puntuales del Ejecutivo conforme a las circunstancias políticas que se viven o según la relación personal que sostiene con el alto funcionario, encargado de una Secretaría de Estado, Instituto, Comisión, entre otros.

El contenido de la decisión (sus objetivos, efectos esperados, costos, procedimientos y procesos de realización y seguimiento, por ejemplo) puede ser un producto colegiadamente elaborado por el alto dirigente de una secretaría o ministerio o empresa pública en unión con los miembros más prestigiados de la organización, con ciudadanos expertos en el tema y asociaciones civiles interesadas en una decisión favorable, pero la aprobación presidencial es la condición única y decisiva para que el contenido no sea una interesante y hasta perspicaz propuesta directiva sino se transforme realmente en una decisión directiva formal, vinculante para todos los miembros de la entidad administrativa. En este sentido, el único control real de la validez de la decisión del alto funcionario depende del acuerdo más bien privado que tiene con el Presidente, el titular unipersonal del Poder Ejecutivo del Estado, si bien es presumible que el contenido y los términos de la aprobación o desaprobación (relativa o total) haya sido predeterminado por la Oficina de la Presidencia, que en algunas presidencias ha sido el la mente o el brazo del poder presidencial y en

otras ha sido más bien una instancia de comunicación, coordinación y seguimiento.⁴

En consecuencia, el incentivo primordial de los responsables de la administración pública es mantener una buena relación con la presidencia y tener la expectativa de que la presidencia y, concretamente, la Oficina de la Presidencia, apruebe el contenido de su propuesta de decisión o haga tal vez recomendaciones relevantes para su mejora, pero no recomendaciones o críticas sustantivas que la descarten, aplacen y obliguen a modificarla. Dicho metafóricamente, los dirigentes de las corporaciones públicas, para validar sus decisiones directivas, miran hacia arriba, hacia la oficina de la presidencia, más que hacia abajo, hacia el conjunto de las oficinas y miembros expertos de la entidad administrativa que dirigen y menos aún miran hacia las expectativas y percepciones de las partes interesadas, los ‘clientes’, los derechohabientes o los beneficiarios de los servicios públicos, que son los ciudadanos, destinatarios pacientes de las decisiones de los altos ejecutivos públicos en las que no intervienen o en las que su eventual intervención no tiene implicaciones importantes. En suma, la alta dirección de la administración pública no tiene interlocutores vinculantes ni controles efectivos fuera de la presidencia, situación que se reproduce en otros países por la estructura de su sistema político-administrativo. Su interlocutor y agente de control es la presidencia, la Oficina de la

⁴ Central, decisiva, para la dirección del sistema de administración pública mexicana es la Oficina de la Presidencia, que representa un objeto de estudio fundamental, insuficientemente estudiado, entre otras razones por ser una entidad político-administrativa lejana y secreta en su operación, aun en estos años de gobierno democrático. Nacida como Secretaría de la Presidencia en el gobierno de López Mateos se transformó después en Oficina de la Presidencia, con numerosos cambios legales y organizativos en las últimas presidencias priistas y en las recientes panistas. Según los propósitos presidenciales y las condiciones políticas nacionales, la Oficina de la Presidencia tuvo mayor o menor poder en las decisiones de gobierno de la sociedad y de la administración pública, con “gabinetes especializados” (y secretariado técnico de gabinetes), “coordinaciones”, “oficinas”, “secretarías” (particulares, privadas, técnicas...), “consejerías” (jurídica, económica) “consejos consultivos”, “unidades”, que han emprendido toda suerte de actividades directivas: planeación, coordinación, comunicación, innovación, reforma, control... en todos los campos de asuntos públicos o en algunos de interés preferente por la presidencia.

Presidencia con sus numerosos asesores, situada en la cumbre del sistema político-administrativo nacional.⁵

1.3. El concepto de gobierno o gobernanza corporativa de la administración pública, sus términos, objeto de estudio y programa de investigación.

Si las consideraciones desarrolladas son fundadas, se puede concluir que el proceso mediante el cual el gobierno gobierna o dirige las organizaciones o entidades de su sistema administrativo es una cuestión y un objeto de conocimiento específico, que es a su vez parte y componente principal del proceso mayor de dirección o gobernanza de la sociedad, que constituye la cuestión esencial y decisiva del gobierno. Tenemos entonces una gradación de conceptos referidos al gobernar con sus respectivos términos, cuyas denotaciones propongo ordenar jerárquicamente de la siguiente manera:

- “*Gobernanza pública*” 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*” es el concepto y término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna su sistema administrativo o a la administración pública en su conjunto y en sus diversas modalidades (central, descentralizada, desconcentrada, paraestatal).
- “*Gobierno o gobernanza corporativa pública*”/“*Gobierno o gobernanza corporativa del sector público*” es el concepto y término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna y dirige sus específicas y particulares corporaciones u organizaciones administrativas, encargadas de realizar específicas funciones

⁵ Esta observación relacionada con el gobierno federal puede ser un arquetipo que se reproduce y desagrega en la escala de los gobiernos estatales y municipales y que es más probable que se reproduzca con mayor rudeza en aquellos gobiernos locales cuyas prácticas son aun tradicionales, pre-democráticas y carentes de las capacidades directivas básicas.

públicas y de proveer específicos bienes y servicios públicos a los ciudadanos, que se lleva a cabo por los altos ejecutivos administrativos del gobierno (tales como ministros, secretarios, directores generales).⁶ Este tercer conjunto puede subdividirse e incluir el “*gobierno o gobernanza de la empresa pública*” que es el concepto y término que se refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige sus empresas públicas particulares, las cuales tienen como fin último la realización de 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 corporativa pública, pero que tienen como fin intermedio la producción y distribución de bienes y servicios que operan 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.

Los términos usados para expresar los conceptos de gobernar el gobierno pueden resultar extraños y hasta incómodos en nuestra cultura política y administrativa, aun si no lo son en el medio de la comunidad científica internacional. En conformidad con nuestra cultura, una traducción terminológica de la propuesta conceptual presentada puede ser: a) “*gobernanza pública*”; b) “*gobierno o gobernanza de la administración pública o del sector público*”, y c) “*gobierno o gobernanza de una entidad*”

⁶ Prefiero denominar la dirección o la acción de dirigir una organización específica de la administración pública (un ministerio, una secretaría, un instituto, una empresa pública...) con el término “*gobierno corporativo público*” o “*gobernanza corporativa pública*”. Me resulta también aceptable, aunque como una segunda opción, dado que puede generar confusión, el término “*gobierno / gobernanza corporativa del sector público*”, que puede sugerir que se refiere a todo el conjunto del sector público y también porque es usado con referencia al gobierno/gobernanza del sector privado y con el fin de diferenciarse de él. Estoy también de acuerdo, aun si nos salimos del lenguaje usado por la comunidad científica internacional, que en lugar del término “*gobierno corporativo público*” se prefiera emplear el término “*gobierno/gobernanza de una organización pública, una entidad, una institución pública*” o de una entidad o institución de la administración pública, que a lo mejor nos resulta más familiar y aceptable, aun si es verbalmente más extenso. La comunidad de los investigadores y los profesionales de la administración pública mexicana o latinoamericana preferirán en el futuro un determinado elenco de términos y usarán unos en vez de otros, aun si todos deben lógicamente conservar la misma denotación conceptual.

u organización administrativa pública”, la cual incluye el subconjunto de “*gobierno o gobernanza de la empresa pública*”, que no será abordado en este ensayo, no obstante la importancia económica y social que tienen las empresas públicas en nuestro país y en otros. Las dos opciones terminológicas son aceptables y justificadas, a condición de que se mantenga la precisión y jerarquización de su denotación conceptual, aunque me inscribo en la primera opción de uso de la comunidad internacional.

En conexión, se debe afirmar que la denotación del concepto “*corporación pública*”⁷ puede tener dos acepciones, referirse al conjunto de las organizaciones que componen la administración pública o el sistema administrativo del gobierno y, en sentido estricto y preciso, referirse a una específica o particular organización de la administración pública (una secretaría, un ministerio, un instituto, una comisión...), que desempeña funciones públicas específicas y ofrece servicios públicos específicos a los ciudadanos o a sectores específicos de ciudadanos. Corporación pública será entendida en este su segundo sentido o denotación, relativa a una organización o entidad administrativa del gobierno (nacional, estatal o municipal) que produce bienes y servicios públicos específicos a la ciudadanía.

Plantearse la cuestión sobre el gobierno corporativo público es importante, pues el gobierno dirige a su sociedad mediante las acciones que ha decidido ejecuten sus organizaciones administrativas, empresas, programas y personal, en conjunto o por separado, singularmente o en modo concurrente

⁷ El término “corporación”, “corporación pública”, puede ser considerado también extraño e insostenible en nuestra tradición conceptual y terminológica en temas de gobierno y administración pública. Posteriormente ofreceré una reflexión para armonizar el concepto de “corporación” con el concepto de “organización”. Entre nosotros el concepto y término “corporación” es considerado de origen angloamericano y refiere más bien a la empresa privada, mientras en el terreno político refiere a las organizaciones de la sociedad económica (capital y trabajo), subordinadas al gobierno y que son sus brazos operativos para realizar sus fines políticos o de gobierno. En el libro no se asume ninguna de estas dos denotaciones de corporación, ni la empresarial ni la “corporativista”, sino una equivalente a la de “organización”, conjunto de actores y acciones que persiguen asociadamente y de manera continua la realización de objetivos de su interés colectivo o personal.

y coordinado, por sí mismas o en asociación con otros niveles de gobierno y/o con organizaciones privadas y sociales, a fin de realizar efectivamente las funciones públicas del Estado y, concretamente, para implementar las políticas, programas y servicios, que el plan de gobierno o de desarrollo establece y que dan contenido concreto a las funciones públicas. En consecuencia, defectos normativos, de organización y conocimiento o de otro tipo en las decisiones que el gobierno adopta para dirigir el conjunto de sus entidades administrativas o para dirigir sus unidades administrativas particulares (una secretaría, una empresa, un órgano desconcentrado o descentralizado...) se transforman en fallas de conducción de la sociedad, que afectan el bienestar general de una comunidad o de determinados sectores sociales y localidades. La ineficacia del gobierno en la conducción de la sociedad tiene regularmente su origen e inicio en la conducción de su corporación administrativa interna (central o paraestatal), en su conjunto o en particular, y no se puede dar por sentado que los altos ejecutivos del gobierno, solo por ser altos funcionarios, legalmente designados y con trayectorias políticas o administrativas exitosas en el sector público, vayan a dirigir su corporación pública con atingencia institucional y eficacia técnica.

A partir de lo expuesto, se puede afirmar con sensatez que en este momento hay un vacío de conocimiento acerca del modo o el proceso como los altos ejecutivos del gobierno dirigen la administración pública: el modo como la presidencia dirige el sistema administrativo en su conjunto y el modo como los ministros o secretarios o directores generales dirigen las particulares corporaciones públicas a su cargo. Poco se sabe sistemáticamente del modo como se desarrolla 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 poco conocimiento se tiene de los factores que deben exigirse y formalizarse a fin de validar o asegurar su calidad, eficacia y responsabilidad pública. La ciencia administrativa, como la ciencia jurídica y política, tiene 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. Este defecto cognoscitivo tiene implicaciones prácticas que pueden afectar el desempeño del gobierno y de la administración pública misma.

A partir de los años de experiencia de trabajo en el sector público o con base en la información recibida por los dirigentes o los mandos medios de la administración pública, es posible conjeturar y tal vez saber que en todas o en muchas secretarías no existen normas, procedimientos y controles formales para regular los procesos de decisión directiva y validar su corrección (aunque existan normas y procedimientos que definen las atribuciones de los directivos y las materias de la decisión) ni tampoco para rendir cuentas de los motivos, el desenvolvimiento y las conclusiones del proceso decisorio a las autoridades superiores, a los ciudadanos y particularmente a los miembros de la organización administrativa pública, cuya motivación por un servicio público eficiente y de calidad depende del modo como toman las decisiones los altos funcionarios y, más concretamente, si en modo aislado y cupular o compartido, si discrecional o controlado, si opaco o abierto. En suma, tenemos opiniones sobre cómo se dirige la administración pública (central o paraestatal), en lo general o en particular, pero no un conocimiento sistemático y probado.

Por consiguiente, es lógico y conveniente elevar a objeto de conocimiento el proceso mediante el cual el Poder Ejecutivo dirige el conjunto de la administración pública y, en derivación, el proceso mediante el cual los altos funcionarios y ejecutivos de la administración pública, designados por el Poder Ejecutivo, toman sus decisiones para dirigir sus unidades administrativas. Mientras tenemos numerosos estudios disponibles acerca de la estructura y operación de la administración pública, son escasos los estudios sobre su proceso de gobierno, no obstante que se trata de un campo de conocimiento crucial para construir un gobierno o una gobernanza de la sociedad de alto valor para sus ciudadanos, puesto que el buen gobierno

de la administración pública constituye el fin intermedio para alcanzar el objetivo final del buen gobierno de la sociedad.

Se puede considerar que el estudio del gobierno de la administración pública es un capítulo de la ciencia administrativa, cuyo objeto y objetivo de conocimiento es analizar específicamente el proceso mediante el cual la administración pública es dirigida y coordinada. La posición es lógicamente correcta y defendible, pero a condición de que se reconozca que no se han realizado tales estudios de manera sistemática y a condición de que se establezcan diferencias conceptuales precisas entre la administración pública (su estructura y funcionamiento) y la dirección de la administración pública a fin de evitar que la posición sea un pleonasma vago y confuso. Tal vez esto obligue a distinguir con mayor claridad en el sector público entre dirección y administración, entre la dirección y la gerencia de la administración pública, las cuales se entienden y utilizan frecuentemente como sinónimos.

La primera distinción fundamental a establecer es que la decisión directiva de las entidades o corporaciones de la administración pública no es una decisión administrativa, no pertenece al conjunto de las decisiones administrativas. Es una *decisión meta-administrativa*, por cuanto define el sentido de dirección (los fines, objetivos, futuros) de la organización administrativa en su conjunto y, en derivación, el de las diversas unidades particulares de la organización (tales como direcciones, departamentos, áreas), al:

- i) definir y decidir la visión estratégica de la función pública que la organización/corporación pública debe realizar en conformidad con su mandato legal y con los objetivos y estrategias del plan de desarrollo o de gobierno;
- ii) desagregar la visión en los objetivos y metas específicas a alcanzar por la organización en su conjunto y en sus diversas unidades operativas, así como definir las actividades que las diversas unidades deberán ejecutar para realizarlos;

- iii) determinar los valores y estándares que los objetivos deben expresar, así como los valores, estándares y lineamientos que las acciones deben respetar al trabajar para su realización;
- iv) determinar la asignación y distribución de los recursos, particularmente de los financieros, que las actividades de la organización necesitan para poder realizar los objetivos;
- v) establecer las formas de coordinación que deben existir entre las acciones de las diversas unidades de la organización a fin de evitar el desorden, la incoherencia y el desperdicio de recursos que se traducen en formas de ineffectividad y, en conexión, establecer los sistemas o procedimientos de control de gestión, auditoría y evaluación del desempeño, y
- vi) diseñar los planes de contingencia en caso de que ocurran en el entorno o en el interno de la organización hechos diferentes a los supuestos y las previsiones de la decisión o los planes de acción decididos.

Por decidir la visión de futuro de la actividad de la organización, sus objetivos prioritarios, sus directrices de acción, las propiedades que tendrán sus productos, el tipo y monto de recursos que las unidades particulares de la organización emplearán para elaborar sus productos y los sistemas de seguimiento, control y evaluación del desempeño, la decisión directiva de la corporación administrativa constituye el marco de referencia vinculante de las múltiples decisiones administrativas particulares o específicas (económicas, organizativas, productivas, de adquisiciones, de salarios e incentivos, de recursos materiales y humanos, de seguimiento y evaluación, de trato a los ciudadanos...) que los dirigentes o mandos de los peldaños jerárquicos de la línea de autoridad tomarán a fin de llevar a cabo las acciones decididas y realizar los objetivos estipulados y exigidos. La decisión directiva, al determinar la intencionalidad y la operación del conjunto de la administración pública, determina y enmarca el conjunto de las varias decisiones administrativas particulares que, para ser realmente administrativas, deben estar alineadas con los fines, los lineamientos y los

estándares de acción y producto predefinidos por la alta dirección de los organismos públicos.

En suma, en los estudios de gobierno, gestión pública y política pública hay un *eslabón perdido* en lo que concierne al estudio del gobierno o de la gobernanza de la administración pública en su conjunto y de sus corporaciones administrativas particulares. Dicho tal vez retóricamente, pero no en modo erróneo u ocasional, el eslabón perdido es **el gobierno del gobierno**, el proceso y modo como el gobierno se gobierna a sí mismo, a sus entidades públicas, y su desconocimiento tiene implicaciones prácticas para la dirección de la sociedad.⁸

El propósito último de este campo de estudios es llegar a establecer un proceso formal, claro y pertinente de dirección o gobierno de las organizaciones de la administración pública, pero su contenido temático o su programa de estudio e investigación consiste específicamente en:

a) Describir el modo como suceden de hecho los procesos de decisión mediante los cuales los altos ejecutivos de la administración pública (“la alta dirección”, “la alta dirección de gobierno”, “el alto gobierno”, “el gobierno corporativo público”) dirigen las entidades u organizaciones de la administración pública o del sector público: ministerios, secretarías, institutos, organismos, empresas públicas, etc. Concretamente, identificar el formato de los procesos decisivos, su composición (el número y el perfil de los participantes en la decisión), sus procedimientos, su desenvolvimiento, su eventual patrón de comportamiento, sus materias esenciales de decisión, etc.

b) Conocer *las normas que definen la estructura de la alta dirección del gobierno*: i) los requisitos para ocupar la posición directiva,

⁸ Dos meses antes de terminar este ensayo, encontré en la red un documento del Ministerio de Finanzas del Gobierno Holandés que emplea un concepto similar al de “*El gobierno del gobierno*”, que había elaborado previamente y consideraba pertinente y significativo para nuestra cultura y lenguaje político y administrativo. El término en inglés del documento es “*Government Governance*” (Den Haag, 2000).

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 decisional 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, entre otros) 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, etc.), 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.

- c) 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 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. 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, etc.) 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 prescripciones 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.

- d) 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 decisional, para presentar o exponer posiciones, para dialogar y debatir (información, cálculo, evidencias, mejores prácticas, por ejemplo), 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.

- e) 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 multiactor y multinivel de codecisión, concurrencia, coordinación o registrar más bien la autoreferencia de las decisiones.
- f) 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”.
- g) 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.
- h) Identificar si las decisiones tomadas incluyen medidas de contingencia (tales como 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 metereológicas, sismos, pandemias.

- i) Con base en los resultados de los estudios realizados, proceder recapituladoramente a elaborar los principios, las normas y los procedimientos que la alta dirección 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.

CAPÍTULO II

EL GOBIERNO CORPORATIVO

CAPÍTULO II

EL GOBIERNO CORPORATIVO

2.1. La cuestión del gobierno corporativo en el sector privado: su origen, desarrollo y sus líneas de respuesta.

La cuestión acerca de la dirección de las organizaciones administrativas y empresas del sector público, que ha aparecido con fuerza en estos años, ha sido un asunto central en el sector privado desde inicios del siglo XX, ora con tonos optimistas porque se aplaudía que la conducción de la empresa recayera en dirigentes de alta y probada calidad profesional, supuestamente con la capacidad de manejar con éxito los problemas y desafíos de la corporación, ora con tonos de sospecha y crítica por la probabilidad de que los altos directivos, por su gran autonomía decisoria, pudieran tener intereses propios que afectaran la conducción de las empresas a su cargo.

La cuestión de la alta dirección de las empresas cobró mayor fuerza e importancia a partir de los años setenta y ochenta del pasado siglo a raíz de la aparición de nuevas situaciones económicas y sociales tales como la intensificación de la competencia entre las firmas, la transnacionalización de sus productos y plantas, la expansión del uso de las innovaciones tecnológicas en los procesos productivos y administrativos, la articulación creciente entre el sector de manufacturas y el de servicios, la modificación del proceso de trabajo, la modernización de las comunicaciones, la apertura comercial generalizada, la integración de los mercados financieros y su preponderancia sobre los productivos. Todas estas novedades obligaron a las empresas a llevar a cabo numerosas reformas (organizativas, administrativas, financieras, tecnológicas, logísticas, de procesos y productos, de personal, de relaciones con accionistas, clientes, proveedores y grupos interesados) a fin de mejorar su productividad, competitividad, rentabilidad, posicionamiento en el mercado, reputación social y, a la postre, las obligaron a abordar el tema de su gobierno, “*el gobierno corporativo*”

o “*la gobernanza corporativa*” y a preguntarse sobre la idoneidad de la estructura del gobierno de las empresas y la de los procesos directivos de sus altos ejecutivos.

Fue lógico que las reformas organizativas, financieras y productivas remataran en el asunto de la dirección corporativa, pues las decisiones de sus dirigentes determinaban el arreglo organizativo, la gestión financiera, los procesos productivos y la relación con los proveedores y clientes, razón por la cual los propietarios y los interesados en un buen desempeño de la empresa se preguntaron sobre los principios, normas y procedimientos que se debían establecer en la corporación a fin de asegurar y mejorar la calidad, eficacia y responsabilidad de los ejecutivos y prevenir que tomaran decisiones equivocadas y dañinas. La discusión de esos años se volverá urgente, decisiva y dramática primero en los años 90, después en 2001 y 2002 y sobre todo a partir del 2008, por causa de las bancarrotas de importantes empresas contables, compañías de seguros, firmas financieras y firmas mundiales de medios y telecomunicaciones, energía y alimentos, que eran emblemáticas de las economías nacionales (o globales) y fundamentales para el crecimiento.⁹

Las discusiones y las propuestas sobre el gobierno corporativo no ocurrieron en el vacío y sin antecedentes. Se plantearon en el marco conceptual y empresarial aceptado de *la separación entre la propiedad de la empresa y el control/dirección de la empresa*, que toma diversas

⁹ En los años 90 fueron famosas y escandalosas en el Reino Unido las quiebras del Bank of Credit and Commerce International y del Grupo Maxwell de medios (que además se apropió fraudulentamente de los fondos de pensión de sus trabajadores para tratar de detener la quiebra), dos hechos que por la gravedad de sus efectos económicos y sociales, pusieron de manifiesto las limitaciones y obsolescencia de las leyes corporativas del Estado, exhibieron las flaquezas éticas de sus altos ejecutivos y dieron pie a crear el llamado Cadbury Committee que elaboró el influyente *Cadbury Report* (1992), que va ser el parte aguas mundial en el tema del gobierno corporativo e influirá en legislaciones estatales y en códigos corporativos. Más tarde, en los primeros años del nuevo milenio, fueron alarmantes las quiebras de *Pacific Gas and Electric Company*, *World Com*, *Enron Corporation*, *Arthur Andersen*, *Kmart*, *Parmalat*... La crisis de 2008 representó inquietantemente el colapso de reputadas firmas financieras, como *Bear and Sterns*, *Lehman Brothers*, *ABN-Amro*, *Royal Bank of Scotland*... y de otros bancos, cajas populares y empresas administradoras de fondos en los Estados Unidos y en varios países de la Unión Europea, que provocaron a su vez las quiebras de varias firmas de sectores industriales y de servicios y arrastraron además a las haciendas públicas de varios Estados a la bancarrota, con consecuencias sociales desastrosas, manifiestas en el desempleo de millones.

formas según la naturaleza, magnitud y complejidad del negocio de las firmas e incluye planteamientos y propuestas sobre la distinción que es necesaria o conveniente exista entre el rol y el perfil de la presidencia de la empresa, que suele estar en manos de los propietarios y representa sus intereses, y el rol y el perfil del ejecutivo dirigente de la empresa, que debe poseer las capacidades profesionales para manejarla con éxito en un entorno competitivo y responder a las expectativas de los propietarios e interesados en su desempeño económico. Asimismo, en correspondencia con el tamaño y la complejidad de las grandes empresas industriales o financieras, el debate se expandió e incluyó la distinción que debe tener lugar en la empresa entre la composición y el rol directivo de las Asambleas de los propietarios y de los *Boards* de las empresas (Consejos de Dirección, Consejos de Administración, Juntas de Gobierno, etc.) y, por otro lado, el rol y alcance de la alta dirección de la empresa (los famosos CEO's) en los Consejos y en las Asambleas, así como en sus actividades cotidianas de dirección empresarial en muchos frentes internos y externos.

Conceptualmente, desde su inicio, el debate estuvo enmarcado por las explicaciones, observaciones y recomendaciones del libro pionero y clásico de Adolf Berle y Gardiner Means, *The Modern Corporation and Private Property*,¹⁰ y por las consideraciones de otros autores que en los

¹⁰ Berle, A. y Means, G (1932): *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan, New York, que fue reeditado en 1967 por la editorial Harcourt, Brace and World, New York. Las ideas de este libro germinal fueron retomadas y reelaboradas con observaciones críticas y posiciones más refinadas por numerosos autores. En mi opinión, son aportes intelectuales sobresalientes los de: Jensen, M. C y Meckling, W. (1976): "Theory of the Firm, Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure", en *Journal of Financial Economics* 3, pp. 305 - 360; Fama, E. F. y Jensen, M.C. (1983): "Separation of Ownership and Control", en *Journal of Law and Economics*, 26, pp. 327 - 349; Williamson, O. E. (1983): "Organization Form, Residual Claimants, and Corporate Control" en *Journal of Law and Economics*, 26, pp. 351- 366, y Williamson, O. E. (1984), "Corporate Governance", en *Yale Law Journal*, 93, pp. 1197 - 1230. Importante es también el libro de Herman, Edward S. (1981): *Corporate Control, Corporate Power*, Cambridge University Press, por su desarrollo conceptual del control y sus componentes, así como por los tonos críticos sobre la concentración y el poder de los mercados a través de las corporaciones y sus dirigentes. En la actualidad existe una amplia bibliografía que se ha diversificado en varios temas y con diversos enfoques (neoinstitucionalistas o sociológicos), que incluyen, por ejemplo, la quiebra y la adquisición de las empresas, las relaciones de la empresa con el mercado de valores, las regulaciones de negocios, los incentivos y deberes de los altos ejecutivos, el empoderamiento de los accionistas, las normas y controles del gobierno corporativo, el funcionamiento de los Consejos y Juntas, la responsabilidad social de las firmas, etc.

años setenta y ochenta ampliaron, refinaron y criticaron las tesis de los dos autores primeros. Berle y Means estudiaron el nacimiento, el desarrollo y la supremacía de las grandes corporaciones industriales, lo que llaman “la revolución corporativa”, y señalaron los cambios que ocasionaban en la propiedad empresarial y, particularmente, en el control de los propietarios sobre la conducción de las corporaciones, advirtiendo sobre los riesgos que la nueva situación podría implicar para la eficiencia económica y la rentabilidad de la corporación. La tesis central del libro es que el desarrollo financiero, tecnológico y organizativo de las empresas de gran tamaño, dominantes en su sector de negocios, así como la ampliación y la dispersión de la propiedad, que es característica de esos potentes conglomerados industriales, y los cambios que ocasionan en la legislación industrial, comercial y de derechos de propiedad, han sido factores interdependientes que han tenido como efecto la erosión progresiva del poder o la influencia de los propietarios y accionistas en la conducción de la empresa o, dicho en abstracto, han dado origen a “la separación entre la propiedad y el control de la empresa”, cuyas consecuencias pueden ser imprevistas e indeseadas como la formación de una poderosa élite directiva o gerencial con una amplia autonomía decisional y con intereses propios, que podría representar un riesgo para el futuro de la firma y la rentabilidad de los propietarios.¹¹

La vieja identidad entre propietario y director, según la cual el propietario tiene a su cargo la dirección de la firma, reclama para sí las utilidades (las ganancias residuales) y su motivación utilitarista es factor clave para la productividad y rentabilidad de su empresa, ya no tiene lugar en “el sistema corporativo”, en el que los propietarios (numerosos y disgregados)

¹¹ Dicho al margen, es de prestar atención a la equivalencia que se establece entre *dirección* de la empresa y *control* de la empresa, una equivalencia generalizada en las teorías y técnicas de la organización y dirección / gestión de entonces y aceptada explícita o implícitamente por la cultura empresarial o política de la mayor parte de las organizaciones privadas y públicas estructuradas entonces en modo vertical jerárquico. En ese enfoque de “gestión científica del trabajo” o de “burocracia”, que sobrevive hasta la fecha, gobernar, dirigir, es mandar y controlar las acciones y las personas de la organización para que las órdenes se cumplan. Dirección entendida como mando y control, y la coordinación del trabajo colectivo como subordinación.

pueden reclamar su parte de las utilidades, pero ya no tienen el control de las decisiones directivas y gerenciales de la firma, que están en manos de directores o ejecutivos profesionales, expertos, que no son propietarios, pero cuyas decisiones determinan las utilidades particulares de los propietarios.¹² Los propietarios mantienen su interés en el alto desempeño y rendimiento económico de la empresa, pero han dejado de tener el control de las decisiones de los directivos empresariales y de sus equipos de especialistas (de staff y línea), que son los que ahora determinan el rendimiento económico de la empresa y las ganancias. “La revolución corporativa” va de la mano con “la revolución gerencial” (J. Burnham), genera el “managerialism” y en él se sustenta.

