

COMENTARIOS DE LIBROS

Aguilar Villanueva, Luis F. (2008): *Gobernanza Y Gestión Pública*. México D.F. Fondo de Cultura Económica, 501 p.

Reseñado por Lenin Eduardo Guerra.
Profesor de la Universidad de Los Andes
Departamento de Políticas Públicas

En palabras del autor, este libro representa 10 años de experiencias como funcionario en el gobierno federal mexicano y como consultor de gobiernos en asuntos administrativos desde el punto de vista laboral; así como la intermitente presencia académica en la Maestría de Políticas Públicas en la Universidad Autónoma de México y en el programa de doctorado de gobierno y administración pública en el Instituto Ortega y Gasset de Madrid.

El libro se enfoca en los temas de la gestión estratégica y la gestión de calidad, en el sentido de buscar un gobierno estratega y de calidad, que sea capaz de resolver los problemas más acuciantes de la sociedad. Este modo de gobernar es distinto al estilo de gobierno planificador y técnico, ya que ese último estilo no toma en cuenta a la sociedad para decidir cuáles son los bienes y servicios que son de utilidad para los ciudadanos.

Desde la nueva perspectiva, se concibe que el gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad, por tanto, es necesario: uno, integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, quienes poseen competencias y saberes indispensables para resolver los problemas sociales; y dos, el modo de integrar esos actores no puede ser mediante el mando jerárquico, ya que las lógicas que dominan su campo

de actividad (económico, comunitario, científico, etc.), y que definen el éxito de sus organizaciones, difieren de las lógicas de la política.

Por tanto, el modo de gobernar que favorecerá la integración imprescindible entre el gobierno, el mercado (con su lógica competitiva-productiva) y los entes sociales (con su lógica solidaria-cooperativa) será restaurando la idea de la gobernanza.

Luis Aguilar desarrolla su libro en cuatro capítulos. En el primer capítulo, denominado “Gobernanza”, se expone las actuales tendencias de la administración pública –AP–. La primera tendencia trata de la reactivación de la naturaleza pública de la AP. Lo que supone el ejercicio legalmente respetuoso de los recursos públicos; la exigencia de que las políticas públicas se orienten hacia el interés público, desterrando el clientelismo; y la reivindicación de la participación ciudadana en la deliberación de los asuntos públicos. La segunda tendencia tiene que ver con la reconstrucción de la capacidad administrativa de la AP. Ello implica la exigencia de profesionalización del personal público; la introducción de esquemas postburocráticos en la AP; la incorporación del gobierno electrónico; y el énfasis en la formulación y observancia de los códigos de ética pública.

Ambas tendencias coinciden en la recuperación/valoración del ciudadano a corresponsabilizarse y ser sujeto activo de la deliberación política; y en la superación de la llamada “visión internista” de la AP, que es aquella que sostiene el enfoque de la AP como un ente rector superior e independiente de una sociedad supuestamente retrasada, anómica e incompetente. Además, la característica distintiva de ambas tendencias es haber (re)establecido la *calidad* (institucional y gerencial) de la AP como principio supremo de acción.

Aguilar prosigue este capítulo repasando las concepciones teóricas de la crisis de la AP de finales del siglo XX. Se consideran dos perspectivas, la marxista y la neoliberal. Desde la perspectiva marxista, Jürgen Habermas dice que la crisis de la AP es realmente la primera señal

de la crisis de la sociedad capitalista industrializada. Desde la óptica neoliberal, los gobiernos democráticos están en riesgo de perder su capacidad de gobernar debido a la “sobrecarga” estructura del Estado de Bienestar. Esta sobrecarga lo destina al bajo desempeño institucional y a crisis fiscales, administrativas y políticas, que puede arrastrar al conjunto social al deterioro y al colapso general. De la crisis como construcción teórica se pasó, en la década de los 80’, a la crisis real: crisis fiscal del Estado, debido al prolongado desequilibrio entre los ingresos y los egresos de los gobiernos; y crisis democrática, por defecto de la capacidad de los gobiernos en atender las demandas sociales. Esto dio paso a cierto tipo de autoritarismo populista, que se convirtió resignadamente al juego democrático, en el entendido que es mejor obtener por los votos lo que se quería lograr por las armas.

Cierra el capítulo con las consideraciones sobre el enfoque de gobernanza y su concepto. Analiza la “vieja gobernanza”, aquella que consideró a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado, dado que es incompetente, ignorante e incapaz de autogobernarse. Por tanto, un gobierno con las suficientes capacidades y poderes era lo único requerido para asumir la gobernación de la sociedad. No se requerían recursos extragubernamentales para gobernar la sociedad.