La nueva situación planteaba preguntas delicadas sobre la nueva relación a establecer entre los dirigentes y los propietarios de la empresa. El aspecto preponderante de los planteamientos fue la ambivalencia, tal como suele ocurrir en los momentos de cambio social, en los que es normal resistirse a perder las ventajas del pasado, no obstante que se reconozca que las circunstancias presentes son diferentes. No fue excepción el mundo corporativo. El planteamiento conceptual y práctico consistió en preguntarse acerca de los mecanismos o procedimientos que había (hay) que establecer para que los propietarios en méritos de su propiedad no pierdan el control sobre la gestión de la empresa, pero sin desconocer que la empresa opera ya con un arreglo organizativo y en un entorno económico que, por su escala, complejidad y competencia, exige una nueva forma de dirección corporativa y, por ende, un nuevo perfil y tipo de dirigente, que sea conocedor de la composición y dinámica del sector de negocios en el que la firma se desempeña, sea experto en el manejo de las actividades esenciales para el óptimo funcionamiento de la industria,

¹² “En su nueva forma, la corporación es la realidad que concentra en grandes agregados la riqueza de innumerables individuos y en la que éstos ceden el control de su riqueza a una dirección unificada.... La cesión de los inversionistas del control de su riqueza ha roto las relaciones de la vieja propiedad y plantea el problema de cómo redefinir las relaciones. Por otro lado, la dirección de la industria, a cargo de personas diferentes a las que han arriesgado su riqueza en el negocio, plantea la cuestión acerca de los motivos que están detrás de la dirección y acerca de la distribución efectiva de las ganancias de la empresa” (Berle y Means, 1932: p. 4).

dotado con las habilidades requeridas para coordinar el trabajo colectivo y dedicado enteramente al posicionamiento de la empresa y el logro de la máxima rentabilidad. Aunque las respuestas al problema fueron diferentes según las circunstancias del entorno económico, el tamaño de la empresa, el tipo del arreglo organizativo y el contenido de las regulaciones jurídicas, todas coincidieron en su propósito de construir un equilibrio aceptable y provechoso entre la dispersión de la propiedad y la unidad de la dirección o alta gerencia.

Las primeras respuestas al problema fueron las que vindicaron *el derecho de voto y los procesos de votación* de los propietarios-accionistas en las decisiones de asuntos fundamentales sobre la empresa, que era además reconocido y prescrito por la legislación corporativa de numerosos Estados de las sociedades industriales de entonces. Sin embargo, la evolución de la práctica del voto, a compás de los cambios que sucedían en el interior de las firmas, en su entorno económico y social y en la legislación estatal de las corporaciones, condujo a transitar del voto directo de los propietarios al voto representativo o “voto por poder”, que los accionistas, particularmente los pequeños, otorgaban a determinadas personalidades o grupos con el fin de que defendieran e incorporaran sus intereses en las decisiones importantes de la corporación.

La práctica de la representación corporativa, prevaleciente a lo largo del siglo XX, ha sido empero cuestionada en las últimas décadas, debido a accionistas inconformes por la caída de las utilidades o por la preocupación de ir a la quiebra, como ocurrían con otras empresas en su mismo campo de negocios o en campos cercanos. A ello se debe que hayan surgido recientemente en varios países y sectores empresariales movimientos que reivindican y tratan de restaurar el derecho de voto directo de los accionistas personales en los asuntos directivos como un procedimiento necesario para prevenir el declive de la firma por equivocaciones de los altos ejecutivos y de los Consejos de Dirección o Administración y, en gran medida, para contrarrestar la gran influencia desequilibrante que han

adquirido recientemente los inversionistas institucionales (tales como fondos de pensión, de inversión, de seguros) sobre los inversionistas personales en las Asambleas de accionistas y en el gobierno de las firmas.

Sin embargo, en sentido contrario a este movimiento, han aparecido también en los últimos años prácticas corporativas y también leyes de Estado que han reducido el número de las materias sujetas a votación directa o indirecta de los accionistas, quitándoles control sobre la dirección de la empresa. Para justificar las restricciones a la intervención de los propietarios accionistas en las decisiones corporativas se han invocado en varios países razones fiscales, que acentúan el argumento de que así se propicia una mayor claridad y eficiencia en la recaudación fiscal de las corporaciones; razones legales, que subrayan que así se robustece la inspección del cumplimiento de las leyes corporativas y la aplicación de sanciones en casos de infracciones; razones económicas, que acentúan la idea de que así se fomenta que las firmas se involucren más resueltamente en el desarrollo nacional o en la generación de empleos con una visión de negocios no inmediateista, como reclaman los accionistas en pos de utilidades inmediatas y continuas. En suma, la historia de los debates sobre el gobierno corporativo a lo largo del siglo pasado y en los últimos años está atravesada por la tensión y la búsqueda de equilibrio (siempre en revisión) entre los derechos de propiedad y la dirección exitosa de la corporación.

Otra línea de respuesta, en continuidad con la anterior pero con una orientación más práctica, se enfocó a establecer o a mejorar la separación entre las instancias de propiedad y las de dirección de la empresa y, sobre todo, a evaluar, corregir y mejorar la composición y el papel de cada una de las instancias directivas de la corporación (Alta Dirección, Consejos Directivos, Asamblea, Comités varios, por ejemplo) y las normas, procedimientos y prácticas que seguía cada una en sus decisiones, en sus relaciones recíprocas y en sus relaciones con otras empresas, con las organizaciones sociales y con las agencias legales, fiscales y administrativas del Estado. Esta línea de respuesta se justificó porque un

buen número de grandes empresas y de empresas líderes en su campo (de las que dependían sistemas o agrupamientos de empresas pequeñas y medianas) experimentaban situaciones defectuosas de gobierno en mayor o menor grado que, sin ser catastróficas, no favorecían que se desarrollara un gobierno empresarial eficaz y responsable ante propietarios, inversionistas, miembros, interesados.

La lista de esas situaciones defectuosas o anómalas comprendía: la superposición de las instancias directivas en numerosas materias de decisión con confusiones y conflictos entre ellos, la indefinición o la confusión de los roles y las responsabilidades de las instancias directivas en los procesos de decisión, la repetición de determinados actores o grupos como miembros de diversas instancias directivas, la colonización de los procesos de deliberación y resolución de los Consejos y las Asambleas por parte de la alta dirección corporativa (al modificar selectivamente a los titulares del voto y el proceso de votación para la aprobación de las decisiones, al dosificar la información sobre las materias de la decisión, al colocar en sus órganos a varios miembros de sus direcciones, comités y staff de asesores, dependientes de sus instrucciones), la composición desequilibrada de los miembros de los Consejos y de las Asambleas por procedimientos parciales o discrecionales de designación o elección, la autonomización de la alta dirección y su alejamiento respecto de los accionistas, miembros de la empresa, proveedores e interesados, a quienes no ofrece información completa, actualizada y oportuna sobre el estado de la empresa y sus planes de desarrollo, no mantiene una interlocución programada con ellos, tampoco los consulta en asuntos importantes y no toma en serio sus críticas y propuestas.

Esta línea de respuesta, orientada a poner orden en la estructura y en el proceso del gobierno corporativo, cobrará en los últimos años gran importancia y será la referencia central a raíz de los escándalos financieros y quiebras, que provocaron las decisiones de altos ejecutivos con remuneraciones exorbitantes, que disfrutaban de amplia autonomía. Su

valioso aporte ha sido lograr que las firmas hayan procedido a elaborar, aprobar y aceptar *Principios de Gobernanza Corporativa* y, en derivación, *Códigos de Conducta*, *Guías*, *Manuales* con lineamientos, estándares o buenas prácticas de alta dirección, cuya referencia en mayor o menor grado ha sido el Reporte o Informe Cadbury (1992).¹³ Los principios y sus códigos específicos han contribuido gradualmente a prevenir, controlar o sancionar las fallas directivas de los altos ejecutivos cuyas decisiones impactan perjudicialmente el desempeño y la rentabilidad de la empresa y, sobre todo, han contribuido a crear un orden interno de autogobierno y autorregulación corporativa, que es condición básica para el crecimiento económico y desarrollo social de un país en la actualidad. Estos documentos han constituido también la referencia básica de algunos gobiernos nacionales y algunos organismos internacionales (OCDE, por ejemplo)¹⁴ para elaborar o proponer una legislación corporativa más avanzada, clara, estricta, justa y cautelar, que prescribe las obligaciones que deben cumplir las autoridades directivas de las empresas hacia su interior (accionistas, miembros) y hacia su entorno social.

Algo distintivo de la discusión de esos años fue el supuesto compartido de que los altos ejecutivos, en razón de su nivel superior de conocimiento experto, trayectoria profesional, competencia técnica, capacidad de mando y gestión, constituían una agencia de dirección idónea y eran dignos de respeto y confianza, a pesar de que el principio de la separación entre propiedad y control alertaba sobre el riesgo que para las empresas

¹³ Hablaremos del Reporte y Comité Bradbury en la sección 2.4., relativa a la integridad profesional de los directivos corporativos y la estructura del proceso de dirección corporativa.

¹⁴ OECD (1999, 2004): *Principles of Corporate Governance*. Los principios corporativos privados, por similitudes que se consideran comparten con las empresas públicas, se extienden posteriormente a las empresas públicas en un par de publicaciones complementarias (2005 y 2011): *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. El concepto de gobernanza corporativa de OCDE es: “un conjunto de relaciones entre la dirección de la compañía, su Consejo, sus accionistas y otros interesados. La gobernanza corporativa ofrece la estructura mediante la cual se establecen los objetivos de la compañía y se determinan los medios para alcanzarlos y para supervisar el desempeño. Una buena gobernanza corporativa debería ofrecer los incentivos apropiados para que el Consejo y la Dirección busquen realizar los objetivos que son de interés para la compañía y los accionistas, así como facilitar se lleve a cabo una supervisión efectiva de las actividades y promover un uso más eficiente de los recursos”.

representaban los altos ejecutivos con gran autonomía decisional. El supuesto se aceptó de buena fe, se convalidó con las historias de éxito de extraordinarios líderes de empresa y se reforzó con la difundida opinión o convicción de que las otras instancias de gobierno de la empresa, que representaban los intereses de los propietarios, funcionarían como agencias de vigilancia, supervisión y salvaguarda en aquellos casos en los que los dirigentes pudieran adoptar decisiones temerarias o sin el sustento de información objetiva. El resultado del supuesto de confianza en el Director Ejecutivo General (el CEO) y en su equipo de directores ejecutivos fue que pasaron a poseer una influencia notable en la deliberación decisoria de los Consejos y Asambleas y en sus respectivos Comités, así como un amplio margen de autonomía en asuntos vitales de la empresa. Su situación hegemónica alcanzó niveles extraordinarios en las décadas finales del siglo pasado cuando se vivió un sostenido crecimiento económico nacional y mundial, impulsado por la reactivación y globalización de los mercados (financieros, productivos y comerciales), que produjo beneficios grandes para los propietarios, los miembros, los proveedores y los grupos sociales interesados en el desempeño de la empresa.

Sin embargo, la premisa de la competencia y la responsabilidad de la alta dirección se desplomó por causa de los problemas y crisis de numerosas compañías en la última década del siglo XX y en la primera del siglo XXI, con el 2008 como epicentro, que exhibieron las fallas internas de las decisiones directivas y su impacto negativo en la rentabilidad de propietarios e inversionistas. Muchas de las fallas pudieron ser técnicas por la frágil calidad de la información y del análisis en los que se basó la decisión o en fallas gerenciales por causa de la forma de organización de la empresa, la estructura de los procesos de producción y administrativos, el perfil de capacidades del personal, etc., pero otras tenían sus raíces en procesos de dirección inapropiados, que en el fondo se debían a infracciones éticas relacionadas con el ocultamiento y la falsedad de la información o con fallas de integridad en el manejo financiero de la firma. La noticia buena entre las malas ha sido que las bancarrotas de los grupos financieros,

las quiebras de empresas productivas y comerciales y la pérdida de valor de sus activos contribuyeron a redescubrir el papel crucial que tiene la instancia de alta dirección de la empresa y entender que *los defectos de estructura y proceso del gobierno corporativo* son en gran medida la causa de la decadencia y del desastre de las firmas, mientras las estructuras de gobierno adecuadas por su composición, sus atribuciones y equilibrios, así como los procesos de gobierno adecuados en su desarrollo y conclusión son la base del éxito y posicionamiento empresarial sostenido. Por tanto, a ello se debe que resulte urgente y crucial elaborar principios y normas para la estructura y el proceso de dirección o gobernanza corporativa.

2.2. El gobierno corporativo público como componente de la eficacia del gobierno.

La cuestión sobre la eficacia de los gobiernos ha sido permanente a lo largo de la historia social, pero en el último tercio del siglo XX y en estos años del tercer milenio se ha vuelto la mayor preocupación ciudadana y representa la cuestión cognoscitiva central de los estudios de gobierno, política pública, administración pública, finanzas públicas y hasta de la ciencia política, por factores endógenos y exógenos al Estado y por factores del pasado y del presente gubernativo. Una mirada retrospectiva al desempeño de los gobiernos en los treinta años pasados muestra que las dudas sobre la eficacia directiva del gobierno surgen por los problemas fiscales y quiebras hacendarias en que se hundieron los Estados sociales (socialistas, socialdemócratas, demócratas cristianos, de desarrollo social), a causa de las decisiones erróneas y hasta irresponsables de sus gobiernos, que impactaron en la economía y el bienestar social de sus países y afectaron el cumplimiento de sus funciones públicas esenciales en un nivel aceptable. Pero a las condiciones fiscales, hay que sumar defectos políticos, relacionados con una débil representación política de legisladores y gobiernos, con problemas de coordinación entre los poderes y entre los órdenes de gobiernos, así como defectos administrativos de

servicio público inestable en su calidad o de baja cobertura, y defectos en la actuación del sistema judicial y policial.

Por otro lado, una mirada prospectiva hacia las tendencias y escenarios de la sociedad actual muestra que las limitaciones directivas actuales de los gobiernos se deben a los cambios que han transformado mundialmente a la sociedad, tales como la liberalización y la globalización de la economía, la autonomización y predominio del capital financiero, la modificación del proceso de trabajo y del mercado del trabajo, la nueva configuración de las relaciones sociales (individualización, independencia, auto-referencia, diferenciación valorativa e intelectual, anomias por fallas de socialización, por ejemplo), la generalización de las tecnologías de información y comunicación que han modificado los procesos productivos y administrativos, las relaciones sociales, la investigación científica, el ejercicio profesional y hasta la política misma. El efecto agregado de todos estos cambios interdependientes, ocurridos en el tramo de tres o cuatro décadas, ha afectado a los gobiernos territoriales (locales, regionales, nacionales), que han perdido autonomía decisional y han visto disminuir los alcances de sus recursos y perder filo y fuerza particularmente en el campo del crecimiento económico y del desarrollo social.

Las fallas pasadas del gobierno y sus dificultades actuales han dado pie a dudas e interrogantes sobre la capacidad y eficacia real de los gobiernos y, en positivo, a preguntas sobre los factores o componentes que son básicos para incrementar y mejorar la potencia y competencia directiva de los gobiernos. Han propiciado también que algunos sectores sociales de varios países se pregunten con tono escéptico si el Estado y, concretamente, el gobierno ha de ser todavía considerado la agencia de dirección de la sociedad o si ahora es solo una agencia directiva más entre otras, que posee sin duda capacidades y recursos sobresalientes pero insuficientes para dirigir a su sociedad territorial en las actuales circunstancias y, en consecuencia, se pregunten sobre el ámbito de los asuntos sociales en el que el gobierno puede acreditar ser eficaz y de utilidad y sobre el modo

o el proceso de gobernar en las actuales circunstancias de organizaciones económicas, civiles e intelectuales políticamente independientes y con capacidades para alcanzar sus objetivos particulares.

El debate sobre la ineficacia del gobierno y/o sobre la frontera efectiva de sus poderes ha seguido diversos caminos en busca de explicaciones y soluciones y se ha enfocado principalmente a analizar y evaluar el régimen político, la hacienda pública, la administración pública y el sistema de justicia,¹⁵ que son los componentes esenciales del proceso de gobernar. La conclusión de las investigaciones ha sido el señalamiento de que las principales causas del pobre desempeño del gobierno en sus funciones públicas son *su ilegitimidad, su impotencia, su incompetencia, su ineficiencia y su insuficiencia*. El señalamiento de las causas no fue solo un asunto de interés cognoscitivo sino dio origen a reformas institucionales, fiscales, organizativas y administrativas del gobierno en los últimos treinta años, que se implementaron en modo integrado o de manera inconexa y parcial según la cultura y la circunstancia política de los países.

Para superar *la ilegitimidad* de los gobernantes, que es la principal causa de la ineficacia gubernativa, ya que la sociedad no reconoce ni se siente obligada a obedecer a gobernantes ilegítimos, impuestos, arbitrarios, corruptos y mentirosos, se realizaron reformas políticas históricas, como la instauración o restauración del imperio universal de la ley, la democratización del régimen político (“la transición democrática”) con los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, el reordenamiento constitucional y legal de las relaciones entre los poderes públicos, entre los gobiernos y entre éstos y las organizaciones económicas y civiles de la sociedad. Para superar *la impotencia* de los gobiernos, por su carencia de recursos, poderes y capacidades, se llevaron a cabo reformas

¹⁵ Para la eficacia directiva del Estado en su conjunto, de sus poderes públicos, y no solo del Poder Ejecutivo hay que tomar en consideración el desempeño del Poder Judicial y del Poder Legislativo, cuyas fallas de diverso tipo afectan la impartición de justicia, con efectos funestos para la certidumbre jurídica, el proceso debido y la seguridad pública, y perjudican el arraigo social del gobierno de leyes todas las veces que el diseño de la norma es defectuoso y su aprobación experimenta estancamientos injustificados por juegos políticos.

institucionales (incluyendo reformas del sistema de justicia y policía), fiscales y administrativas de diverso tipo y alcance a fin de dotarlos con las capacidades directivas necesarias o, según algunos, para devolverle sus capacidades perdidas (en el periodo autoritario o en el neoliberal). Para no repetir las desastrosas crisis económicas, sociales y políticas, provocadas por *la incompetencia y la ineficiencia* de los gobiernos, debido a decisiones erróneas que desaprovecharon o utilizaron mal los recursos de autoridad y los recursos fiscales y administrativos del Estado, se implementó una rigurosa Política de Ajuste, que implicó reformas fiscales de ingreso–gasto para reconstruir y asegurar el equilibrio financiero de la hacienda pública, así como las medidas de ajuste en la economía política entre el Estado y el mercado, entre las regulaciones públicas y las libertades económicas privadas. La política de ajuste incluyó también reformas administrativas, inspiradas en los principios y propuestas de la Nueva Gestión Pública, que de manera enfática exigió que organismos, programas y servicios de la administración pública operaran conforme al principio o al valor administrativo superior del más riguroso costo-eficiencia. En conexión con los problemas de incompetencia e ineficiencia del gobierno, imputables en su raíz a la toma de decisiones directivas equivocadas, se introdujeron los métodos de análisis, diseño y evaluación de las Políticas Públicas.

Recientemente, de manera correcta, la cuestión se ha desplazado a *la insuficiencia* del gobierno. Los cambios nacionales e internacionales de la economía y la sociedad (globalización, cambio del proceso y del mercado de trabajo, diferenciación interna de la sociedad, individualización, independencia política, problemas públicos que rebasan las circunscripciones territoriales, uso social generalizado de las TICs, principalmente) han evidenciado que los gobiernos, aun si legales, potentes, competentes y eficientes, no pueden ya por ellos mismos (con sus recursos, poderes, atribuciones) definir los futuros de calidad que la sociedad prefiere y le importan y menos aún realizarlos. Para superar la insuficiencia gubernamental ha ido tomando forma a un nuevo proceso de gobernar, una “nueva gobernanza”, que reconstruye la capacidad

gubernamental directiva de definir y realizar los objetivos públicos al conjuntar los recursos del Estado y los recursos de la sociedad económica y civil, dando origen a asociaciones, redes y sinergias público–privadas en varios asuntos sociales. Estas reformas, con diversas características según las circunstancias de las sociedades, aun si inconclusas o desarticuladas (y, para otros, “gobierno–céntricas”, en tanto centradas exclusivamente en la estructura y la actividad del gobierno), han contribuido a aliviar los problemas del gobierno en numerosos países, a mejorar su imagen social y reconstruir progresivamente la confianza de la sociedad en su capacidad de conducción y rectoría.

Sin embargo, las reformas emprendidas que aportaron soluciones a la cuestión del modo como el gobierno debe estructurarse, decidir y actuar, a fin de estar en aptitud de gobernar a la sociedad en un modo razonablemente eficaz, no incluyeron la cuestión acerca del modo como el gobierno debe estructurarse y proceder para dirigirse a sí mismo, para dirigir bien al conjunto de las organizaciones o corporaciones de la administración pública que están bajo su mando y constituyen la plataforma operativa en la que el gobierno se basa para realizar la tarea de gobernar a la sociedad. *El gobierno de la sociedad más que el gobierno del gobierno*, que es la condición de entrada para poder gobernar bien a la sociedad, ha sido el eje del esfuerzo reformador de los últimos treinta años. Las numerosas reformas políticas, fiscales y administrativas, que hicieron que el gobierno reconstruyera en un nivel aceptable su capacidad de gobernar a la sociedad, no se extendieron a la estructura, las normas y los procesos de dirección del gobierno de su aparato administrativo de gran tamaño y diversidad de funciones públicas. Por ello, el gobierno del gobierno –la gobernanza corporativa del sector público en general o de entidades administrativas específicas– es la fase nueva de las cuestiones acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos. La cuestión es importante, puesto que las fallas en las que incurran el Ejecutivo y los altos funcionarios responsables de dirigir las entidades de la administración pública repercuten en la dirección de la sociedad.

Al observar ahora, no obstante las reformas emprendidas, que las dependencias administrativas de los gobiernos democráticos legítimos tienen rendimientos insatisfactorios en cobertura y calidad en la provisión de determinados bienes y servicios públicos y que hay zonas de ausencia de gobierno o desgobierno en varios asuntos públicos y territorios nos damos cuenta de que el “*gobierno corporativo público*” o la “*gobernanza corporativa en el sector público*” representa un problema que no nos hemos planteado o no le hemos otorgado prioridad cognoscitiva, institucional y ejecutiva y que está a la espera de una respuesta tanto cognoscitiva como institucional.¹⁶

Registrar la importancia del problema del gobierno interno de la administración pública (central, descentralizada, paraestatal) no significa empero suponer candorosamente que el problema mayor de la eficacia del gobierno de la sociedad quedaría enteramente resuelto apenas se resuelva la cuestión del gobierno de la administración pública. Nada de panaceas. Simplemente se señala y destaca la necesidad y la conveniencia de plantear y resolver bien el asunto del gobierno interno de la administración pública, mejorando la calidad de sus decisiones directivas, lo cual contribuiría en modo muy importante a resolver razonablemente bien el asunto del gobierno exte-

¹⁶ En el ámbito de la teoría de las organizaciones y conforme al uso de la lengua franca mundial del inglés, por “*corporación*” se entiende específicamente una organización, una organización particular, que se caracteriza esencialmente por ser un conjunto integrado (“un cuerpo”, dicho metafóricamente) de personas y actividades, orientadas a realizar de manera continua y duradera los fines de la organización y los fines propios, y que para su funcionamiento, estabilidad y permanencia requieren de un conjunto de normas y una instancia de gobierno. Por “*gobierno corporativo*” o “*gobernanza corporativa*” se entiende el conjunto de las instancias y las actividades de gobierno o dirección de una organización, sea ésta privada o pública, que se ejecutan conforme a los principios y normas establecidas en la organización. Cuando se habla de “*gobierno corporativo*” se alude más bien a la agencia o instancia de dirección de la organización, que puede ser unipersonal o colegiada, simple o compleja en su composición, mientras cuando se habla de “*gobernanza corporativa*” se hace más bien referencia a la actividad o a la acción de gobierno/dirección de la organización o el proceso mediante el cual la organización es dirigida por su agencia o instancia de gobierno. En este contexto y enfoque organizacional, el concepto de corporación es distinto al de la ciencia política, que por corporaciones entiende las organizaciones que agrupan específicos sectores sociales (relacionados normalmente con sectores fundamentales de la actividad económica, los del capital y el trabajo, en sus diferentes ramas), que pueden ser creadas por el Estado (“corporativismo estatal”) o por las organizaciones mismas (“corporativismo social” o “neo-corporativismo”) con mayor o menor independencia del Estado, con el propósito de integrar, promover, mediar sus intereses específicos ante el Estado o ante otros organismos de la sociedad. El concepto organizacional de corporación difiere y dista aún más de la denotación politológica peyorativa que remite a específicas organizaciones sociales, estatalmente subordinadas, que fueron creados por un régimen político autoritario como bases de apoyo para realizar los fines de su interés, legitimar su posición de autoridad y asegurar la estabilidad política, tales como fueron por ejemplo las corporaciones del régimen fascista en los años treinta o el corporativismo del sistema político mexicano del siglo XX.

rior de la sociedad, en el entendido de que las dos cuestiones, aun si interrelacionadas, tienen su propia especificidad y se explican y resuelven con referencia a diversos factores.

2.3. Las causas y los componentes de la cuestión del gobierno corporativo.

La configuración o estructura de toda organización (“corporación”), pública o privada, es el resultado de dos decisiones fundamentales: *a) la distribución de la autoridad, y b) la división del trabajo*. En algunos casos estas decisiones han sido tomadas por la membresía de la organización, mientras en otros casos se trata de decisiones particulares de sus propietarios o de específicas personalidades con autoridad al interior de la organización. La primera tarea define y establece quiénes tienen en la organización el poder de decisión, en cuáles materias o asuntos y con cuáles modalidades, alcances y responsabilidades, y quiénes son los que están llamados a obedecer y ejecutar las decisiones adoptadas bajo cuáles principios y reglas. La segunda tarea se orienta a establecer quiénes llevarán a cabo qué tipo de actividades a fin de que la organización pueda realizar sus objetivos y producir beneficios a sus propietarios, a sus miembros, a los varios interesados en sus productos y a la sociedad en su conjunto.

Las dos tareas son la respuesta a dos problemas que son esenciales para que exista cualquier forma de organización o corporación. Si toda organización es una acción colectiva intencional –la acción de un conjunto diferenciado de actores y acciones, orientada a realizar ciertos fines que son de su interés directo o indirecto–, es esencial asegurar que exista cooperación entre los participantes y que la cooperación sea eficaz. Sin cooperación no hay organización y sin eficacia de la cooperación carece de sentido la organización y formar parte de ella. El aseguramiento de la cooperación entre numerosos actores y acciones y de su eficacia, a través de multimodales procesos de socialización, intercambio, comunicación, coordinación, incentivos, solución de conflictos y formación de acuerdos, etc., requiere gobierno, figura(s) de autoridad que, con referencia a los valores y fines de la organización (a la cultura de la organización), decide

las normas de comportamiento de sus integrantes, se encarga de hacerlas observar y aplica sanciones en caso de infracciones, y decide asimismo el número y tipo de las acciones que son necesarias e idóneas para realizar los objetivos, establece el orden que existirá entre las diversas acciones (los tipos de coordinación), determina y distribuye las actividades específicas (“el puesto”) que el personal conforme a sus capacidades y atribuciones tendrá que ejecutar en el proceso general de realización de los objetivos, asigna apropiadamente los recursos necesarios para poder llevarlas a cabo, supervisa y controla las operaciones (gerencia), fiscaliza el gasto, evalúa sus resultados, innova operaciones, equipos, competencias del personal, procesos y productos. La primera tarea es fundamentalmente de naturaleza valorativa, institucional, y produce normas apropiadas de dirección y operación, mientras la segunda tarea es de índole técnica y se basa en conocimientos y tecnologías causales de eficacia comprobada.

La instancia superior de gobierno o dirección de la corporación, unipersonal o colegiada, el “*gobierno corporativo*”, tiene la función esencial e integral de la “*gobernanza corporativa*”, la actividad de conducir y coordinar la organización,¹⁷ con el fin de asegurar la cooperación y la eficacia de la cooperación. En todas las organizaciones se ha otorgado a la instancia de gobierno las atribuciones, poderes y recursos necesarios a fin de que esté en aptitud de conducirla acertadamente, en el entendido de que la actividad de gobierno es multidimensional, en tanto incluye e integra componentes valorativos, cognoscitivos, financieros, tecnológicos, relacionales (con otros actores), entre otros, que son indispensables para la buena marcha de la organización. Las decisiones esenciales de la dirección corporativa comprenden el establecimiento de los valores, los principios y los fines de la organización, el diseño y ajuste del arreglo organizacional conforme a esos valores y fines, el aseguramiento y la asignación de recursos a las

¹⁷ La distinción entre “gobierno” y “gobernanza” corporativa es comprensible y clara en su denotación. Mientras por gobierno se denota la instancia o agencia de dirección de una organización, el dirigente, la autoridad directiva, que puede ser unipersonal o colegiada, por gobernanza se entiende la actividad de dirigir, gobernar, conducir y coordinar las acciones de la organización, que no es una actividad irrestricta, incondicionada, sino que está estructurada (por normas, visiones, tradiciones y por conocimientos...) a fin de asegurar lo más posible a su institucionalidad y eficacia.

diversas unidades de la organización para la realización de sus actividades, la coordinación y comunicación entre las unidades, la selección del personal y su distribución en puestos específicos según sus perfiles, la motivación y el involucramiento del personal (que remite a temas de liderazgo) en los fines y actividades de la organización, la previsión y arbitraje de los conflictos y la aplicación de sanciones y, no menos importante, el análisis del comportamiento del entorno económico, social y político de la organización y la determinación de las relaciones de ajuste con el entorno para aprovechar sus oportunidades y controlar condiciones adversas.¹⁸

En esencia, toda actividad de dirección o gobernanza corporativa implica una decisión doble:

- a) *la decisión sobre la intencionalidad* u orientación de la organización: sus fines, futuros, objetivos, preferencias, prioridades, su misión y visión, que remite a un sistema de valores (social y corporativo, “cultura política”, “cultura organizacional”) que debe ser asegurado

¹⁸ El tema de la dirección de las organizaciones, independientemente de los términos usados (dirección administrativa, gestión administrativa, alta dirección de gobierno, gobierno ejecutivo, dirección corporativa, alto gobierno...) ha sido constante en la teoría de la organización, tanto privada como pública. En el sector público el tema fue planteado por primera vez como un asunto fundamental y de manera estructurada por dos autores pioneros y respetables, Luther Gullick y Lyndall Urwick quienes en su libro *Notes on Theory of Organization* (1937) se hacen la pregunta: “¿En qué consiste el trabajo del alto ejecutivo?, ¿Qué es lo que hace?” La respuesta es el POSDCORB, un acrónimo inventado por ellos que integra las actividades de “*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*”. El alto ejecutivo de gobierno (Chief Executive) planifica la actividad colectiva de la organización, determina la estructura de autoridad y trabajo de la organización, recluta-entrena-ubica en su puesto adecuado al personal y da seguimiento a sus actividades, toma las decisiones directivas de la organización que las traduce en políticas, órdenes y directrices, coordina el trabajo de las diversas unidades de la organización, reporta a instancias o personas ante las que es responsable las actividades y los resultados de la organización (rinde cuentas y se responsabiliza) que son documentados formalmente, asigna los recursos económicos y supervisa su ejercicio. El POSDCORB sigue siendo una idea fundamentalmente correcta de la dirección de la organización y de sus procesos directivos básicos, no obstante que sea discutible su secuencia conceptual, aun si es tradicionalmente aceptada en gobiernos y empresas (plan, programa, presupuesto, reporte), su visión más operativa que estratégica y más centrada en el interno que en el entorno de la organización, sus rígidos supuestos jerárquicos centralizados (unidad de mando y estrecho tramo de control conforme a las tesis tayloristas) y, de manera particular, su pretensión de formular Los Principios universales de la administración, que fueron caricaturizados en la crítica más bien exagerada de H. Simon como “proverbios de la administración”.

- discursiva y operativamente y socializado entre los miembros de la organización y los interesados en su desempeño; y
- b) *la decisión sobre la causalidad* o eficacia de la organización, que remite a un sistema probado de conocimientos y tecnologías que constituye la referencia fundamental para definir la estructura de la organización (tales como distribución de la autoridad y división del trabajo) y la del proceso de dirección de la organización, cuyas decisiones establecen las estrategias, las políticas, los financiamientos e inversiones, los insumos, recursos y procesos productivos, el perfil de competencias del personal, es decir, la cadena de decisiones y acciones que por sus propiedades y recursos son consideradas causalmente suficientes y eficientes para producir la situación deseada de la organización para sus propietarios, miembros e interesados.

En síntesis, la gobernanza corporativa consiste fundamentalmente en *decidir los valores, objetivos y futuros de la organización, pública o privada, el arreglo idóneo de la corporación, incluyendo la estructura de gobierno y de administración, los recursos indispensables y las acciones idóneas para realizar los objetivos y futuros de la organización (pública o privada), así como las actividades de seguimiento, control y evaluación del desempeño de la organización y la auditoría del uso correcto de los recursos financieros.*¹⁹

Sin embargo, como es conocido, no todas las decisiones de los dirigentes del sector privado son apropiadas y muchas de ellas tienen efectos

¹⁹ Considero correcta la definición que Wikipedia ofrece sobre *la Gobernanza Corporativa*, resumiendo los aportes de la literatura académica, las legislaciones estatales sobre las empresas y las posiciones de los organismos internacionales: “La gobernanza corporativa es el sistema mediante el que las corporaciones se dirigen y controlan. La estructura de la gobernanza especifica la distribución de los derechos y las responsabilidades de los diversos actores de la corporación (como el Consejo de los Directores, los dirigentes y los gerentes, los accionistas, los acreedores, los auditores, los reguladores y los interesados), así como especifica las reglas y los procedimientos para tomar decisiones sobre los asuntos del negocio. La gobernanza provee la estructura mediante la cual la corporación establece y persigue sus objetivos, a la vez que refleja el entorno social, regulatorios y de mercado. Asimismo es un mecanismo para supervisar las actividades, las políticas y las decisiones de la corporación y para alinear los diversos intereses de los interesados”.

adversos para el posicionamiento actual y futuro de la organización en su sector específico de actividad y frente a los clientes de sus productos y servicios (usuarios, compradores, derechohabientes, entre otros). Este hecho frustrante ha llevado a los propietarios, miembros de la organización y a los interesados en su desempeño²⁰ a concluir lógicamente que no toda decisión y actuación de la instancia de dirección es de suyo directiva y produce resultados favorables a la organización. En corolario, hemos reconocido que existe una distinción entre la titularidad del cargo de dirección y la actividad directiva o de gobernación: *entre el gobierno y la gobernanza*, entre el dirigente y el proceso de dirección de la organización. La autoridad, que es propia del puesto directivo, facilita pero no asegura la capacidad y eficacia directiva, que tiene ingredientes técnicos, éticos, políticos y, con frecuencia, de liderazgo personal. No todos los dirigentes formales dirigen realmente a sus organizaciones y con frecuencia sus decisiones son las causas del desgobierno organizacional, de su improductividad y sus pérdidas. Hay que distinguir entre la decisión de los directivos y la decisión directiva en sentido propio y efectivo. Los dirigentes pueden tomar decisiones erróneas y perjudiciales para su organización, independientemente de su buena voluntad y decencia y de la corrección o legitimidad de su nombramiento o elección.

En el sector privado las decisiones directivas con consecuencias negativas para la empresa (inversiones equivocadas o innovaciones erróneas de productos y servicios que no funcionan y provocan pérdida de utilidades,

²⁰ En el sector privado, se distingue entre los propietarios y los accionistas (“*shareholders*”) que son los más interesados en el desempeño de la organización que poseen y en la que invierten sus recursos, y los interesados o las partes interesadas (“*stakeholders*”) en el buen funcionamiento de la organización, que suelen ser sus proveedores, clientes, distribuidores de sus productos y servicios, los habitantes de las localidades en las que las firmas operan, los varios beneficiarios indirectos de sus actividades, los gobiernos. En el sector público o en el mundo político los interesados en el desempeño de la organización- administración pública son fundamentalmente los ciudadanos que, con base en sus derechos de ciudadanía, se interesan e involucran en determinados asuntos de interés y valor general (por ejemplo, derechos humanos, cuidado ambiental, pobreza, seguridad pública...) o levantan demandas fundadas por asegurar y mejorar la calidad de bienes y servicios. En los dos casos, la satisfacción de sus demandas o la realización de sus causas cívicas, está determinada en gran medida por el desempeño de los funcionarios públicos de específicas dependencias de la administración pública.

descenso de la participación en el mercado, deterioro de la reputación social, etc.) son motivo suficiente para destituir al Presidente, Director General o al Alto Ejecutivo de la empresa, a las personas que colaboran con él en sus oficinas y/o a varias personas que integran los Consejos de Dirección o Administración y sus eventuales comités, y proceder a evaluar y reformar las normas y los procedimientos de la dirección corporativa, diseñar nuevos perfiles de los ejecutivos y contratar de manera más cuidadosa a los nuevos.

En el sector público se ha reconocido también, recientemente, que existe una distinción entre las decisiones *del* gobierno y las decisiones *de* gobierno, como se evidencia todas las veces en las que las decisiones equivocadas de los gobiernos legítimos han provocado males, decadencia y crisis a sus comunidades políticas. No toda decisión del gobierno, por el hecho de ser la de un gobierno legítimo es una decisión directiva, gubernativa. A este hecho responde la generalizada definición de que la democracia es “el proceso pacífico de remoción de gobernantes incompetentes y nocivos”²¹ mediante elecciones libres. Las fallas y los altibajos del régimen democrático han enseñado a los ciudadanos que los gobernantes no son sin más los dirigentes de sus sociedades por sus atributos de haber sido elegidos legalmente, por ser obedientes de la ley y estar sujetos a los controles de los otros poderes públicos y de los ciudadanos, por ser transparentes y rendidores de cuentas, honestos en el manejo de los recursos públicos. Se requieren más atributos que los de la posición de autoridad y que, en el terreno de la eficacia directiva, suelen ser atributos técnicos (tales como información, análisis, gerencia, cálculo) y atributos éticos de credibilidad y fiabilidad política, que prescriben que las decisiones del poder público persigan lealmente el interés y el beneficio público y no sean motivadas por ventajas personales, beneficios para sus clientelas, rentabilidad electoral o aniquilación de sus rivales políticos. En suma, tanto en el sector público como en el privado, se ha establecido *la diferencia entre la instancia de dirección y la actividad de dirección, entre el gobierno y la gobernanza.*

²¹ Popper, Karl R., *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1994.

Los dirigentes pueden no dirigir y los gobernantes pueden no gobernar, ocasionando perjuicios de diversa magnitud a sus organizaciones privadas y a la sociedad organizada como Estado. El desarrollo del descubrimiento de la diferencia va a tener dos consecuencias importantes: a) examinar las propiedades actuales del proceso directivo, y b) entender que la eficacia directiva no es solo una actividad técnica sino implica una dimensión ética que se debe preservar y asegurar, particularmente en el proceso decisorio.

La atención al proceso directivo tiene dos planos, uno empírico y otro prescriptivo. Por un lado, se identifican las reglas, procedimientos y prácticas que la alta dirección de una corporación privada o pública sigue de hecho en sus procesos directivos, se examina si existen dispositivos para controlar y validar la corrección de las decisiones y se detectan los elementos de las normas y prácticas que por sus defectos favorecen errores de decisión. Por otro lado, a partir de los análisis y las evaluaciones de los gobiernos corporativos y de los modelos de las teorías contemporáneas de organización y gestión, se procede a elaborar, proponer y validar *los principios, las normas, los controles y las buenas prácticas* que pueden razonablemente favorecer la eficacia directiva de los gobiernos públicos o privados y, en conexión, prevenir y controlar aquellas conductas, relaciones, arreglos que suelen o pueden dañar la calidad, eficacia y responsabilidad de la decisión directiva y perjudicar en grados preocupantes los beneficios esperados por los propietarios e interesados de las firmas privadas y por los ciudadanos de la comunidad política.

Se entendió asimismo que el problema fundamental de la gobernanza corporativa *no es un problema técnico*, no se debe fundamentalmente a defectos de competencia técnica y gerencial de los altos ejecutivos contratados por las empresas o de los funcionarios públicos designados por el Poder Ejecutivo legítimo, dado que los altos directivos suelen poseer suficiente conocimiento del funcionamiento de las firmas, de los gobiernos y de la administración pública, conocen bien la dinámica y las materias de su negocio y responsabilidad, han acreditado competencia analítica y

tienen buen manejo de los procesos y del personal, en razón de sus estudios realizados, su trayectoria profesional y los resultados a lo largo de su carrera en la organización.²² El problema directivo se encuentra en otra parte. No es –o no es primordialmente– un problema de naturaleza técnica, aunque pueda serlo en ciertas circunstancias, dado que ningún directivo está exento de carecer de información probada y de cometer errores analíticos y de cálculo en las decisiones en situaciones de incertidumbre y apremio, no obstante sus conocimientos y competencias y los de su staff de apoyo.

Paradójicamente la debilidad de los altos ejecutivos se debe a su fortaleza en la organización. La posición de autoridad de los altos dirigentes de las corporaciones privadas y públicas, su reputación profesional, su superioridad técnica, la calidad de sus equipos de colaboradores, les otorga gran autonomía decisional frente a los miembros de la organización, a los propietarios y a los interesados en ella, quienes lo respetan y no dudan de su capacidad y dominio del oficio mientras sus expectativas sean cumplidas y sus intereses no sean perjudicados. Esta situación aceptada se convierte en cambio en anómala, problemática y hasta dramática, apenas las decisiones de los ejecutivos causan daños a las empresas, a sus socios, proveedores y clientelas o, en el caso de las comunidades políticas, a los ciudadanos, quienes en esos momentos pierden naturalmente la confianza en la capacidad o en la integridad de sus altos dirigentes, se inconforman y pasan a cuestionar el contenido de su decisión o la estructura y normas que enmarcan el proceso de decisión directiva y, en los casos políticos críticos, a cuestionar al mismo sistema político-administrativo en el que se sustenta y se encuadra el gobierno.

²² En las situaciones de empresas familiares conservadoras o de gobiernos tradicionales politizados los problemas de gobernanza muy probablemente se deben también a razones de capacidad técnica, porque los directivos de las empresas son normalmente los propietarios o son reclutados por afinidades de sangre y amistad y, en el caso de los gobiernos, por identidades ideológicas, compromisos por servicios prestados, compañerismos varios, etc., sin tomar en consideración el principio del mérito, basado en la acreditación de capacidades, conocimiento del trabajo e integridad. Evidentemente, ésta ha dejado de ser la situación de las empresas privadas relevantes de las economías modernas competitivas (no obstante el elogio a las micro y pymes) y la situación de los gobiernos y administraciones democráticos de sociedades abiertas.

En los casos de errores calamitosos de decisión los propietarios de las firmas y los ciudadanos de los Estados descubren que los ejecutivos incurrieron en fallas graves de análisis y cálculo, explicables por la complejidad e incertidumbre frente a determinadas circunstancias y asuntos y/o por las limitaciones de su información y metodologías y acaso actitud. Pero descubren también, más críticamente, que en determinadas situaciones los errores no se deben a desinformación o a inhabilidades técnicas, sino a que los ejecutivos cayeron en comportamientos éticamente cuestionables que los indujeron a cometer graves errores decisionales. Se trata de situaciones en las que se les presentaron oportunidades para obtener provechos personales (ingresos, propiedades, prestigio, carrera, poder) o situaciones en las que estuvieron sometidos a la presión agobiante de tener que maximizar en el corto plazo las utilidades de las empresas que los habían contratado o maximizar las utilidades políticas y electorales de los gobiernos para los que trabajan y que los nombraron. En esas circunstancias los altos directivos decidieron proceder oportunista o defensivamente a manipular los datos, diagnósticos, cálculos y pronósticos sobre la empresa o sobre una entidad o programa de gobierno, que son la base en la que sustentan y justifican las decisiones que proponen adoptar o que han adoptado ya y que, por conveniencia o tal vez por alguna reglamentación o procedimiento establecido, comunican a los propietarios y miembros de la empresa o a sus colegas y superiores de gobierno o a los ciudadanos más interesados en el asunto que atiende la decisión.

El ocultamiento que los altos ejecutivos realizan de manera elegante y persuasiva sobre el estado financiero de la firma, su valor de mercado, su capacidad de innovación, sus utilidades potenciales y sobre las condiciones del entorno de negocios y el grado de exposición al riesgo de determinadas inversiones o adquisiciones, tiene el efecto de alterar la percepción de accionistas, inversionistas, interesados y miembros acerca del presente y el futuro de la firma y, en consecuencia, altera también su juicio sobre la calidad o idoneidad de la decisión que se propone adoptar. Por el lado del sector público, el ocultamiento inteligente del estado real de las finanzas

públicas, de la complejidad del problema público en cuestión, de los costos reales que implica abordarlo, de las capacidades y actitudes de las unidades administrativas a las que se ha encargado la responsabilidad de tratarlo o de las tendencias del entorno político, tiene el efecto de alterar la percepción de autoridades y ciudadanos sobre el presente y el futuro de la comunidad política y alterar específicamente el juicio sobre la calidad de la decisión del gobierno y sobre la magnitud del riesgo político o financiero en el que se incurre por optar por ciertas acciones para abordar problemas públicos críticos y ambientes hostiles.

Lo sorprendente es que las más de las veces los argumentos, los números, las proyecciones y las recomendaciones que presentan los ejecutivos no despiertan sospechas ni generan dudas, aun si eventualmente surgen voces críticas en las reuniones de los Consejos Directivos y en las Asambleas de las empresas o, en el caso del sector público, en las reuniones que tienen los altos funcionarios públicos con sus pares (por ejemplo, entre los altos directivos de una secretaría o ministerio o en las reuniones de “los gabinetes” económico, social, de seguridad), en las reuniones con los cuadros administrativos superiores de la organización a su cargo, con las comisiones del Poder Legislativo y tal vez con voces importantes de la opinión pública. De todos modos, es relativamente fácil para los altos ejecutivos de numerosas empresas privadas y administraciones públicas tomar decisiones a su conveniencia, debido a que disfrutan de la confianza de la mayoría de los miembros de la organización por su habitual competencia y seriedad y, sobre todo, a que carecen de controles que acoten, contrapesen o modifiquen sus propuestas de decisión, así como al hecho de que las personas o grupos más inquisitivos, cuidadosos o interesados no reciben oportunamente la información necesaria para valorar la decisión tomada o propuesta por los altos dirigentes o carecen de canales establecidos para involucrarse más directamente en las decisiones de gobierno de la organización. La situación de preminencia técnica del alto ejecutivo de las empresas privadas se reproduce también y se agudiza en el sector público, particularmente en aquellas estructuras de administración pública, altamente centralizadas y verticales (por estatuto orgánico o por prácticas o por cultura administrativa), en las que el máximo dirigente concentra unipersonalmente la autoridad y

la gerencia, es el director y el administrador general de la organización, que subordina a los demás niveles de mando y gerencia de la entidad pública y que no es controlado por Consejos Consultivos o Directivos o por otros poderes públicos con las atribuciones correspondientes.

2.4. La integridad profesional de los dirigentes corporativos y la estructura del proceso de dirección corporativa.

Por lo dicho, el centro de las fallas de la gobernanza corporativa se ubica en *dos* puntos fundamentales: a) la *rectitud o integridad profesional* de los dirigentes, y b) *la estructura del proceso de decisión directiva de la organización*. Fallas de integridad y responsabilidad ética de los dirigentes, que suelen ser o son transgresiones legales en el sector público, y un proceso de decisión con gran autonomía, sin normas y controles vinculantes, que suele llevarse a cabo en forma aislada y distante de los miembros de la organización, con frecuencia marginados o manipulados, son los dos flancos vulnerables del gobierno de las organizaciones y las dos dimensiones a corregir mediante varias reformas. Las dos condiciones pueden incluir problemas de competencia técnica y el establecimiento de principios éticos y de controles en el proceso decisional es justamente una estrategia que se considera apropiada también para anticipar o limitar errores técnicos.²³

Estos dos puntos o problemas cruciales fueron abordados por primera vez con agudeza y rigor en el mundialmente conocido *Reporte Cadbury* (1992, diciembre), elaborado por el *Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*, coordinado por Adrian Cadbury. El comité se

²³ La capacidad técnica es el componente analítico y gerencial que es propio y básico de una dirección o gobernanza corporativa eficaz, tanto pública como privada. Sin embargo, la decisión directiva, para su aceptación e implementación exitosa, implica no solo componentes técnicos de análisis, cálculo y gerencia sino también componentes valorativos que remiten a los valores de la empresa (anclados en su cultura organizacional y en una ética social más amplia), a la lealtad de los ejecutivos a esos valores, a su credibilidad por la veracidad de su discurso y por la intensidad de su compromiso con la organización, a la integridad probada a lo largo de su trayectoria profesional, cívica y personal. Algo similar puede decirse respecto de los altos ejecutivos del gobierno, pero con el añadido de que además de su capacidad técnica probada (financiera, cognoscitiva, organizativa, gerencial, política), se requiere que la estructura y el proceso de sus decisiones respeten las leyes del Estado, la división de los poderes públicos y los valores del régimen democrático y que los dirigentes sean creíbles y confiables por su trayectoria profesional, cívica y personal.

creó en 1991 por la Bolsa de Valores de Londres, el Financial Reporting Council del Reino Unido (un organismo regulador independiente, integrado por representantes del gobierno y del sector privado, con la función de evaluar la situación financiera de las firmas y de esa manera mostrar a los interesados que la calidad del gobierno corporativo es confiable y promover la inversión) y por los Colegios profesionales de contadores y auditores británicos. La Comisión fue la respuesta gubernamental y social a las quiebras financieras de la banca, industria y compañías de servicios a comienzos de los años 90, que golpearon la confianza de accionistas, de inversionistas potenciales y del público en general en la honestidad y responsabilidad de los órganos de dirección empresarial y, más críticamente, golpearon la confianza de la sociedad en los mercados.

El Reporte o Informe Cadbury incluye en su análisis y recomendaciones los aspectos estructurales formales y los aspectos comportamentales del gobierno de las corporaciones. El reporte se divide en tres capítulos que abordan respectivamente las tres instancias clave del gobierno corporativo: el Consejo Directivo, la Auditoría y los Accionistas. De inicio pone el acento en la definición clara y precisa de sus roles y responsabilidades como la condición básica para mejorar el desempeño de la firma y “reforzar así la confianza en el sistema corporativo” (1.6.); en consecuencia, sus análisis y recomendaciones “se enfocan en el control y en la función de informar de los Consejos Directivos y en el rol de los auditores” (1.2). El reporte se presenta como un “*Código de la mejor práctica*”, cuya intención es “lograr los estándares más altos y necesarios de conducta corporativa” (1.3) y, dicho más específicamente, “en elevar los estándares de la conducta corporativa y el nivel de confianza en los reportes de la dirección y en la auditoría financiera” (2.8). Tres son los principios o valores corporativos que el Reporte propone y justifica como esenciales: *la apertura, la integridad y la responsabilidad* (3.2) de la alta dirección y se presenta como un “código voluntario” a seguir por las empresas registradas más que como un “código estatutario” (1.10).

De hecho, el Comité considera que “elevar los estándares de la gobernanza corporativa no puede lograrse solo mediante estructuras y reglas” (3.13),

sino que se son decisivas las convicciones, las actitudes, las interacciones y los ajustes mutuos entre los tres actores fundamentales de la corporación, aunque advierten que de no observarse voluntariamente los estándares que están llamados a seguir los Consejos Directivos, Auditores y Accionistas “es probable que se exijan legislaciones y regulaciones externas para atacar los problemas corporativos identificados por el reporte” (1.10), tal como ocurrió posteriormente en varios países. De todos modos, las estipulaciones del Código Cadbury han sido la referencia para los códigos corporativos y las prescripciones legales de numerosos países sobre las corporaciones, como la Gran Bretaña, los países de la Unión Europea y del Commonwealth²⁴, la OCDE (1999), los Estados Unidos (Sarbanes-Oxley Act, 2002) y México (1999, 2006, 2010).²⁵ El Reporte ha influido también en la elaboración de los principios y códigos del gobierno corporativo público, como se expondrá en el capítulo tercero.