La crisis fiscal y democrática a partir de los 70’, dio pie para preguntar si más allá del territorio del gobierno existían capacidades de solución de los problemas. Este es el enfoque de la “nueva gobernanza”, que descubre que no todas las capacidades requeridas para la gobernación de un país se encuentran en el ámbito del gobierno. Y que las capacidades del gobierno son insuficientes para hacer frente a los nuevos y viejos problemas sociales. Por tanto, la nueva gobernanza, como propuesta post-crisis, implica que para la gobernación de la sociedad, los gobiernos deben articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social y convocarlos a la puesta en común de recursos. Tesis éstas que, según el autor, van a ser

defendidas por múltiples organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, la Organización para el Crecimiento y Desarrollo Económico –OCDE–, la Comisión Europea y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD.

El segundo capítulo, trae una definición de la Nueva Gestión Pública –NGP–, entendida como cambio de normas, procesos, estructuras, patrones directivos y operativos de gobierno, por formas postburocráticas de organización, dirección y gestión, con el fin de elevar la eficiencia, calidad y responsabilidad de la gestión pública. Diez son sus elementos distintivos: descentralización, achatamiento de estructuras, empoderamiento, el trío “economía/eficiencia/eficacia”, énfasis en el ciudadano/cliente/usuario, énfasis en el producto/resultado, existencia de sistemas de desempeño, distinción entre el financiamiento del servicio público y la prestación de dicho servicio, uso de mecanismo e incentivos de mercados y la diferenciación entre la dirección estratégica del gobierno y la implementación de la política.

Acto seguido, Aguilar hace un repaso de los desarrollos de la NGP. Partiendo desde las experiencias anglosajonas, y examinando los llamados cuatro Consensos (de la OCDE, de Santiago, de Madrid y de Santa Cruz), la NGP se perfiló como un movimiento, tanto teórico como gubernamental, que busca introducir cambios institucionales y administrativos en la acción gubernativa. Estos cambios van desde el ámbito estrictamente financiero, hasta el cambio de la noción tradicional de las competencias del Estado.

Así pues, el Consenso de la OCDE de 1995 hace énfasis en dos imperativos: desempeño y descentralización. El desempeño es conceptualmente mucho más que la eficiencia económica, ya que implica también los productos y los resultados. La descentralización abarca el empoderamiento de unidades de mando subalternas, ONG’s y empresas. El Consenso de Santiago de 1999 enfatiza el mejoramiento de la institucionalidad, consolidando las instituciones y eliminando la

informalidad administrativa y el patrimonialismo. El Consenso de Madrid de 1998 destaca la reforma gerencial del Estado, y el Consenso de Santa Cruz de 2003 resalta el sistema de la función pública, rescatando la figura del funcionario público como principal activo de la AP.

El tercer capítulo, denominado “Gestión Estratégica”, ofrece un repaso a los orígenes de la gestión estratégica en el gobierno. Además, en este capítulo, se exponen algunas herramientas que pudiéramos considerar propias de la planificación estratégica situacional, tales como la definición de la visión y la misión de la organización, el análisis DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas), la elaboración de estrategias y el papel de la dirección estratégica del gobierno. Si bien este capítulo contiene técnicas de planificación cuyo uso ha sido refinado por diferentes autores, lo interesante del mismo es que Aguilar logra demostrar que la gobernación exitosa pasa por el manejo del entorno, que los gobernantes empiezan a admitir que existen factores limitantes externos de su acción y que es imprescindible sintonizarse con la dinámica del mundo exterior. El gobierno debe aprender la conveniencia de la interactividad. Esta es la lección que le enseña al sector público, los métodos y técnicas de la dirección estratégica.

Finalmente, en el cuarto capítulo, designado “Gestión de Calidad”, el autor busca resaltar la pertinencia del enfoque de calidad en el sector público. Mediante la exposición de las ideas de los “gurús” del gerencialismo (Drucker, Porter, Ohmae, Demming, Juran, Ishikawa...), y repasando los desarrollos de la gestión de calidad, que se explica en tres etapas: una, el control de calidad (1910-1950); dos, el aseguramiento de la calidad (1950-1980); y tres, la calidad total (1990-...), Aguilar entiende que la AP podrá descubrir formas organizativas, gerenciales y operativas en la empresa privada, con las cuales podrá enfrentarse a los problemas viejos y nuevos de la AP.

En suma, este libro será de gran interés para todos aquellos quienes estén interesados en la reflexión politológica o en la praxis pública.