El Reporte contiene 19 cláusulas que son recomendaciones sensatas y factibles para asegurar la independencia de las diversas instancias de gobierno de la firma (Consejo de Directores, Alto Ejecutivo, Auditoría, el

²⁴ Entre los países europeos, aprecio el código holandés (*Dutch Corporate Governance Code*, 2009), y el código inglés (*UK Corporate Governance Code*, 2010). Cito del holandés una declaración profunda y sutil, que creo compartiremos: “El código se basa en el principio aceptado en Holanda que una compañía es una alianza de largo plazo entre los que están con ella comprometidos y que son los grupos y las personas que directa o indirectamente influyen en (o son influidos por) el logro de los objetivos de la compañía, es decir, empleados, accionistas, acreedores, proveedores, clientes, los organismos del sector público y las organizaciones de la sociedad civil. El Consejo Directivo y el Consejo Supervisor tienen la responsabilidad de equilibrar los intereses de las partes a fin de asegurar la continuidad de la empresa y han de esforzarse en producir valor de largo plazo para los accionistas de la compañía” (7).

²⁵ En México la referencia fundamental es el *Código de Mejores Prácticas Corporativas*, elaborado y publicado por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), en tres ediciones. La primera es de 1999 y tuvo el propósito de promover las prácticas de un gobierno apropiado de las empresas, que muchas en México son de carácter familiar. La segunda es de 2006 y fue una puesta al día de la versión anterior, “una primera versión revisada”, y la tercera, publicada en 2010, es “la segunda versión revisada”, en la que se declara que “...se tomaron en cuenta las necesidades y características de las sociedades mexicanas, su origen, su estructura accionaria y la importancia que pueden tener ciertos grupos de accionistas en su administración. Se busca ayudarlas a ser institucionales, competitivas y permanentes en el tiempo, que puedan acceder a diversas fuentes de financiamiento en condiciones favorables y ofrezcan confianza a los inversionistas nacionales e internacionales” (p.7). El Código del CCE es un documento correcto, en armonía con los principios y las recomendaciones internacionales y aborda los temas fundamentales de la dirección corporativa, sus órganos, sus funciones y sus procesos fundamentales de gobierno: Asamblea de Accionistas, Consejo de Administración, Función de Auditoría, de Finanzas y Planeación, de Evaluación.

universo de los accionistas) e introducir controles y contrapesos entre las instancias directivas de las empresas, a fin de asegurar que la firma disponga siempre de información correcta y comprobada sobre su presente y sus escenarios futuros y se pueda, de esta manera, prevenir o controlar decisiones erróneas por concentraciones de poder en una instancia directiva, o por desviaciones éticas en el comportamiento de alguna o algunas instancias directivas. Puntos importantes del Reporte son: la distinción de roles y responsabilidades entre el Consejo Directivo, el Presidente del Consejo, el Director Ejecutivo, los Auditores, los Accionistas; el señalamiento de que los miembros del Consejo sean independientes y no pertenezcan a las direcciones ejecutivas de la firma y que una de sus atribuciones sea nombrar un Comité de Auditoría independiente, que no esté integrado por miembros de las direcciones ejecutivas y remita a actores externos independientes; el énfasis en el rol y las responsabilidades de la auditoría interna y externa, en la confiabilidad de los auditores y en su obligación de supervisar las situaciones que pudieran ocasionar fraudes; las responsabilidades y los derechos de los accionistas; la obligación de los altos directivos de manifestar sus ingresos netos, incluyendo sus fondos de pensión y su adquisición de acciones, y la separación entre sus ingresos por remuneración salarial o por retribuciones ligadas al desempeño, etc. Mención especial merece su definición de la gobernanza corporativa.²⁶

La cuestión sobre *la integridad de los dirigentes* de las empresas o de las entidades de la administración pública no desconoce la importancia que tiene la competencia técnica para una buena dirección de las organizaciones y tampoco desconoce que los dirigentes son técnicamente competentes, como lo acreditan su trayectoria y los métodos de análisis y gestión que practican.

²⁶ “La gobernanza corporativa es el sistema de dirección y control de las compañías. Los Consejos de los Directores (Directivos) son los responsables de la gobernanza de la compañía. El rol de los accionistas en el gobierno de la empresa es nombrar a los directores y a los auditores para estar seguros de que la firma tiene una estructura apropiada de gobernanza. La responsabilidad del Consejo abarca la decisión de los fines estratégicos de la compañía, el liderazgo para efectuar o realizar los fines, la supervisión de la gestión de las actividades, el informe a los accionistas sobre las actividades y resultados de la gestión. Las acciones de los Consejos están sujetas a leyes, a regulaciones y a los accionistas en las asambleas generales” (2.5). “Dentro de este marco, los aspectos específicamente financieros de la gobernanza corporativa... consisten en que los Consejos definen la política financiera, supervisan su implementación, establecen controles de fiscalización e informan a los accionistas sobre las actividades y avances de la compañía” (2.6). “El rol de los auditores es dotar a los accionistas con una supervisión objetiva y externa de los Estados financieros que presentan los directores y que son la sustancia del sistema de información” (2.7).

Sin embargo, la competencia técnica, indudablemente necesaria, no es suficiente para un desempeño directivo apropiado y eficaz. La dirección, que tiene como una de sus funciones esenciales establecer como objetivos de la organización la producción de determinados bienes y servicios y la ejecución de determinadas transacciones, exige indudablemente poseer conocimientos técnicos desarrollados que son los que fundamentan su factibilidad, su costo-eficiencia y su rentabilidad económica, pero también implica principios y valores, plasmados en la cultura corporativa y que corresponden a las convicciones de sus fundadores, dirigentes y socios, a la imagen social que tiene y a las expectativas sociales que de ella se tienen. Dirigir, dicho una vez más, es una actividad bifacial, valorativa y técnica. Más aún, la actividad de dirección no se reduce a dar simplemente órdenes al conjunto de los miembros de la organización, prescribiéndoles los objetivos que deberán alcanzar y las especificaciones o estándares que deberán respetar en su trabajo, a menos que quiera condenarse de entrada al fracaso, no obstante la aparente aceptación de las órdenes. Está probado que, para asegurar la efectividad del desempeño organizacional, no funciona el supuesto directivo de verticalismo y automatismo autoritario, que entiende las corporaciones (privadas y públicas) como máquinas o ejércitos, y que concibe la dirección como la actividad de mando y control (“dirigir es mandar”) de una autoridad omnisciente y poderosa sobre un mundo de empleados de los que se espera solo obediencia, suponiendo que la obediencia es sinónimo y condición de eficacia.²⁷

²⁷ La argumentación en favor de la gestión privada y de la administración pública de tipo vertical jerárquico descansa en el supuesto tradicional de que la eficacia de la organización, pública y privada, tiene su base y garantía en la expropiación, que llevaron a cabo la empresa capitalista de la revolución industrial y el Estado moderno de la revolución política. El hecho de que la empresa capitalista haya expropiado a los productores de los medios de producción y el hecho de que el Estado moderno haya expropiado a los administradores públicos de los medios de administración y coacción ha tenido como resultado subordinarlos a una línea de autoridad, a un centro de mando, y hacerlos obedientes a las instrucciones que reciban (conscientes de las consecuencias negativas que se derivaría de su eventual transgresión), lo cual constituye la condición que posibilita y facilita el cumplimiento de las especificaciones de los trabajos ordenados y, de esta manera, es la condición de la eficacia y eficiencia organizacional. El supuesto es demasiado optimista al desestimar la probabilidad de que la decisión directiva pudiera ser errónea y se tuviera entonces la paradoja de la máxima eficiencia en la implementación de acciones decididas pero que son equivocadas por impertinentes e inconducentes a la realización de los fines buscados. La defensa de la eficacia de una organización con arreglo jerárquico y central no se centra hoy solo en la subordinación total a una cúpula o vértice de decisión corporativa. Este enfoque reproduce la vieja y errónea propensión a considerar que la eficacia de una corporación depende de la instancia de gobierno (de su estructura, atribuciones, facultades, recursos) y no de su proceso de gobernar, que contiene elementos valorativos y tecno-gerenciales, y que sigue considerando que el “poder posicional” de la autoridad superior es más determinante que el “liderazgo”.

Al contrario, la dirección corporativa, tanto en el sector privado como en el público, exige que el dirigente goce de respetabilidad, credibilidad, confiabilidad entre los miembros de la organización, atributos que dependen de elementos éticos y no solo técnicos, tales como la veracidad de su discurso, la congruencia entre su discurso y su comportamiento, su integridad en el manejo de los recursos, el cuidado en encontrar equilibrios entre las diversas partes que integran la corporación, la equidad de trato con los miembros de la organización, la entereza ante las contingencias adversas, el sentido de justicia en los conflictos internos, la comprensión de las situaciones personales difíciles que pueden vivir los miembros de la compañía y el apoyo para resolverlas. En el campo de las instituciones públicas, la respetabilidad y confiabilidad implica además la observancia de las leyes relacionadas con la materia de la decisión (con los asuntos públicos que deben atender), con las leyes y reglamentos administrativos y con las leyes vinculadas a la observancia de los principios del régimen democrático (transparencia, rendición de cuentas, interlocución con la ciudadanía, etc.). Incluye también actividades dialógicas de información, explicación, justificación del contenido de la decisión tomada, así como aclaración de dudas y respuesta a las objeciones que levanten los propietarios, miembros e interesados de la organización o los ciudadanos y los colegas del gobierno, con el propósito de que las decisiones tomadas les resulten comprensibles, aceptables, importantes y motivadoras.

Por encima de los requisitos técnicos la exigencia de rectitud de los altos directivos ha sido fundamental y resaltada en los últimos años debido a las quiebras, irresponsabilidades y escándalos de fraudes cometidos por los altos ejecutivos, de modo que se ha exigido que sus capacidades técnicas se complementen con principios éticos que deben ser normas formales y explícitas del quehacer directivo y un criterio determinante de su contratación y de la evaluación periódica de su desempeño. Se establecieron entonces *Códigos de Ética* en las firmas y en el mundo de los negocios en general, que prescriben comportamientos de rectitud e integridad a seguir por la alta dirección en los asuntos corporativos esenciales, tales como la presentación

de los estados financieros, la argumentación de soporte de las decisiones de inversión e innovación, el tipo de relación a seguir con los propietarios y miembros de la firma y con los proveedores y los clientes, el tipo de relación a seguir con otras firmas y con las instituciones financieras (bolsa de valores incluida), con las autoridades políticas y la comunidad en la que la firma opera. En el sector público, debido a semejantes situaciones, como los daños que los gobernantes y los funcionarios ocasionan a la sociedad o a sectores sociales, por causa de varias formas de corrupción, las normas de ética pública se han plasmado en leyes explícitas con sanciones para el caso de transgresiones y se promueve entre los funcionarios públicos obediencia a la ley y convicciones de ética pública.

Los códigos prescriben a los altos ejecutivos comportamientos específicos de veracidad, transparencia en la información y rendición de cuentas, así como decretan sanciones de varios tipos y grado (que pueden llegar al despido, la sanción económica y la acción penal), particularmente en casos de sobornos, fraudes y ocultamiento de conflictos de interés, e incluyen además imperativos de *responsabilidad social*, que implican pautas éticas para relacionarse con el personal, los socios, los proveedores, los clientes y con la comunidad o la localidad en la que la empresa opera. Los códigos establecen, asimismo, normas de equidad de género, de no discriminación (racial, religiosa, política, sexual), de prohibición de prácticas abiertamente deshonestas, injustas o ilegales (como trabajo infantil forzado, contaminación ambiental, financiamiento electoral indebido a partidos políticos y similares) que dañan la reputación social de la firma o de la organización administrativa pública. Se prescriben asimismo acciones que faciliten el acceso de los miembros, propietarios, clientes e interesados a la información sobre la situación actual de la organización, sobre los diagnósticos realizados y los planes de desarrollo (particularmente los planes estratégicos y los asuntos relacionados con inversiones, adquisiciones, innovación y diferenciación de productos), sobre los avances y los resultados de las acciones decididas y la magnitud y el tipo de gastos, y principalmente información sobre el estado actual de

la organización (estados contables, financieros, mercantiles, tecnológicos, posicionamiento y valor en el mercado, entre otros).

En términos generales, se puede afirmar que el código de ética corporativo, que en el sector público es norma legal con sanciones administrativas, civiles y penales (por ejemplo, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; ver arts. 47, 53, 54), se ha centrado en exigir la observancia de las leyes pertinentes y en los imperativos de *transparencia* (acceso a la información) y *responsabilidad / rendición de cuentas* oportuna y periódica a los interesados y a los derechohabientes, que en política son los ciudadanos, considerando que son dos ejes fundamentales para evitar corrupción, abuso de autoridad y discriminaciones injustas. No solo en el gobierno democrático reciente, sino en las más importantes corporaciones privadas, comienza a ser una situación normal decidir y trabajar bajo imperativos que ordenan abrir la información sobre el perfil y la trayectoria del dirigente (con excepción de sus datos privados reservados) y sobre su proceso de dirección y desempeño a los propietarios, miembros e interesados, así como abrir canales a su participación en las decisiones a las que tienen derecho. Es también normal y obligado que los directivos rindan cuentas, comuniquen, expliquen, justifiquen sus decisiones y acepten debatirlas en público.

La segunda observación, más allá de los aspectos conductuales del gobierno corporativo, se centra en *los aspectos estructurales del proceso directivo* y se enfoca a examinar los criterios, las normas, los procedimientos y las prácticas que se siguen a lo largo del proceso de decisión y las relaciones que los dirigentes establecen con los actores que toman parte (o deberían tomar parte) en la elaboración de la decisión o en su ejecución. En este nuevo planteamiento, que va más allá de la referencia ética, se vuelven objeto de análisis, evaluación y cuestionamiento las características del proceso estándar de dirección privada y pública, que suele ser un proceso discrecional más que uno controlado y regulado, fragmentario más que integral, de corto plazo más que estratégico, separado del conjunto de la

organización más que cercano, con un enfoque jerárquico de arriba hacia abajo más que relacional con gerentes, operadores e interesados. Asimismo, se hacen señalamientos que ese modo de dirigir en las condiciones actuales es inapropiado e inefectivo para alcanzar el éxito en los negocios o en la realización del interés público y gozar de reputación y confianza social, pues probablemente ese estilo de dirección encontrará resistencias abiertas, obediencia simulada y, en el fondo, descompromiso. Es el tránsito del gobierno a la gobernanza, de la gestión jerárquica a la “gestión relacional” y de la autoridad al liderazgo.

El punto central es que los altos ejecutivos poseen una amplia autonomía decisoria y carecen de controles y contrapesos efectivos al interior de la empresa o al interior de la organización pública del gobierno, que vive la paradoja de estar sometido a potentes controles del exterior (institucionalizados o no) y escasos o nulos al interior.²⁸ No existen reglas formales o informales de decisión que introduzcan requisitos, condiciones y controles a lo largo del proceso, razón por la cual el efecto final es que con frecuencia las decisiones verticales del gobierno corporativo no generan confianza y no reciben el respaldo (o es simulado) de las personas dentro de la organización o fuera de ella, sean los proveedores o clientes de la firma o, en el sector público, sean los ciudadanos u otros gobiernos y corporaciones

²⁸ El Poder Ejecutivo del Estado está constitucional y legalmente controlado por los otros poderes públicos (Legislativo y Judicial), pero los altos ejecutivos públicos que gobiernan las organizaciones públicas —“el gobierno corporativo público” —no suelen tener en sus estatutos orgánicos y en los reglamentos internos obligaciones claras de someterse a controles internos suficientes en su proceso de toma de decisiones. Se puede afirmar, en el terreno federal, que mientras la Presidencia está institucionalmente controlada en sus decisiones por el Poder Legislativo y Judicial del Estado, los ministros o secretarios no tienen controles decisionales al interior de la organización que dirigen ni a partir de otras organizaciones públicas correlativas o de organizaciones ciudadanas, de modo que existe el riesgo de adoptar decisiones subóptimas. El único control decisional es el de la superioridad presidencial, con la que consulta y acuerda las decisiones directivas a tomar en su campo de competencia. Los otros controles internos directos son los de la contraloría o auditoría interna o externa de las entidades administrativas, que son más bien controles a posteriori, centrados en la ejecución de las decisiones pero no en el proceso decisorio. Los controles indirectos de la decisión provienen de otros dirigentes de ministerios o secretarías, como hacienda pública o relaciones exteriores, que suelen introducir condicionamientos a las decisiones a tomar en cuenta, pero que no inciden en el proceso de deliberación y su resultado decisorio.

económicas clave. Este estilo de dirigir, que proviene naturalmente de la posición de autoridad de los directivos y de la preminencia informativa y técnica que la alta dirección posee en los temas cruciales de la corporación propicia la pretensión de su superioridad, propicia el aislamiento de los directivos respecto del resto de la organización y facilita que actúen por cuenta propia sin consultar e interactuar con los propietarios, miembros y clientes de la empresa y, en el ámbito público, sin consultar con los ciudadanos derechohabientes y las poblaciones objetivo a fin de conocer su percepción y expectativas sobre el desempeño de los programas de las entidades de la administración pública, hasta el punto en que son autoridades más que líderes, “poderes posicionales” más que autoridades con ascendente intelectual y moral, hombres dominantes pero no confiables ni motivadores, cuyas conductas ocasionan una cauda de efectos negativos para la integración, productividad, identidad corporativa y el orgullo corporativo de una firma o el de un gobierno y comunidad política, local o nacional.

Para corregir estas situaciones de alto riesgo la atención se centra ahora en la elaboración y aprobación de Códigos o Leyes corporativas con normas que prescriben perfiles exigentes para los altos ejecutivos, ordenan la creación de órganos colegiados de alta dirección (Consejos Directivos, Juntas de Gobierno, Asambleas) o una composición más equilibrada, representativa e independiente de sus miembros. Definen asimismo con precisión, claridad y congruencia las atribuciones y facultades de los ejecutivos, regulan con mayor cuidado el curso del proceso decisorio, formulan imperativos más estrictos de comportamiento de los ejecutivos en sus relaciones con los derechohabientes (accionistas) y con los justificadamente interesados (miembros, proveedores, clientes) en la decisión.²⁹ De manera especial,

²⁹ Los aspectos del gobierno corporativo que suelen abordar los Códigos o las Legislaciones de diversos países suelen ser con diversos acentos y ordenamientos: a) la estructura y el proceso directivo de los Consejos Directivos (Boards) y de sus altos ejecutivos, con el señalamiento de sus roles y responsabilidades; b) el equilibrio entre las instancias de gobierno de la corporación y el respeto a los derechos de los accionistas y miembros de la organización y los modos de ejercicio de sus derechos; c) la apertura de la información, la transparencia financiera y la rendición de cuentas; d) las actividades de auditoría (interna y externa); e) la integridad ética de los dirigentes y su responsabilidad...

las normas introducen *controles* con el fin de acotar la autonomía y hasta autarquía decisoria de los dirigentes y lo hacen por tres caminos:

- a) Obligar a los dirigentes a seguir en su proceso decisorio normas y estándares internacionalmente aceptados y exigidos (Principios, Códigos y/o Legislaciones de Gobernanza Corporativa), y sujetarse periódicamente a certificaciones de su cumplimiento por agencias independientes. Los estándares conciernen a las áreas sensibles de la dirección corporativa, como la elaboración y presentación de los estados financieros de la organización, su validación interna y externa (por ende, la obligación de establecer contralorías de gestión y auditorías de recursos, internas y externas), su presentación ante las instituciones financieras privadas y públicas y ante las empresas de gestión de fondos y las agencias certificadoras, pero se extienden también a otros campos directivos 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. En el caso del sector público, las normas y estándares para asegurar el alto desempeño de los dirigentes son institucionales y técnicos. Se trata de prescripciones legales a observar (en contra de formas de discrecionalidad, discriminación, corrupción, por ejemplo), a fin de preservar la naturaleza pública de sus decisiones y los valores del gobierno democrático, y se trata de normas técnicas relacionadas con la costo-eficiencia de sus decisiones, con la calidad de las regulaciones y la calidad de sus políticas públicas, con la organización de la administración pública, con formas de coordinación intergubernamental y con formas de integración intragubernamental, reforzadas por sistemas de contraloría interna, auditoría externa y fiscalización social, etc.
- b) Obligar a los dirigentes a ofrecer sistemática o periódicamente información a los propietarios, miembros e interesados (a los ciudadanos en el sector público) sobre el estado actual de la organización, sobre las condiciones de su entorno de negocios,

sobre su proyección futura posible y sobre el grado razonable de exposición al riesgo, así como transparentar los procesos de decisión directiva (sus motivos, argumentos de respaldo, conclusiones), la implementación de la decisión en y por la organización, los resultados conseguidos y su mayor o menor conformidad con los resultados esperados. En el sector público, bajo el impulso de la democratización, se han creado leyes y sistemas de transparencia que en un mayor o menor grado abren al público ciudadano la información sobre el estado de las finanzas públicas, el desempeño de la organización en su conjunto o de unidades administrativas particulares del gobierno, los avances y resultados de los programas, el comportamiento del gasto, los impactos sociales de las políticas y programas decididos. No obstante estos avances, hay que reconocer que en el sector público se trata de sistemas y prescripciones que refieren al proceso de ejecución de las decisiones tomadas por las autoridades gubernamentales más que al proceso decisorio, a su proceso y contenido: transparencia y rendición de cuentas post-decisional, no pre-decisional y decisional.

- c) Obligar a los directivos a abrir canales de participación en las decisiones a los dueños y miembros de la organización, a los derechohabientes y a los interesados externos, con el fin de que sean consultados, hagan oír su voz, discutan y valoren las propuestas del contenido de la decisión de sus directivos y tengan la oportunidad de introducir mejoras, conforme a procedimientos establecidos y consensuados. En el sector público, se trata de la exigencia de crear instituciones de “gobierno abierto”, de apertura, inclusión y participación de los ciudadanos en el proceso de decisión gubernativa, en méritos de sus derechos políticos y de acuerdo a la naturaleza de la representación política de los gobiernos democráticos, que abarca actividades de consulta, participación y corresponsabilidad (asociaciones público-privadas, redes gubernamental-sociales), fiscalización del gasto, evaluación de políticas y control de legalidad

(mediante Observatorios u otras formas más espontáneas pero no menos eficaces).

Los varios controles de la decisión directiva tienden en muchos países y en muchas firmas a integrarse en instancias unitarias y desembocan en la creación de órganos colegiados de gobierno corporativo, como *Consejos de Dirección*, *Consejos de Administración*, *Juntas de Gobierno*, que tienen diversa composición y atribuciones, que incluyen la presencia y representación de diversos grupos relacionados con la empresa y hasta con la comunidad política en la que la empresa opera. En el sector privado, se trata de los propietarios accionistas de la firma (institucionales y personales), los empleados, los interesados (particularmente los proveedores y los clientes), académicos o profesionistas expertos, los miembros de organizaciones sociales atentas a las consecuencias del desempeño de la empresa y las autoridades de la comunidad en la que la firma tiene sus plantas productivas o sus puntos comerciales de venta, mientras en el sector público se trata de asociaciones ciudadanas, organizaciones de la sociedad civil, académicos y profesionistas expertos, que en asociación con los ejecutivos privados y con los altos funcionarios públicos tienen la responsabilidad de adoptar las decisiones de dirección corporativa. La introducción de controles de diversas formas, incluyendo el establecimiento de los órganos colegiados, tiene el beneficio probado de bloquear las decisiones de dirigentes autoritarios u oportunistas, cuya propensión al error decisional es conocido por la ausencia justamente de controles y por la carencia de incentivos para corregir sus errores. Gobiernos y firmas se han desplomado dramáticamente al mando de dirigentes que se consideran autosuficientes y autocráticos, proclives a inventar la realidad según sus aspiraciones y ambiciones, muchas de buena fe y otras que obedecen a su agenda oculta de provechos privativos.

CAPÍTULO III

**EL GOBIERNO
CORPORATIVO PÚBLICO**

CAPÍTULO III

EL GOBIERNO CORPORATIVO PÚBLICO

3.1. El concepto de gobierno corporativo público

La cuestión sobre el gobierno de las corporaciones u organizaciones se planteó originalmente en el sector privado por causa de los efectos aciagos que provocan las decisiones incorrectas de los altos ejecutivos de empresa, particularmente en los tiempos recientes de liberalización mundial de los mercados, de una mayor competitividad entre las firmas, de una mayor diferenciación de las expectativas de los compradores y usuarios y de una más agobiante presión de utilidades en el corto plazo por parte de propietarios, accionistas y agencias financieras, aunque también la cuestión surgió por motivos positivos, que tenían el propósito de crear prácticas apropiadas y responsables de gobierno de las firmas. En el sector público, en contraste, tendió a considerarse que el gobierno de la sociedad y/o el gobierno de la administración pública no constituía un problema, en tanto el acceso a la posición de autoridad y el ejercicio de autoridad estaba normado por leyes, que definían con claridad los requisitos, las atribuciones, las facultades y las obligaciones de las autoridades y de los funcionarios y prescribían sanciones en casos de transgresión, que iban desde el despido y la inhabilitación administrativa hasta el juicio político.

La posición prevaleciente en el sector público es congruente con el enfoque político predominante de los siglos XIX y XX, cuya causa y lucha fue lograr y asegurar la legitimidad política del gobernante y la legalidad de su actuación, en conformidad con el proyecto político moderno del Estado de Derecho democrático y en contraposición a las formas arbitrarias de absolutismos, totalitarismos y autoritarismos de diverso tipo y maldad. Desde el siglo XIX, y particularmente a lo largo del siglo XX, la prioridad de la agenda política de gobernantes, organizaciones sociales y políticas e intelectuales cívicamente comprometidos fue la de establecer

en modo claro y estable las actividades que los poderes públicos podían y debían ejecutar y las actividades que, en consecuencia, los ciudadanos debían esperar y exigir de los poderes públicos y especialmente de los gobernantes. Decisivo era dejar bien definidas las fronteras de los territorios de acción de los poderes públicos y de las libertades privadas y públicas de los ciudadanos y sepultar de una buena vez la arbitrariedad, el capricho y la opresión de los gobernantes, así como la de los poderosos de la sociedad, hoy llamados poderes fácticos. Construir el Estado de Derecho democrático y dar forma a gobiernos legales y representativos fue el propósito fundamental y constante de la política del siglo XX, lo cual forzó a cambiar los ejercicios personalistas tradicionales de poder y administración, a articular más directamente la política y el gobierno con las organizaciones de la sociedad (a deselitizarse, desestamentalizarse, popularizarse, masificarse), a reconocer las necesidades y demandas de numerosos sectores sociales por bienes y servicios y a transformarlas en derechos de ciudadanía (“derechos sociales”) y también, más oscuramente a involucrarse en empresas radicales de revolución social por la fuerza y a entrar en guerras territoriales calamitosas.

En este contexto, dominado por la importancia crucial de *la legitimidad/ legalidad* del gobernante, que exige legalidad en el cargo de autoridad y en sus decisiones y acciones, el tema de *la eficacia* directiva del gobierno fue secundario o colateral –aunque no lo fue así en el terreno de la eficacia bélica de los Estados territoriales o de la eficacia policial de los “Estados policía” del primer liberalismo moderno– o tal vez ni siquiera fue considerado un problema. La cuestión de la eficacia del Estado y, más concretamente, la de sus gobernantes aparece y se vuelve central a partir de la segunda mitad del siglo XX, en el momento en el que el Estado se reestructura como Estado social y reconoce derechos sociales a sus ciudadanos y, por ende, se vuelve obligación de Estado proveer a los ciudadanos bienes y servicios materiales a fin de que mejoren sus condiciones de seguridad y bienestar material o cambien sus condiciones precarias de vida.

Si la eficacia de la acción del gobierno era ya algo exigible en el Estado liberal, en lo que concierne al deber estatal de proteger las garantías individuales de sus ciudadanos y asegurar el orden público, la exigencia de efectividad se incrementa en el Estado social por la naturaleza material de los bienes y servicios públicos que está obligado a proveer a los ciudadanos derechohabientes y por la utilidad tangible que debe generar a sus condiciones de vida real. En el Estado social la efectividad de la actuación de los gobiernos es más exigente, pues el cumplimiento de sus responsabilidades sociales implica estándares empíricamente comprobables de una provisión efectiva de bienes y servicios materiales y de la ocurrencia de cambios empíricamente constatables en las condiciones físicas de salud, nutrición, educación, empleo, infraestructura y bienestar de la vida real de sus ciudadanos. Por la naturaleza material de sus obligaciones es lógico que los beneficios efectivos de las acciones de las organizaciones del gobierno sea el criterio fundamental de su legitimidad política.

La causalidad y no solo la institucionalidad pasa a ser entonces criterio y exigencia de la acción de las organizaciones administrativas del gobierno del Estado social y, en consecuencia, el criterio de valoración de la misma legitimidad política del Estado y gobierno, por cuanto su legitimidad descansa en el rendimiento social de sus acciones, en la disminución efectiva de las carencias, desigualdades e inseguridades que vulneran la vida de sectores de ciudadanos e impiden la formación de una sociedad cohesionada y de convivencia aceptable. A partir de entonces, la cuestión de la eficacia de los gobiernos se vuelve cardinal y se desagrega en numerosas cuestiones de diversos tipos, ámbitos y niveles. Entre los varios ámbitos y niveles que abarca la cuestión de la eficacia del gobierno, el gobierno interno o la gobernanza interna de las organizaciones de la administración pública representa una cuestión básica y clave, aun si no es la cuestión suprema.

Conocer el modo cómo la alta dirección de las entidades públicas adopta sus decisiones e identificar los factores que son fundamentales para asegurar

y mejorar su calidad institucional y causal, es clave para evitar o frenar la historia de decisiones gubernamentales nocivas que se explican no solo por errores técnicos de análisis y cálculo, sino por irresponsabilidades morales y jurídicas de gobernantes y altos funcionarios, que los llevaron a ocultar información a los ciudadanos, a los miembros de su organización y a sus colegas pares, no tomar en serio sus objeciones y propuestas alternativas y que además arreglaron la información financiera y administrativa, dieron vuelta a las leyes y persiguieron propósitos privativos personales, grupales o partidarios en vez de públicos, sin ser cuestionados por los miembros de la organización o por colegas pares, debido entre otras razones a su posición incuestionable de autoridad (formalmente en conformidad con el derecho administrativo público que les concede atribuciones y facultades supremas en su territorio administrativo), que les permite determinar el arreglo de la organización, sus procesos y su desempeño sin encontrar resistencia por los altos costos que implica para los funcionarios empleados públicos de su ministerio, secretaría o instituto la desobediencia.

La cuestión del gobierno corporativo en el sector público tiene similitudes con las situaciones que motivaron su estudio en el sector privado, como se ha señalado en el capítulo pasado. Los errores decisionales perjudiciales de los altos directivos detonaron la discusión sobre las acciones a emprender a fin de evitar que se repitieran en el futuro. La respuesta, que no atribuyó las fallas a la incompetencia técnica de los ejecutivos, tuvo dos momentos y alcances. En un primer momento, se enfocó a la dimensión ética del comportamiento de los dirigentes en sus decisiones y, concretamente, al establecimiento de *códigos de ética corporativa* con principios y normas claras. En un segundo momento, se extendió más allá de las exigencias éticas y procedió a cambiar el modo como se realiza *el proceso de la decisión directiva* de la corporación, institución u organización, enfocándose a establecer normas y controles para asegurar lo mejor posible la institucionalidad y efectividad de del proceso de decisión directiva. El desenlace de los debates y las propuestas de reforma ha sido dual. Ha

terminado por combinar las normas éticas de conducta de los dirigentes y las normas reglamentarias del proceso decisorio, o bien ha terminado por preferir las regulaciones impersonales del proceso decisorio más que las normas personales de ética de los ejecutivos y de sus miembros. Algo semejante ha ocurrido en el sector público en los últimos años, puesto que se ha avanzado en la regulación legal de las conductas de los altos ejecutivos públicos y se ha comenzado a introducir normas para regular el proceso de dirección corporativa pública.

El concepto de “*gobierno corporativo público*” o “*gobierno corporativo del sector público*”,³⁰ no obstante su mayor fondo, complejidad y relevancia social respecto del sector privado, y tal vez a causa de ello, tiene aún definiciones que son parciales y diferentes y no se tiene todavía un concepto con una denotación estable en su uso internacional. En el primer capítulo, inspirándome en la literatura internacional producida en los últimos años sobre el tema, he intentado establecer una distinción clara y precisa entre tres conceptos:

- a) el concepto de “*Gobernanza pública*”, entendida como la actividad esencial del gobierno y específicamente como el proceso mediante el cual el gobierno gobierna o dirige a su sociedad;

³⁰ El término “gobierno corporativo público” o “gobierno corporativo del sector público” puede resultar chocante en nuestra tradición conceptual de gobierno y administración pública, aunque es el término que en lengua inglesa usa la comunidad científica internacional y en la que “corporación” termina por denotar “organización”. Los holandeses usan un término que seguramente puede resultarnos afín y aceptable, el de “*gobernanza del gobierno*” (*government governance*), producido deliberadamente para distinguir con claridad la gobernanza de las entidades del sector público de la gobernanza corporativa del sector privado, aunque es de señalar que la gobernanza del gobierno es un concepto genérico que requiere desagregarse y especificarse, cosa que ellos no han hecho. El título de este ensayo, “El gobierno del gobierno”, aunque fue producido sin conocer el término y la denotación holandesa, le es cercano, pero en mi desarrollo y desagregación conceptual sigo el lenguaje de la comunidad internacional. Puede ser que los funcionarios y los intelectuales estudiosos de la administración pública en nuestro medio prefieran usar el término “gobierno / gobernanza de una organización / entidad administrativa pública” y es correcto y aceptable. De todos modos, más allá de los términos no hay que perder de vista que la cuestión se refiere al proceso mediante el cual los responsables de las entidades administrativas las dirigen y que esta cuestión no ha sido analizada suficientemente.

- b) el concepto de “*Gobierno o gobernanza del sector público/de la administración pública*”, entendida como el proceso mediante el cual el gobierno gobierna el conjunto de su sistema administrativo o a la administración pública en su conjunto. Y de manera particular y explícita, y
- c) el concepto de “*Gobierno o gobernanza corporativa pública*”/“*gobierno o gobernanza corporativa del sector público*”, entendida como el proceso mediante el cual el gobierno gobierna sus específicas y particulares entidades o unidades administrativas, encargadas de realizar específicas funciones públicas y de proveer específicos bienes y servicios públicos a los ciudadanos y que normalmente está a cargo de los altos ejecutivos administrativos del gobierno (como ministros, secretarios, directores generales). Este tercer concepto incluye también el del “*Gobierno o gobernanza corporativa de la empresa pública*”, pero este importante tema no es abordado en el presente ensayo.

Si nos concentramos únicamente en el campo del gobierno corporativo del sector público, que refiere únicamente a la conducción de una específica entidad administrativa pública, el análisis de la literatura relevante actual permite identificar algunos puntos de coincidencia en la manera de entender el gobierno corporativo público y de definir sus principios fundamentales. En este apartado abordaremos la definición conceptual y en el siguiente los Principios y Códigos. La tabla 1 que se presenta a continuación sintetiza algunas definiciones de la literatura internacional, que considero relevantes y recapituladoras, y que se concentran en el Reino Unido, en los países del Commonwealth, particularmente Australia, y en algún país europeo como los Países Bajos.

Tabla 1.
Definiciones de gobierno corporativo público.

Documento/Código	Definición de Gobierno Corporativo
<p><i>Corporate Governance in Central Government Departments</i></p> <p>HM Treasury (2005)</p> <p>Reino Unido</p>	<p><i>La forma en que las organizaciones son dirigidas y controladas, que define la distribución de los derechos y las responsabilidades, determina las normas y los procedimientos para decidir los asuntos de interés de la corporación y establecer los objetivos, y provee los medios para realizarlos y para dar seguimiento y evaluar su realización.</i></p>
<p><i>Corporate Governance in Central Government Departments</i></p> <p>HM Treasury (2011)</p> <p>Reino Unido</p> <p>[Actualización del documento de 2005]*</p>	<p><i>La forma en que las organizaciones son dirigidas, controladas y conducidas, que define las relaciones entre los miembros de la organización, sus derechos y responsabilidades, establece las reglas y los procedimientos mediante los cuales la organización define sus objetivos, provee los medios para realizarlos y da seguimiento y evalúa su realización. Define asimismo las instancias de la organización obligadas a rendir cuentas de sus actos.</i></p>
<p>Corporate Governance: Improvement and Trust in Local Public Services</p> <p>Audit Commission (2003)</p> <p>Reino Unido</p>	<p><i>El marco que determina la manera como una organización pública deberá rendir cuenta a sus usuarios, actores interesados y a la comunidad en general y que enmarca el proceso mediante el cual la organización toma sus decisiones, se dirige, y supervisa y controla sus funciones a fin de cumplir con sus objetivos públicos.</i></p>
<p><i>Corporate Governance for Public Bodies: A Basic Framework</i></p> <p>Institute of Certified Public Accountants, HKICPA (2004)</p> <p>Hong Kong</p>	<p><i>Los procesos y las estructuras organizacionales mediante los cuales una organización es dirigida, controlada y rinde cuentas, que definen el tipo de relaciones entre la administración de la organización, la Junta de Gobierno y los actores interesados o involucrados en las actividades de la organización y que además determinan los mecanismos para definir los objetivos, así como los medios para alcanzarlos y para evaluar el desempeño.</i></p>

<p><i>Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies: Principles and Better Practices</i></p> <p>Australian National Audit Office, ANAO (2003)</p> <p>Australia</p>	<p>Los procesos mediante los cuales una organización es dirigida, controlada y rinde cuentas, que abarca las actividades de autoridad, rendición de cuentas, liderazgo, dirección, coordinación y control al interior de la organización. En el caso de las Autoridades y Compañías del Commonwealth (CAC Bodies), los elementos clave de la gobernanza corporativa son la transparencia de las estructuras y operaciones de la organización, la implementación de sistemas de control interno, la gestión del riesgo y la responsabilidad / rendición de cuentas del Consejo Directivo a los interesados y a la sociedad a través de la apertura clara y oportuna de la información relevante.</p>
<p><i>Excellence in Governance for Local Government</i></p> <p>Certified Practicing Accountants, CPAA (2005)</p> <p>Australia</p>	<p>Es el proceso a través del cual se toman e implementan las decisiones y el proceso por el cual las organizaciones cumplen sus objetivos y realizan sus productos.</p>
<p><i>Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective.</i></p> <p>International Federation of Accountants, IFAC (2001). New York</p>	<p>Es el proceso mediante el cual una organización es dirigida, controlada y rinde cuentas de su actuación. Conciernen a la estructura y al proceso de decisión, así como a la responsabilidad, control y comportamiento de su alta dirección</p>
<p><i>Government Governance</i></p> <p>The Netherlands Ministry of Finance (2000)</p> <p>The Hague</p>	<p>El objetivo de la gobernanza del gobierno consiste en crear las condiciones que aseguren la posibilidad de realizar los objetivos de las políticas y debe entenderse como la acción de crear las condiciones que aseguren la relación entre la dirección, el control y la supervisión en las organizaciones del gobierno a fin de realizar los objetivos de las políticas en modo eficiente y eficaz, y entenderse también como la acción de comunicar abiertamente sobre sus actividades y rendir cuentas sobre los beneficios que conllevan sus actividades para los interesados.</p>

A partir de la convergencia de las definiciones presentadas, que considero las más apropiadas en la producción actual, propongo la siguiente definición de *Gobierno Corporativo Público o Gobernanza Corporativa Pública* (o, en nuestro lenguaje más familiar, de “gobierno o gobernanza de una entidad/organización pública):

*“El conjunto de los procesos de **dirección/coordinación, supervisión/control** de una organización pública y de **comunicación y rendición de cuentas** sobre sus decisiones, acciones, productos y resultados, procesos que están estructurados por normas, procedimientos e instancias de control y validación”.*

Una definición más desagregada y específica es:

*“El conjunto de los procesos de **dirección/coordinación, supervisión/control** de una organización pública y de **comunicación y rendición de cuentas** sobre sus decisiones, acciones, productos y resultados. Los procesos directivos están estructurados por normas y procedimientos que: a) definen los actores (personales y/o colegiados) que tienen el derecho de adoptar las decisiones directivas de la corporación, sus atribuciones y responsabilidades específicas y las relaciones que deben establecer entre ellos y con otros actores dentro y fuera de la organización en sus procesos de decisión directiva; b) regulan el desarrollo del proceso de decisión directiva y el de validación del contenido de la decisión, así como los procesos de seguimiento, control, auditoría y evaluación de los recursos y las acciones que se ejecutan a fin de que las decisiones adoptadas sean implementadas eficazmente y produzcan los beneficios públicos esperados, y c) prescriben las acciones de comunicación que deberán llevar a cabo los dirigentes para informar a las autoridades, los ciudadanos y los miembros de la organización sobre el contenido de sus decisiones, sus actividades, el uso de los recursos públicos y los resultados de sus decisiones, en tanto las organizaciones administrativas públicas existen para producir beneficios públicos a sus ciudadanos y, en consecuencia, están obligadas a informarles y rendirles cuentas.”*

La gobernanza corporativa pública significa, en conclusión, 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.

Eficacia, transparencia y rendición de cuentas son, en consecuencia, componentes esenciales y exigibles de la gobernanza corporativa pública. La eficacia exige validar que las acciones decididas por la alta dirección sean las apropiadas para realizar los beneficios que se desean y exige asimismo dar seguimiento y supervisar la ejecución de las acciones a fin de que los beneficios proyectados no sean nobles intenciones sino lleguen a ser hechos reales. Por su parte, la transparencia en la decisión y en la ejecución de las acciones decididas, así como la rendición de cuentas, exige que los ciudadanos tengan facilidades para conocer el contenido de las decisiones que la alta dirección ha adoptado con el propósito de que la entidad administrativa produzca en modo eficaz sus bienes y servicios de beneficio público y para conocer el desempeño de la organización, de

sus actividades, productos, costos, manejo de los recursos públicos y sus resultados sociales.³¹

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, principalmente) y es un proceso estructurado por normas y por instancias de validación y control de la calidad de la decisión. Los procesos directivos no son a la libre, incondicionados, producto de las posiciones e ideas de los dirigentes, sensatas o caprichosas, sino se enmarcan en una estructura normativa que:

- a) define los agentes con el derecho a decidir (los altos funcionarios designados, los Consejos Directivos o Juntas de Gobierno, los miembros de la organización, los ciudadanos interesados y derechohabientes, por ejemplo);
- b) regula el proceso de adopción de las decisiones directivas, cuyas normas definen también las relaciones que los dirigentes han de establecer hacia dentro de la organización (cuadros administrativos y miembros), y hacia afuera, otras autoridades, gobiernos y los ciudadanos;

³¹ En derivación, se puede argumentar que los ciudadanos, en tanto son los mandantes de los gobernantes y en tanto son los destinatarios de la acción de los gobiernos y de su personal de la administración pública, directivo u operativo, son ellos en última instancia *los agentes con derecho a validar la corrección de las decisiones que adoptan y las acciones que ejecutan para su beneficio y, por consiguiente, agentes con el derecho a estar informados sobre decisiones y acciones y a pedir explicaciones*. El derecho de los ciudadanos tiene mediaciones institucionales (autoridades, normas, procedimientos, entre otras), que toman diversas formas según tiempos y circunstancias sociales, por lo que podemos preguntarnos si la actual mediación institucional y política a través de los específicos nombramientos y procesos directivos de los altos ejecutivos de la administración pública siga siendo hoy, en las actuales condiciones nacionales e internacionales, una mediación correcta, confiable y satisfactoria por su eficacia. Hay observaciones críticas sobre el modo como los directivos de las organizaciones administrativas se relacionan con los ciudadanos, que no siempre presentan demandas descabelladas o legalmente improcedentes.

- c) establece normas, procedimientos, sistemas y también instancias u órganos de control para validar y mejorar las decisiones directivas que se adoptan, y
- d) establece normas, procedimientos, estándares, sistemas para dar seguimiento a la ejecución de las acciones decididas, auditar el uso de los recursos y evaluar el nivel de desempeño alcanzado por el personal, del cumplimiento de los objetivos y del impacto de cambio social de las decisiones y acciones. Todo ello con el fin de posibilitar y asegurar la institucionalidad (ética pública incluida) y la corrección técnica de las decisiones, de modo que se alcance un buen desempeño administrativo como fin intermedio y, en continuidad, la entidad administrativa pública produzca resultados de beneficio para los ciudadanos, que es el fin último del gobierno y la administración pública.

La estructura normativa del proceso decisorio determina el modo y alcance de la gobernanza corporativa pública: si es en modo vertical, jerárquico, o en modo descentralizado o desconcentrado, si es unipersonal o colegiado (Consejos Directivos o de Administración, Juntas de Gobierno), si está sujeto a controles o dispone de amplia autonomía decisonal, si es opaco o transparente, si está obligado a rendir cuentas o no, si abierto o distante, etc. Sin embargo, ha de tenerse presente que en el tema de la gobernanza corporativa lo que se discute y se quiere resolver es la eficacia de la gobernanza de una específica organización de la administración pública. Por consiguiente, no todo tipo de estructura normativa del proceso decisorio, en el caso de que exista, puede ser llamado en sentido propio y estricto “gobierno” o “gobernanza”, a menos que acredite con evidencias que sus normas y controles favorecen decisiones de acciones que realizan efectivamente los objetivos y metas de la corporación pública y, en consecuencia, generan productos y resultados de beneficio y valor público.

Por ello, para tratar de asegurar la idoneidad y eficacia de los procesos directivos se han elaborado y propuesto *Principios de Gobernanza o de Buena Gobernanza corporativa pública*.³²

3.2. Los Principios y Códigos del Gobierno Corporativo Público.

El gobierno corporativo del sector público, no obstante que esté sujeto a normas legales de actuación y se enmarque en la estructura jerárquico-burocrática que es propia de las organizaciones de la administración pública, no es un proceso homogéneo de dirección, que en automático reproducen todas las organizaciones de la administración pública. Las decisiones de los ejecutivos de una específica organización pública no son iguales a las decisiones de otras organizaciones públicas, puesto que la realización de la función pública particular de cada una de ellas implica materias (bienes y servicios) que son diferentes en sus propiedades y en los procesos para producirlos y proveerlos y que cumplen su función pública

³² De antemano, el concepto de *Buena Gobernanza* requiere precisiones cuidadosas, particularmente si se le otorga únicamente una denotación valorativa o si se afirma que los principios o estándares valorativos que todo proceso de gobernar está obligado absolutamente a incorporar tienen como consecuencia no solo la calidad institucional del gobierno sino su eficacia social empírica. No es así. Se puede utilizar correctamente la expresión “Buena Gobernanza” cuando se hace referencia a los valores democráticos que un gobierno debe incorporar en todas y cada una de sus decisiones y acciones, pero la expresión no es aplicable ni correcta en el terreno de la eficacia, pues difícilmente se puede determinar con precisión cuáles son los atributos que una acción debe poseer para estar en condiciones de ser efectivamente la causa de las situaciones sociales que se desean realizar. En numerosos campos de acción pública no tenemos causalidad probada, por lo que existen y se discuten varias opciones de acción que se presentan como idóneas para realizar los efectos deseados. Dicho de otra manera, la expresión Buena Gobernanza es aceptable solo a condición de que se entienda específicamente que se trata de un proceso directivo que por sus normas, procedimientos y controles genera condiciones que favorecen la *eficacia* de las acciones decididas o hace más probable su eficacia (el marco legal no prohíbe acciones causalmente probadas) y no solo un proceso que se caracteriza por su respeto a los valores, leyes y principios democráticos. Es de señalar que la buena gobernanza no puede denotar eficacia y menos hacer creer que asegura la eficacia, puesto que la eficacia es una cualidad empírica de la acción, que refiere a la causalidad, a su capacidad de producir los efectos públicos deseados, la cual remite a su vez al saber científico-tecnológico, a modelos causales y a dispositivos tecnológicos probados. Las normas institucionales no son normas causales, aunque suelen crear las condiciones para que las decisiones incorporen las normas causales. En suma, el buen proceso de gobernar, que es una acción de dirección, performativa, capaz de efectuar los efectos sociales deseados, incluye aspectos empíricos y no solo valorativos, causales y no solo institucionales.

en contextos sociales diferentes y para poblaciones objetivo diversas. Asimismo, las decisiones de los altos directivos no ocurren en el vacío o en las alturas sino forman parte de la relación compleja que el gobierno ha establecido hacia afuera, hacia su entorno, poblado con un número amplio y variado de actores sociales, que son diferentes en intereses, demandas, recursos y actitudes, y hacia adentro con los otros niveles jerárquicos de la línea de autoridad, con su staff de asesores, con los operadores, que seguramente son diferentes en conocimientos, habilidades, experiencias, intereses, estatus, actitudes, y con otras organizaciones del mismo gobierno o de otros órdenes de gobierno que, por ley o por sensatez, deben ser tomados en consideración y cuyos intereses y evaluaciones deben ser equilibradamente integrados.

Estas observaciones cautelares nos advierten que se debe ser muy riguroso en determinar los *Principios* del gobierno corporativo público, cuyos criterios valorativos y normativos deben incluir y respetar en sus decisiones y acciones los altos ejecutivos de la administración a fin de poder dirigir exitosamente las organizaciones a su cargo, Sin embargo, no obstante las diferencias en el contenido de las atribuciones de las organizaciones pública y del contexto social y político en el que operan, hay consenso mundial de que los dirigentes de la administración pública deben observar determinados comportamientos, que se consideran son fundamentales e imprescindibles para la institucionalidad de la gobernanza del sector público, por cuanto preservan y aseguran los valores del gobierno de leyes y democrático, y para su eficacia, por cuanto incluyen acciones de control y validación técnica y financiera de las decisiones. Los Principios son normas y estándares de decisión y actuación de los dirigentes de las organizaciones administrativas y atañen a *la estructura y el proceso de la gobernanza corporativa pública*, a los aspectos estructurales del proceso de decisión corporativa pública y a los aspectos comportamentales de los dirigentes de las corporaciones públicas.

Aquí se presenta una propuesta sobre los principios del gobierno corporativo público, que resulta de la revisión de algunas declaraciones

internacionales de gobiernos u organismos públicos, los cuales pueden servir de referencia para discutir, elaborar y consensuar los nuestros en el marco de las condiciones institucionales, organizativas y políticas de la administración pública del país. Acentúo en la propuesta, de manera más explícita, los requisitos institucionales de la gobernanza democrática y los requisitos técnicos y gerenciales que su eficiencia económica y eficacia social conlleva, incluyendo además consideraciones personales relacionadas con el estado que guarda actualmente el proceso directivo de la administración pública mexicana.

Como se procedió en la definición de la gobernanza corporativa pública, presento primero las propuestas de diversos organismos sobre los Principios de Gobernanza Corporativa Pública y después hago una propuesta recapituladora.

Tabla 2.
Definiciones de los Principios de Gobernanza Corporativa Pública

Documento/Código	Principios de Gobierno Corporativo
<p><i>Principles and better practices. Corporate governance in Commonwealth Authorities and Companies</i> Australian National Audit Office (1999) Australia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Legalidad:</i> regulaciones claras, precisas y coherentes. • <i>Liderazgo</i> • <i>El marco directivo:</i> objetivos claros y precisos, definición precisa de atribuciones (alcances y límites de la corporación), normas éticas idóneas, líneas claras de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, perfil idóneo del personal, sistemas de medición y evaluación del desempeño, reconocimiento de las contribuciones individuales y grupales, comunicación...

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gestión del riesgo</i>: sistemas de identificación, análisis y gestión del riesgo en lo relacionado con el cumplimiento de la función pública específica; claridad en la relación riesgo/beneficio; sistemas y tecnologías de información sobre la dinámica del entorno y del interno de la corporación; apropiada división del trabajo, delegaciones y contrataciones... • <i>Supervisión y evaluación</i>: existencia y supervisión de los sistemas de control de gestión y del desempeño; existencia y supervisión del control y el aseguramiento de la calidad de los procesos y productos, mejora continua, benchmarking... • <i>Responsabilidad y rendición de cuentas</i>
<p><i>Corporate governance. Improvement and trust in local public services</i> Audit Commission (2003) United Kingdom</p> <p><i>Corporate governance for public bodies. A basic framework.</i> Hong Kong Institute of Certified Public Accountants (2004) Hong Kong</p> <p><i>Governance in the public sector: a governing body perspective.</i> International Federation of Accountants, (2001) New York</p>	<p>Refieren al “<i>Nolan Report on Standards of Public Life</i>” (1994), que define los estándares de conducta a seguir por los titulares de cargos públicos (ministros, miembros del servicio civil, miembros del parlamento, otras autoridades de organismos públicos):</p> <p><i>Selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty, leadership.</i></p>
<p><i>Corporate governance. Improvement and trust in local public services</i> Audit Commission (2003) London</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo • Cultura organizacional • Transparencia y Rendición de Cuentas • Claridad en los objetivos corporativos y apropiación (‘ownership’) de los mismos por los miembros y los interesados
<p><i>Excellence in governance for local government.</i> Certified Practicing Accountants, CPA (2005) Australia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura y Visión • Roles y Responsabilidades • Proceso de decisión y Gestión • Transparencia y Rendición de Cuentas

<p>The good governance standard for public services. OPM & CIPFA (2003) London</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los fines de la organización y los productos y resultados de valor que genera para los ciudadanos y las poblaciones usuarias de los servicios. • Funciones y Roles • Integridad • Información y transparencia en la elaboración de las decisiones y gestión del riesgo • Aseguramiento de la eficacia, la efectividad • Involucramiento de los miembros y los interesados en el proceso decisorio • Rendición de cuentas
<p><i>Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective.</i> IFAC (International Federation of Accountants), 2001 New York</p>	<p><i>Apertura:</i> es la condición básica para asegurar la confianza de los interesados en los procesos de decisión y en las acciones de las entidades del sector público. La apertura a través de una consulta sustantiva con los interesados y una comunicación clara, exacta y completa de la información favorece acciones oportunas y efectivas y responde a los escrutinios necesarios.</p> <p><i>Integridad:</i> se basa en la honestidad, la objetividad y en altos estándares de probidad y propiedad en el manejo de los fondos y recursos públicos y en la gestión de los asuntos públicos de la corporación, y es resultado de mecanismos efectivos de control y del profesionalismo de las personas. Debe reflejarse en los procesos de decisión y en la calidad de la auditoría del desempeño y la financiera.</p>

* Lo característico de la declaración del IFAC es su deliberado propósito de integrar los tres principios de la gobernanza corporativa privada, formulada por el Reporte Cadbury (1992) –apertura, integridad y responsabilidad/rendición de cuentas de la alta dirección –y reelaborarlo con consideraciones y elementos procedentes del Reporte Nolan sobre los Estándares de la Vida Pública (1994). Añaden cuatro componentes observables y operativos que desagregan los tres principios, que llaman “dimensiones” y que son: “estándares de conducta, estructura y proceso de la organización, dispositivos de control, reporte externo”. En efecto, cada principio se realiza solo si se especifican estándares de comportamiento, existen normas apropiadas para la estructura y proceso de la decisión y operación, existen controles internos para evaluar el desempeño, auditar el manejo de recursos, supervisar el cumplimiento de la normatividad, así como una auditoría externa y actividades de reporte hacia afuera de la organización en el que se informa sobre las cuentas gubernamentales, el desempeño en sus funciones públicas.

	<p><i>Responsabilidad:</i> es el proceso mediante el cual las entidades del sector público y los dirigentes y las personas de la organización son responsables de sus decisiones y acciones, incluyendo el manejo de los fondos públicos y el desempeño de la organización, y mediante el cual se someten a un escrutinio externo apropiado. Se logra a condición de que todas las partes tengan un claro entendimiento de sus responsabilidades, tengan bien definidos sus roles y trabajen en una organización cohesionada. En suma, es la obligación de responder por la responsabilidad otorgada.</p>
--	---

Recapitulando y destacando la convergencia de las propuestas de la literatura contemporánea, **cuatro** son los principios medulares del gobierno corporativo público o de la gobernanza corporativa pública.³³

- 1) ***Cultura y Visión:*** la organización pública debe sustentarse en una cultura política y organizacional que afirma como valores supremos los valores republicanos y democráticos de los derechos humanos, civiles, políticos y sociales de los ciudadanos, el gobierno de leyes imparcial y de igual trato a los ciudadanos (inclusión y equidad), la transparencia y la rendición de cuentas, la participación ciudadana, el cuidado de los recursos públicos, la concentración en el interés público, entre otros. Debe existir también una declaración de la Misión de la organización, relacionada con la función pública que le es prescrita, así como una *Visión* del modo como se entiende realizar la misión pública en el futuro (definido con precisión en sus plazos) y un plan estratégico que establece los objetivos concretos de excelencia a alcanzar en el cumplimiento de su función pública y las acciones o estrategias a llevar a cabo por las unidades particulares de la corporación/organización, en respuesta a la dinámica del

³³ Los principios que personalmente considero son los esenciales y que he desarrollado, se encuentran propuestos, en modo explícito o implícito, en diversos documentos. Un documento de referencia es el producido por la asociación de Certified Practicing Accountants (CPA), Australia, en "Excellence in Governance for Local Government" (2005), que considero un buen resumen.

entorno social nacional e internacional. El contenido del plan ha de ser consensuado con los actores fundamentales del gobierno y de la organización y con los ciudadanos interesados o los ciudadanos en general a través de un proceso abierto y lo más incluyente posible de consulta, diálogo, elaboración, codecisión y corresponsabilidad en la ejecución. Dicho negativamente, la dirección corporativa pública empieza mal y carece de su referencia y motivación inicial sin un compromiso corporativo con los valores de la gobernanza democrática y sin una clara y consensuada visión del cumplimiento de su función pública, que tiene que ver con la calidad de la vida asociada de los ciudadanos y no solo ni principalmente con las ideas que un gobierno tenga sobre el bien de la sociedad. Este autoritarismo o paternalismo está fuera de tono y tiempo.

- 2) ***Roles y Relaciones***: debe haber una definición clara y precisa del rol de los directivos de la organización (Altos Ejecutivos, Consejos Directivos, Comisiones, otras Direcciones Ejecutivas y similares), de los requisitos de su perfil, de sus atribuciones, facultades y responsabilidades directivas y de las relaciones que están obligados a cuidar con otros poderes públicos, otros gobiernos, otras organizaciones públicas, con los miembros que integran la organización pública a su cargo, así como con los sectores ciudadanos interesados en el cumplimiento de la función pública de la dependencia, con las poblaciones objetivo y con la comunidad política en general antes, durante o después del proceso de decisión directiva. Existen, en consecuencia, canales para la comunicación, interlocución e interacción de los dirigentes con el conjunto de la organización, con organizaciones afines, con los grupos de la sociedad interesados en participar en las decisiones y actividades de los ejecutivos (ser consultados, ser coautores y corresponsables) para resolver o prevenir los problemas más usuales que perjudican el cumplimiento eficaz de la función pública de la entidad administrativa. Asimismo deben estar definidos con precisión y claridad los roles

y las responsabilidades de los otros actores de la organización, lo cual implica que la organización tenga una estructura organizativa apropiada en lo que concierne la distribución de la autoridad y la división del trabajo. Dicho negativamente, la gobernanza corporativa pública está destinada a fallas e incumplimientos si los roles de las instancias de alta dirección, los de las demás direcciones ejecutivas y departamentos operativos y las relaciones de comunicación y coordinación entre ellos, es decir, el arreglo organizacional mismo, no está definido con claridad e idoneidad para su propósito.

- 3) **Procesos de decisión directiva:** debe existir un catálogo preciso de las decisiones (tipo de) que son necesarias y fundamentales para dirigir responsablemente la organización pública y, en consecuencia, un elenco de las materias de decisión, cuya naturaleza puede incluir diversos tratamientos. Asimismo, debe existir un conjunto de normas claras y estándares explícitos de integridad moral y cognoscitiva (tales como veracidad, objetividad...) que regulen el desarrollo de los procesos de decisión de la alta dirección y que deben tomar la forma de prescripciones jurídicas con sanciones. Los procesos directivos deben enmarcarse en la cultura pública de los principios y valores del Estado de derecho y del gobierno democrático y alinearse sistemáticamente a los fines y objetivos de la misión y la visión de la organización administrativa, cuya elaboración y aprobación corporativa debe ser el acto de dirección principal.

Deben existir también sistemas de información sobre la materia o asunto de la decisión, actualizados y validados en su corrección, además de abiertos y accesibles a las autoridades y a los ciudadanos interesados en participar en el proceso decisorio y en conocer sus motivos y resultados (transparencia). En consecuencia, deben existir canales y reglas para la participación ciudadana en las decisiones (reglas de acceso o entrada al proceso, de interlocución entre los participantes, de solución de eventuales conflictos, de aprobación,

etc.). Particularmente deben existir normas y procedimientos o instancias específicas de control para validar el contenido de la decisión de los directivos por otros actores públicos relevantes, que pueden ser organizaciones del gobierno, organizaciones de la sociedad económica y civil, ciudadanos individuales. El proceso decisorio, para su control, validación y corrección, puede o debe contemplar la existencia de Consejos Consultivos y, más estrictamente, de Consejos Directivos (Consejos de Administración, Juntas de Gobierno) en determinados asuntos públicos relacionados, con reglas que establecen su composición, los requisitos y la forma de nombramiento de sus miembros, sus atribuciones, derechos y obligaciones en el proceso decisorio, y con reglas para la aprobación/validación de las decisiones directivas (mediante votación u otros procedimientos acordados de aprobación) y para la corresponsabilidad de los decisores.

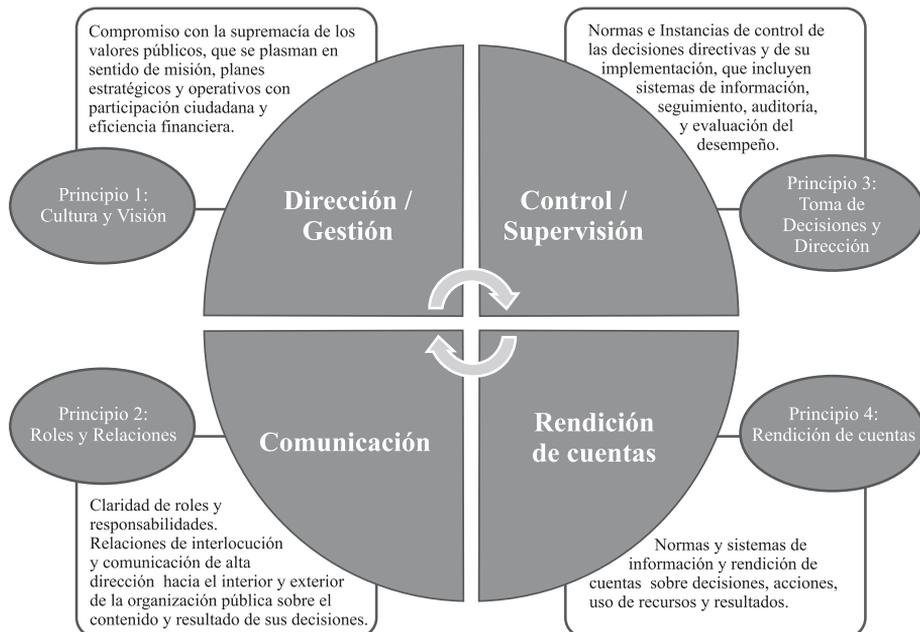
Deben existir particularmente principios y métodos estrictos de dirección financiera, conforme a las reglas y estándares internacionales que se exigen para presentar los estados financieros y “cuentas gubernamentales” de la organización a las autoridades, los miembros de la organización y los ciudadanos, a fin de que no existan dudas sobre la veracidad de la información financiera y la corrección de la gestión financiera. Asimismo deben existir instancias específicas internas de control de gestión y de auditoría de los recursos, cuyo escrutinio y validación puede o debe complementarse con instancias externas de profesionistas o investigadores independientes o con organismos no gubernamentales competentes, con el fin de que se fiscalice rigurosamente el uso de los recursos públicos, se evalúe el desempeño de la corporación pública y, más a fondo, se controlen y validen las decisiones de endeudamiento del sector público y de su manejo, asunto hoy controversial en Estados importantes y gobiernos de todo el mundo. Por consiguiente, han de establecerse reglas y procedimientos para el control de las decisiones u operaciones de

las unidades administrativas que realizan funciones sensibles para la institucionalidad y eficacia de su trabajo (adquisiciones, licitaciones, contrataciones, gestión del personal, por ejemplo), y un código de sanciones para las transgresiones u omisiones. Del mismo modo deben existir reglas para el manejo adecuado y responsable de los «activos nacionales» —estratégicos, prioritarios, no renovables— y, debido a la dinámica cambiante de la sociedad y a las contingencia de los procesos naturales, deben introducirse criterios o normas de administración del riesgo que permitan anticipar, prever y manejar las posibles situaciones imprevistas o incontrolables para la organización, el gobierno y la sociedad misma con sus consecuencias negativas.

- 4) **Rendición de cuentas:** Los dirigentes deben informar a autoridades, ciudadanos y miembros de la organización sobre la necesidad o conveniencia pública de adoptar determinadas decisiones, sobre la idoneidad del contenido de la decisión, sobre las actividades decididas y los resultados esperados, y sobre el grado de diferencia que existe entre los resultados reales y los esperados, así como sobre el grado de exposición al riesgo que implica llevar a cabo las acciones decididas para alcanzar los objetivos, sobre las estimaciones de gasto y el seguimiento del uso de los recursos públicos. Deben existir también sistemas internos coherentes de seguimiento, medición, evaluación, fiscalización o auditoría financiera y auditoría del desempeño directivo y operativo, con normas y estándares internacionales, y que pueden o deben complementarse con evaluaciones de actores externos independientes (Observatorios de organizaciones civiles, empresas consultoras, universidades, etc.) a fin de validar los reportes y declaraciones de los altos ejecutivos, que pueden llevarse a cabo a través de medidas pertinentes de consulta, opinión, seguimiento, evaluación, presupuestación (“participativa”) y de contraloría o auditoría social.

Los 4 principios se relacionan directamente con los cuatro procesos fundamentales de la gobernanza corporativa –*dirección/gestión, control/supervisión, rendición de cuentas y comunicación*–, señalan los requisitos o estándares fundamentales que deben respetar los dirigentes en sus procesos y constituyen una referencia para promover reformas y elaborar normas y manuales de procedimientos específicos, según las circunstancias internas y externas de las organizaciones públicas, así como para crear indicadores de desempeño que permitan evaluar el desempeño directivo y corregir las fallas que afectan la conducción de la administración pública (sea central, desconcentrada, descentralizada o paraestatal), cuyas consecuencias repercuten en una conducción defectuosa de la sociedad. La Figura 1 ofrece un esquema conceptual del gobierno corporativo público, que ejemplifica la relación entre los principios y los procesos fundamentales de la gobernanza corporativa.

Figura 1.
Esquema conceptual de gobierno corporativo público



Los cuatro principios, al establecer y estándares de actuación del gobierno conforme a una cultura pública de legalidad, transparencia, sentido de misión, planeación estratégica, responsabilidad financiera, información objetiva mediante canales de comunicación permanente, sistemas de evaluación de actividades y auditoría de recursos, pueden generar una espiral virtuosa de confianza y motivación al interior de la organización administrativa del gobierno, que es fundamental para tener una dirección de eficacia exitosa y avanzar hacia decisiones de gobierno de mayor alcance y riesgo, que beneficie a la sociedad.³⁴ Algunos suelen llamar “*buen gobierno*” o “*buen gobierno*” al desempeño de excelencia institucional y técnica de los gobiernos en su actividad directiva, en el entendido de que “bueno” es un concepto relativo a la realización u observancia de ciertos estándares o ciertos objetivos.³⁵ Por consiguiente, se puede inferir con cuidado que los 4 principios medulares señalan las condiciones y acciones que hacen probable llegar a ejercer un “buen” gobierno del gobierno.

³⁴ En el documento del Ministerio de Finanzas del gobierno holandés (2000) se habla de un “Ciclo del gobierno/ gobernanza del gobierno” (*Government Governance Cycle*), integrado por cuatro elementos, que son: *Gestión (Management)*, *Control*, *Supervisión*, *Rendición de Cuentas (Accountability)*. La *Gestión* es la actividad específica de efectuar los objetivos de la organización que la alta dirección ha decidido y que abarca la definición de la estructura y de los procesos de la organización; el *Control* consiste en la actividad de establecer sistemas de medición y procedimientos que permitan que los dirigentes, gerentes y personal de la organización pública estén seguros de que sus actividades avanzan correcta y eficazmente hacia los objetivos adoptados; la *Supervisión* es la actividad de dar seguimiento y evaluar el desempeño de las entidades y personal de la organización pública (actividades, productos, resultados); la *Rendición de Cuentas* es la actividad de informar a autoridades, miembros de la organización y público ciudadano sobre el grado de cumplimiento de las tareas prescritas, el uso de los recursos, el ejercicio de sus poderes y facultades y los resultados obtenidos.

³⁵ El uso del adjetivo “bueno”, de buen gobierno o buena gobernanza, no tiene aquí connotaciones éticas o de prescripción absoluta universal para todos los gobiernos y administraciones. Bueno es fundamentalmente un concepto de calidad y, específicamente, el concepto de un grado superior de la calidad de una acción, relativo al logro de un cierto valor o estándar establecido, que en el caso del gobierno de un régimen democrático son los valores de la democracia, pero que en el caso específico del gobierno corporativo incluye además la referencia al valor de la *eficacia directiva* de una entidad administrativa y a través de ella del gobierno de la sociedad. El gobierno corporativo público es una acción performativa, orientada a resultados, que tiene como atributo esencial la causalidad que es el fundamento de la eficacia y se basa en normas científico-tecnológicas. En términos generales es más fácil y seguro determinar lo que ha de ser considerado “bueno” en la dimensión institucional de la gobernanza corporativa que lo que ha de ser considerado “bueno” en la dimensión técnica relacionada con consideraciones financieras, organizativas, gerenciales, de procesos productivos y rendimientos del personal. En conexión con este punto, releer la nota 31.

En contraste con las muchas prácticas de manejo discrecional, confidencial y opaco que fueron características de los gobiernos totalitarios o autoritarios y aun de numerosos directivos de la administración pública de los gobiernos democráticos recientes, el buen gobierno o la buena gobernanza corporativa pública es “gobierno abierto”, accesible a la participación de los ciudadanos interesados. Es de carácter público, en el sentido de que observa las prescripciones de la norma pública, se esfuerza por realizar objetivos de interés público, evita que prevalezcan los intereses especiales y/o personales de determinados actores poderosos o influyentes en la definición de las metas públicas, y en el sentido de que su dinámica decisional puede ser conocida y evaluada por autoridades, miembros de la organización y ciudadanos interesados. Es asimismo cuidadoso de los recursos públicos, por lo que se obliga a mantener un equilibrio fiscal sostenido entre ingreso y gasto, busca ser costo-eficiente en sus actividades y está resuelto a eliminar las prácticas deshonestas de engaño financiero, manipulación presupuestal, desperdicio de recursos y, sobre todo, corrupción, así como prevenir riesgos de varios tipos que ocasionan daños a la sociedad.³⁶

- *El buen gobierno se enfoca hacia el logro de resultados de valor para sus ciudadanos y usuarios directos:* en la organización debe existir una declaración explícita y clara de sus finalidades, metas y resultados temporales, a partir de las leyes que prescriben sus objetivos y funciones públicas y a partir de la visión estratégica de la organización. La declaración ha de acentuar la calidad del servicio (los atributos o propiedades que deben poseer las actividades y los bienes y servicios públicos para satisfacer razonablemente las expectativas de los usuarios), la costo-eficiencia y la eficacia de sus actividades que deben arrojar resultados de valor para los ciudadanos, en el sentido básico de maximización del valor del dinero de los contribuyentes.

³⁶ El texto se basa en *Good Governance Standard for Public Services*, elaborado por The Independent Commission on Good Governance in Public Services del Reino Unido en 2004, aunque introduce consideraciones propias.

- *El buen gobierno implica claridad y orden en los roles establecidos en la organización y un desempeño efectivo de las funciones:* debe existir un cuerpo de normas, reglamentos internos, manuales de procedimientos, que establezcan con precisión las funciones y roles de los dirigentes personales o colegiados del gobierno de la organización, sus responsabilidades directivas, así como las atribuciones y responsabilidades gerenciales u operativas del resto de los funcionarios públicos (línea y staff) que de ellos dependen. Han de establecerse además canales y procedimientos de interacción, interlocución y comunicación entre ellos y con el público ciudadano, y establecerse los estándares que deberán cumplir sus operaciones y productos, en el entendido que la claridad y el orden de las funciones y roles al interior de la organización es la condición básica para el cumplimiento de sus funciones públicas. Errores o defectos en la estructura de autoridad y en el sistema de trabajo de la organización administrativa, que en la práctica (más allá de las reglas formales) son determinados por la alta dirección, impactan en la provisión de los bienes y servicios públicos que debe ofrecer a la sociedad.
- *El buen gobierno implica el establecimiento y la promoción de los valores de la organización pública y su revalidación a través de la conducta de los directivos y funcionarios públicos:* deben existir declaraciones formales de los valores (los valores del gobierno de leyes y gobierno democrático) que la administración pública en general y la organización pública en particular profesan y debe promoverse una cultura institucional centrada en esos valores de trascendencia pública. Los valores públicos han de plasmarse en normas de conducta para los directivos, a fin de evitar irresponsabilidades y promover o asegurar la credibilidad de su discurso entre los miembros de la organización y la confianza en sus decisiones. Las normas de conducta deben extenderse al personal de las diversas unidades administrativas según las especificaciones de su trabajo y responsabilidad. Más allá de la cultura de la legalidad a observar irrestrictamente, debe existir y promoverse una cultura corporativa centrada en el sentido de misión

pública, de visión de Estado, de servicio y de la centralidad del ciudadano en el servicio público.

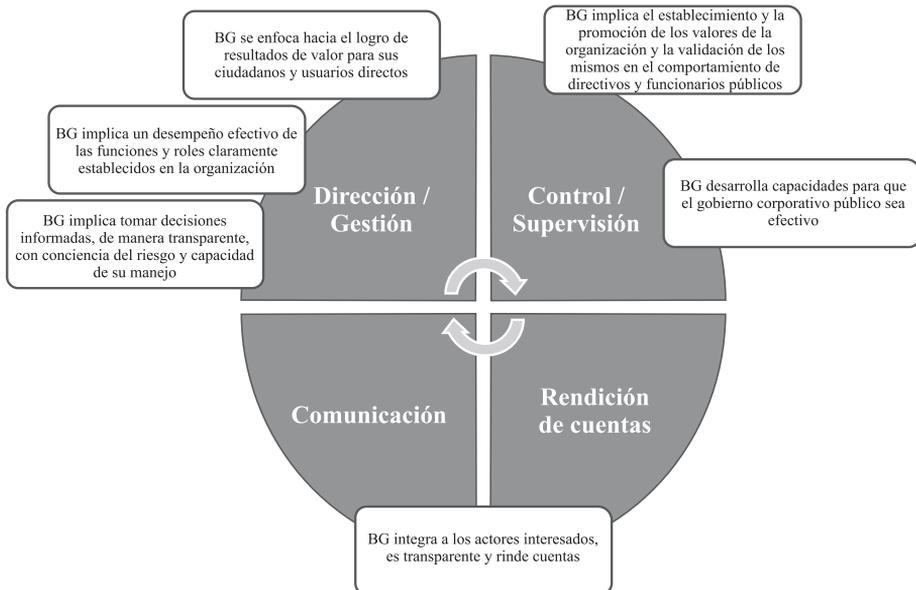
- *El buen gobierno implica tomar decisiones informadas, de manera transparente, con conocimiento de los riesgos y con capacidad para manejarlo:* deben existir sistemas informativos actualizados y objetivos sobre las condiciones (institucionales, financieras y administrativas) del gobierno y las de la organización pública específica, así como sobre las condiciones (económicas, demográficas, sociales, ambientales) de la sociedad, puesto que las bases de datos, el registro de las tendencias en curso y las prospectivas de escenarios futuros de la administración pública y de la sociedad favorecen decisiones correctas. Deben existir, asimismo, normas y sistemas para comunicar el contenido de las decisiones y de los resultados a los niveles superiores del gobierno, a otros poderes públicos, a los funcionarios de la organización y a los ciudadanos. Sin embargo, en razón de la dinámica y complejidad del mundo contemporáneo, las decisiones corporativas, que pueden inicialmente ser correctas, no tienen asegurado su éxito, ya que pueden ocurrir contingencias de varios tipos que afecten el desarrollo del programa de acción la organización, tal como fue diseñado y previsto, y consecuentemente la producción de los beneficios para los ciudadanos. La característica actual de la implementación de las decisiones en la administración pública ha dejado de ser la normalidad, la estandarización y, en consecuencia, la previsibilidad. Por consiguiente, es fundamental disponer de sistemas informativos y operativos para prevenir el tipo y la magnitud del riesgo en varias materias públicas (riesgos financieros, riesgos del entorno político y económico, por ejemplo) y tener contempladas medidas para prevenirlo o para controlar sus efectos más dañinos en caso de que ocurran los escenarios desfavorables.
- *El buen gobierno desarrolla capacidades para que los dirigentes y los órganos de gobierno sean íntegros y eficaces:* deben existir normas y sistemas para seleccionar y entrenar al personal directivo,

desarrollar sus capacidades y dar seguimiento y evaluar su desempeño, en el entendido de que las habilidades y capacidades directivas no son solo técnicas sino institucionales, que comprenden los principios de integridad moral y de sentido público. Deben existir también normas claras que prescriban las causas de su remoción por fallas institucionales, morales o técnicas (corrupción, conflicto de intereses, incompetencia probada, irresponsabilidades y similares). Particularmente, deben existir normas y procedimientos, en el caso que se haya optado por Consejos u Órgano Colegiado de Gobierno, para establecer su composición y atribuciones y definir las reglas de nombramiento, destitución, duración en el cargo, entre otras. Importante es incluir en los Consejos otras organizaciones del gobierno, otros gobiernos (en materias concurrentes que son cada vez mayores en número y urgencia) o personalidades de la ciudadanía que por su trayectoria cívica, reputación social y conocimiento, merecen formar parte de órganos colegiados de gobierno, ser interlocutores y socios del gobierno, y contribuir al gobierno corporativo de la administración pública y a través de ella al de la sociedad.

- *El buen gobierno integra a los actores interesados, es transparente y rinde cuentas:* deben existir normas, sistemas y procedimientos para garantizar y fomentar las actividades de diálogo con los miembros de la organización, con los de otras organizaciones públicas y con sectores de la ciudadanía, interesados en la materia de la decisión o con el derecho de exigir responsabilidades a los administradores y sus directivos, así como para garantizar que la elaboración de la decisión (tales como sus motivos, actores, desarrollo) sea transparente, cognoscible por los interesados dentro y fuera de la administración pública y que la rendición de cuentas no sea retórica ni genérica sino ofrezca información sobre decisiones, actividades, costos y resultados que puedan ser controlados y validados dentro y fuera de la administración pública y, en casos límite, cuestionados.

En la figura 2 se presenta una propuesta de integración del concepto de gobierno corporativo y sus principios de buen gobierno o buena gobernanza

Figura 2.
Esquema del “buen” gobierno corporativo público



Los Principios del buen gobierno del gobierno o principios de la gobernanza corporativa pública, en razón del carácter general de sus imperativos universales, deben desagregarse, especificarse y concretarse, en *Códigos* (normas éticas, estándares técnicos y organizativos, manuales de procedimiento, reglas de operación) que, conforme a las realidades de la administración pública de un gobierno, establecen las acciones que los altos ejecutivos deben llevar a cabo en sus procesos directivos, señalan las especificaciones o estándares de conducta a seguir y formulan indicadores empíricos de desempeño para dar seguimiento y evaluar la calidad y eficacia de los procesos directivos y mejorarlos.

Los Códigos, con sus especificaciones normativas, derivadas de los Principios, van a tomar diversas formas y tener diversos contenidos y alcances según la estructura y cultura de los sistemas administrativos en los que actúan y según los problemas institucionales (corrupción,

opacidad, arbitrariedad, indiferencia a las posiciones de los ciudadanos, por ejemplo) o los problemas operativos (desorganización, costo-ineficiencia, obsolescencia de procesos, por ejemplo) que las organizaciones públicas a su cargo enfrentan y por los que son criticadas.

Los códigos de conducta, que en el sector público tendrán normatividad jurídica y no solo ética, contribuyen a *resolver los dos problemas centrales de la gobernanza corporativa*, los relacionados con las fallas de integridad de los dirigentes y con las fallas por excesos de autonomía y discrecionalidad, sin suficientes controles, contrapesos y rendición de cuentas. En este sentido, buscan evitar que los dirigentes no repitan la historia de decisiones erróneas y nocivas y recaigan en vicios y delitos que incrementan la desconfianza de los ciudadanos hacia los gobernantes y la de los miembros de la organización hacia sus directivos.

Los elementos normativos de los códigos deben incorporarse en cada una de las cuatro actividades directivas esenciales del gobierno corporativo público: *dirección-gestión, control-supervisión, comunicación, rendición de cuentas*. Seguramente el contenido y la forma de los códigos cambiarán según las características de los sistemas administrativos de los diferentes gobiernos de los países, pero independientemente de las circunstancias han de establecerse los elementos de los procesos directivos con claridad, precisión y formalidad, pues su ambigüedad, incoherencia o desorden, impactan en la calidad y eficacia de la gobernanza corporativa.³⁷

³⁷ La desagregación de los Principios en los Códigos que determinan requisitos concretos de estructura y operación y establecen prescripciones particulares, es el punto en donde los diversos países, los gobiernos con sus regímenes políticos particulares y sus tradiciones institucionales peculiares, los académicos expertos, hacen propuestas normativas diferentes en contenidos, en énfasis (por ejemplo, en la auditoría del uso de los recursos más que en procedimientos de decisión, en la participación ciudadana más que en Consejos de alta capacidad financiera y profesional, en el aseguramiento de la integridad ética de los dirigentes más que en prácticas de comunicación.) y en alcance. A la diversidad de régimen político y de cultura administrativa se debe la diversidad de códigos corporativos públicos, legislaciones, documentos oficiales, cuyas prescripciones específicas pueden ser apropiadas para un específico sistema administrativo de un gobierno, pero no son extrapolables sin más a otras configuraciones políticas y administrativas. Por estas razones, no tengo el propósito de proponer recomendaciones y prescripciones concretas a la administración pública mexicana o a algunas de sus corporaciones específicas o empresas públicas, que deberán ser el resultado consensuado o mayoritario de debates entre autoridades, legisladores, ciudadanos, especialistas.

Desde mi punto de vista, los elementos o componentes que integran los Códigos son: 1) *Normas*, 2) *Procedimientos*, 3) *Características Organizativas*, 4) *Órganos de Gobierno*, 5) *La Comunicación y las Relaciones Internas y Externas*. Los cinco elementos no son requisitos o actividades que existen por separado sino se interrelacionan, son interdependientes, se complementan y se requieren y refuerzan las unas a las otras.

De manera deliberada me mantengo en un nivel de generalidad en la exposición de los contenidos de los cinco elementos para no caer prematura e infundadamente en prescripciones o recomendaciones concretas sobre la alta dirección de la administración pública nacional, que para ser aceptables deberán ser el resultado de largas y finas discusiones entre autoridades, funcionarios, académicos y ciudadanos que concluirán en propuestas de normas y procedimientos que, para ser incorporadas en la administración pública sin resistencia, deberán ser normas aprobadas por los legisladores y el Poder Ejecutivo. Los contenidos de los cinco elementos en los que los Principios de la decisión directiva de las corporaciones públicas se plasman y toman forma real son:

1) Las normas. Deben existir específicas normas jurídicas, éticas y técnicas que regulen las acciones que el proceso decisorio y su ejecución involucran. Las normas han de ser estructurales y comportamentales; por un lado han de enfocarse al arreglo organizativo que enmarca y estructura el desarrollo del proceso decisorio y, por el otro, a las conductas que deben practicar los decisores y los que participan en las actividades de seguimiento y supervisión de su ejecución (por ejemplo, altos ejecutivos, miembros de los Consejos y Juntas, otros directivos ejecutivos, gerentes, asesores). Punto central es la existencia de normas que obliguen a transparentar, informar y comunicar el desarrollo, contenido y resultados de las decisiones a las autoridades competentes y a los ciudadanos con el derecho a saber razones y acciones, particularmente en contextos políticos o administrativos en los que se duda de la seriedad institucional y moral de los dirigentes y en aquellas

situaciones donde las decisiones son tomadas por órganos colegiados de gobierno cuya composición pudiera despertar dudas o suspicacias entre los ciudadanos sobre la seriedad de su compromiso público. En conexión, deben establecerse normas que garanticen el manejo responsable y honesto de los recursos públicos, particularmente en asuntos relacionados con la presentación de los estados financieros o contables de los gobiernos y con el delicado tema del endeudamiento, así como normas que promuevan la credibilidad del discurso de la alta dirección hacia los miembros de la organización y ciudadanos cuando les informa o rinde cuentas sobre su actuación y sobre el estado que guarda la entidad administrativa.

Las normas prescribirán específicamente la lista de materias de decisión que los directivos deben adoptar y que son exclusivas de ellos o que son compartidas (concurrentes) con otras organizaciones del gobierno o con otros gobiernos. Se definirán también los estándares de información y diálogo a seguir a lo largo del proceso decisorio y las normas de control del proceso de decisión mediante la definición de los criterios a cumplir en la elaboración de la decisión (por ejemplo, criterios de legalidad, solidez financiera, consulta con los interesados o las poblaciones objetivo, coordinación con entidades administrativas específicas o gobiernos) y mediante la definición de las reglas para adoptar y aprobar las decisiones (si por unanimidad o por mayoría relativa o mayoría calificada). En el caso de que otros agentes (públicos o privados) participen en el proceso decisorio, se deberán señalar sus requisitos y estándares de participación y determinar, particularmente, en qué grado sus opiniones han de ser tomadas en consideración y en qué grado han de ser vinculantes y requeridas para la validación de la decisión.

El establecimiento de códigos de conducta de la alta dirección, no obstante su contenido de ética pública, han de ser consolidados mediante prescripciones legales con los incentivos idóneos para su observancia, que han de incluir estándares internacionales de conducta profesional (contable, financiera, de salud, ambiental, etc.). Las normas deberán establecer controles para atacar frontalmente los vicios endémicos que afligen el proceso decisorio

y que suelen ser las formas diversas de corrupción y de conflicto de interés, la opacidad del proceso decisorio, la elusión al escrutinio ciudadano y la no rendición de cuentas. Los códigos de conducta deberán ir más allá de la conducta de los dirigentes y extenderse a toda la organización, a cada nivel de gerencia y de relación laboral en la organización, y concentrarse en aquellas actividades de unidades o niveles administrativos en las que por experiencia se sabe que son los más expuestos al riesgo de corrupción, arbitrariedad, clientelismo político, etc.

El tema de las normas es fundamental para poner fin o tener bajo control comportamientos opacos, arbitrarios o caprichosos de los altos ejecutivos públicos, fallas de integridad (corrupción) y particularmente las decisiones que contienen fuertes componentes técnicos y financieros, que corren el riesgo del error por no sujetarse a controles de prueba y validación de su contenido (como lo ejemplifica hoy el excesivo endeudamiento de los gobiernos). Aun reconociendo que el proceso decisorio sujeto a normas puede tener costos de oportunidad, no debe ser óbice para establecer reglas para la estructura y el proceso del gobierno corporativo, en el entendido de que hay que examinar “la calidad regulatoria” de las normas actuales o de las propuestas normativas futuras que pueden ser prolijas, costosas, innecesarias y hasta incongruentes y contradictorias. En modo particular se requieren normas estrictas en los puntos vulnerables de la dirección, que son también los más sensibles para los ciudadanos, y que son los asuntos relacionados con la gestión de las finanzas de la corporación, con la estimación (presupuesto), la asignación y el uso de los recursos públicos otorgados (normas de auditoría interna, reporte e información de los directivos sobre las cuentas gubernamentales), con el control de gestión y con la medición y evaluación del desempeño de la corporación pública.

Sin embargo, más allá de normas reglamentarias y estándares profesionales internacionales, se debe acentuar que el dirigente público posea las cualidades de liderazgo, de líder público. El gobierno corporativo eficaz descansa no solo en “el poder posicional” que da el cargo de dirección

con sus atribuciones y facultades, sino en “la autoridad personal”, en la calidad moral, intelectual y política del dirigente, las cuales se sustentan en su integridad (observancia de principios, normas éticas y leyes), particularmente en el manejo de los recursos públicos, en la credibilidad de su discurso y compromiso público y en la confianza en su capacidad directiva. En este sentido, debe concentrarse en los problemas y objetivos de valor estratégico para la organización y, por consiguiente, en los asuntos de la dirección estratégica, deslindándose de la gestión de los numerosos asuntos administrativos y operativos, particularmente los de detalle, aunque la dirección implicará inducir a los gerentes a alinear sus decisiones y actividades administrativas particulares a los objetivos estratégicos generales de la organización.

2) Los Procedimientos. Los cuatro procesos de dirección deben incluir y seguir procedimientos específicos a lo largo del proceso de decisión y de su ejecución, en conformidad con los principios, las normas y las materias de su responsabilidad. Por procedimiento entendemos el modo estandarizado de llevar a cabo determinadas acciones u operaciones, que en nuestro caso son las acciones u operaciones que el proceso directivo incluye como básicas y que pueden desarrollarse de manera secuencial o simultánea. En cada uno de los cuatro procesos hay que definir los tipos de decisión a tomar (estratégica u operativa, financiera o administrativa, en respuesta a la dinámica del interno o del entorno de la organización, por ejemplo) e identificar el conjunto o la secuencia de las acciones que implica la decisión directiva y su ejecución.

Apoyándome en el esquema del “Proceso de la Política Pública”, considero que las actividades, intelectuales y políticas, que constituyen el proceso decisorio son:

- a) la información sobre el contenido de la decisión (problema, objetivos, demandas);
- b) el diálogo entre los participantes (polémicas incluidas) sobre el contenido de la decisión;

- c) la elaboración y ponderación de las opciones de acción (para resolver el problema, responder a la demanda, alcanzar el objetivo);
- d) la selección/decisión por una cierta acción, considerada la idónea en las circunstancias financieras y políticas que vive la organización;
- e) la asignación de recursos para su ejecución;
- f) el seguimiento y la evaluación de su implementación y el desempeño organizacional;
- g) la fiscalización del gasto y su auditoría;
- h) la comunicación al público sobre decisiones actividades y resultados, y
- i) el aprendizaje y la corrección del proceso y del contenido de la decisión.

3) Las Características Organizativas. La gobernanza corporativa pública incluye consideraciones organizativas en dos dimensiones. Unas refieren al modo como ha de organizarse el proceso mismo de toma de decisión y de su ejecución, que en cierto modo los procedimientos perfilan o establecen, mientras hay otras características que refieren al arreglo de la organización misma que se dirige.

En su primer sentido, un asunto organizativo fundamental del proceso decisorio es establecer si la decisión directiva será unipersonal o colegiada (si en todas las materias o en algunas) y, en el caso que se opte por una dirección colegiada, habrá que establecer cuáles serán las normas para validar y aprobar el contenido de la decisión. Podrá haber reglas generales para todo tipo de decisión o reglas específicas para tipos específicos de decisión. Será fundamental determinar si la norma aprobatoria será la unanimidad de los participantes o la votación mayoritaria o la votación calificada, si existirá el voto de calidad del alto dirigente en casos específicos (¿cuáles?), si se requerirá la aprobación ratificadora del superior (por ejemplo, la presidencia, el primer ministro, el jefe de gobierno de gabinete) o la de los pares (tales como otros colegas del “gabinete” económico, social, de

seguridad, entre otros) y, finalmente, determinar cuáles son los tipos o casos de decisión que serán de competencia exclusiva de la alta dirección.

Adicionalmente deberá establecerse si será obligatorio o no consultar a las partes con derecho a opinar o participar en la decisión y, en consecuencia, establecer reglas y procedimientos para la relación que se debe seguir entre los que participan en las decisiones a lo largo del proceso deliberativo y entre los decisores y los ejecutores... En gran medida la organización atañe a las relaciones que en el proceso de la decisión o de su ejecución han de establecerse entre la dirección y la administración, entre la autoridad y la gerencia, entre los ejecutivos y los miembros de la organización administrativa y los ciudadanos interesados en el tema público en cuestión.

Entre los requisitos organizativos, hay que establecer las normas y los procedimientos a seguir en la toma de decisiones, tales como periodicidad de reuniones, convocatoria (reuniones ordinarias y extraordinarias), agenda (aprobación de), quorum (aprobación de), formato de los documentos a entregar y el tiempo previo de su entrega, estándares a seguir en las presentaciones o intervenciones discursivas, asistencia (o no) de los miembros de la organización y de los ciudadanos interesados a las reuniones (o a un determinado tipo de reuniones) duración de la reunión, registro y grabación, etc.

En su segundo sentido, las características refieren a la estructura o arreglo de la organización pública misma, al modo como está distribuida la autoridad y dividido el trabajo en la organización, puesto que crucial para el éxito o el fracaso directivo es la forma como está organizada la entidad administrativa, la cual puede a veces el dirigente modificar, pues está en sus atribuciones y facultades determinar el arreglo organizacional y a veces le está estatutariamente predeterminado y no puede alterarlo en su estructura aunque tal vez en sus procesos y en el nombramiento de los encargados de realizar los procesos. Aunque en el sector público la estructura organizativa está determinada por la legislación y por estatutos orgánicos, que establecen un arreglo jerárquico-burocrático y funcional (en vez de uno

descentralizado con empoderamiento de los mandos medios u operadores y organizado por procesos más que por funciones) no se puede dejar de lado considerar y criticar que hay defectos organizativos ordinarios, como el peso que la organización informal puede llegar a alcanzar sobre lo formal, y sobre todo que hay estructuras formales establecidas que propician la fragmentación entre las unidades operativas de la entidad administrativa, que propician incomunicación, incoherencia e incoordinación que afectan la eficacia de la gobernanza corporativa pública y el gobierno de la misma sociedad. El tema de la fragmentación intragubernamental, al que hay que añadir el de la disociación intergubernamental, es considerado hoy la matriz de la mayor parte de los problemas de la ineficacia gubernamental. Para superar esta situación, hoy se proponen formas y normas organizativas que fomentan o prescriben la gestión interorganizacional, la transversalidad, la interdependencia organizacional y la integración de las actividades, que cuestionan el arreglo jerárquico-burocrático tradicional que, con base o no en las prescripciones del derecho administrativo, propicia una rígida diferenciación funcional que se traduce en separación e incomunicación entre las organizaciones de la administración pública.

Sin menosprecio de las prescripciones estatutarias de la organización pública, conviene reconocer que es decisivo para una exitosa gobernanza corporativa pública que el dirigente cuente con la facultad de establecer la forma de organización que se considera idónea o de hacer ajustes y reordenamientos a fin de que la organización esté mejor capacitada para realizar los objetivos públicos y para ajustarse a las dinámicas del entorno social.³⁸ Debe existir flexibilidad organizativa y cada organización–

³⁸ En este punto, conviene recordar la posición de la *Teoría de la Contingencia de las Organizaciones* que, en polémica con las tesis de la gestión científica del trabajo y con el modelo jerárquico de la burocracia, establece que no hay una forma de organización que pueda ser considerada sin más la apropiada y eficiente para todo tipo de objetivos y todo tipo de circunstancias. Sin menospreciar las teorías clásicas, relativiza la importancia determinante que le otorgan al interno de la organización, a su estructura interna, independientemente de la configuración y la dinámica de su entorno (natural, social, político), y resalta la importancia del entorno y afirma como principio que la configuración de una organización de manera deliberada o espontánea depende de la situación del entorno. En consecuencia, las organizaciones son cambiantes en su configuración, dirección y operación y lo son en respuesta a las condiciones y variaciones de su entorno, pero sin abandonar o traicionar sus valores y objetivos esenciales, su misión y visión.

dirección debería ser responsable de determinar su propia estructura, conforme a su tradición, su historia de decisiones, su cultura empresarial y gubernamental, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

- a) ser o crear una organización que, en coherencia con el principio de la representación democrática, sea responsiva a su entorno, a las aspiraciones y demandas exigibles de sus ciudadanos y a los cambios económicos, políticos, sociales que experimenta la sociedad nacional e internacional;
- b) ser o crear una organización que sea parte de un sector público más y mejor integrado, que hoy se encuentra fragmentado intra e intergubernamentalmente;
- c) ser o crear una organización enfocada a la obtención de resultados de alto valor público y genere impactos sociales de beneficio, y
- d) ser o crear una organización centrada en su visión estratégica de resultados duraderos de valor para sus ciudadanos y que alinea sus actividades administrativas y sus programas hacia el cumplimiento de los objetivos estratégicos de valor público.

4) Los Órganos de Gobierno. Es fundamental determinar si la agencia de la alta dirección es unipersonal o es colegiada; si es una autoridad personal que dispone de un Consejo Consultivo cuyos análisis, críticas y propuestas contribuyen a mejorar la calidad de la decisión directiva y de su programa de implementación³⁹ o si, de manera más exigente y avanzada,

³⁹ En los últimos años ha crecido el número de Consejos Consultivos en las entidades de la administración pública federal. Con base en los datos del estudio “*Participación ciudadana: ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana*” de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2008), la Secretaría de la Función Pública lista 189 Consejos Consultivos en operación en la administración pública federal, de los cuales 159 han sido establecidos por mandato legal explícito. Los Consejos se encuentran en los sectores públicos relacionados con Desarrollo Social y Recursos Renovables, Desarrollo Económico, Educación y Cultura, Energía, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Seguridad Nacional, Hacienda. Una evaluación del desempeño institucional, financiero, administrativo y social de los Consejos Consultivos puede representar la referencia para deliberar sobre la conveniencia y las condiciones de la existencia y la normatividad de los eventuales Consejos Directivos en el futuro.

se trata de un Consejo Directivo o Junta de Gobierno que, a través de la deliberación colectiva, adopta la decisión asociadamente con el titular de la organización (Ministro, Secretario, Director General...). En ambos casos, además de ser claras las competencias y facultades de cada una de las figuras de autoridad, debe establecerse claramente el grado de autonomía que el dirigente personal o el cuerpo colegiado de dirección tiene en sus decisiones respecto de un ulterior superior (Presidencia o Primer Ministro, por ejemplo) o de otros poderes públicos (Poder Legislativo) y señalar las materias de decisión que podrían ser de competencia del alto dirigente de la entidad administrativa. Adicionalmente deberá existir un documento/código público en el que se define claramente la relación entre los actores que integran el colegio directivo y la relación de éstos con el titular de la organización pública y con los gerentes de las unidades administrativas de la organización, así como con las organizaciones políticas, económicas o civiles que están interesadas en los temas de la organización o tienen derechos sobre ella y a los que importa su buen desempeño.

En algunos países, en razón de la importancia que para la sociedad económica y civil tienen determinadas materias de decisión de las organizaciones del sector público y sobre las cuales tienen información y conocimiento, se han establecido Órganos de Gobierno colegiados, Consejos Directivos, Consejos de Administración, Juntas de Gobierno, con sus respectivos comités de análisis financiero, de adquisiciones, de contratos, contraloría, auditoría y evaluación del desempeño organizacional, información y transparencia, integradas por agentes del gobierno y agentes sociales. Los miembros gubernamentales y no gubernamentales de los Consejos complementan y contrapesan con su información, análisis y recomendaciones la posición del Alto Ejecutivo público (el Ministro, el Secretario de Estado, el Director General), quien puede o suele presidir el órgano de gobierno, amplían las opciones de decisión, mejoran la eficacia y costo-eficiencia de las acciones que serán decididas y sobre todo controlan la propensión al error decisional de los dirigentes, cuando disfrutan de una amplia autonomía sin controles

y sin instancias vinculantes que validen la información y el cálculo en los que se sustenta su propuesta decisoria o su decisión.⁴⁰

Los Consejos son una instancia de dirección más común en el sector privado que en el público, pero se justifica su existencia en el sector público por su propósito de asegurar una deliberación más amplia, independiente y representativa de las decisiones y por la convicción de que un órgano colegiado diferenciado, particularmente en decisiones complejas por las circunstancias en las que se toman, contribuye significativamente a enriquecer el contenido de la decisión, a ampliar su representatividad social, a validar su corrección institucional, técnica y financiera, a controlar personalidades o grupos de interés distorsionadores del real interés público y a controlar cualquier desviación de los recursos públicos fuera de las prescripciones legales. El debate sobre la conveniencia o no de crear Consejos Directivos colegiados en la cúpula de los organismos de la administración pública se relaciona en gran medida con la composición interna del asunto público que es la materia de la decisión (el número y la magnitud de sus componentes, sus causas y sus efectos en el entorno

⁴⁰ Los órganos colegiados de gobierno, cuando su composición es idónea, equilibrada, compuesta por actores que gozan de buena reputación social en razón de su trayectoria cívica y su conocimiento experto, tienen importancia directiva por varias razones. Por un lado, está probado que la presencia de varios agentes en el proceso de decisión directiva de la organización mejoran su calidad debido a sus intercambios de información, análisis y cálculo y, sobre todo, establecen controles e introducen equilibrios en el proceso decisional, por lo que limitan el riesgo de tomar decisiones erróneas, que son más probables cuando el decisor es una persona sola, particularmente si tiene compromisos políticos (“captura del gobierno”) y está expuesta a tentaciones de autarquía, de ocultamiento de la información, de corrupción y de conflicto de interés, o tiende a excluir personas y grupos que tienen el derecho a participar en el proceso decisional o se interesan en participar dado que les importa el desempeño de la organización pública. Asimismo, la pluralidad de decisores hace que las decisiones sean producto de acuerdos (mediante los ajustes de la negociación) que los corresponsabilizan y, en consecuencia, favorece que las decisiones tengan mayor alcance y asuman mayores riesgos en ciertos asuntos, por disponer de una mayor aceptación y apoyo dentro y fuera de la organización, y sean también más duraderas y sostenibles. Por otro lado, un colegio de decisores, por su número y variedad, suele facilitar una mayor vigilancia, seguimiento y evaluación de las decisiones adoptadas, tareas que con frecuencia suelen ser limitadas en sus resultados o ser simuladas cuando los mandos encargados de tales tareas son actores subordinados a un dirigente superior cuyas decisiones no cuestionan aun si son incorrectas o cuyo control pueden eludir por los conocidos problemas de “agente-principal”, que dificultan que el decisor supervise las actividades de sus agentes contratados.

social) y, específicamente, con la relación entre los componentes de tipo político y los componentes de tipo técnico y financiero que están presentes en el asunto sobre el que hay que decidir.⁴¹

Dado que no se puede excluir que la multiplicidad de dirigentes que integran el Consejo Directivo sean personas diferentes en intereses, conocimientos, recursos, poder y compromisos, el proceso decisorio multiactor puede distorsionar el interés público o volverse conflictivo, estancarse y no aterrizar en decisiones que urgen y son exigidas por las demandas de grupos sociales significativos o por determinadas circunstancias apremiante y conflictivas. Por consiguiente, es fundamental que existan normas que determinen el número y la composición de los dirigentes colegiados, los requisitos (cognoscitivos, técnicos, cívicos) que deben cumplir, su proceso de designación, la transparencia del proceso decisorio y la responsividad u obligación de responder a las demandas, solicitudes, quejas y reclamaciones que levanten miembros o ciudadanos interesados, a hacerlo con oportunidad y mediante medios más interactivos de comunicación y diálogo.

Cuatro puntos son capitales en este tema:

- a) La composición de los órganos colegiados de gobierno de las corporaciones de la administración pública, que exige definiciones precisas sobre la representatividad social y el perfil profesional y cívico requerido de los miembros participantes, su mecanismo de

⁴¹ Por ejemplo, algunos consideran que los Consejos Directivos o Juntas de Gobierno tienen sentido en aquellos organismos con funciones públicas cuyos objetivos y asuntos públicos son preponderantemente de naturaleza técnica o técnico-financiera, como es el caso en nuestro país del Banco de México, el IFAI y de las varias Comisiones Federales (sin tomar en consideración las entidades con cuerpos directivos en forma de Asamblea, como el INFONAVIT). En cambio, lo consideran inviable y hasta riesgoso e improductivo en aquellas organizaciones de la administración pública, que abordan asuntos con un alto componente político (por ejemplo, la Secretaría de Gobernación o de Relaciones Exteriores), obligadas a tomar decisiones con una fuerte representación política o con un aceptable equilibrio político de intereses, puesto que el Consejo Directivo podría reproducir y escalar las posiciones políticas bloqueando o distorsionando la decisión directiva.

- designación, la duración en su cargo y las causales de destitución;
- b) Las relaciones entre los miembros de los Consejos y de manera principalísima la relación entre el Consejo Directivo y el alto dirigente de la corporación pública, que puede ser una autoridad designada por el titular del Poder Ejecutivo (con o sin ratificación del Congreso), así como la relación del Consejo con otros directores ejecutivos, gerentes y miembros de la organización pública a su cargo y de los otros organismos de la administración pública, lo cual nos lleva al siguiente punto;
 - c) La definición de las atribuciones, facultades, ámbitos de poder, responsabilidades (solidarias o individuales) de cada uno de las instancias de gobierno de la corporación y, en conexión, las normas para arbitrar los eventuales conflictos y, sobre todo, las reglas a que debe sujetarse la aprobación de la decisión en determinadas materias (por unanimidad o por mayoría), y
 - d) Las normas y procedimientos que son necesarios para asegurar que la interlocución y decisión del órgano colegiado sea de carácter público, para hacerla transparente, abierta en sus elementos informativos a los ciudadanos, que con esos elementos pueden evaluar la naturaleza pública y la calidad tecno-financiera-gerencial de la decisión y estar ciertos que el contenido de la decisión no ha sido la imposición interesada, oportunista y privativa de una personalidad o de un grupo poderoso en el Consejo.

5. La Comunicación. Relaciones Internas y Externas. Este es el apartado relacionado con las actividades de comunicación (información, explicación, justificación) de la alta dirección hacia el interior y el exterior de la organización sobre el contenido de la decisión, sus actividades de implementación, el uso de recursos y los resultados sociales previstos o logrados. En términos valorativos se refiere a las actividades de transparencia y rendición de cuentas. Esta dimensión obliga a institucionalizar canales de acceso de los ciudadanos a la información pública y establecer reglas

específicas y precisas que prescriban los asuntos en los que la alta dirección debe rendir cuentas, el conjunto de actores a los que debe rendir cuentas, tales como autoridades superiores, miembros de la organización, interesados en ella, otros órganos del mismo gobierno, otros gobiernos, otros poderes públicos, ciudadanos, así como las modalidades y la periodicidad en la que deben informar, explicar las razones de sus decisiones, los avances y resultados de las actividades. En conexión, deberán existir sistemas de información actualizada disponible acerca del estado (financiero, administrativo, institucional) que guarda la administración pública en su conjunto, una organización pública específica, y la sociedad misma, así como normas y canales de interlocución y comunicación periódica de los directivos de las organizaciones públicas con los miembros de la organización y con los ciudadanos interesados.

Los directivos deben mantener canales de información y comunicación permanente hacia el interior de la organización, hacia el interior del gobierno y hacia el universo social y político de los interesados con derecho a exigir a los gobiernos que expliquen las decisiones que han adoptado, presumiblemente con la intención de beneficiarlos y favorecerlos. Deben existir reglamentos o manuales operativos que determinen el tipo de comunicación a seguir según el tipo y la importancia de los asuntos, que pueden ir, por ejemplo, desde publicaciones en los medios escritos, informes noticiosos en los medios electrónicos, conferencias de prensa, entrevistas, citas con grupos particulares, empleo permanente de las TIC's para una comunicación de masa. Está demostrado que la comunicación interna, que suele ser discontinua, limitada, fragmentada, dispersa y sin retroalimentación, es crucial para el éxito directivo al motivar y movilizar los recursos intelectuales y las habilidades operativas de los administradores públicos y al crear condiciones para que sus decisiones sean creíbles en la sociedad. La comunicación debe ser prioritariamente una comunicación sustancial y no periférica, sustentada en datos y no solo conceptual o programática, que informe sobre el cumplimiento de

los objetivos estratégicos y operativos que dan contenido específico y concreto a la función pública de la organización y que presente de manera transparente su estado financiero o contable.

Para hacer frente y superar la notoria disociación intergubernamental y la fragmentación intragubernamental, han de establecerse normas y procedimientos con el propósito de que las instancias de gobierno de la entidad administrativa se comuniquen con otros gobiernos con responsabilidades semejantes a las suyas, con las otras corporaciones de la administración pública que le son afines en políticas y programas, con los miembros interesados de la sociedad económica y civil en el asunto público que es de competencia de la organización pública, con investigadores y profesionistas expertos en el tema, con los miembros de la misma organización, siendo el propósito último crear confianza, cooperación, coordinación para incrementar el efecto de la acción del gobierno. Fundamentalmente se exige crear normas que obliguen a reportar y realizar Informes Anuales (art. 69) sobre “el estado que guarda la administración pública”, la cuenta gubernamental y el desempeño efectivo de las organizaciones públicas, abandonando formatos retóricos genéricos, reportes cosméticos, autoelogios y ofreciendo datos relevantes y contrastables.

Se presenta, a manera de conclusión, un resumen de los Códigos de Conducta de la gobernanza corporativa pública, que puede ser de utilidad:⁴²

⁴² El cuadro reproduce un resumen propuesto por el Comité del Sector Público de la International Federation of Accountants (IFAC), titulado *Recommendations on Governance in Public Sector*, en su documento “*Governance in the Public Sector. A Governing Body Perspective*” (pág. 14), New York, 2001.

**Tabla 3.
Estándares de Conducta**

<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo • Código de conducta <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Probidad <input type="checkbox"/> Objetividad, Integridad y Honestidad <input type="checkbox"/> Relaciones 		
Estructura y Procesos de la Organización	Control	Reporte
<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas • Rendición de cuentas sobre el uso del dinero público • Comunicación con los miembros de la organización y con interesados externos • Roles y Responsabilidades <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Equilibrio entre poder y autoridad <input type="checkbox"/> Consejo Directivo <input type="checkbox"/> Director Ejecutivo de la organización <input type="checkbox"/> El cuerpo de los Directores Administrativos de la organización <input type="checkbox"/> Dirección Ejecutiva <input type="checkbox"/> Política de remuneración e incentivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión del riesgo • Auditoría interna • Presupuestación • Dirección Financiera • Entrenamiento del Personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe Anual • Incorporación de estándares contables • Medición y evaluación del desempeño • Auditoría Externa.

3.3 Reflexiones recapituladoras

La reflexión última tiene dos partes. En un primer momento recapitula la sustancia de lo que se quiso presentar en el libro y en la segunda parte señala los retos presentes y futuros del gobierno corporativo público.

La primera parte tiene a su vez dos dimensiones, una cognoscitiva y otra práctica. En la dimensión cognoscitiva he intentado presentar y fundamentar

la propuesta de un nuevo objeto de conocimiento: el proceso de dirección de las entidades o corporaciones de la administración pública, que ha sido parcialmente estudiado o quizás ignorado, y se ofrecen conceptos y enfoques para su estudio, dialogando con las tendencias mundiales contemporáneas de la administración pública. Considero que el estudio de la dirección de la administración pública constituye un nuevo campo de conocimiento, merecedor de un estudio sistemático. La dimensión práctica quiere mostrar que la dirección de las organizaciones de la administración pública es factor clave para su buen funcionamiento y desempeño y, en consecuencia, por su medio, para una gobernanza efectiva de la sociedad.

El motivo de fondo para ocuparse de este tema es que en los últimos treinta años, en correspondencia con el proceso democratizador, hemos centrado el interés en los valores institucionales (tales como legalidad, transparencia, rendición de cuentas, incorrupción, participación ciudadana) que son propios de la administración pública de un gobierno democrático. Y en correspondencia con las políticas de ajuste fiscal, nos hemos interesado en construir y asegurar la robustez de las finanzas públicas y la eficiencia económica de las organizaciones y programas de la administración pública, incorporando algunos principios gerenciales de la Nueva Gestión Pública.

En consecuencia, los últimos treinta años han sido años de numerosas y diversas reformas cuya intención ha sido crear, promover, consolidar la calidad institucional, técnica y financiera de las decisiones que toma el gobierno para dirigir a la sociedad. Reformas ejemplares han sido la creación de instituciones de acceso a la información pública del gobierno, la apertura mayor o menor del gobierno a la participación ciudadana, la obligación de rendir cuentas de sus decisiones, acciones y resultados (independientemente de la relevancia de sus reportes), el establecimiento de sistemas de evaluación de la legalidad y honestidad del desempeño administrativo. Hemos también rediseñado la estructura presupuestal, que toma ahora la forma de “presupuesto por/para resultados”, así como hemos insistido en la necesidad de rediseñar la estructura de la administración

pública y los procesos centrales de cada una de sus organizaciones particulares, intentado sistemas de profesionalización del personal y establecido sistemas de seguimiento, medición y evaluación de la eficiencia económica y eficacia social de las organizaciones y del personal administrativo, con tableros de control de diverso tipo y ambición. Todo muy bien. Pero hemos dejado sin suficiente examen y reforma el proceso mediante el cual los directivos de la administración pública dirigen sus organismos o corporaciones, siendo ellos los actores que toman las decisiones de rediseño de la organización, de reingeniería de los procesos, de los patrones de gestión, de la costo-eficiencia del gasto, de la política del personal, de abrir la información y de rendir oportunamente cuentas no solo a sus superiores sino al público ciudadano.

Esta omisión cognoscitiva, que pareciera ser una absolución de los altos directivos de la administración pública, no obstante sus fallas conocidas de dirección, es el tema que el ensayo quiere abordar, problematizar y aportar líneas de solución. Me resulta extraño que la institucionalidad y la corrección tecno-financiera de las decisiones directivas de los dirigentes de la administración pública no hayan sido objeto de atención ni de preguntas ni de dudas, ni se haya evaluado la corrección y consistencia de los procesos directivos que practican y tampoco se les haya reformado. Parecería que no hay problemas en la dirección de la administración pública, que los problemas se ubicarían más bien en los mandos medios y operadores, pero no en los directivos o que, opinión de muchos, es la estructura de la administración lo que constituye el problema, no su dirección. ¿Sobrevivirá el síndrome del viejo autoritarismo político al interior del gobierno, en la administración pública, aun si se ha ido desvaneciendo al exterior, en el sistema político y en la sociedad civil? Sin embargo, los errores de conducción en secretarías, institutos, comisiones, empresas públicas son inocultables.

No se trata de hacer un drama y dedicar toda la vida a la crítica, pero sí de proponer un programa de investigación, que se enfoque al estudio,

análisis, descripción, explicación del modo como los altos directivos de la administración pública la gobiernan, estudio que seguramente ofrecerá elementos para establecer y justificar los Principios y los Códigos de la gobernanza corporativa pública, que contribuirán a asegurar la institucionalidad y eficacia de las decisiones de los dirigentes del sistema administrativo público. Característica de nuestro enfoque de estudio es que la alta dirección de la administración pública, “el gobierno corporativo público”, no es un campo autocontenido, aislado, administrativista, sino es parte y elemento clave de un universo mayor y complejo que es el gobierno de la sociedad, “la gobernanza pública”, el cual es sacudido por toda una serie de problemas que no son solo administrativos sino políticos y económicos, no solo gubernamentales sino sociales y ahora no solo nacionales sino globales. De todos modos es lógico afirmar que un buen gobierno de la administración pública, un buen gobierno del gobierno, es la condición necesaria para hacer posible y favorecer un buen gobierno de la sociedad.

La segunda parte, relacionada con los retos del gobierno corporativo del sector público, nos recuerda que gobernar una nación, una sociedad, es la actividad directiva de la más alta complejidad y dificultad por la variedad de intereses, valores, visiones, posiciones, aspiraciones de sus millones de ciudadanos y de las innumerables organizaciones (económicas, civiles, intelectuales, religiosas...) que integran la sociedad, persiguen fines diferentes y son en su mayoría organizaciones autorreferidas en sus objetivos y actividades. No vivimos ya en un Estado de limitada escala territorial, provincial, local, y de fuerte homogeneidad social. La pluralidad intelectual, moral, política, aspiracional de la sociedad en un entorno de vida globalmente condicionado y hasta estructurado es el signo del tiempo. Este entorno social actual, complejo y de escala, en el que y para el que las organizaciones de la administración pública trabajan, con el propósito de ofrecer beneficios sostenidos de orden, cohesión, estabilidad y prosperidad pública, son un desafío a la tarea del gobierno corporativo público, además de un desafío a la gobernanza de la sociedad.

Si nos circunscribimos al campo del Poder Ejecutivo (y prescindimos de considerar sus relaciones constitutivas con el Poder Legislativo y Judicial), sabemos que su sistema administrativo, su “sistema operativo”, está compuesto por una diversidad de organizaciones, que ejecutan sus programas y servicios con referencia a diversas legislaciones y funciones públicas, y que tienen diversos niveles de autonomía decisional (desconcentrados, descentralizados, autónomos), diversas materias de decisión y objetivos de diverso tipo y alcance (micros y macros, de corto o largo plazo), diversas poblaciones objetivo, diferente magnitud y tipo de gasto. Sabemos también que la diversidad del gobierno (por ejemplo, el gobierno federal) se extiende y complica por las relaciones que debe establecer y cuidar con los otros órdenes de gobierno del Estado (los estatales, los municipales), con los que en algunos asuntos públicos se divide el trabajo gubernamental y en otros asuntos concurre, coopera y se coordina con ellos.

La actuación del gobierno ocurre además en un entorno social complejo y volátil que con frecuencia desborda sus capacidades y recursos, en el que brotan continuamente demandas sociales que son cambiantes, heterogéneas y contradictorias, y en el que la característica política habitual de numerosos sectores sociales es la oposición y el cuestionamiento más que la simpatía y el apoyo. El trabajo que lleva a cabo el gobierno para que el desempeño de sus organizaciones administrativas se distinga por el equilibrio en el gasto, la eficiencia económica y la calidad de sus procesos y productos no es su único o último propósito, sino tiene que estar en función de la preservación de los valores democráticos, la observancia de la legalidad, el mantenimiento de la estabilidad y el orden público, la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población (particularmente de las vulnerables y excluidas) y al mismo tiempo, a la raíz, la promoción del crecimiento de la capacidad y riqueza de la sociedad y de su seguridad. Esto significa que la observancia de los criterios administrativos internos, centrados en la eficiencia y la efectividad, es un fin intermedio que se eslabona subordinadamente a los valores políticos y humanos de la gobernanza de la sociedad, que constituyen los fines últimos del gobernar.

En suma, gobierno y administración pública actúan con referencia a varios valores al mismo tiempo y enfrentan una constelación de fines y objetivos, desordenados en su nivel de preferencias entre los diversos grupos de ciudadanos, por lo que están obligados a decidir actividades en múltiples frentes, al mismo tiempo, y a intentar hacerlo en modo integrado, coherente, no obstante la heterogeneidad de las demandas y preferencias. En este punto se ubica en gran medida la diferencia entre el gobierno corporativo privado y el público.

Los directivos de una organización privada pueden canalizar con eficiencia sus recursos para la maximización de su utilidad, debido entre otras razones a la especificidad de sus productos y servicios y del perfil de la demanda de sus clientes, aun si el entorno económico es rudamente demandante, competitivo y cambiante y aun si tienen que observar las prescripciones de su entorno legal y fiscal. La especificidad o particularidad de los objetivos de las firmas privadas y de las preferencias de sus clientes ayudan. En contraste, los directivos del sector público se encargan de efectuar simultáneamente las metas complejas de decenas de políticas públicas, desagregadas en cientos de programas en el marco de varias normas legislativas y en respuesta a las demandas particulares de los diversos perfiles de sus poblaciones objetivo. El criterio de eficiencia y efectividad de sus acciones es imperativo pero no puede agotarse en ellos sino incorpora simultáneamente los criterios de las prescripciones constitucionales y legales, la representatividad política (que implica interlocución con la ciudadanía), la integridad ética (particularmente en el manejo de los dineros públicos), la transparencia, la sustentabilidad intergeneracional, que son propios de la administración pública democrática. Gobernar un aparato administrativo con estas características en su interior y en su entorno es una tarea sumamente complicada, donde tal vez el aprendizaje más que el éxito podría ser el criterio máximo de la evaluación.

Más aún. Las condiciones de la sociedad contemporánea han hecho más difícil la actividad de gobernarla, dirigirla, coordinarla y, en consecuencia, han hecho más difícil la dirección de las organizaciones de la

administración pública. La mayor participación ciudadana y más informada en los asuntos públicos de su interés específico, la descentralización de las funciones públicas en diversas formas y grados, la internacionalización de la agenda de gobierno y de los estándares de decisión y ejecución de las políticas (la disminución de la autonomía gubernamental), las formas de la nueva gobernanza pública mediante varias modalidades de asociación y cooperación público-privada o gubernamental-social, la más libre y rápida comunicación y acceso a la información en los asuntos de interés público, principalmente, han generado un entorno de decisión, atravesado por tensiones y velocidades contrarias, que obliga, por un lado, a una mayor especialización, diferenciación y prontitud de las decisiones de los directivos de las instituciones públicas, lo que suele ocasionar o ampliar la fragmentación al interior de los gobiernos, y por otro lado obliga a no perder la unidad operativa del gobierno, para que el gobierno no pierda la capacidad de dirigir a su sistema administrativo, lo cual exige coordinación y coherencia, y dirigir de esta manera a la sociedad en su conjunto.

Los directivos de las organizaciones de la administración pública viven un entorno de decisión de tensiones a equilibrar, que constituyen retos importantes a su trabajo. Sigue siendo crucial para fines de institucionalidad y eficacia social, que los altos ejecutivos de la administración enfrenten y ganen el desafío de poner fin a la ilegalidad, arbitrariedad, corrupción, politización, amateurismo y negligencia de los departamentos y personal de sus organizaciones, así como ganen el desafío de poner fin a la opacidad de sus decisiones, actividades y uso de recursos, a su encierro en sí mismos y a su distanciamiento respecto de los ciudadanos –no obstante sus evidentes fallas, contradicciones y oportunismos–: y vuelvan una actividad normal de su dirección rendir cuentas de sus decisiones y acciones.

Opinión generalizada es que estos problemas se han ido resolviendo progresivamente y que existe una aceptación de los Principios y Códigos de la gobernanza corporativa pública, sea que éstos hayan sido declarados y establecidos explícitamente en leyes específicas e integradas, sea que

estén presentes y dispersos en numerosas leyes relacionadas con la función pública. Sin embargo, existen nuevos retos para la dirección administrativa contemporánea que se relacionan con: a) la disociación intergubernamental y la fragmentación intragubernamental, y b) el tipo de gobernanza pública que exigen las nuevas condiciones nacionales e internacionales de la economía y la sociedad. Este par de retos implican ajustes y cambios en el proceso de dirección corporativa de la administración pública, que las teorizaciones y propuestas mundiales vigentes no han abordado o no lo han hecho de manera suficiente y convincente.

El primer reto consiste en advertir que la dirección de una específica organización administrativa puede ser tal vez exitosa si se lleva a cabo en forma autocontenida, y tiene únicamente como horizonte de análisis y decisión el funcionamiento de la organización pública particular, sin relación con otras organizaciones. Sin embargo, este concepto y patrón de gobernar pierde cada vez más relevancia y eficacia y comienza a ser sustituido por un concepto y patrón de gobernar *relacional*, que toma en consideración la acción de las otras entidades de la administración pública, sus políticas y programas, y establece deliberadamente relaciones con ellas, pues de ellas recibe insumos que le son fundamentales para poder operar, porque sus acciones pueden obstaculizar o facilitar las acciones propias o, en positivo, porque es racional coordinarse y/o cooperar con ellas en razón de los activos y capacidades que poseen y que incrementan las capacidades y recursos propios, con el resultado de que cumplirá mejor sus funciones públicas y realizará sus objetivos públicos.

Los Principios y Códigos de la gobernanza corporativa pública refieren a este tema cuando hablan de “Relaciones”, de “Comunicación” y ofrecen líneas de solución, pero tengo la impresión de que el enfoque del gobierno corporativo público, al centrarse más bien en la dirección de la corporación o asociación particular, puede tener efectos negativos para la gobernanza misma de la corporación administrativa particular y quebrantar su aporte a la gobernanza de la sociedad. Puede terminar por ver solo sus árboles pero no el bosque de la administración pública entera y del gobierno que tiene

dimensiones políticas y administrativas. Es de criticar cualquier concepto o recomendación de gobernanza corporativa pública que se centre solo en la dirección de la corporación particular (secretaría, instituto, comisión, dirección...) y no abra las ventanas cerradas de la organización y mire el conjunto del sistema de la administración pública, del que forma parte, y mire sobre todo el proceso de gobernar del que es parte, instrumento y momento.

Este concepto implica más a fondo replantear el modo de entender la diferenciación y especificidad de la función pública de las entidades administrativas y, más a fondo, la concepción del derecho administrativo público con su discutible énfasis en precisar las atribuciones y competencias propias y exclusivas de los organismos públicos y prohibir que se pasen de la raya, cosa que en este momento contribuye a la fragmentación e incoordinación administrativa y gubernamental. Hay que colocar el desempeño de la corporación pública particular en el tejido del sistema administrativo en su conjunto y al interior del proceso integral del gobernar, criticando conceptos, normas y enfoques burocráticos que enclaustran las entidades administrativas en sí mismas, como si fueran capaces por ellas mismas de resolver problemas públicos y cumplir satisfactoriamente con las funciones públicas de su responsabilidad.⁴³ Sin entrar en consideraciones

⁴³ Todas las teorías de la administración pública, la de la Burocracia, la Gestión Científica del Trabajo y también de la Nueva Gestión Pública, se han enfocado en la organización administrativa particular, en la especificidad o particularidad de su función y responsabilidad pública, jurídicamente establecida y vinculante. En consecuencia, han prestado atención solo a la estructura, funcionamiento, procesos, patrón directivo o gerencial y desempeño de una organización particular sin tomar en consideración su entorno organizacional, el sistema de la administración pública o el sistema de las organizaciones políticas, económicas y sociales activas y presentes en una sociedad y que condicionan la actuación de cada corporación pública. Todas nuestras teorías de la administración pública han sido teorías de una organización, del interior de una organización, lejanas a la propuesta de las teorías interorganizacionales (“Teoría de la Contingencia de las Organizaciones”), que prestan igual o mayor atención al *entorno* de una específica organización y no solo a su interior, que señalan el papel decisivo que tiene “la dependencia de recursos” del exterior (de otras organizaciones) a fin de que una organización particular tenga éxito en el logro de sus objetivos y muestran que la eficacia y eficiencia duradera de una organización depende de su “capacidad relacional”, de su capacidad de construir relaciones y en el número, tipo y calidad de sus relaciones con otras organizaciones que le son necesarias y pertinentes. Hoy se reivindica y propone la gestión interorganizacional y, en consecuencia, de un gobierno corporativo público inter-organizacional, que en términos agregados sería un gobierno intergubernamental.

detalladas, conviene dejar señalado que en las actuales condiciones el gobierno corporativo público, para poder gobernar bien su organización, debe desbordar sus fronteras, superar su tradicional ensimismamiento directivo, y dar forma a formas relacionales, interorganizacionales de gobierno a través de nuevas figuras institucionales como son “los gabinetes” (económico, social, de seguridad), “las coordinaciones”, (integrados vertical u horizontalmente), “los comités” o “los consejos” (de políticas, de programas, etc.).⁴⁴

La dirección relacional, interorganizacional, puede ser también, más allá de la fragmentación intragubernamental, una respuesta a la cuestión más compleja política, fiscal y administrativa de la actual disociación intergubernamental entre federación, entidades federativas y municipios, cuyas numerosas y graves deficiencias e ineficiencias directivas están a la vista por su descoordinación o por su indisposición a concurrir y cooperar (pensar en los problemas de seguridad de estos años o en los numerosos problemas ambientales, económicos, de vialidad y otros, que rebasan las circunscripciones territoriales de los gobiernos). Estamos en espera de nuevas instituciones de relación intergubernamental en el terreno fiscal y administrativo. En consecuencia, un gobierno corporativo público, orientado solo a la tarea de dirigir una particular entidad administrativa de un determinado gobierno territorial sin tomar en consideración las decisiones y acciones de sus entidades correspondientes o gemelas en otros gobiernos, será en los hechos un gobierno deficiente, ineficaz.

Estas dos situaciones apenas esbozadas de inconexión, incoherencia y hasta desorden en el sistema administrativo de un gobierno y entre los sistemas administrativos de varios gobiernos plantea un nuevo reto decisivo, que atañe directamente al arte o modo de dirigir la entidad administrativa, que deberá aprender a ser cada vez más relacional, pero va más allá del proceso directivo y tiene que ver directamente con la estructura o el diseño

⁴⁴ He abordado este tema en “Políticas Públicas y Transversalidad”, en *La evaluación de las políticas públicas en México*, Ramos, J.M., Sosa, J, y Acosta, F. (coords.), INAP y COLEF (2011).

institucional de la administración pública, con el modo acostumbrado de entender el derecho administrativo, cuyo celo por la especificidad de las atribuciones y competencias ocasiona distanciamientos y fragmentación administrativa, y finalmente con el modo como el gobierno entiende que se debe dirigir la sociedad.

El segundo reto es el que plantea el proceso o modo como los gobiernos están dirigiendo o comienzan a dirigir a sus sociedades, llamado “gobernanza nueva”, “gobernanza moderna” y que, sin entrar en detalles, resulta de las conclusiones a las que han llegado los mismos gobiernos y sectores sociales, que pueden ser molestas para nuestros hábitos de entender y ejercer el poder político, pero que han de reconocerse ante el cambio político, económico y social que sacude nuestras sociedades desde hace treinta-cuarenta años. Las conclusiones son las siguientes: reconocer que en muchos asuntos de interés público (particularmente los relacionados con crecimiento económico y desarrollo social) ha perdido eficacia y aceptación social el proceso de dirección vertical, jerárquica, por ordenanzas, por mando y control. Reconocer asimismo que los asuntos públicos actuales más importantes son transterritoriales y, por ende, superan las capacidades de un gobierno particular territorial (el gobierno nacional incluido), por lo que el gobernar ha de ejercerse crecientemente en forma intergubernamental. Reconocer también que la insuficiencia de las capacidades y los recursos (legales, financieros, administrativos, políticos, cognoscitivos, tecnológicos, etc.) del gobierno en las actuales condiciones económicas y sociales de la sociedad contemporánea lo motiva racionalmente a relacionarse con las organizaciones de la sociedad económica, civil e intelectual, formar asociaciones, redes, consorcios, alianzas con ellas, y sin perder su rol directivo ejercer la dirección de la sociedad en modo post-gubernamental, es decir, definir el rumbo o proyecto de la sociedad y realizarlo en forma asociada, en coautoría y corresponsabilidad con las organizaciones de la sociedad, que ahora no son pasivas, incapaces, incompetentes e ineficientes sino que poseen recursos

clave para llevar una sociedad a futuros de superior calidad personal y colectiva. Se reconoce en suma que el gobierno gobierna solo en modo relacional al interior de sí mismo y fuera de sí mismo.

La nueva o moderna gobernanza pública de la sociedad tiene consecuencias para la dirección de las entidades de la administración pública y le plantea un nuevo reto tan complejo como el de las relaciones inter e intragubernamentales, al mostrar que existe o al exigir que exista un número de decisiones corporativas (a identificar y precisar) que para su operatividad y eficacia requieren que los directivos establezcan relaciones firmes, respetuosas y duraderas con los ciudadanos (y no solo con los miembros de la organización administrativa del gobierno), cuyas demandas y expectativas y cuya información, conocimientos y recursos son fundamentales para que puedan elaborar el contenido apropiado de la decisión y lograr que sus decisiones administrativas sean socialmente eficaces y significativas.

Los Principios y Códigos del gobierno corporativo público han percibido el actual entorno social y político en el que operan las corporaciones o entidades administrativas y han recomendado o prescrito conductas que obligan a los directivos a la transparencia, a facilitar el acceso ciudadano a la información pública, a la rendición de cuentas, a la interlocución con los ciudadanos, que conforme a la naturaleza de la administración pública del gobierno democrático son en fin de cuentas los soberanos, los principales, los mandantes, los derechohabientes y no solo los beneficiarios, los destinatarios, la población objetivo, los clientes (aunque lo son de los servicios públicos), con el ominoso añadido que los ciudadanos son descritos como sujetos con las cualidades negativas de la precariedad, la incapacidad, la ignorancia, el oportunismo y el desorden, que no merecen ser tomados seriamente en cuenta y a los que hay simplemente darles bienes y servicios públicos. Todo un terrible prejuicio político y administrativo que debe ser volteado de cabeza, eliminado. Estamos frente a otro tipo de

sociedad o, por lo menos, en la sociedad existen sectores con otro perfil, cuyas cualidades y recursos deben ser valorados por el gobierno, cada vez más emproblemado, no solo en nuestro país.

El reconocimiento del ciudadano como la razón de ser de la administración pública se declara explícitamente en Los Principios y Códigos cuando se abordan los temas de “Roles y Relaciones”, “Información, comunicación, rendición de cuentas”, “procesos directivos” y alcanza su ápice cuando se habla de la conveniencia o necesidad en varios asuntos públicos de crear “Órganos de Gobierno” colegiados; Consejos Directivos o de Administración; Juntas de Gobierno de las que forman parte los ciudadanos, que comparten la decisión directiva de la corporación pública con sus altos ejecutivos administrativos o que son los dirigentes de Institutos; Comisiones, a los que se ha otorgado autonomía decisoria y operativa.

Estas últimas reflexiones, que han acentuado el carácter relacional del gobierno y de la administración pública, plantean problemas y retos a la administración pública en varias dimensiones, en su normatividad, estructura de autoridad, sistema de trabajo, procesos operativos, perfil de su personal y, a la postre, en su proceso directivo, en el modo de ser gobernadas por sus altos dirigentes. Se abre así un nuevo capítulo en el conocimiento de la administración pública y en las reformas administrativas. Se perfila un nuevo estilo de gobierno, de administración pública y dirección del sistema administrativo. No se trata de un parte aguas histórico ni de una nueva gran teoría ni del anuncio de una nueva panacea para resolver problemas y males públicos crónicos. Debemos mantenernos muy lejos de esas falsas promesas que no tienen un asidero cognoscitivo probado.

Más allá del argumento ofrecido, nuestro deber cognoscitivo y cívico es seguir batallando en política, gobierno y administración pública para crear una sociedad de calidad en la que la vida humana se desenvuelva sin las oscuras situaciones de la desesperanza y del sufrimiento injusto. Se trata

tal vez de una utopía social, pero de profunda raigambre humanista, que interpela y que mantiene vivo el compromiso con una administración pública legal, profesional, técnica y, en fin de cuentas, ciudadana y humanista.

El gobierno del gobierno

Se terminó de imprimir en Noviembre de 2013
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición en tiro consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP.

INNAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

ISBN: 978-607-9026-10-0



9 786079 026400